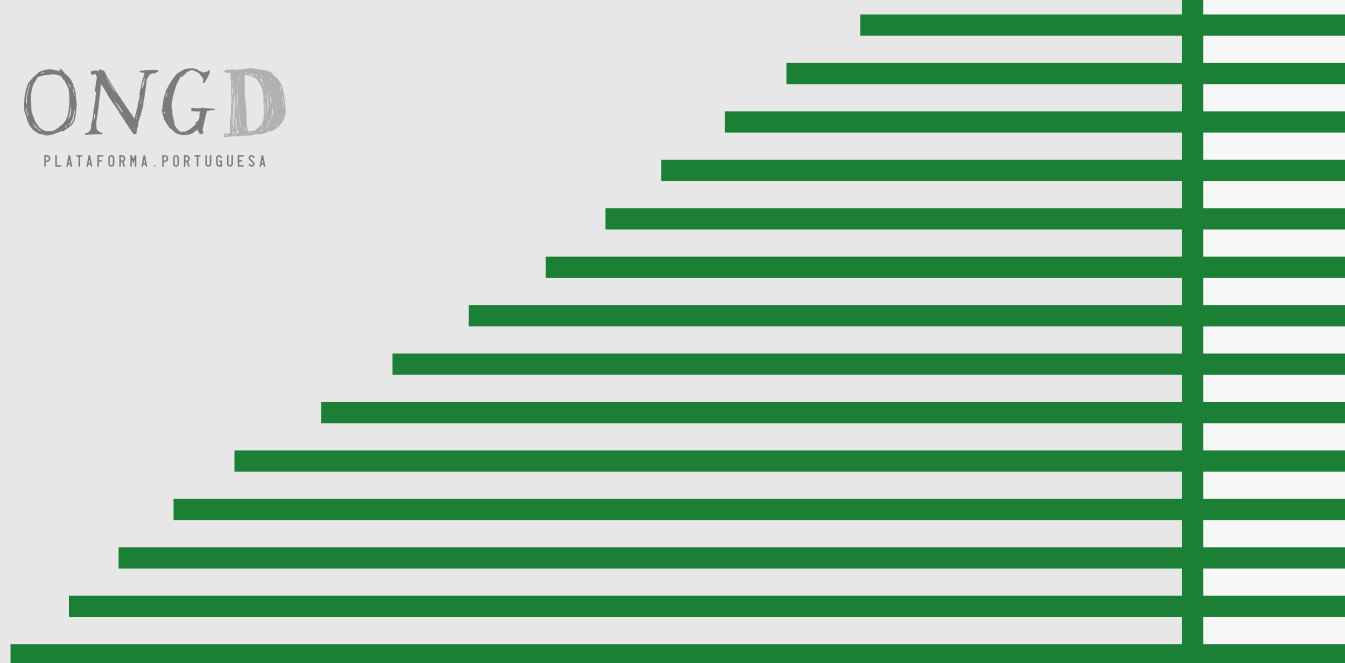


# Financiamento do Desenvolvimento em tempos de incerteza:

o contributo  
da Cooperação  
Portuguesa

ONGD  
PLATAFORMA PORTUGUESA





# **Financiamento do Desenvolvimento em tempos de incerteza: o contributo da Cooperação Portuguesa**



# Índice

## 08

---

### Acrónimos

## 11

---

### Introdução

## 12 Parte I

---

### Um olhar sobre as tendências do desenvolvimento e seu financiamento

**12** 1.1. O contexto global do desenvolvimento em tempos de incerteza

**15** 1.2. O financiamento do desenvolvimento durante as crises

**24** 1.3. Principais tendências da ajuda ao desenvolvimento

## 30 Parte II

---

### O contributo da Cooperação Portuguesa

#### 30 2.1. Características e tendências da APD Portuguesa

**30** 2.1.1. A APD portuguesa face aos compromissos internacionais

**38** 2.1.2. A evolução na composição e características da APD portuguesa

**48** 2.1.3. As parcerias com a União Europeia: cooperação delegada e Equipa Europa

**56** 2.1.4. Elementos de qualidade da ajuda

**62** 2.1.5. Mobilização de outros fundos para o financiamento do desenvolvimento

#### 67 2.2. A Cooperação Portuguesa na promoção da dignidade humana e na redução das desigualdades

**67** 2.2.1. O enfoque nos países mais pobres e vulneráveis

**73** 2.2.2. O contributo para o desenvolvimento humano

**81** 2.2.3. O apoio à sociedade civil

## 88

---

### Recomendações para a ação

## 94

---

### Anexo: Síntese da Evolução da Política de Cooperação Portuguesa

## 96

---

### Nota Técnica e metodológica

## 100

---

### Bibliografia

## Índice de Figuras

**16** Figura 1.a. Fluxos externos para os países de rendimento baixo e médio, excluindo a China (1990-2023p.)

Figura 1.b. Fluxos externos para a África Subsaariana (1990-2023p.)

**18** Figura 2. Evolução da APD dos membros CAD-OCDE, 2011-2021

**19** Figura 3. Evolução dos fluxos de financiamento do desenvolvimento, comparação com períodos de crise

**31** Figura 4: Evolução da APD Portuguesa e compromisso internacional, 2011-2021

**32** Figura 5. Evolução do rácio APD/RNB, CAD-OCDE e Portugal, 2011-2021

**33** Figura 6. Comparação do Rácio APD/RNB dos 27 Estados membros da UE, 2018-2021

**35** Figura 7. Comparação da APD e rácio APD/RNB por medida (cash flow e grant equivalent), 2018-2021

**36** Figura 8. Previsão da evolução da APD portuguesa, nas tendências atuais

**38** Figura 9.1. Evolução da APD bilateral e multilateral em percentagem, 2011-2021

**39** Figura 9.2. Evolução da APD bilateral e multilateral em volume, 2011-2021

**40** Figura 10. Principais destinos da APD multilateral, 2018-2020

**42** Figura 11. Principais destinos da APD bilateral, em cash flow, 2018-2021

**43** Figura 12. Distribuição da APD bilateral por tipo de ajuda, 2018-2021

**44** Figura 13. Distribuição da APD bilateral por setores, 2018-2021

**45** Figura 14. Evolução da ajuda humanitária portuguesa, 2011-2020 (em volume e em percentagem da APD total)

**47** Figura 15. APD portuguesa por fonte de financiamento, em percentagem, 2018-2020

**57** Figura 16. APD bilateral genuína e outros elementos da ajuda, 2018-2021

**59** Figura 17. Canais de desembolso da APD Portuguesa, 2018-2021

**61** Figura 18. *Insight* sobre alguns critérios de eficácia da ajuda, 2018

**62** Figura 19. Fluxos de financiamento do desenvolvimento, 2011-2020

**64** Figura 20. Fundos mobilizados pelo setor privado, por mecanismo, 2012-2020

**68** Figura 21. Evolução da APD alocada aos PMA em volume e percentagem da APD bilateral 2011-2020

**69** Figura 22. Países Menos Avançados que mais receberam APD bilateral, 2011-2020

**73** Figura 23. APD portuguesa para principais setores de desenvolvimento humano, 2018-2021

**79** Figura 24. APD bilateral para a igualdade de género, em percentagem, 2018-2020

**82** Figura 25. A APD portuguesa e as ONG, 2011-2020

## Índice de Tabelas

**83** Figura 26. Apoio às ONG, por tipo de organização e de apoio, 2018-2020

**85** Figura 27.: Financiamento canalizado através das linhas de cofinanciamento às ONGD - Cooperação para o Desenvolvimento e Educação para o Desenvolvimento - do Camões, I.P., 2011-2021

**50** Tabela 1. Projetos com financiamento da ação externa da UE - Cooperação Delegada

**55** Tabela 2. Participação de Portugal nas “Iniciativas Equipa Europa” (TEI)

**85** Tabela 3. Linhas de financiamento dirigidas às ONGD, 2019-2022

## Índice de Caixas

**20** Caixa 1. Pressões e perspetivas sobre os orçamentos da APD

**23** Caixa 2. Uma nova Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento?

**37** Caixa 3. O apoio da opinião pública à ajuda ao desenvolvimento

**63** Caixa 4. TOSSD: a nova medida internacional

**71** Caixa 5. Múltiplos fatores de vulnerabilidade nos principais países parceiros da cooperação portuguesa, segundo as classificações internacionais

**77** Caixa 6. Elementos para uma definição de desenvolvimento humano na cooperação portuguesa

**87** Caixa 7. Boa prática: O Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique

## Acrónimos

### **AAAA**

Agenda de Ação de Adis Abeba

### **ACP**

África, Caraíbas e Pacífico

### **AHE**

Ação Humanitária e de Emergência

### **APD**

Ajuda Pública ao Desenvolvimento

### **CAD**

Comité de Ajuda ao Desenvolvimento / OCDE

### **CE**

Comissão Europeia

### **Camões, I. P.**

Camões – Instituto de Cooperação e da Língua, I.P.

### **CNUCED**

Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

### **COVID-19**

Doença de Coronavírus [Coronavirus Disease]

### **DG INTPA**

Direção Geral de Parcerias Internacionais / Comissão Europeia

### **DSE**

Direitos de Saque Especiais

### **ED**

Educação para o Desenvolvimento

### **ECP 2030**

Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030

### **FAO**

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

### **FECOP**

Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa

### **FED**

Fundo Europeu de Desenvolvimento

### **FEDS**

Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável

### **GAVI**

Aliança Global para Vacinas e Imunização [Global Alliance for Vaccines and Immunization]

### **GPEDC**

Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz

### **IDE**

Investimento Direto Estrangeiro

### **IFD**

Instituição Financeira de Desenvolvimento

### **IFI**

Instituições Financeiras Internacionais

### **IRR**

Instrumento de Resposta Rápida para Financiamento de Ações de Emergência

### **ISP**

Instrumentos do Setor Privado



**IVDCI**

Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional – Europa Global [NDICI]

**MNE**

Ministério dos Negócios Estrangeiros

**NU**

Nações Unidas

**OCDE**

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OCHA**

Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

**ODS**

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

**OMC**

Organização Mundial do Comércio

**ONGD**

Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento

**OSC**

Organizações da Sociedade Civil

**PALOP**

Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

**PED**

Países em Desenvolvimento

**PEID**

Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento

**PMA**

Países Menos Avançados

**PME**

Pequenas e Médias Empresas

**PNUD**

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PPA**

Programas, Projetos e Ações

**PPC**

Paridades de Poder de Compra

**PPUE**

Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia

**QFP**

Quadro Financeiro Plurianual / União Europeia [MFF]

**RCM**

Resolução do Conselho de Ministros

**RNB**

Rendimento Nacional Bruto

**SOFID**

Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento

**TOSSD**

*Total Official Support for Sustainable Development*

**UE**

União Europeia



## Introdução

Este relatório enquadra-se num contexto particularmente desafiante para as políticas de desenvolvimento e cooperação a nível internacional, que naturalmente se interliga e tem repercussões no plano nacional.

Os efeitos cumulativos de várias crises a nível global (crise climática, crise alimentar, crise de segurança, crise de democracia e liberdades fundamentais), exacerbados pelos efeitos da pandemia nos dois últimos anos e agravados pela invasão da Ucrânia, traduzem-se em maiores níveis de pobreza e de desigualdade, com desproporcional impacto nos países e setores das populações mais pobres e vulneráveis. A consecução de compromissos internacionais como a Agenda 2030 ou o Acordo de Paris estão, mais do que nunca, em risco, à medida que os objetivos geopolíticos e pressão para resolução destes problemas mais imediatos, ou considerados mais urgentes, se traduzem num desvio da atenção internacional – e, consequentemente, dos recursos – em detrimento dos mais pobres e vulneráveis e deixando para trás largas parcelas da população mundial. No entanto, a pandemia tem constituído, igualmente, um alerta para a importância crucial da cooperação e solidariedade internacionais, na medida em que só a implementação de respostas globais coordenadas e o apoio aos países em desvantagem podem gerar soluções duradouras e verdadeiramente abrangentes para os desafios do desenvolvimento. Além disso, a pandemia demonstrou claramente a relevância do investimento no desenvolvimento humano como base fundacional dos processos de desenvolvimento, do combate às desigualdades, da recuperação económica e da coesão social, em todos os países e lugares.

O relatório surge também numa fase determinante do contexto nacional, no seguimento do Exame pelos Pares do CAD-OCDE à Cooperação Portuguesa (abril de 2022) e da aprovação

de um novo enquadramento estratégico da política pública de cooperação para o desenvolvimento (Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, dezembro de 2022).

Assim, o relatório constitui um documento de referência onde se reúnem os principais dados sobre a quantidade e qualidade do financiamento e das ações no âmbito da Cooperação Portuguesa, incluindo análise de algumas tendências e compromissos, especificamente nos últimos três anos, colmatando uma lacuna de monitorização nesta área. Ao fazer um balanço do que tem sido o contributo da Cooperação Portuguesa para o financiamento do desenvolvimento, particularmente no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, o estudo perspetiva o futuro através da apresentação de propostas concretas e contribui para um debate público informado sobre o setor.

O relatório está estruturado em duas partes principais. Na Parte 1, é efetuada uma análise global das principais tendências do desenvolvimento e seu financiamento nos últimos anos, particularmente no quadro dos impactos da pandemia de COVID-19. São também descritas algumas das principais tendências que influenciam, moldam e apresentam novos desafios para a ajuda ao desenvolvimento, no contexto das quais os atores da cooperação têm de operar. A Parte 2 incide sobre o contributo da Cooperação Portuguesa, analisando a APD em várias vertentes da sua composição e características, bem como tendências e instrumentos. Aborda-se, em particular, o princípio de “não deixar ninguém para trás”, incluindo alguns aspetos sobre o papel da Cooperação Portuguesa na promoção da dignidade humana e no combate às desigualdades, incluindo o enfoque nos países mais pobres e com maiores fatores de vulnerabilidade, bem como o desenvolvimento humano e o apoio à sociedade civil.

# Um olhar sobre as tendências do desenvolvimento e seu financiamento

## 1.1. O contexto global do desenvolvimento em tempos de incerteza

A pandemia de COVID-19 constituiu um fator de agravamento das desigualdades e adicionou mais um elemento de pressão sobre as fragilidades e vulnerabilidades de desenvolvimento já existentes em muitos países, com efeitos desproporcionais nos países mais pobres e vulneráveis <sup>1</sup>. A esta juntam-se os efeitos globais da guerra na

Ucrânia. À especial vulnerabilidade a choques externos e aos múltiplos efeitos da pandemia a nível social e económico, a curto e a médio prazo, junta-se uma menor capacidade de resposta a todos os níveis (financeiro, humano, tecnológico), comprometendo as perspetivas de uma recuperação sustentável e rápida.

Em geral, os efeitos da pandemia têm-se manifestado num **retrocesso dos progressos de desenvolvimento** alcançados a nível global. Nos países em desenvolvimento (PED), em especial nos países de rendimento mais baixo ou com maior fragilidade, a pandemia veio exacerbar problemas estruturais relacionados com a capacidade dos serviços de saúde, já com estruturas e recursos débeis anteriormente, e com a disponibilização de outros bens e serviços sociais essenciais, num contexto de fraca capacidade de aproveitamento de oportunidades decorrentes

de novas tecnologias como as digitais. Nesse sentido, o **desenvolvimento humano** foi particularmente afetado, com grandes parcelas da população arredadas do acesso à saúde, educação ou sistemas de proteção (PNUD, 2022). Assim, a pandemia levou a que, em 2020, o índice de desenvolvimento humano registasse uma regressão, pela primeira vez desde que é medido, ou seja, desde 1990 (PNUD, 2020), e que, também de forma inédita, caísse dois anos consecutivos (PNUD, 2022).

A pandemia contribuiu para agravar os **níveis de pobreza e a exclusão** dos grupos sociais mais vulneráveis, revertendo também décadas de progresso nos números da pobreza extrema <sup>2</sup>. Estima-se que, em 2020, mais 70 milhões de pessoas tenham sido arrastadas para uma situação de pobreza extrema devido aos efeitos da pandemia (atingindo um número total de quase 714 milhões de pessoas no mundo). O aumento nos números da pobreza extrema concentra-se nas regiões que já eram anteriormente mais afetadas, particularmente o Sul da Ásia e a África Subsaariana e os efeitos a médio prazo serão particularmente sentidos nos países com rendimentos mais baixos e menores índices de desenvolvimento humano (Abidoye *et al*, 2021) <sup>3</sup>. Neste contexto, os níveis da desigualdade entre países também aumentaram (Adarov, 2022) e prevê-se que exista um crescimento mais acentuado das desigualdades dentro dos países a médio prazo, num conjunto de efeitos que poderão ser sentidos por mais de uma década (PNUD, 2020). As soluções identificadas para a pandemia, no contexto de desenvolvimento e distribuição de vacinas, foram um elemento revelador das desigualdades persistentes entre países e como nem mesmo um contexto de crise permite colocar respostas comuns acima de interesses nacionais. A toda esta conjuntura crescem as pressões inflacionistas e efeitos indiretos da guerra na Ucrânia, que se estimam vir a arrastar até 95 milhões pessoas para uma situação de pobreza extrema no final de 2022 e a exacerbar ainda mais as desigualdades existentes (Mahler *et al*, 2022) <sup>4</sup>.

Os impactos destas crises são mais alargados, profundos e persistentes nas pessoas que já viviam em situação de maior vulnerabilidade e nos países com menor resiliência a choques externos, onde os sistemas orçamentais, tributários e de proteção social já eram mais frágeis. As dificuldades na garantia de meios de subsistência e de obtenção de rendimentos básicos para uma vida digna, as precárias condições de trabalho e exígua proteção social, ou o menor acesso a uma educação e saúde de qualidade

(com fatores adicionais mais penalizadores das mulheres em relação aos homens, em todos estes aspetos), correspondem a elementos que foram agravados pela pandemia, tornando o princípio de “não deixar ninguém para trás” ainda mais difícil de concretizar.

<sup>1</sup> A expressão “países mais pobres e vulneráveis” é utilizada para simplificação, neste relatório, abrangendo um conjunto diversificado de países, como os países de rendimento baixo e os países classificados como Países Menos Avançados (PMA) pelas Nações Unidas (<https://unctad.org/topic/least-developed-countries>), bem como países com especiais vulnerabilidades, como sejam os países afetados por conflitos e/ou em situação de fragilidade (segundo a classificação da OCDE), ou os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID). Estas classificações sobrepoem-se em vários países.

<sup>2</sup> Desde 2015, o limiar da pobreza extrema está fixado em 1,90USD/dia. Em setembro de 2022, o Banco Mundial atualizou este valor para 2,15 USD/dia, seguindo as novas Paridades de Poder de Compra (PPC). Saber mais em: <https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>.

<sup>3</sup> Estima-se que, em 2025, 57% das pessoas em situação de pobreza extrema vivam em PMA, em comparação com 31% em 2010 e 50% em 2020, o que aponta para uma trajetória de divergência destes países, que estão a ser deixados para trás.

<sup>4</sup> Já as previsões da Oxfam apontam para até mais 250 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema, em comparação com os níveis pré-pandemia (Oxfam, 2022). A pandemia veio acentuar a concentração da pobreza extrema na África Subsaariana (onde vivem 60% das pessoas em situação de pobreza extrema no mundo, correspondendo a 389 milhões de pessoas), para além de estar concentrada nas zonas afetadas por conflitos e nas áreas rurais. Se considerarmos o limiar de pobreza mais elevado, estabelecido pelo Banco Mundial – 5,50 USD/dia – o aumento devido à pandemia pode cifrar-se em cerca de 500 milhões de pessoas.

Os efeitos da crise ambiental em curso (incluindo fenômenos extremos e persistentes em algumas zonas do mundo, como as secas ou cheias) e fatores novos, (especificamente a guerra na Ucrânia) juntaram-se à pandemia para gerar fortes impactos **na insegurança alimentar e nutricional** (FAO, 2022). Com efeito, o número de pessoas afetadas pela fome tem vindo a aumentar desde 2017, atingindo 828 milhões de pessoas em 2021, ou 9,8% da população mundial. Isto representa um aumento de 150 milhões relativamente a 2019, antes da pandemia <sup>5</sup> (FAO, 2022). Desde fevereiro de 2022, a invasão da Ucrânia tem tido reflexos preocupantes nesta área, pelo efeito indireto de aumento dos preços da alimentação, fertilizantes e energia, uma vez que a Rússia e a Ucrânia são grandes exportadores mundiais, com peso importante em muitos países em desenvolvimento (PED), e particularmente em várias zonas de África, originando riscos acrescidos de insegurança alimentar e de aumento dos níveis de pobreza <sup>6</sup>. O impacto é, mais uma vez, sentido de forma desproporcional pelas populações dos países mais pobres e vulneráveis, uma vez que despendem uma proporção maior do seu rendimento em bens essenciais como alimentação e energia e não dispõem de poupanças para amortizar os efeitos da subida dos preços (Gill e Nagle, 2022).

A maioria dos países mais pobres e vulneráveis enfrentam atualmente uma confluência de **múltiplos fatores de crise**, com interligações entre pobreza e desigualdades, conflitos, insegurança alimentar e alterações climáticas. Isto reflete-se, nomeadamente, em **crises humanitárias** cada vez mais agudas, prolongadas e persistentes: o número de pessoas em necessidade de proteção e ajuda humanitária atingiu, em 2022, o recorde de 274 milhões (OCHA, 2022). A confluência de crises e os múltiplos impactos da pandemia contribuem também para o reforço das diversas causas da fragilidade estrutural, sendo que os **contextos de fragilidade** têm aumentado no mundo, representando atualmente cerca de 24% da população mundial e 73% das pessoas em situação de pobreza extrema (OCDE, 2022c) <sup>7</sup>.

Os números de **deslocamento forçado** também seguiram a tendência de aumento dos últimos anos, atingindo um novo pico em 2021 e com estimativa ainda maior para 2022, sendo na maioria causados por conflitos violentos (AC-NUR, 2022). O apelo do Secretário-Geral das Nações Unidas para um cessar-fogo global que permitisse responder de forma mais eficaz aos desafios da pandemia não teve correspondência prática <sup>8</sup>. **As condições de paz e segurança no mundo continuaram a deteriorar-se**, particularmente ao nível da instabilidade política e das manifestações violentas (IEF, 2022), em parte devido ao aumento do descontentamento e de tensões sociais. Estas constatações alertam para a necessidade de um enfoque reforçado na prevenção de conflitos, reconciliação e construção da paz, enquanto condição necessária para um desenvolvimento sustentado, bem como numa ligação mais eficaz entre os planos humanitário, do desenvolvimento e da paz (“nexo triplo”) nas respostas da comunidade internacional.

Por fim, a pandemia serviu de plataforma para o agravamento da **pressão sobre o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais**, com a deterioração da liberdade de imprensa e outras liberdades civis e o crescimento de fenômenos de desinformação, as restrições ao espaço de atuação da sociedade civil em vários países, bem como uma diminuição da tolerância e aceitação dos direitos de vários grupos sociais, a propagação de posições xenófobas e discriminatórias, ou o crescimento de tendências autocráticas ou autoritárias, as quais constituem riscos enormes para o desenvolvimento, para a segurança das pessoas, para as economias e sociedades.

## 1.2. O financiamento do desenvolvimento durante as crises

Os efeitos das crises traduzem-se numa dificuldade acrescida de mobilização de recursos para financiamento do desenvolvimento, particularmente nos países mais pobres e vulneráveis. A combinação do aumento das despesas públicas, do decréscimo das receitas fiscais e do acesso mais limitado a financiamento internacional, com orçamentos mais restritos, ameaça um grande número de países de sobre-endividamento, enquanto o apoio da comunidade internacional se revela insuficiente. Ao longo do tempo, a APD tem sido o recurso mais estável de financiamento externo, com um papel estabilizador e insubstituível, designadamente em períodos de crise.

Nas economias e sociedades mais desenvolvidas, a pandemia e, posteriormente, a guerra na Ucrânia contribuíram para um enfoque acrescido na dimensão interna, favorecendo um desvio ainda maior das atenções (e recursos) dos contextos mais desafiantes, ou seja, dos países com rendimentos mais baixos e em situação de maior fragilidade. Assim, nesses países, para além da **mobilização de recursos internos se ter tornado ainda mais difícil** em contexto de abrandamento das economias, **os fluxos financeiros externos mais importantes diminuíram em 2020, com exceção da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)**. Em 2021, as tendências globais revelaram-se mais animadoras do que as previsões efetuadas no início da pandemia, mas com grandes desigualdades mundiais, que apontam para dificuldades acrescidas dos países mais pobres e vulneráveis em mobilizarem recursos para financiamento do seu desenvolvimento (Nações Unidas, 2022; OCDE, 2020b).

<sup>5</sup> Segundo a FAO, cerca de 2,3 mil milhões de pessoas no mundo estão em situação de insegurança alimentar moderada ou severa (quase 30% da população mundial), o que representa um acréscimo de 350 milhões de pessoas desde o início da pandemia.

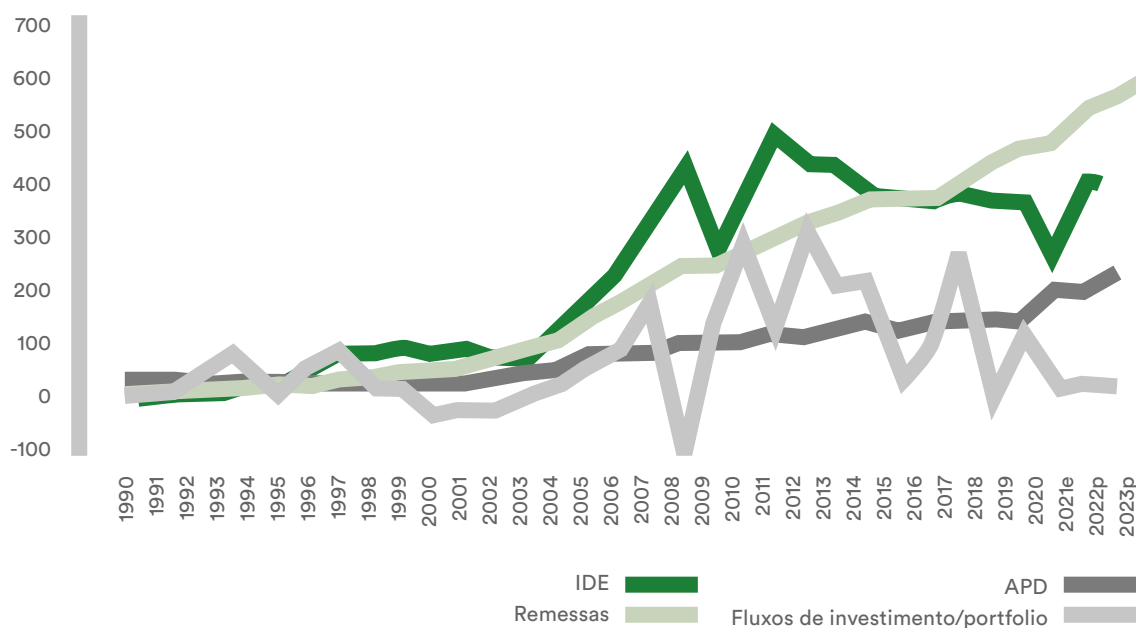
<sup>6</sup> Para uma breve análise desta questão, ver por exemplo “Alimentação e Guerra”, Brief do projeto Our World Our Future, abril de 2022, disponível em <https://bit.ly/3EGoDNg>.

<sup>7</sup> Fragilidade entende-se como a combinação da exposição a riscos com capacidades de respostas insuficientes por parte do estado, do sistema e/ou das comunidades para gerirem, absorverem e mitigarem esses riscos (definição da OCDE, 2016). Nesta categoria inserem-se atualmente cerca de 60 países, sendo 15 classificados como “extremamente frágeis” em 2022.

<sup>8</sup> Notícias relacionadas em: <https://www.un.org/en/globalceasefire>.

### Fluxos externos para os países de rendimento baixo e médio, excluindo a China (1990-2023p.)

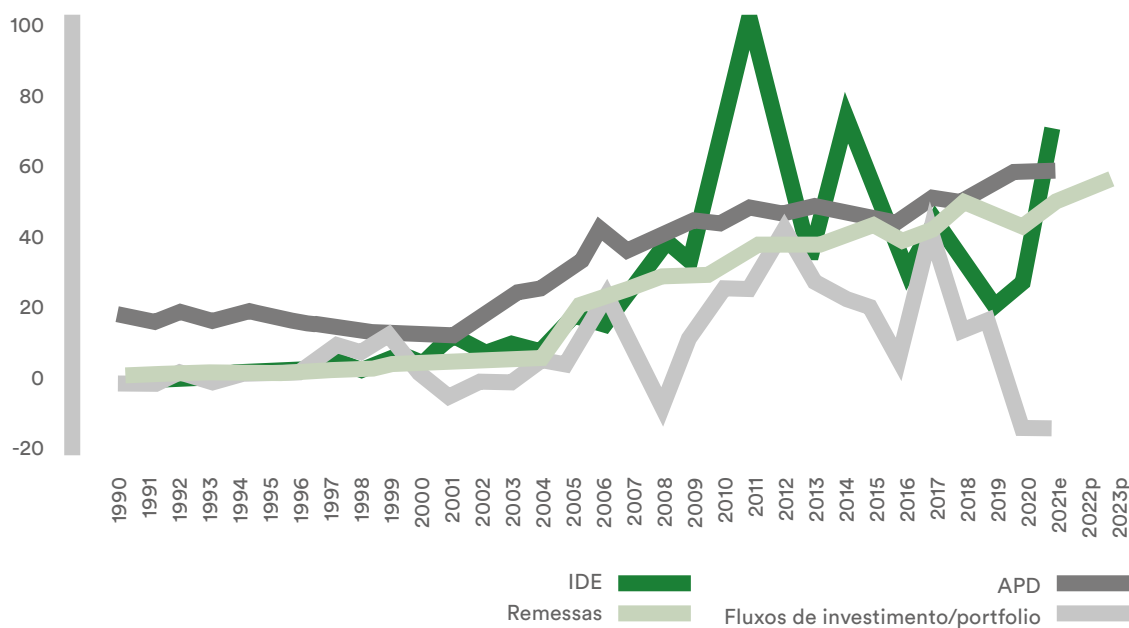
Figura 1.a / Fonte: KNOMAD/Banco Mundial, 2022. (e) estimativa; (p) projeção.



Nota: Exclui-se a China porque influencia grandemente os números de Investimento Direto Estrangeiro (IDE), sendo o maior recetor de IDE dos países em desenvolvimento.

### Fluxos externos para a África Subsaariana (1990-2023p.)

Figura 1.b / Fonte: KNOMAD/Banco Mundial, 2022. (e) estimativa; (p) projeção.





**O Investimento Direto Estrangeiro (IDE)** registou um decréscimo acentuado a nível global (-35%) em 2020, seguido de forte crescimento em 2021 (64%). (CNUCED, 2022). Duas tendências demonstram, contudo, as desigualdades em termos de composição. Em primeiro lugar, quase 3/4 do aumento do IDE, em 2021, teve lugar em países desenvolvidos, enquanto no grupo de países em desenvolvimento o crescimento foi muito menor, em especial nos Países Menos Avançados (PMA), onde a descida em 2020 tinha já sido acentuada. Em segundo lugar, nos PMA, investimentos em setores importantes para a capacidade produtiva e para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (como a alimentação, a saúde, ou a eletricidade) são praticamente inexistentes, tendo o seu valor sido ainda mais afetado durante a pandemia (CNUCED, 2022). Isto salienta as fragilidades estruturais nestes países e demonstra o reforço de tendências já existentes, uma vez que têm grandes dificuldades de atração de investimento, em quantidade e qualidade, para gerar efeitos positivos no seu desenvolvimento. No período de uma década, desde 2011, o IDE para os PMA registou um aumento marginal e continua maioritariamente focado nas indústrias extrativas (CNUCED, 2022). O reforço da incerteza em 2022 suscita projeções pouco animadoras, particularmente no que respeita a projetos de investimento importantes para o desenvolvimento dos setores privados locais e para mudanças estruturais nestes países.

As **remessas dos emigrantes** são, desde 2016, a principal fonte de financiamento externo dos países de rendimento baixo e médio (excluindo a China) e correspondem, desde há mais de uma década, a cerca do triplo do volume da APD (**Figura 1.a**). Os números são muito díspares entre geografias<sup>9</sup>, mas constituem um fator preponderante de desenvolvimento em muitos países, onde constituem um rendimento adicional fundamental para muitas famílias poderem assegurar os custos da educação, da saúde, da alimentação ou da energia, e até para poderem iniciar negócios e empresas, pelo que a sua redução tem

impactos diretos nas suas condições de vida e na economia em geral. A África Subsaariana, onde se situam a maioria dos PMA, é a única região do mundo onde os fluxos de APD ultrapassam os fluxos de remessas (KNOMAD/Banco Mundial, 2022), conforme a **Figura 1.b**.

Em 2022, prevê-se que os fluxos de remessas para países de rendimento baixo e médio aumente 4,2% (atingindo 630 mil milhões USD), após um crescimento de 8,6% em 2021 (605 mil milhões USD), contrariando as estimativas iniciais mais pessimistas. Entre os fatores que explicam a resiliência destes fluxos durante a pandemia estão a vontade dos migrantes ajudarem as suas famílias no país de origem, mesmo recorrendo a poupanças, bem como a recuperação de grandes economias que são fonte de remessas, como os Estados Unidos e os países europeus (KNOMAD/Banco Mundial, 2022). No entanto, parece improvável que este crescimento se venha a confirmar em 2022, dado o incremento da inflação, a instabilidade nos mercados financeiros e outros efeitos na economia global decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia (KNOMAD/Banco Mundial, 2022). Além disso, os custos de envio de remessas continuam altos e seguem uma tendência de crescimento nos últimos anos: o custo médio de envio para países de rendimento baixo e médio situa-se em cerca de 6% da remessa, muito acima da meta de 3% estabelecida pela Agenda 2030 (ODS 10, meta 10.c.1), sendo a África Subsaariana a região com custos mais elevados (7,8%, em média).

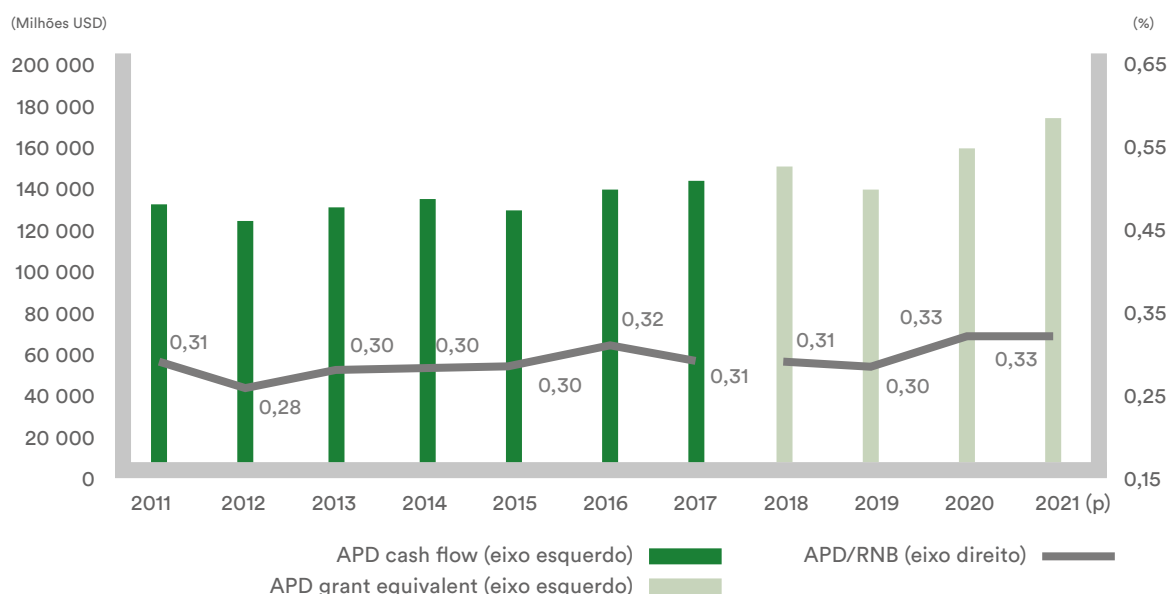
<sup>9</sup> Se, em termos absolutos, os principais recetores estão entre os países com maiores populações do mundo, como a Índia ou a China, se analisarmos o peso das remessas no PIB os principais recetores são economias de menor dimensão: o Líbano (onde representam 54% do PIB), Tonga (44%), Tajiquistão (34%), República do Quirguistão (33%) e Samoa (32%).

A **ajuda ao desenvolvimento** tem registado uma evolução estável (**Figura 2**). Estima-se que a APD dos membros do CAD-OCDE tenha atingido, em 2021, 178,9 mil milhões de USD, o que representa uma média de 0,33% do Rendimento Nacional Bruto <sup>10</sup>. Este montante correspondeu a uma subida anual de 4,4% em termos reais. No entanto, esse crescimento seria de apenas 0,6% se não fosse considerada a disponibilização de vacinas contra a COVID-19 - a qual representou 6,3 mil milhões de USD 2021, dos quais 2,3 mil milhões USD corresponderam a doações de excedentes e 3,5 mil milhões USD à doação de doses compradas para os países em desenvolvimento <sup>11</sup>.

Apesar da resiliência da APD, a afetação deste fluxo em proporção do Rendimento Nacional Bruto (RNB) tem permanecido relativamente estagnada e não se perspetiva que os compromissos internacionais <sup>12</sup> venham a ser cumpridos a curto prazo (OCDE, 2020b).

### Evolução da APD total dos membros CAD-OCDE, 2011-2021

Figura 2 / Fonte: Elaboração própria, com base na OCDE, dados preliminares para 2021



<sup>10</sup> Em 2021, apenas 5 países cumpriram o compromisso internacionalmente acordado de afetar 0,7% do seu RNB à APD: Suécia, Noruega, Luxemburgo, Alemanha e Dinamarca. A Turquia, não sendo membro do CAD-OCDE, também ultrapassou essa marca.

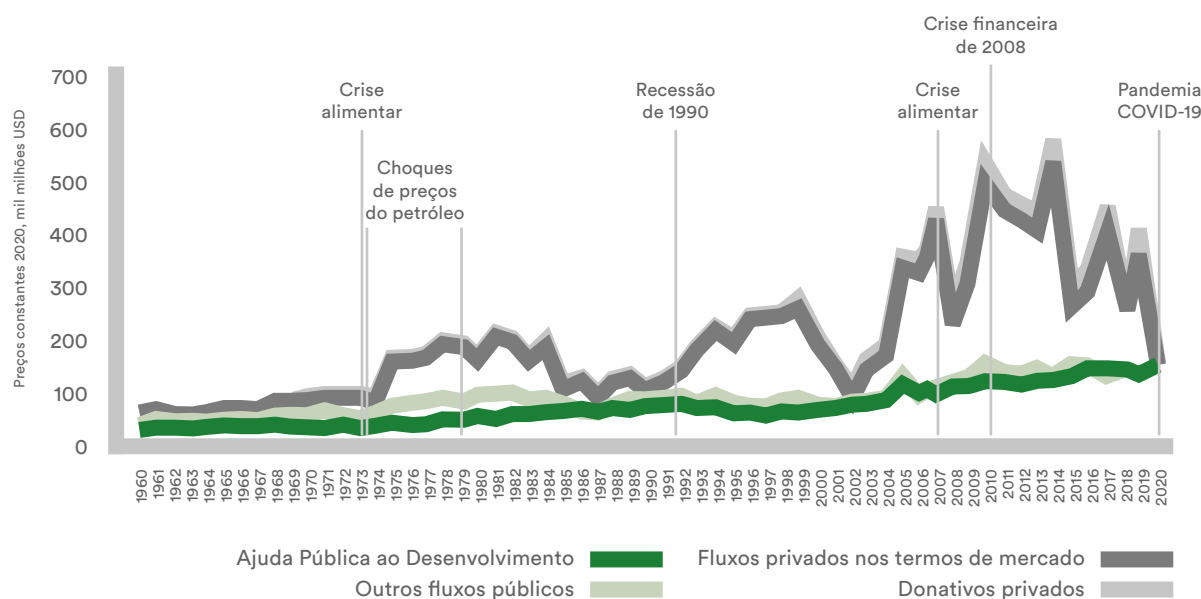
<sup>11</sup> Dados preliminares, em outubro de 2022 (CAD-OCDE, 2022c). Esta afetação de fundos não impediu, contudo, uma desigualdade gritante da vacinação em termos mundiais: em julho de 2022, 72% das pessoas em países de rendimento

elevado tinham recebido pelo menos uma dose da vacina contra a COVID-19, em comparação com apenas 21% nos países de rendimento baixo (PNUD, 2022).

<sup>12</sup> O compromisso internacional assumido pelos países desenvolvidos desde os anos 1970 e reafirmado na Agenda de Ação de Adis Abeba e na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é o de disponibilizar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto à APD, bem como 0,15 a 0,20% especificamente direcionada para os PMA.

## Evolução dos fluxos de financiamento do desenvolvimento, comparação com períodos de crise

Figura 3 / Fonte: OCDE (2022d), Development Cooperation Profiles



Ao longo do tempo, a APD tem sido o recurso mais estável de financiamento externo, não registando variações significativas em função da situação económica mundial, em contexto de crise ou em função do PIB global, uma vez que depende essencialmente de decisões políticas (Ahmad, Carey e Mc Donnell, 2022), tal como expresso na **Figura 3**.

O papel estabilizador e insubstituível da ajuda ao desenvolvimento, designadamente em períodos de crise, foi novamente demonstrado com a pandemia <sup>13</sup>, confirmando que esta é uma das poucas fontes de financiamento disponíveis quando o volume proveniente de outras fontes diminui, como os empréstimos nos mercados de capitais globais e as receitas fiscais, e as necessidades simultaneamente aumentam (Carlson, et al., 2021). Para além de ter desempenhado um papel chave no apoio à resposta à COVID-19, nos anos anteriores contribuiu significativamente para a melhoria de sistemas de saúde e de proteção social que foram fundamentais para apoiar as populações desses países face aos múltiplos impactos

da pandemia (Ahmad, Carey e Mc Donnell, 2022). Isto está ligado a outro elemento, que a pandemia e as crises globais estão a tornar ainda mais evidente: a importância de Estados sólidos e estruturados, com capacidade de assegurar bens públicos e serviços essenciais, bem como de implementarem políticas que contribuam para o bem-estar das sociedades.

Em termos quantitativos, a APD tem uma importância particular nos PMA, onde constitui a principal fonte de financiamento do desenvolvimento, seguido das remessas dos emigrantes (CNUCED, 2021), o que é ainda mais relevante se tivermos em conta a especial dificuldade destes países, em comparação com outros PED, em atrair investimento direto estrangeiro, bem como de mobilizarem recursos internos. O mesmo se verifica na maioria dos países em situação de fragilidade (OCDE, 2020c).

<sup>13</sup> Isso mesmo foi reafirmado, logo em abril de 2020, pelo CAD e pela OCDE, numa declaração conjunta: [www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf](http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/DAC-Joint-Statement-COVID-19.pdf).

## Pressões e perspetivas sobre os orçamentos da APD

Nos últimos anos, a APD opera, cada vez mais, num ambiente global volátil e marcado por mudanças rápidas e incerteza generalizada, com fatores que geram pressão sobre este recurso.

A pandemia foi uma crise inusitada que suscitou mobilização de fundos da APD por parte dos doadores, desde logo no âmbito de uma resposta rápida a curto prazo, mas que será também essencial para uma resposta a médio e longo prazo, quer no apoio aos seus múltiplos impactos, uma vez que a recuperação nos países mais pobres e vulneráveis será previsivelmente mais difícil e mais lenta (Nações Unidas, 2022; OCDE, 2022c), quer na construção da resiliência.

Acrescendo à resposta à pandemia, e em simultâneo com esta, a guerra na Ucrânia é outra crise que coloca pressão sobre a APD, sendo esta chamada a responder a efeitos interligados, como mitigar a crise alimentar e energética, compensar o aumento da inflação, apoiar as pessoas deslocadas e refugiadas da Ucrânia, ou responder a crises humanitárias. No entanto, neste contexto de incerteza, fatores como a guerra na Ucrânia podem significar um desvio mais acentuado da atenção e recursos em detrimento dos países mais pobres e vulneráveis, particularmente em contextos de restrições orçamentais nos países doadores.

O custo com refugiados provenientes da Ucrânia pode ter impacto relevante em alguns países europeus. A ajuda humanitária é outro exemplo demonstrativo: segundo as Nações Unidas (OCHA), 86% do montante humanitário para o “*Ukraine Flash Appeal*” estavam financiados em julho de 2022, enquanto os apelos das Nações Unidas de resposta humanitária para o Chade, República Democrática do Congo ou Haiti continuavam sem mobilizar financiamento (tendo, respetivamente, 22%, 21% e 11% das suas necessidades atendidas na mesma data) (OCDE, 2022c). Várias organizações têm alertado para a necessidade de a resposta ao impacto da agressão da Rússia contra a Ucrânia ser complementar e adicional a outros financiamentos humanitários<sup>14</sup>. As perspetivas da APD para 2022 e 2023 são incertas, uma vez que os países desenvolvidos continuam focados quer em programas de apoio à recuperação pós-pandemia, quer em abordar os efeitos da guerra na Ucrânia - particularmente os países europeus, dado a crise energética e a pressão inflacionista. Com estes fatores a influenciarem fortemente a tomada de decisão, alguns orçamentos da ajuda ao desenvolvimento começam a ressentir-se, tendo vários países efetuado ou anunciado cortes nesta área<sup>15</sup>. É também possível que alguns impactos da recessão nos orçamentos da APD não sejam imediatos, mas antes se reflitam ao longo dos próximos anos, como parece ter acontecido na diminuição dos níveis de APD em 2011, dois a três anos após a crise financeira de 2008-9 (Ahmad, Carey e Mc Donnell, 2022).

O **défice de financiamento anual** para a realização dos ODS nos países em desenvolvimento era já considerável antes da pandemia (cerca de 2,5 bilhões de USD), ao que esta terá acrescentado mais de 1 bilhão de USD em necessidades adicionais, em 2020 (OCDE, 2020a) <sup>16</sup>. No entanto, isto não significa uma escassez de recursos em geral, pois estimava-se que, no mesmo ano, existissem 379 bilhões de USD em ativos financeiros geridos por bancos, investidores institucionais, mercado de capitais e gestores de ativos financeiros – bastando que 1,1% desses ativos fossem direcionados para investimentos e projetos dedicados ao desenvolvimento sustentável para que o défice de financiamento fosse ultrapassado pelo setor privado (OCDE, 2020a). A diminuição das lacunas de financiamento dos ODS só será possível com um reforço da solidariedade e com uma maior facilitação do acesso dos países mais vulneráveis ao financiamento do seu desenvolvimento (Nações Unidas, 2022). Além disso, o PNUD estima que um conjunto estruturado e integrado de investimentos nos ODS, particularmente nas áreas da governação, proteção social, economia verde/sustentável e digitalização poderia reduzir o número de pessoas em pobreza extrema em mais de 100 milhões até 2030, mesmo incluindo os impactos da COVID-19 (Abidoye *et al*, 2021).

Nos últimos dois anos, as vulnerabilidades estruturais dos países com menores rendimentos, com sistemas orçamentais, tributários e de proteção social mais frágeis, manifestaram-se na dificuldade geral de assegurar recursos financeiros suficientes. As economias mais desenvolvidas demonstraram capacidade de afetação de montantes muito mais elevados: por exemplo, enquanto o Japão foi capaz de injetar rapidamente um pacote de estímulo à economia que representou 20% do seu PIB, a média nos países africanos é de menos de 2% (dados do Banco

Mundial, para 2020). Apesar de esta ter sido a maior emergência de saúde global no espaço de um século, metade dos países de rendimento baixo e médio viram-se obrigados a diminuir as despesas com saúde durante a pandemia, e muitos cortaram nas percentagens do orçamento de Estado dedicadas a despesas de educação e de proteção social (Oxfam, 2022). Em 2020, os governos dos países de rendimento elevado conseguiram mobilizar 16 bilhões de USD em medidas de estímulo à recuperação, mas apenas 1% deste montante (161 mil milhões USD) foi direcionado para ajudar os PED através de ajuda ao desenvolvimento <sup>17</sup>.

<sup>14</sup> A este propósito, ver por exemplo: “**How the focus on Ukraine is hurting other humanitarian responses**”, The New Humanitarian, 07.07.2022; e “**War in Ukraine Is Adding to Humanitarian Needs Elsewhere. Diverting Aid to Ukraine Will Make That Worse**”, Center for Global Development, 07.04.2022.

<sup>15</sup> Tendo cumprido o compromisso de afetar 0,7% do RNB à APD entre 2013 e 2020, o Reino Unido decidiu que a ajuda ao desenvolvimento seria reduzida para 0,5% do RNB como “medida temporária” devido à despesa pública com a COVID-19, tendo a ajuda diminuído 4,6 mil milhões de libras em 2021 (**Reducing UK aid spending: Which countries are impacted?**, 05.10.2021; **FCDO releases data on the £4.6B cut to UK aid**, 13.04.2022) e estimando-se que os cortes atinjam 29% até 2025 (**What will be the likely effects of reducing the UK’s aid budget?**, 24.08.2021). A Alemanha anunciou um corte 1,3 mil milhões de euros, correspondendo a uma

descida de 10%, no orçamento do Ministério de Cooperação Económica e Desenvolvimento para 2023 (**German development ministry budget to decrease in 2023**, 01.07.2022). O governo da Suécia anunciou os maiores cortes de sempre na ajuda ao desenvolvimento, em abril de 2022, os quais acabaram por ser parcialmente revertidos uns meses depois (**Large cut in Swedish aid budget partially repaid**, 05.09.2022; **Sweden partially restores development assistance cuts**, 29.08.2022). Para além da Suécia, a Dinamarca, a Noruega e a Holanda anunciaram reafectações da APD para enfrentar o fluxo de refugiados da Ucrânia nos seus países.

<sup>16</sup> A OCDE estima que, em apenas alguns meses o défice anual de financiamento dos ODS terá passado de 2,5 para 3,7 bilhões de USD.

<sup>17</sup> “**COVID-19 spending helped to lift foreign aid to an all-time high in 2020 but more effort needed**”, OCDE, 13.04.2021.

Não tendo amortecedores ao nível orçamental e monetário para responder às necessidades crescentes nestes últimos anos, os países mais pobres e vulneráveis enfrentam também um sistema financeiro global que não lhes é favorável. Mais de metade dos PED encontravam-se já em **situação de endividamento** antes da pandemia, a qual se veio a agravar, nomeadamente para implementação de medidas de emergência durante as fases mais agudas da crise <sup>18</sup>. Dependendo do tipo de fluxos e ajuda, existe o risco de os fundos disponibilizados a nível internacional para estes países <sup>19</sup> se traduzirem, também, num agravamento ainda mais acentuado do endividamento, comprometendo decisivamente a disponibilidade de recursos para a saúde, a educação ou a proteção social, e impedindo a recuperação e a construção de capacidades para responderem a novos choques (Nações Unidas, 2022; Banco Mundial, 2022).

Os efeitos da guerra da Ucrânia que se seguiram à pandemia, nomeadamente com o aumento dos preços de alimentos e energia, disrupção acrescida nas cadeias de fornecimento, maior volatilidade dos mercados financeiros e o aumento das taxas de juro, juntam-se agora a outros fatores de endividamento. Em média, os países desenvolvidos utilizam 3,5% das suas receitas para pagar juros da sua dívida, enquanto os países menos avançados despendem 14% das receitas para esse fim (Nações Unidas, 2022). Em 2021, os países de rendimento baixo e médio-baixo gastaram 27,5% dos seus orçamentos com o serviço da dívida, um número que corresponde ao dobro da despesa com a educação, quatro vezes a despesa com a saúde e quase 12 vezes a despesa com a proteção social (Oxfam, 2022). Estima-se que aproximadamente 60% dos

<sup>18</sup> A média da dívida total dos países de rendimento baixo e médio aumentou cerca de 9 pontos percentuais do PIB durante o primeiro ano da pandemia (2019–2020) em comparação com um aumento médio de 1,9 ponto percentual ao longo de toda a década anterior (Banco Mundial, 2022).

<sup>19</sup> Dados preliminares, em outubro de 2022 (CAD-OCDE, 2022c). Esta afetação de fundos não impediu, contudo, uma desigualdade gritante da vacinação em termos mundiais: em julho de 2022, 72% das pessoas em países de rendimento elevado tinham recebido pelo menos uma dose da vacina contra a COVID-19, em comparação com apenas 21% nos países de rendimento baixo (PNUD, 2022).

PMA e outros países de rendimento baixo estejam atualmente classificados como em alto risco ou em situação de sobre-endividamento, o dobro da percentagem de 2015 (Nações Unidas, 2022).

Neste contexto, as iniciativas internacionais relativas ao alívio da dívida, em 2020 e 2021, revelaram-se insuficientes, uma vez que se focaram muito mais em suspensões temporárias do serviço da dívida do que na reestruturação, para além de abrangerem essencialmente dívida de credores públicos e pouca ou nenhuma participação dos credores privados, os quais são cada vez mais relevantes <sup>20</sup>. A iniciativa mais importante durante a pandemia foi a Iniciativa para a Suspensão do Serviço da Dívida do G20 (*Debt Service Suspension Initiative - DSSI*), com um carácter temporário de emergência, que posteriormente deu lugar ao Quadro Comum (*Common Framework for Debt Treatments*), sob críticas de pouca adequação aos países mais pobres e grande lentidão dos processos <sup>21</sup>.

A comunidade internacional tem especial responsabilidade na implementação de compromissos financeiros há muito afirmados e na formulação de pacotes de estímulo e recuperação económica que incluam o apoio aos países mais vulneráveis, bem como na implementação de programas globais que reduzam as desigualdades mundiais (p. ex. no acesso à vacinação contra a COVID-19). Os países mais desenvolvidos, as instituições financeiras internacionais (IFI) e outros financiadores globais podem tomar **medidas adicionais de mitigação dos efeitos das crises em curso**. A remoção de obstáculos de acesso a financiamento e a melhoria de

<sup>20</sup> A composição do stock da dívida dos PMA, por exemplo, mudou significativamente durante a última década, com uma proporção cada vez maior de dívida a credores privados e a credores bilaterais “não tradicionais (particularmente a China) (UNCDF e OCDE, 2020). Só em 2022, os países de rendimento baixo deverão ter de pagar serviços da dívida no valor de 53 mil milhões USD (Ahmad e Carey 2022a).

<sup>21</sup> Para uma análise detalhada desta questão, ver “**Fix the Common Framework for Debt Before It Is Too Late**”, Center for Global Development Blog, 18.01.2022; ou “**Are we ready for the coming spate of debt crises?**”, World Bank Blog, 28.03.2022.

condições para esse financiamento – por exemplo financiamento de emergência concessional e livre de condições disponibilizado pelas IFI, para ajudar os países a proteger as populações do aumento dos preços e as despesas sociais –, um renovado enfoque dos financiamentos na redução das desigualdades e o alinhamento dos fundos com os ODS, bem como a disponibilização de uma redução abrangente da dívida, estão entre alguns caminhos

propostos para que os financiamentos se tornem mais equitativos e possam responder aos efeitos das múltiplas crises (Nações Unidas, 2022). Para além dos desafios acrescidos, existe também uma oportunidade para “construir de novo melhor” (*build back better*), apoiando transformações estruturais na direção de um desenvolvimento mais sustentável, inclusivo e resiliente, tendo a Agenda 2030 como bússola.

---

Caixa 2

## Uma nova Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento?

As três Conferências Internacionais das Nações Unidas sobre Financiamento do Desenvolvimento realizadas constituíram momentos fundamentais de definição de consensos a nível multilateral e do rumo a seguir no financiamento do desenvolvimento à escala global.

A primeira (2002), realizada no seguimento da crise na Ásia, deu origem ao chamado Consenso de Monterrey, onde se reafirmaram os compromissos internacionais de ajuda ao desenvolvimento, se reconheceu a necessidade de liderança dos países nos seus processos de desenvolvimento, a importância de mobilizar recursos internos e de uma boa gestão pública. A segunda (2008), realizada em Doha, e marcada pela crise financeira, enfatizou a importância das parcerias para o desenvolvimento sustentável.

A terceira (2015) estabeleceu a Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), que pretendeu forjar uma nova parceria global para o desenvolvimento sustentável, enfatizando o aumento e reforço de parcerias multi-atores. Ligada aos meios de implementação na Agenda 2030, a AAAA estabelece parâmetros sobre financiamentos, internos/na-

cionais e externos/internacionais, públicos, privados e mistos, e engloba a cooperação numa grande diversidade de questões, como a tecnologia, ciência, inovação, comércio e reforço de capacidades.

Numa altura em que o financiamento do desenvolvimento enfrenta desafios sem precedentes devido à confluência dos efeitos da crise pandémica e da guerra na Ucrânia, seria importante assegurar que não existe regressão nos compromissos do passado e que os esforços da comunidade internacional se reúnam em torno de soluções para apoiar os países mais pobres e vulneráveis, de reformas na governação económica global e de orientações para responder a questões como o aumento do endividamento público, os fluxos ilícitos de capital e a evasão fiscal, a liquidez global e a instabilidade financeira. A sociedade civil tem apelado à realização da 4ª Conferência sobre Financiamento do Desenvolvimento, existindo perspectivas de que tal se possa concretizar em 2024.

Num outro contexto, foram organizadas diversas conferências internacionais para avançar com uma resposta à pandemia e à invasão da Ucrânia. Estas poderão servir de alavanca para a estabilidade da APD ao longo do tempo, mas não substituem a necessidade de um outro momento em que se revise o mandato do financiamento do desenvolvimento, e considerando os novos paradigmas introduzidos pelas diversas crises.

## 1.3. Principais tendências da ajuda ao desenvolvimento

O alargamento e aprofundamento dos desafios de desenvolvimento, aos quais corresponde um aumento das necessidades de financiamento, exige a mobilização de fontes adicionais (muito além da APD) e o contributo de vários setores e políticas (muito além da cooperação para o desenvolvimento). Assistimos a uma complexificação das políticas, sistemas e arquitetura da própria ajuda ao desenvolvimento, acrescentando novos desafios à sua quantidade, qualidade e integridade, pelo que destacamos aqui algumas dessas transformações em curso.

### *— Diversificação de fontes e instrumentos de financiamento*

O peso da APD no financiamento do desenvolvimento tem diminuído, dada a diversificação de fontes de financiamento. Os financiamentos dos doadores não-membros do CAD, os investimentos de impacto social, o crescimento de vários fluxos privados, as organizações filantrópicas<sup>22</sup>, os fundos verticais globais ou os fundos climáticos, que são tanto doador como beneficiário, e

outros instrumentos vieram diversificar as fontes de financiamento e complexificar o sistema.

### *— Novos doadores e fragmentação dos atores*

À profusão de fontes e instrumentos, corresponde igualmente uma fragmentação dos atores e intervenções. O aumento do número e importância de países que são simultaneamente doadores e recetores de ajuda ao desenvolvimento, alterou a arquitetura global de governação da cooperação para o desenvolvimento e, trazendo-lhe mais recursos financeiros, gerou igualmente novos desafios. O crescimento de organizações filantrópicas (algumas com orçamentos maiores do que Estados), o reforço do papel das IFI no financiamento do desenvolvimento, ou ascensão de vários atores no panorama da cooperação Sul-Sul, alertam para uma diversidade enorme de formas de atuação, perspetivas e prioridades<sup>23</sup>. Apesar de os desafios serem cada vez mais partilhados e comuns à maioria dos países, a cooperação entre todos para a definição de regras e de agendas globais torna-se, portanto, cada vez mais desafiante e complexa.

<sup>22</sup> É interessante verificar que a OCDE inclui, para além dos países, a análise da ajuda de mais de 40 organizações filantrópicas privadas na sua publicação sobre os Perfis de Cooperação para o Desenvolvimento em 2021 (ver OCDE, 2022d).

<sup>23</sup> Esta tendência está ligada também a um aumento heterogeneidade e diferenciação cada vez maior entre países em desenvolvimento. Por um lado, há um aumento da influência global e importância económica de vários PED (designados de economias emergentes) e de estruturas de governação global onde estes têm maior peso decisório (como o G20); por outro lado, os países mais pobres, frágeis e vulneráveis encontram dificuldades acrescidas em fazer ouvir a sua voz e defender as suas prioridades, mesmo no quadro dos países em desenvolvimento.



### ***–Coordenação e monitorização mais difíceis, mas também mais necessárias***

Esta complexificação torna também a gestão e coordenação da ajuda muito mais difíceis, quer entre os vários atores/doadores, quer – e principalmente – para os países designados de recetores ou parceiros. Neste contexto, a agenda da eficácia da ajuda ao desenvolvimento, acordada internacionalmente, poderá perder importância e será cada vez mais difícil de monitorizar <sup>24</sup>.

A fragmentação do sistema, num contexto de crescimento do tipo e peso de doadores que não obedecem a quaisquer sistemas de monitoria ou de controle democrático, bem como de instrumentos que assentam em regras menos apertadas de controlo e monitorização, tornam as questões da transparência e de monitorização dos fluxos e dos impactos ainda mais importantes (Oliveira, Proença e Cavaco, 2022).

### ***–A ajuda ao desenvolvimento como projeção de desígnios geopolíticos e económicos***

Na evolução das políticas dos países doadores e provedores de cooperação para o desenvolvimento <sup>25</sup>, verifica-se, cada vez mais, a assunção da ajuda ao desenvolvimento como expressão da projeção de influência geopolítica e/ou de promoção de interesses económicos.

A ascensão de novos provedores de cooperação para o desenvolvimento veio generalizar a narrativa dos benefícios mútuos, através da prossecução de estratégias que combinam uma mistura, por vezes difícil de delimitar, entre instrumentos de ajuda ao desenvolvimento, investimento, comércio, internacionalização da economia, etc. Já em alguns doadores, nomeadamente europeus, verificam-se reflexos ao nível da organização institucional e da reflexão sobre o papel desempenhado pelas agências de cooperação para o desenvolvimento (p. ex. com a absorção ou fusão entre pastas ministeriais da cooperação para o desenvolvimento e da economia, e/ou do comércio, exprimindo mais abertamente essa ligação).

Um aspeto preocupante é a utilização da ajuda ao desenvolvimento como “moeda de troca” na prossecução de interesses de segurança, de acordos comerciais ou de gestão de fluxos migratórios, condicionando a concessão de ajuda a esses interesses. Fruto da crescente multipolaridade e projeção de influência, vários países recetores de ajuda ao desenvolvimento tornaram-se também um dos palcos centrais dos interesses e competição entre várias potências.

Assim, se o facto da ajuda ao desenvolvimento ganhar importância como estratégia geopolítica pode ser importante para o reforço (institucional, financeiro, político) da relevância da cooperação para o desenvolvimento no quadro das várias políticas e agendas, por outro lado, implica riscos acrescidos de instrumentalização da ajuda e de subversão da sua finalidade primordial.

### ***–A APD concentra-se cada vez mais em certas áreas e setores, sem garantia de adicionalidade e previsibilidade.***

No contexto de alargamento dos desafios e necessidades de desenvolvimento, a APD, em particular, tem sido chamada a direcionar-se para um conjunto cada vez mais vasto de áreas. Sendo os recursos limitados e não existindo grande crescimento dos orçamentos públicos nesta área, é importante ter em atenção a questão da adicionalidade, uma vez que parte dos recursos que deveriam ser “novos e adicionais” são provenientes dos orçamentos da ajuda ao desenvolvimento.

<sup>24</sup> A este propósito, consultar Brown, S. (2020), **The Rise and Fall of the Aid Effectiveness Norm**, *The European Journal of Development Research*, volume 32; e **Aid effectiveness revisited: why a new discourse on aid effectiveness is needed**, Jon Lomoy blog, 19.01.2021.

<sup>25</sup> Optou-se pela designação “provedores de cooperação para o desenvolvimento” [*development cooperation providers*] dado um conjunto de países também denominados de “doadores não tradicionais” tenderem a rejeitar a designação de “doadores de ajuda ao desenvolvimento”.

O combate às alterações climáticas é um exemplo demonstrativo, na medida em que a emergência climática tem determinado um aumento da APD direcionada a essa área. Não existindo um aumento considerável nos orçamentos da APD, muitos dos fundos da ajuda para fins climáticos não são “novos e adicionais” (como estabelecido no Acordo de Paris), podendo estar a ser alocados em detrimento de fundos para ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento centrados na redução da pobreza, no desenvolvimento humano e nos setores sociais <sup>26</sup>. Pode também existir a possibilidade de a ambição climática impulsionar os próprios orçamentos da ajuda ao desenvolvimento no futuro, embora uma fusão dos orçamentos e esforços nas duas áreas não contribua para a concretização de nenhuma destas agendas (Ahmad e Carey, 2022b).

Além disso, num contexto de incerteza generalizada, em que a APD é chamada para a resposta ao surgimento de várias crises – como a pandemia ou a guerra na Ucrânia –, existe o risco de aumento da discricionariedade, com a reafecção constante de fundos já escassos para as prioridades consideradas mais urgentes em cada momento, sem que existam fluxos realmente novos e adicionais. Para os países recetores ou parceiros da cooperação, isto traduz-se numa menor previsibilidade da ajuda, afetando as suas capacidades de planeamento do desenvolvimento.

### ***Os debates sobre o conceito de APD e a contabilização do contributo para o desenvolvimento***

Nas últimas décadas, assume também relevância o debate sobre a “modernização” e clarificação do conceito de APD, com várias alterações realizadas, nos últimos anos, por acordo dos membros do CAD-OCDE. Algumas dessas mudanças resultam da pressão de vários países doadores para alargamento das ações que podem ser contabilizadas, como as regras de elegibilidade sobre despesas de paz e segurança, no sentido de reconhecer o papel desempenhado por atores militares no desenvolvimento (2016), ou a clarificação das regras sobre a inclusão dos custos com refugiados no país doador (2017).

Outras são de carácter mais técnico, ajustando o conceito para uma maior correspondência com os fluxos reais, como é o caso da contabilização em *grant equivalent*, desde 2018, tendo também havido um acordo para a contabilização do alívio à dívida nesta base, em 2020. Nesta matéria, não existiu acordo sobre a contabilização dos instrumentos do setor privado.

Estes debates sobre o conceito têm exprimido, cada vez mais, uma pressão para a inclusão de fundos já existentes, que, passando a integrar a APD, aumentariam as estatísticas dos doadores, mas sem significar novas afetações de recursos a necessidades dos países parceiros. Em 2022, foi levantada a possibilidade de reporte dos Direitos de Saque Especiais (DSE) como APD. Se os membros do CAD chegarem a acordo sobre a forma de reporte, os cerca de 400 mil milhões de USD de DSE existentes nos bancos centrais de muitos doadores CAD poderão vir a integrar os números da APD <sup>27</sup>. Outro exemplo, mas resultante de decisão *ad hoc*, foi a contabilização da doação de excedentes de vacinas contra a COVID-19 como APD, contribuindo para aumentar os fluxos de APD de muitos doadores em 2021 (CAD-OCDE, 2022c) <sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, Dupraz-Dobias, Paula (2020). **Why climate funds may be ‘displacing’ lifesaving aid.** The New Humanitarian, 17.03.2020; e Kenny, Charles (2020). **On Aid and Climate, Don’t Make the Poor Pay Twice.** Comentário e Análise, Center for Global Development, 27.10.2020.

<sup>27</sup> Este exemplo diz respeito apenas à questão da contabilização da APD e não à relevância dos Direitos de Saque Especiais para o financiamento do desenvolvimento. Uma nova emissão de DSE permitiria reforçar a liquidez de países com dificuldades em responder às crises em curso. Em outubro de 2022, mais de 140 Organizações da Sociedade Civil (OSC) apelaram aos membros do FMI que votem favoravelmente a uma nova emissão de DSE (carta disponível em: <https://bit.ly/3Xacc38>).

<sup>28</sup> Cerca de um terço das vacinas reportadas como APD corresponderam a excedentes internos dos doadores. Além disso, tendo-se aplicado o preço médio pago pela COVAX, alguns doadores puderam contabilizar doações e aquisições de vacinas a um preço mais elevado do que realmente despenderam.

Cerca de um terço das vacinas reportadas como APD corresponderam a excedentes internos dos doadores. Além disso, tendo-se aplicado o preço médio pago pela COVAX, alguns doadores puderam contabilizar doações e aquisições de vacinas a um preço mais elevado do que realmente despenderam.

Paralelamente, verifica-se um esforço de captar o contributo abrangente para o financiamento do desenvolvimento, o que tem originado um trabalho relevante de definição e implementação de novas medidas estatísticas – como a Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) –, que continuará a aprofundar-se.

### ***\_Crescimento dos instrumentos ligados ao setor privado***

Os últimos anos foram palco de uma proliferação de novos mecanismos que permitem a mobilização de fundos do setor privado através de fluxos públicos, na forma de Instrumentos do Setor Privado (ISP).

A OCDE acordou numa nova forma de reporte destes mecanismos em 2018, mas que se pretende ainda preliminar, já que permite margem a diversas interpretações do que é financiamento para o desenvolvimento. A criação destes novos mecanismos deveria implicar um maior escrutínio sobre o valor acrescentado que trazem ao desenvolvimento, nomeadamente em Países Menos Avançados, bem como sobre o impacto que possam vir a ter ao nível da sustentabilidade da dívida de países parceiros. Não obstante estas dúvidas, os ISP não estão sujeitos a sistemas de controlo e escrutínio apertados e continuam a ser um recurso, cada vez mais recorrente, de diversos países doadores.

### ***\_A “localização” do desenvolvimento e da ajuda***

A tendência de localização conheceu um impulso importante pelo menos desde a Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005), que salientava as questões da apropriação e utilização dos sistemas dos países parceiros da ajuda como condições necessárias para aumento do impacto. A

tendência tem-se exprimido, por um lado, numa reformulação de competências e transferência de responsabilidades, competências, instrumentos e capacidades de decisão e implementação para as representações e delegações dos doadores no terreno e, por outro lado, num enfoque maior na capacitação local, no apoio setorial a nível local e no financiamento a atores diversos a nível local, nos países parceiros. O crescimento de atores diversificados da cooperação, como as organizações filantrópicas, também contribuiu para o aumento de fundos e ações canalizadas para organizações locais.

Parte dessa localização da ajuda é ainda virtual. Por exemplo, para contornar a reformulação das regras de financiamento no sentido de apoiar organizações locais, várias organizações internacionais da sociedade civil, registaram-se localmente, passando legalmente a fazer parte dessa categoria. Além disso, o período mais agudo da pandemia originou uma paragem ou lentidão acrescida em muitas das ações que decorriam nos países, devido à retirada de recursos humanos e atores internacionais da cooperação, demonstrando que criação de capacidades e a transferência da gestão e/ou poder decisório para o nível local não estavam asseguradas. No entanto, por outro lado, obrigou a que alguns países doadores criassem formas inovadoras de trabalhar com atores locais à distância.

É cada vez mais reconhecido que uma transformação efetiva implica que os fundos e ações devem, o mais possível, ser liderados, geridos e implementados localmente. Para além desta, outra razão está subjacente: a necessidade de os sistemas de cooperação para o desenvolvimento terem maior adaptação e flexibilidade, a nível estratégico e organizacional, num processo de agilização e desburocratização que permita e uma capacidade de resposta maior e mais rápida às grandes mudanças em curso. Assim, vários doadores têm anunciado um aumento do financiamento direto a organizações locais <sup>29</sup>, e verifica-se uma transferência crescente de fundos e competências para atores locais por parte de organizações diversas de cooperação para o desenvolvimento (nomeadamente da sociedade civil). A Recomendação do CAD sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária, aprovada em 2021, é demonstrativa desta tendência, preconizando o reforço do apoio direto dos doadores às organizações da sociedade civil locais.

### ***A digitalização do desenvolvimento e da cooperação***

A transformação digital é, cada vez mais, reconhecida como um elemento fundamental de processos de desenvolvimento inclusivos e sustentáveis. Os efeitos das desigualdades e da exclusão digital ficaram ainda mais expostos durante a pandemia, em que foi evidente a desvantagem daqueles que não tinham acesso a estes meios. A eliminação dessas disparidades e a transição digital em todos os setores, particularmente nos países mais pobres e vulneráveis, exigirá uma mobilização de recursos que implica o envolvimento e apoio dos parceiros de desenvolvimento.

Acresce ainda o desafio de digitalização da própria cooperação para o desenvolvimento, com os vários intervenientes dos doadores e provedores de ajuda a terem de adaptar os seus sistemas de cooperação para responder à necessidade de aumentarem a eficácia e impacto das suas ações.

Nesse sentido, a cooperação em todos os setores – e de forma evidente na área da educação e da saúde – terá de incorporar novas tecnologias e formas de atuação.

### ***A agenda dos bens públicos globais***

A importância crescente da agenda dos bens públicos globais e sua governação, com impactos também no plano do financiamento, é uma tendência que se reforçará nos próximos anos. Embora a delimitação não esteja ainda consolidada em termos concetuais, alguns bens comuns requerem claramente respostas mais concertadas a nível mundial. A área ambiental e climática tem sido aquela com maiores avanços, mas durante a pandemia, a saúde global emergiu também como uma questão relevante.

A resposta à COVID-19 gerou aprendizagens, tanto sobre o que foi possível atingir em termos de mobilização coletiva, como também na identificação das lacunas e falhas que impediram respostas partilhadas e fundadas na cooperação (e não na competição). Nomeadamente, as vacinas não foram encaradas como um bem público global, o que resultou em grandes desigualdades mundiais. O esforço global de combate à pandemia poderá ser convertido num investimento mais alargado e abrangente nos sistemas de saúde, que preconize a saúde global como bem comum e que possa responder às múltiplas necessidades nesta área.

<sup>29</sup> Por exemplo, a Agência norte-americana de desenvolvimento internacional (USAID) estabeleceu como objetivo direcionar, até 2025, 25% do financiamento para organizações locais.

Interligada com a necessidade de respostas globais para problemas globais, verifica-se a preponderância de fundos globais temáticos e também um aumento da proporção da ajuda através de instituições multilaterais de desenvolvimento, nos últimos anos. Sendo necessário progredir no sentido de uma governação cada vez mais abrangente, sistematizada e efetiva dos bens globais, a necessidade de reforço das organizações multilaterais e sua ligação com os Estados e os cidadãos estão entre as questões a debater e aprofundar.

### ***A necessidade de abordar as questões sistémicas***

Os desequilíbrios de poder a nível mundial alertam para os efeitos limitados da ajuda ao desenvolvimento, se não forem tomadas medidas coerentes e efetivas noutros setores, no sentido de reformar as políticas e regras vigentes, nos vários aspetos do sistema económico e do sistema de governação internacional.

A promoção de um desenvolvimento sustentável e equitativo exige a prossecução de políticas - a nível do comércio, da segurança, da agricultura e alimentação, das migrações, das finanças, etc. -, a nível global, regional e nacional, que não prejudiquem os objetivos de desenvolvimento, mas antes contribuam para estes. No entanto, verifica-se pouca atenção ou capacidade de chegar a acordo na forma de abordar os desequilíbrios dos sistemas alimentares mundiais ou do sistema de comércio, os sistemas fiscais internacionais ou questões sistémicas que impedem os PED de financiarem o seu desenvolvimento, como p. ex. os fluxos financeiros ilícitos.

A secção sobre os meios de implementação da Agenda 2030 salienta a necessidade de coerência das políticas e define uma mistura interdependente de recursos financeiros, transferência e desenvolvimento tecnológico, reforço de capacidades, comércio e globalização inclusiva e equitativa, integração regional, sustentados pela criação de ambientes nacionais favoráveis para a concretização dos ODS. Contudo, é praticamente omissa na necessidade de alterar as condições e estruturas de governação global, nomeadamente nos organismos que tomam decisões cruciais para o financiamento do desenvolvimento.

Estas tendências colocam grandes desafios aos atores da cooperação para o desenvolvimento, sejam eles públicos, privados ou da sociedade civil, alertando para a necessidade de refletir sobre a forma como se posicionam e quais as estratégias a seguir para prosseguirem os objetivos de desenvolvimento. Cada vez mais, é importante que os doadores definam de forma clara e previsível qual o caminho, as prioridades, as modalidades e instrumentos que pretendem utilizar para concretizar o seu contributo para o desenvolvimento global, e quais as capacidades e mudanças necessárias para os utilizar da forma mais eficaz, sustentável e transformadora possível.

## O contributo da Cooperação Portuguesa

### 2.1. Características e tendências da APD Portuguesa

#### 2.1.1. A APD portuguesa face aos compromissos internacionais

À medida que os desafios orçamentais se tornam mais prementes – em resultados das múltiplas crises em curso, incluindo os efeitos da pandemia e da guerra na Ucrânia – poderá existir uma maior pressão sobre os fluxos de ajuda ao desenvolvimento em muitos países doadores e provedores de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, a tentação de aplicar o argumento da “qualidade versus quantidade” é errónea, pois o enfoque nas duas vertentes é essencial para um contributo sustentado e eficaz para o desenvolvimento global. O financiamento público internacional para o desenvolvimento será cada vez mais importante no futuro, tendo em consideração a magnitude dos desafios globais, e tal como comprovado pelas mais recentes crises.

A União Europeia continua a ser, no seu conjunto (instituições da UE e Estados membros), o maior doador de APD. A APD coletiva da UE correspondeu a 0,50% do RNB em 2020 e a 0,49% em 2021, o que está consideravelmente acima da média dos restantes membros do CAD, a qual representou 0,26% do RNB em 2021 (UE, 2022a). No entanto, apenas quatro países da UE cumprem o objetivo de afetar 0,7% do seu RNB à ajuda ao desenvolvimento<sup>30</sup>. Apesar da grande resiliência da APD em períodos de crise, na maioria dos países os níveis de APD não têm

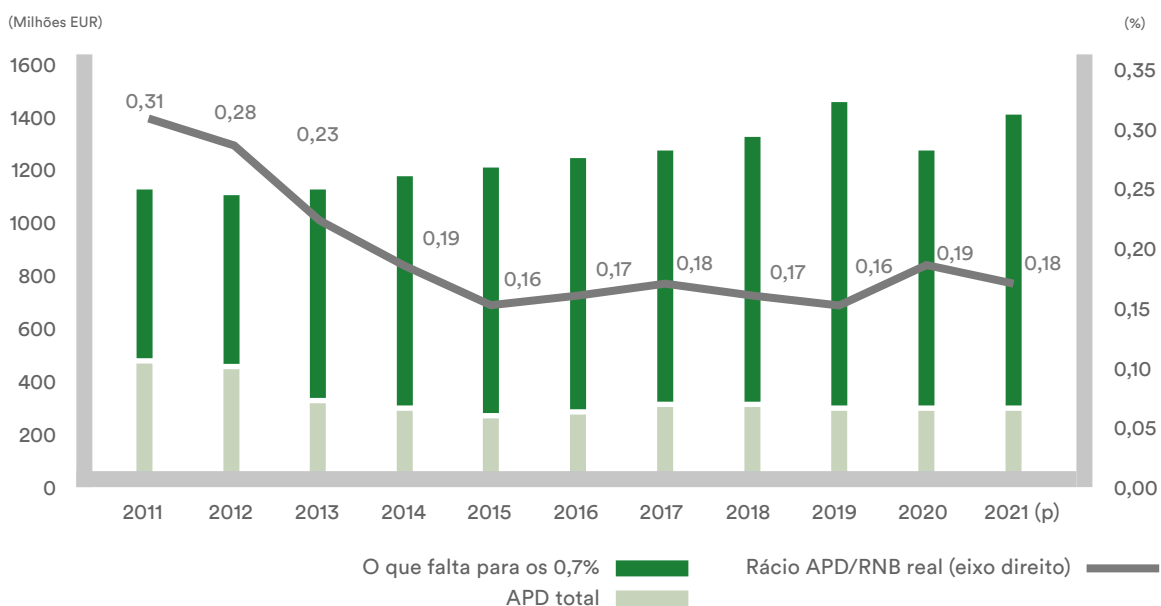
acompanhado o crescimento do rendimento nacional bruto em tempos de recuperação económica, pelo que o Conselho da UE tem vindo a apelar a que os Estados membros tomem medidas concretas e urgentes para atingirem as metas a que se propuseram até 2030 (0,7% APD/RNB e entre 0,15% e 0,20% APD/RNB para os PMA)<sup>31</sup> (UE, 2022a). Na realidade, considerando que 1970 foi o primeiro momento em que países doadores se comprometeram com esta meta (a qual foi escalonada para o ano 2000, depois para 2015 e agora para 2030), identifica-se um atraso no seu cumprimento de várias décadas.

<sup>30</sup> Luxemburgo, Suécia, Alemanha e Dinamarca, aos quais se junta, se considerarmos os doadores do CAD-OCDE, a Noruega (dados preliminares de 2021).

<sup>31</sup> De realçar que os compromissos diferem entre os Estados membros: aqueles que aderiram à UE antes de 2002 comprometem-se com 0,7% APD/RNB, enquanto aqueles que se juntaram posteriormente se regem pela meta de 0,33%.

### Evolução da APD portuguesa e compromisso internacional, 2011-2021

Figura 4 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

A APD portuguesa encontra-se longe dessas metas. Desde 2014 que a APD não excede os 0,20% do RNB, situando-se, nos dois últimos anos, em 0,19% e 0,18% do RNB, respetivamente (**Figura 4**). Analisando as tendências de médio-prazo, o período entre 2005 e 2010 correspondeu a uma combinação entre aumento do volume de APD e crescimento do RNB, pelo que o rácio APD/RNB se manteve acima dos 0,20%. A este seguiu-se um período, entre 2011 e 2015, em que houve um decréscimo acentuado da APD (de 508,2 milhões EUR em 2011, para 277,5 milhões EUR em 2015), que só não se refletiu mais no rácio APD/RNB porque a crise existente teve

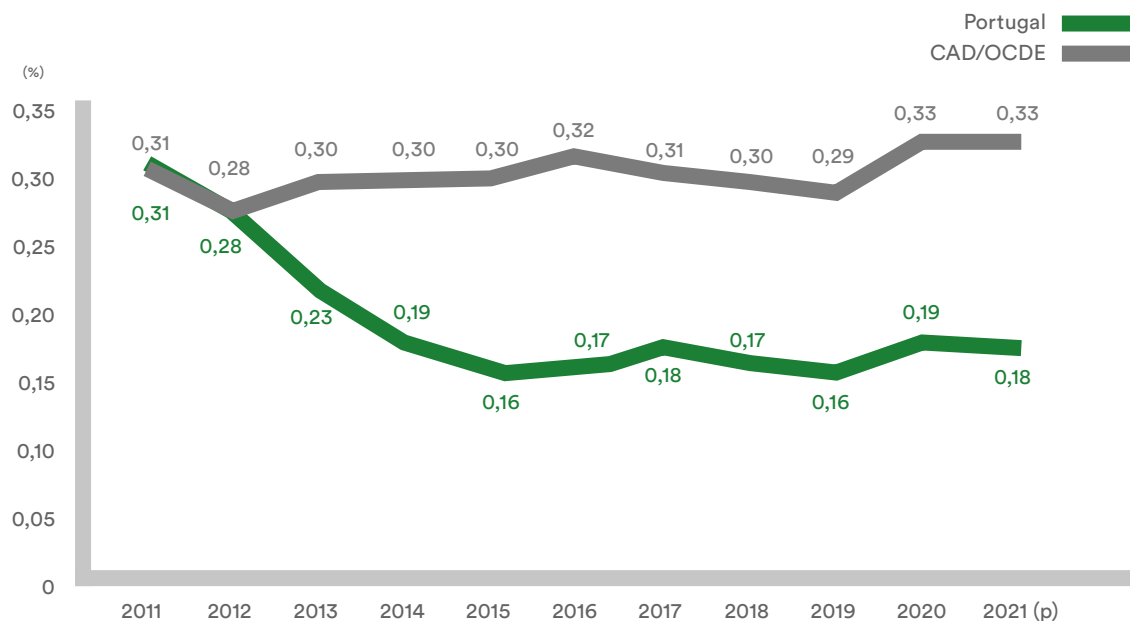
também impacto no rendimento nacional. A trajetória divergente em relação à média do CAD-OCDE teve início, exatamente, em 2011 - ano em que a APD Portuguesa se situava em 0,31% do RNB, em linha com os doadores CAD-OCDE (**Figura 5**).

Apesar do aumento ligeiro e progressivo do volume da APD entre 2016 e 2021 <sup>32</sup>, o *gap* para chegar à meta de 0,7%, em termos de volume, foi-se tornando maior, uma vez que o RNB continuou a crescer em período de recuperação económica.

<sup>32</sup> A APD passou de 309,79 milhões EUR, em 2016, para 369,86 milhões EUR, em 2021, com uma descida apenas no ano de 2018.

### Evolução do rácio APD/RNB, CAD-OCDE e Portugal, 2011-2021

Figura 5 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



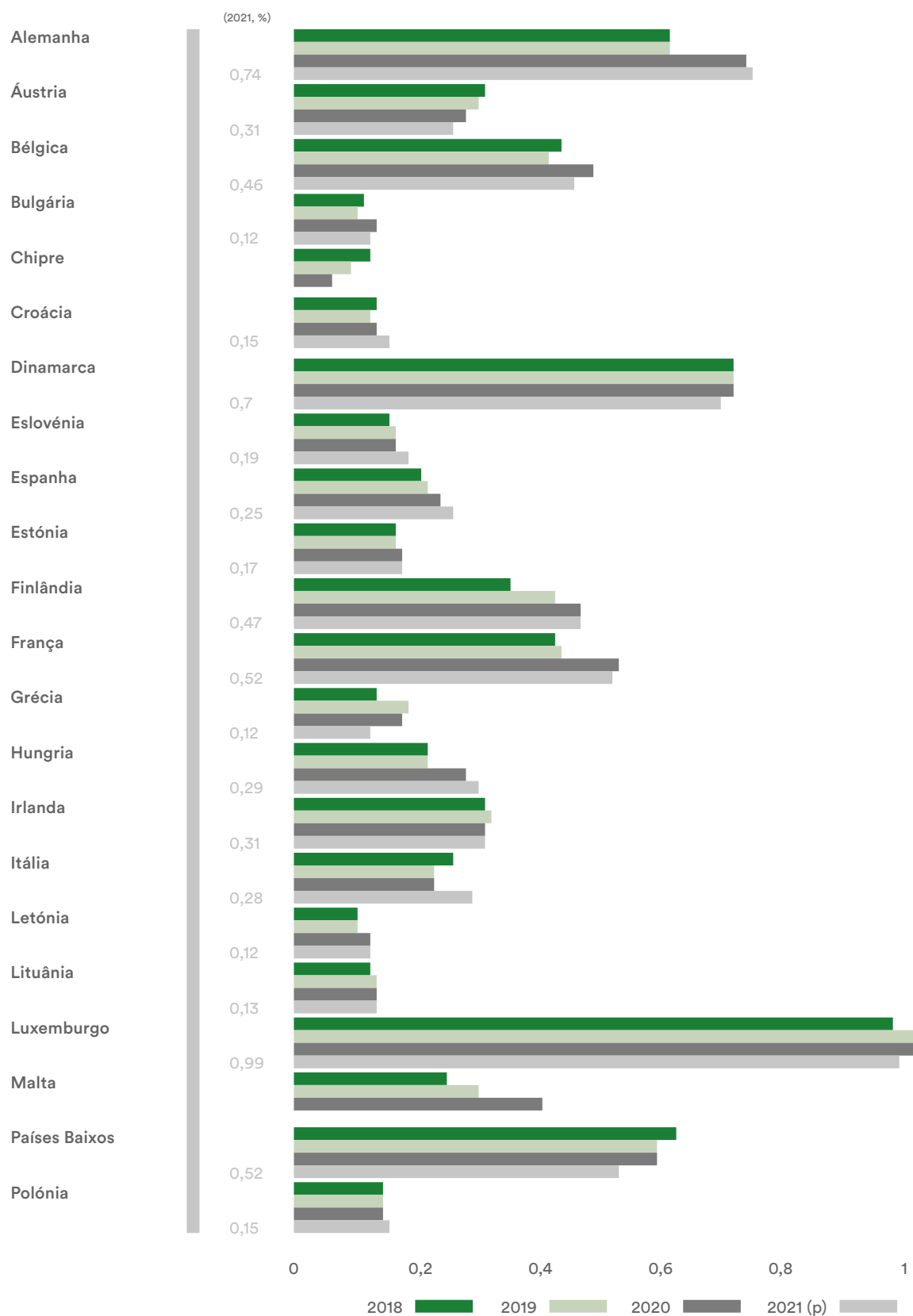
Nota: Dados em *cash flow*, com base nos desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

Comparando com os outros Estados membros da UE, o volume da APD portuguesa em percentagem do RNB situa-se ao nível dos países do alargamento (UE-13), estando abaixo da maioria dos restantes países, pois se compararmos com os países UE-15, só a Grécia apresenta um rácio APD/RNB mais baixo (**Figura 6**). Comparando com a totalidade dos doadores do CAD-OCDE (29 países), Portugal está em 24º lugar, quer no rácio APD/RNB quer em montantes absolutos.



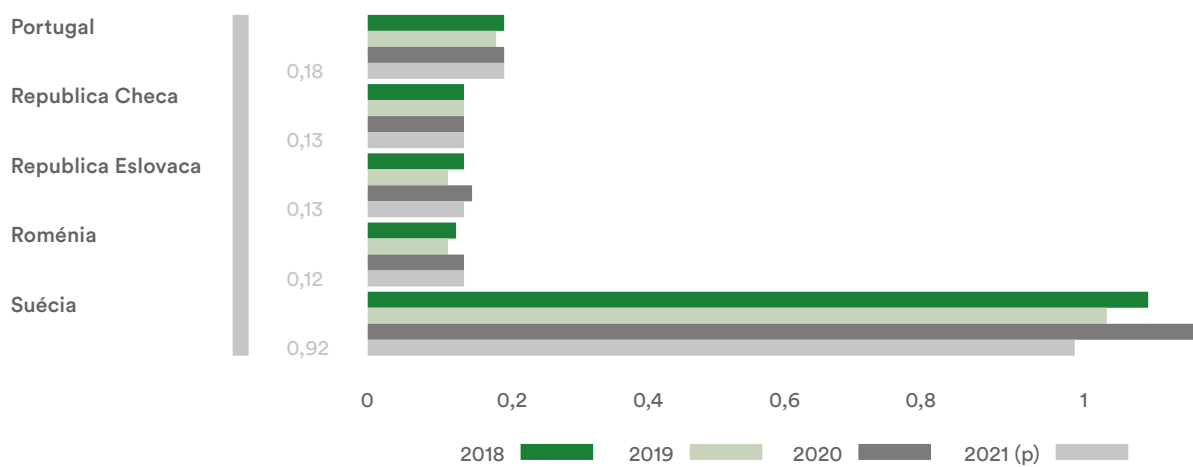
## Comparação do Rácio APD/RNB dos 27 Estados membros da UE, 2018-2021

Figura 6 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE.



### Comparação do Rácio APD/RNB dos 27 Estados membros da UE, 2018-2021

Figura 6 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE.



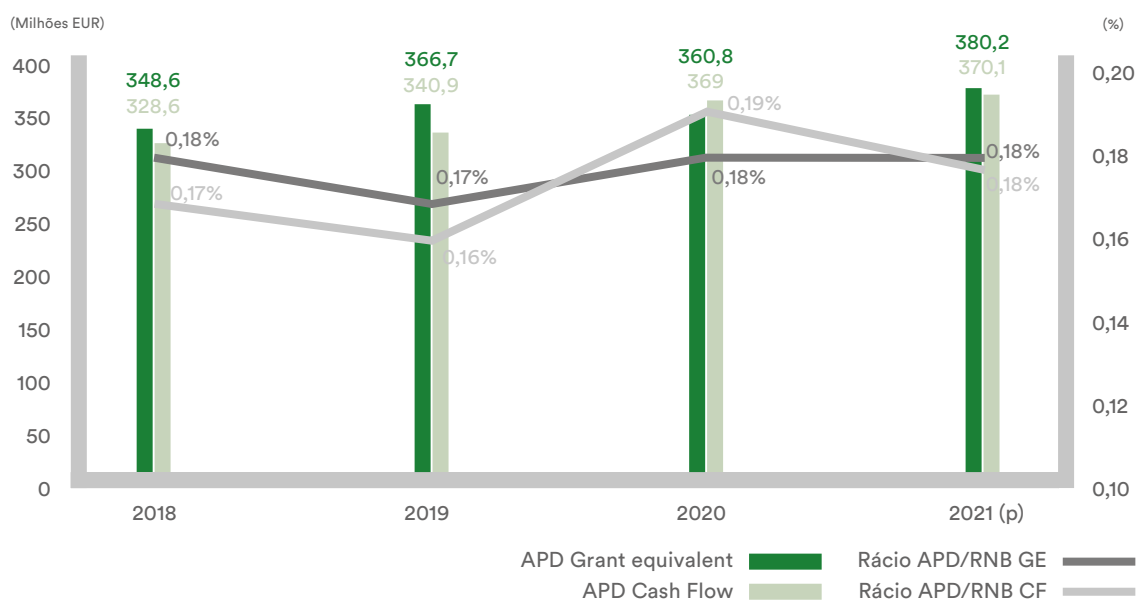
Nota: Valores apresentados apenas para 2021, dados preliminares.

A contabilização em *grant equivalent*, desde a APD de 2018 (ver Nota Técnica) impacta a leitura final do volume e percentagem da ajuda portuguesa (Figura 7). No caso de Portugal, verifica-se que uma oscilação que reflete o peso relativo que o país atribui a linhas de crédito/empréstimos. Certas análises têm sido críticas deste novo método de contabilização da APD, não pelo intuito de auferir o verdadeiro esforço do doador, mas porque as taxas de desconto

atribuídas a priori a países parceiros são consideradas substancialmente elevadas para o verdadeiro risco por parte do doador, inflacionando desta forma o seu esforço e, por conseguinte, respetivo valor da APD (CONCORD, 2022b). Parte da crítica a esta nova metodologia de contabilização da APD está também relacionada com o facto de, indiretamente, poder incentivar os países doadores a recorrer a empréstimos em detrimento de subvenções.

### Comparação da APD e rácio APD/RNB por medida (cash flow e grant equivalent), 2018-2021

Figura 7 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021. GE = Grant Equivalent; CF = Cash Flow

É importante que Portugal continue a defender e reafirmar a meta global de 0,7% do RNB, a nível nacional e internacional, na medida em que isso exprime a relevância conferida ao compromisso político para com os países parceiros e para com o desenvolvimento global. No entanto, reconhecendo as limitações financeiras nacionais, as tendências do passado e as perspetivas de evolução futura, seria ainda mais importante a definição de um compromisso de aumento progressivo dos fluxos financeiros públicos para o desenvolvimento e a concretização de um calendário concreto e realista para esse crescimento da APD. Esta tem sido uma recomendação do CAD-OCDE, nos vários exames à cooperação portuguesa, o qual está formalizado, na generalidade, na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030), mas sem concretização de metas ou calendário.

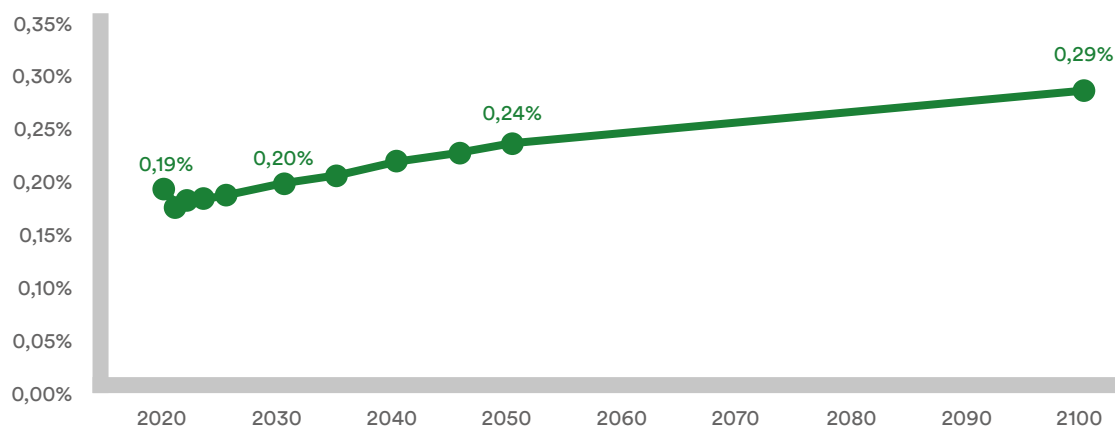
A manterem-se as tendências atuais de evolução da APD portuguesa, o crescimento será modesto, chegando aos 0,20% do RNB em 2030 (**Figura 8**).

O compromisso político relativamente a metas e o estabelecimento de metodologias concretas para o efetivar são, portanto, dois fatores essenciais para que essa calendarização de crescimento seja concretizada.

O Orçamento do Estado para 2023 prevê a duplicação do valor disponibilizado ao Camões, I.P., para apoio a “programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento” (Artigo 166.a). Refere também o dever de comunicação, ao MNE, por parte de cada ministério das verbas a afetar para atividades de cooperação, até 31 de Janeiro de 2023. Sendo este um avanço importante, será necessário aprofundar os mecanismos e metodologias de orçamentação e programação dos fundos canalizados para a cooperação, de forma a garantir que, nos próximos anos, este se torna num exercício mais consistente e direcionado para o cumprimento das medidas previstas na ECP 2030 e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal.

### Previsão da evolução da APD portuguesa, nas tendências atuais

Figura 8 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE; Projeções baseadas em dados APD/RNB portuguesa do período 2016-2021 (estes últimos sendo preliminares).



Nota: Os dados projetados são a média de duas funções comumente utilizadas para prever valores futuros, nomeadamente a regressão linear e o método Holt-Winters.

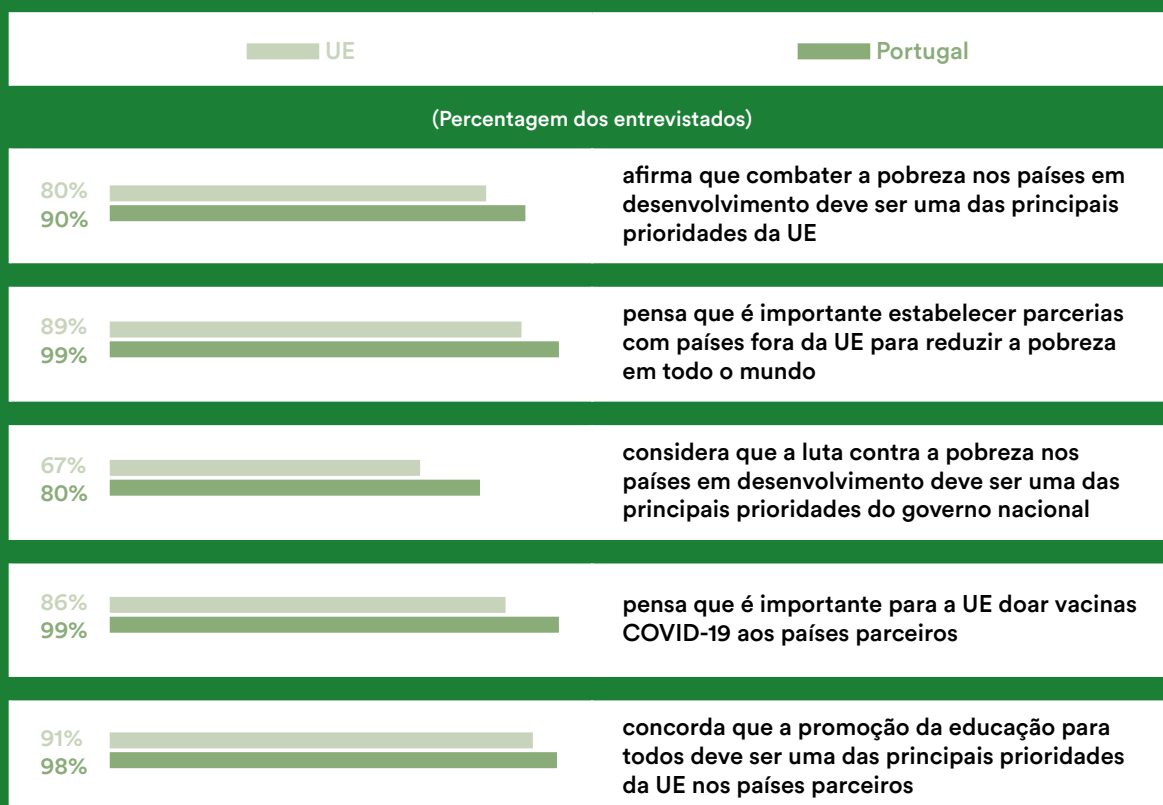
Para além de ser coerente com os valores e prioridades da política externa portuguesa, o investimento na ajuda ao desenvolvimento beneficia também da menor preponderância até agora, em Portugal, de movimentos contrários aos valores fundamentais e à solidariedade internacional, como acontece noutros países europeus. Com efeito, os dados demonstram que **o apoio da opinião pública portuguesa à cooperação para o desenvolvimento é considerável** (ver Caixa 3). Portugal é o país da UE onde a maior proporção de pessoas (99%) afirma ser importante estabelecer parcerias com países fora da UE para reduzir a pobreza em todo o mundo. Portugal ocupa também o primeiro lugar na UE (99%) em relação à importância de doar vacinas COVID-19 aos países em desenvolvimento e é

o terceiro país da UE onde mais entrevistados (98%) valorizam a promoção da educação nos países parceiros (CE,2022).

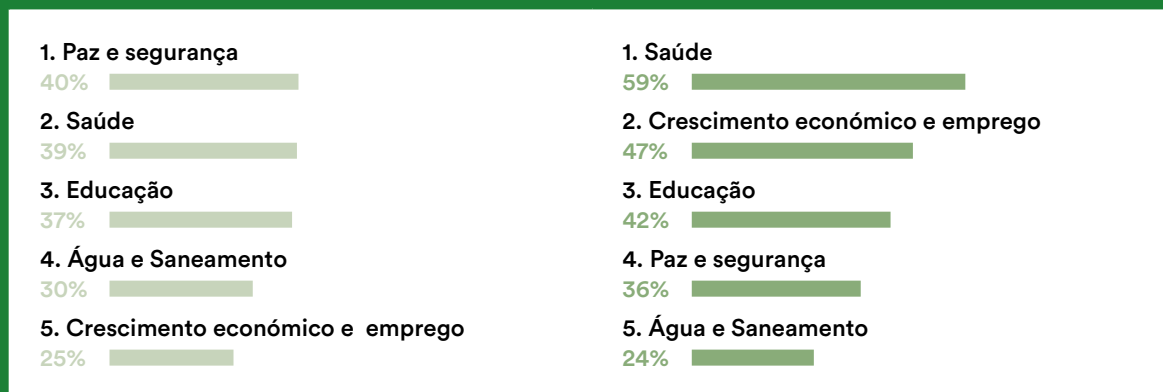
A perceção sobre a importância de combater a pobreza no mundo tem aumentado em toda a União Europeia ao longo da última década e acentuou-se com a pandemia, o que, em 2022, fez crescer a percentagem de pessoas que afirma que essa deve ser uma das principais prioridades quer da própria UE, quer dos seus governos nacionais. Portugal é segundo país da UE, a seguir à Espanha, onde mais entrevistados (80%) considera que o governo nacional deve incluir o combate à pobreza nos países em desenvolvimento nas suas prioridades, ficando muito acima da média da UE (67%) (CE,2022).

## O apoio da opinião pública à ajuda ao desenvolvimento

Resumo de resultados do Eurobarómetro sobre Cooperação para o Desenvolvimento, 2022



### Desafios mais prementes para o futuro dos países parceiros:



Fonte: CE, 2022.

## 2.1.2. A evolução na composição e características da APD portuguesa

### O crescimento da ajuda multilateral

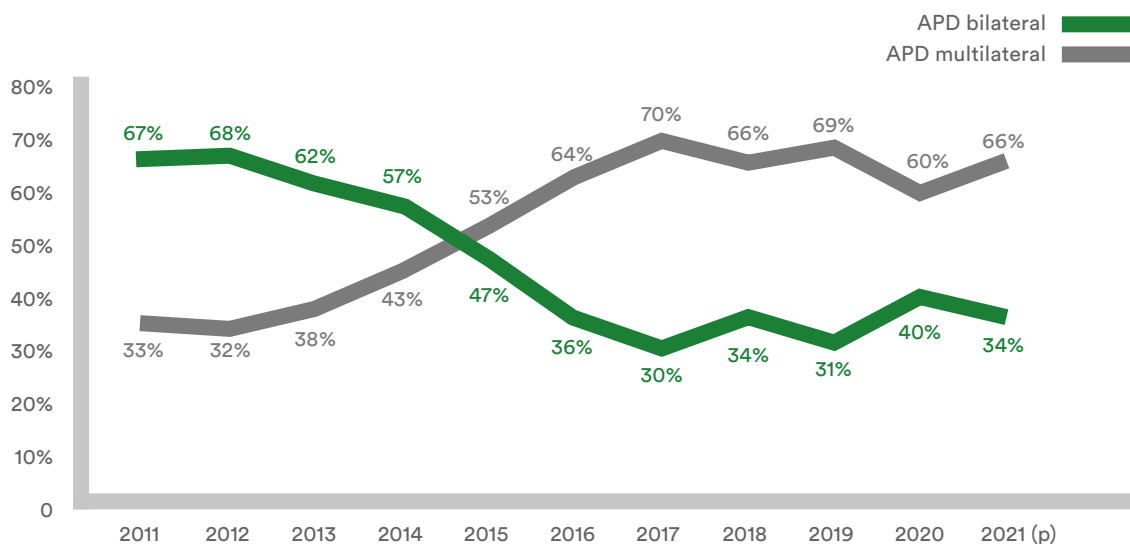
Até 2014, a cooperação portuguesa caracterizava-se por uma preponderância da ajuda bilateral face à multilateral, verificando-se uma inversão da tendência a partir desse ano. Em 2015, pela primeira vez, a ajuda multilateral excedeu a bilateral e esse caminho consolidou-se nos últimos anos – em 2021, 66% da APD portuguesa foi multilateral e 34% bilateral (Figura 9.1).

A justificação desta evolução ao longo da última década é mútua, ou seja, corresponde simultaneamente a um aumento da ajuda multilateral em volume – a qual passou de 166 milhões EUR em 2011 para 243 milhões EUR em 2021 – e a uma diminuição da ajuda bilateral, até mais acentuada, de 343 milhões EUR em 2011 para

127 milhões de EUR em 2021 (Figura 9.2). Só em 2020 se verificou uma ligeira recuperação da ajuda bilateral, devido ao apoio aos países parceiros na luta contra a pandemia de COVID-19. Esta tendência da diminuição da ajuda bilateral é constatada no mais recente exame pelos pares do CAD-OCDE à Cooperação Portuguesa (CAD-OCDE, 2022a). De acordo com aquela análise, o possível aumento da APD bilateral portuguesa – sem ser necessariamente em detrimento da multilateral – seria estratégico para que Portugal investisse no reforço da capacidade em países parceiros, na linha da importância da localização da ajuda. O CAD-OCDE identifica ainda o aumento da APD bilateral como uma oportunidade para reforçar as capacidades do Camões, I.P., em termos humanos/técnicos, de coordenação, de gestão e avaliação, refletindo-se na melhoria da qualidade da ajuda portuguesa.

**Evolução da APD bilateral e multilateral, em percentagem, 2011-2021**

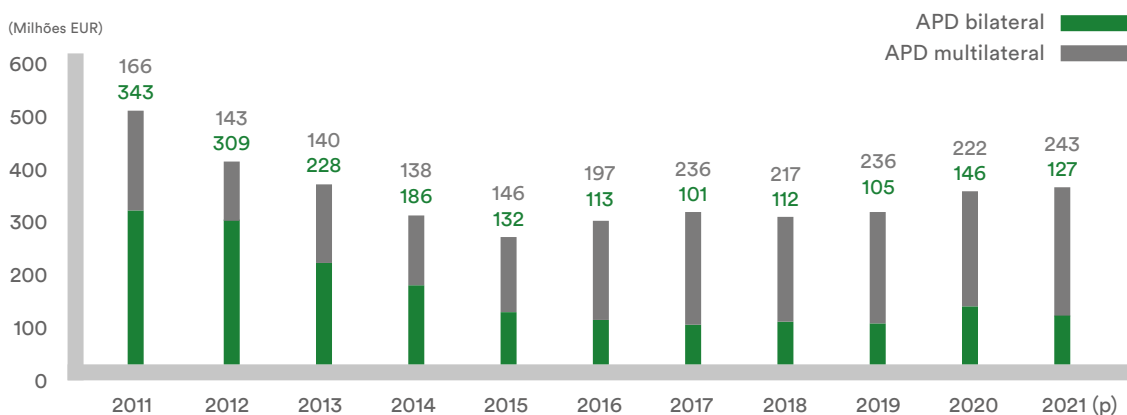
Figura 9.1 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Cálculos com base nos desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

### Evolução da APD bilateral e multilateral em volume, 2011-2021

Figura 9.2 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Cálculos com base nos desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

A União Europeia (UE) assume grande preponderância na APD multilateral: em 2020, 183 milhões EUR do total 222 milhões EUR das contribuições multilaterais portuguesas foram canalizados para ou através da UE (**Figura 10**). Para se ter uma ideia, a organização que figura em 2º lugar na APD multilateral – as Nações Unidas – representa menos de 10% do total (6% em 2018, 9% em 2019 e 10% em 2020).

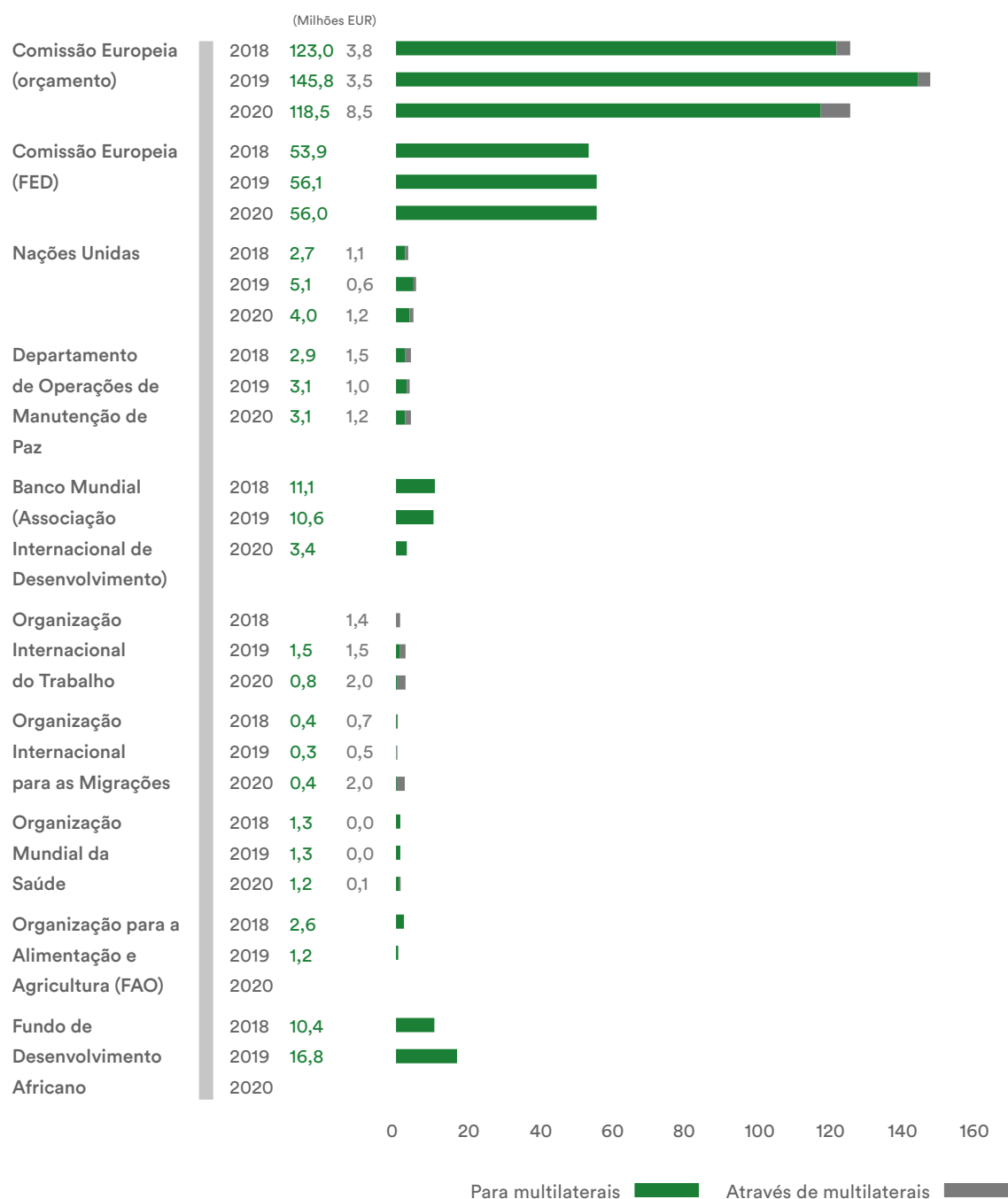
A ajuda multilateral é alocada a organizações e fundos na generalidade, para uso discricionário da organização e com base numa contribuição ajustada a Portugal enquanto país doador, e a ajuda especificamente direcionada para uma organização multilateral num país, região, tema ou finalidade (*earmarked*) é bastante pequena, nunca atingindo 5% do total ao longo da última década (OCDE, 2022d) <sup>33</sup>.

Apesar de serem ainda montantes modestos, a evolução dos últimos anos denota alguma relevância das contribuições para instituições financeiras de desenvolvimento, a nível global e regional, designadamente o Banco Mundial (Associação Internacional de Desenvolvimento) e o Fundo Africano de Desenvolvimento. Estas contribuições diminuíram ou foram suspensas durante a pandemia, como se demonstra pelos dados de 2020 no gráfico.

<sup>33</sup> A contribuição para a OIT e para a OIM são exceção, uma vez que se dirigem ao financiamento de projetos/programas específicos.

## Principais destinos da APD multilateral, por tipo, 2018-2020

Figura 10 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE.



Nota: Desembolsos brutos.



Os principais recetores da APD multilateral portuguesa demonstram ainda as prioridades temáticas do país, nomeadamente no que se refere ao caso de agências multilaterais com mandatos setoriais e cujos investimentos foram direcionados também para programas específicos (*earmarked*). Estas áreas incluem paz e segurança, trabalho, migrações e saúde, sendo que em 2020 Portugal apoiou a Organização Mundial da Saúde, tanto através de contribuições gerais como de apoio direcionado ao Fundo de Resposta à COVID-19. De realçar que, nos anos futuros, Portugal terminará as contribuições anuais ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), dada a sua integração no orçamento europeu e no âmbito do novo Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI – Europa Global). Tal não significa, contudo, que as contribuições para as instituições europeias, no seu todo, venham a diminuir, mas antes que sejam apenas canalizadas para o orçamento.

No geral, a contribuição para fundos ou organizações multilaterais deve ser avaliada pelos benefícios potenciais quer ao nível *policy* e normativo (permitir a participação e influenciar discussões importantes para as prioridades da cooperação portuguesa, em termos setoriais e geográficos) e ao nível operacional (promover a concretização de projetos e programas concretos nos países parceiros e áreas temáticas prioritárias). No caso

de Portugal, poderia existir um pensamento mais estruturado e estratégico sobre contribuições voluntárias importantes para agências, fundos ou programas que permitam gerar esses benefícios, em áreas específicas de atuação, e a implementação da ECP 2030 poderá ser determinante para esta abordagem.

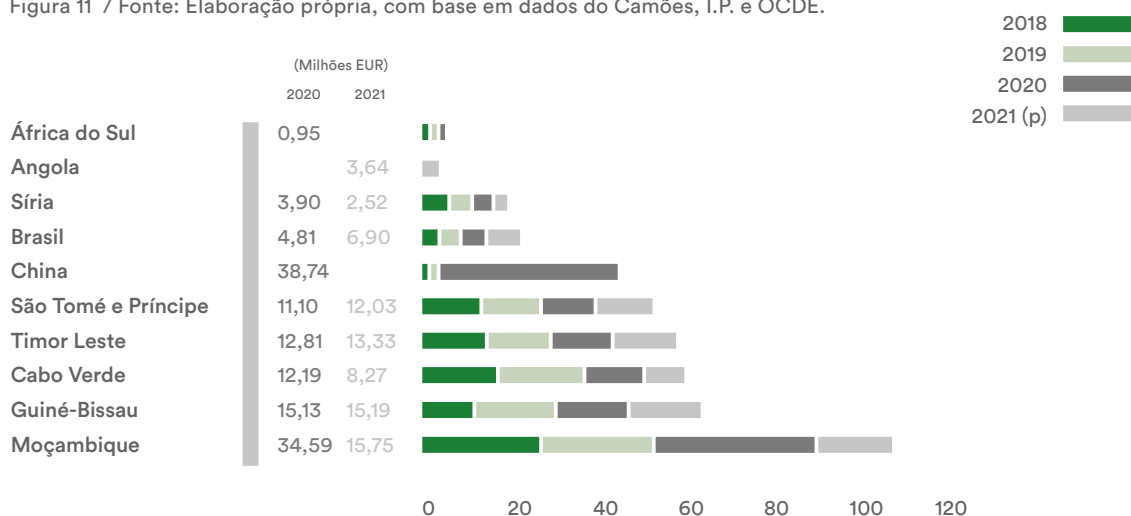
### **Destinos e composição da APD Bilateral**

Em geral, a APD portuguesa apresenta uma concentração significativa em termos de destino: os dez principais recetores da ajuda bilateral representam 84,4% do total (OCDE, 2022d). O peso dos seis países prioritários da cooperação – os PALOP e Timor-Leste – no total da ajuda bilateral tem vindo, no entanto, a diminuir nas últimas décadas, o que aponta para uma diversificação das geografias. Em 2018, estes representaram 53% da ajuda bilateral, 61% em 2019 e 44% em 2020. Mesmo assim, continuam a figurar nos dez principais destinos da APD bilateral portuguesa, e denotando uma constância ao longo dos anos, dado serem objeto de uma cooperação mais estruturada e consolidada.

Nos últimos quatro anos, 2020 constitui uma exceção nos principais destinos da APD bilateral, com a China a figurar nos primeiros lugares, tendo esta ajuda sido direcionada para o apoio a pequenas e médias empresas (PME) através de linhas de crédito (**Figura 11**).

### Principais destinos da APD bilateral, 2018-2021

Figura 11 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Valores líquidos. Dados preliminares para 2021.

Se considerarmos os fluxos em *cash flow* e *grant equivalent*, o posicionamento dos principais países mantém-se, mas com diferenças significativas no volume desembolsado. Este é o caso especificamente dos dois principais destinos em 2020, Moçambique e China, sendo que os países receberam cerca de metade do volume da APD bilateral, se for contabilizada em *grant equivalent*, pela exclusão das componentes não concessionais das linhas de crédito cedidas aos países. Esta oscilação confirma o impacto dos diferentes métodos de contabilização da APD, mas sendo que a principal variação poderá ocorrer mais a longo prazo, considerando as taxas de desconto atribuídas – e tendo em conta que o alívio da dívida continua a ser possivelmente reportado como APD (CONCORD, 2022b).

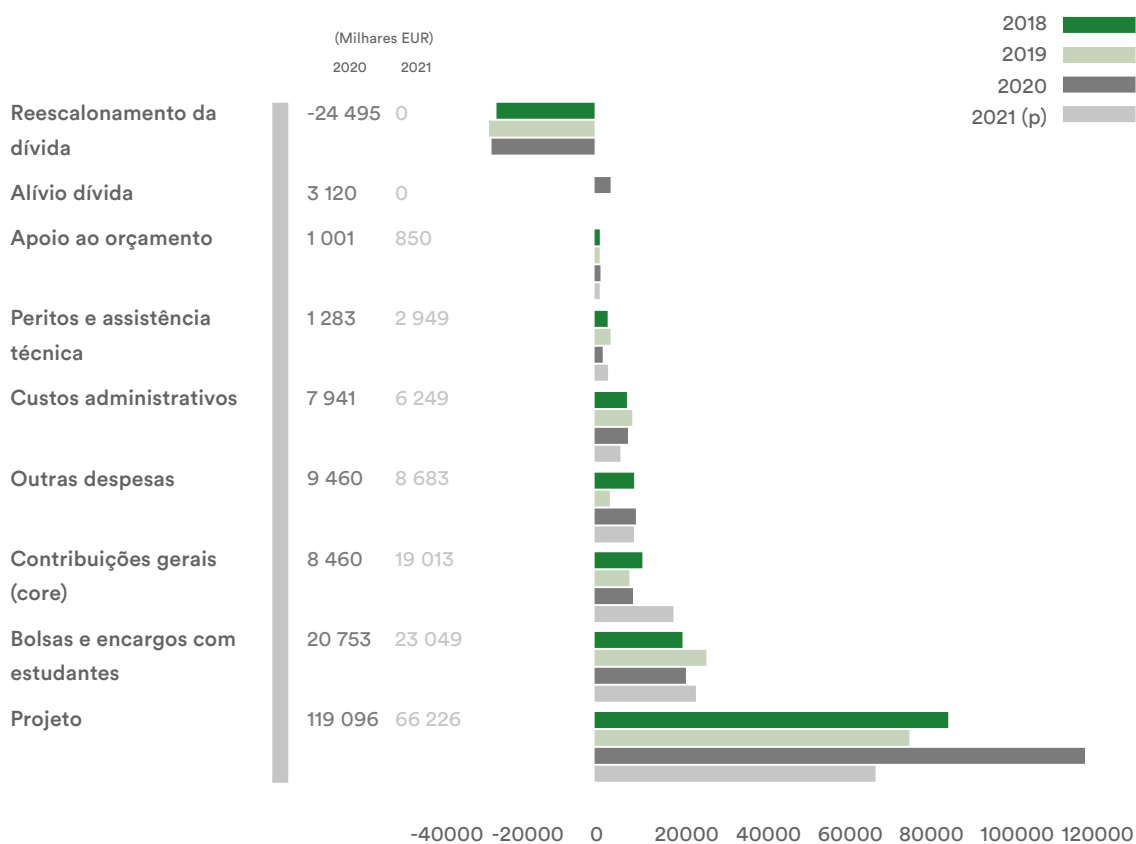
A cooperação bilateral é maioritariamente implementada através de projetos (Figura 12), ultrapassando os 66 milhões EUR em 2020.

Entre 2018 e 2021, em média, a implementação através de projetos representou 72% do total. Esta é uma característica da cooperação portuguesa que se tem mantido ao longo do tempo, bem como duas outras: o volume de bolsas de estudo continua a ter uma expressão considerável na ajuda bilateral, e o apoio orçamental continua a ser uma modalidade pouco utilizada. O reescalonamento da dívida, com a subtração dos reembolsos por parte de Angola, tem originado valores negativos que se refletem no valor total da APD bilateral.

Refira-se que o grande enfoque nos projetos pode favorecer uma abordagem muito fragmentada, limitando o enfoque de Portugal ao que é alcançável em cada um dos projetos e não favorecendo uma abordagem mais integrada e com sinergias entre áreas, com vista à concretização de metas comuns.

## Distribuição da APD bilateral por tipo de ajuda, 2018-2021

Figura 12 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

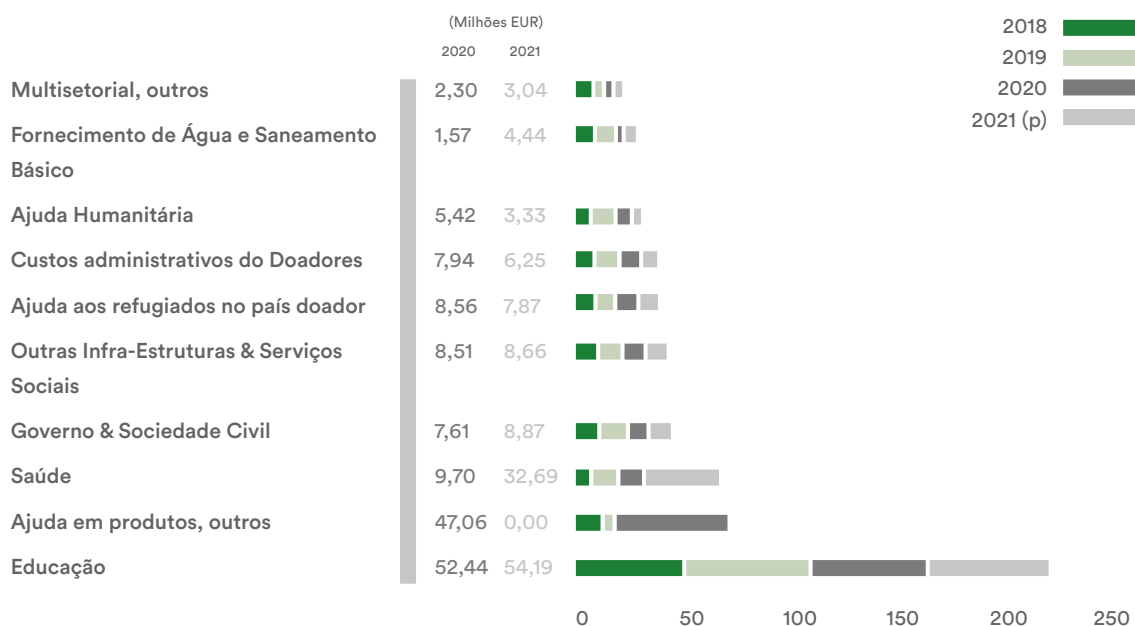
O peso de intervenções em forma de projeto parece ter diminuído significativamente em 2021, de acordo com dados preliminares, em detrimento das crescentes contribuições gerais para o sistema multilateral. Se estes dados vierem a ser consolidados, confirma-se a tendência da APD portuguesa ser maioritariamente multilateral e não bilateral. A análise dos valores dos outros tipos de ajuda, particularmente as despesas com estudantes (que inclui as bolsas mas também outros encargos no país doador) e os custos administrativos, são importantes para verificar qual a parcela da ajuda portuguesa que constitui ajuda efetiva e genuína (ver subcapítulo 2.1.4).

A análise da distribuição da APD portuguesa por setor também permite reforçar a sua caracterização e evolução ao longo dos anos (Figura 13).

Portugal tem priorizado aquelas áreas que os países parceiros privilegiam, e onde se considera que a cooperação possa trazer valor acrescentado, seja pelas relações próximas entre países e suas instituições, seja pela língua comum ou pelos quadros jurídicos e administrativos similares. De acordo com informação disponível, a priorização do setor da educação sobre todos os outros é evidente: só em 2020, a educação recebeu 12% da APD portuguesa total. Se considerarmos apenas a APD bilateral, o setor representou 31% do total, em 2019, e 23% em 2020. Este setor foi seguido pelo apoio às importações, nomeadamente através de linha de crédito cedida à China e a Moçambique, como suprarreferido <sup>34</sup>. A saúde registou forte aumento em 2021, devido ao apoio à vacinação nos países parceiros, questão analisada no subcapítulo 2.2.2.

## Distribuição da APD bilateral por setores, 2018-2021

Figura 13 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Dados preliminares para 2021. Valores líquidos. A estes setores principais, acrescenta-se a categoria "outros", que representou, em 2020, 60,57 milhões EUR.

### A ajuda humanitária

As necessidades de ajuda humanitária e de emergência (AHE) têm registado um aumento sem precedentes, ligadas quer a conflitos violentos, quer a desastres climáticos (de curto e longo prazo), bem como relacionadas com os múltiplos impactos, diretos e indiretos, da pandemia e da guerra na Ucrânia (nomeadamente ao nível da ajuda alimentar), tal como referido no capítulo 1.1.

Como tal, a presença da AHE enquanto uma das três dimensões de atuação da cooperação portuguesa ao longo dos anos é de grande relevância, sendo que Portugal dedicou ajuda humanitária a 29 países nas diversas regiões do mundo, ao longo da última década. A ajuda humanitária representa uma pequena parcela da APD portuguesa, oscilando entre 1,5% e 2,7% do total, entre 2018 e 2020; no entanto, esta área foi

<sup>34</sup> Se considerarmos os fluxos em grant equivalent, o posicionamento de setores mantém-se alinhado, com exceção de áreas como o fornecimento de água e saneamento básico, que é retirado da lista, o que demonstra que Portugal aposta no setor mormente através de empréstimos, enquanto o setor de Conflito, Paz & Segurança já recebe maior protagonismo, sendo o 10º setor prioritário da APD portuguesa em *grant equivalent*.

assumindo alguma expressão desde 2016, em termos de montantes afetados, atingindo 11,09 milhões EUR em 2017 (principalmente devido à participação no esforço europeu e internacional na Síria) e 9,24 milhões EUR em 2019 (ano em que a resposta aos efeitos de vários ciclones em Moçambique assumiu importância).

A maior parte dos fundos é canalizado através da participação no quadro da UE, existindo também ações bilaterais em contextos que dizem respeito aos países parceiros prioritários da cooperação portuguesa (incluindo através do apoio à atuação da sociedade civil, abordado no subcapítulo 2.2.3).

Além disso, apenas uma pequena parte dos desembolsos feitos se relacionaram com os apelos lançados pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, sigla em inglês), sendo o resto do financiamento não relacionado com estes apelos <sup>35</sup>.

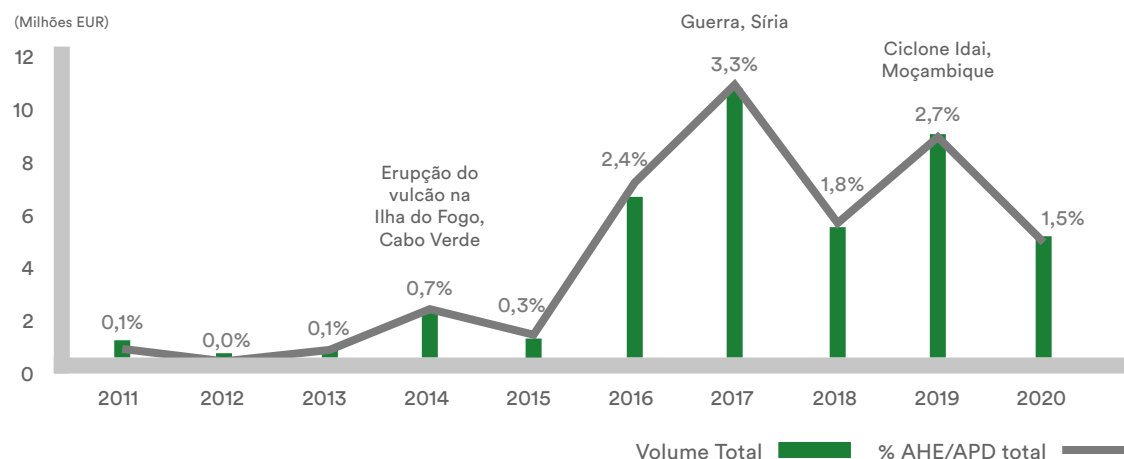
Considerando a importância atribuída ao sistema multilateral enquanto enfoque da APD, e no sentido de melhor harmonizar e alinhar os tão necessários esforços para responder a crises humanitárias, seria desejável que a ajuda humanitária portuguesa se ligasse mais aos apelos lançados ou mecanismos de assistência humanitária que permitam reforçar a resposta também das organizações internacionais (e não apenas da UE). Uma abordagem mais estratégica a contribuições para fundos, organizações e agências nesta área permitiria, também, ter acento e influenciar a tomada de decisão nestes instrumentos ou mecanismos de assistência humanitária internacional, reforçando o impacto da ajuda portuguesa <sup>36</sup>.

<sup>35</sup> De acordo com a página de Portugal na OCHA, apenas 4% da ajuda humanitária em 2019 estava ligada aos apelos humanitários.

<sup>36</sup> Como exemplo, Portugal contribuiu para Fundo de Resposta de Emergência (CERF) das Nações Unidas com cerca de 193 mil EUR, em 2020, e 209 mil EUR em 2021 (fazendo parte do grupo de doadores que aumentou as contribuições face ao compromisso, devido aos desafios acrescidos da pandemia de COVID-19) mas com valores ainda muito modestos.

### Evolução da ajuda humanitária portuguesa, 2011-2020 (em volume e em percentagem da APD total)

Figura 14 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE, valores líquidos.



A APD portuguesa no setor humanitário transcende, em boa parte, a atuação do Camões, I.P., uma vez que os compromissos efetuados em cima de doadores são implementados por outros canais. Como exemplo recente, refira-se a ajuda humanitária à Ucrânia, em que, no seguimento da conferência de doadores realizada em maio de 2022, Portugal e a Ucrânia assinaram um acordo de apoio financeiro no valor de 250 milhões EUR <sup>37</sup>.

Neste âmbito, apesar de a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência (EOAHE) ter sido um passo importante para impulsionar o debate entre vários intervenientes e a geração de entendimentos comuns sobre a AHE no contexto internacional e nacional, ainda não se conseguiu afirmar como instrumento de coordenação privilegiado, uma vez que existem uma série de outros instrumentos e veículos de atuação.

As questões da coerência e coordenação assumem especial relevância na ajuda humanitária, determinando o grau de sucesso, adequação e resultados das intervenções nesta área.

Por um lado, a atuação humanitária pode ser percecionada de forma diferente por atores da área da defesa, da segurança e da proteção civil e do desenvolvimento e cooperação - não obstante os princípios humanitários internacionalmente consagrados -, gerando perceções diferentes sobre os objetivos e prioridades a prosseguir, ou sobre a forma de os implementar, o que dificulta abordagens integradas e coerentes. Neste contexto, a importância de mecanismos de reflexão, interação e atuação conjunta, como os propiciadas pela Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência (EOAHE) deve ser cada vez mais potenciada.

Por outro lado, a ligação da ajuda humanitária ao desenvolvimento, bem como à dimensão da paz - prevenção de conflitos, reconciliação, segurança humana -, é fundamental para que se gerem sinergias entre as várias intervenções e possam ser gerados resultados mais abrangentes e sustentados (ver subcapítulo 2.2.1). Existem alguns

exemplos da aplicação de abordagens mais integradas, envolvendo as três dimensões, dos quais o mais recente é o apoio à província de Cabo Delgado, envolvendo: assistência humanitária através de uma parceria entre o Camões, I.P., a cooperação italiana e a CE, que se concretizou na participação na ponte aérea humanitária da UE para Cabo Delgado (em 2021); apoio ao trabalho de ONGD portuguesas no terreno, na vertente humanitária e de desenvolvimento; implementação de projetos direcionados para a melhoria das condições de vida das populações (projeto +Emprego, implementado através de cooperação delegada, e complementar a outro projeto da sociedade civil na mesma área); apoio na formação ao nível militar, contribuindo para melhorar as condições de segurança (no âmbito da missão da UE); agregação de recursos públicos e doações de entidades privadas destinadas ao apelo das Nações Unidas para Cabo Delgado (em 2022).

### As fontes de financiamento

A caracterização da APD portuguesa deverá também considerar a arquitetura de governação na qual se enquadra, sendo que o sistema de cooperação portuguesa é bastante disperso, envolvendo o papel que cerca de 57 entidades públicas podem ter na distribuição da ajuda, bem como de outras instituições não-estatais (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2019). Tal conduz a uma **fragmentação do sistema** de cooperação portuguesa e à dificuldade em avançar com análises prospetivas.

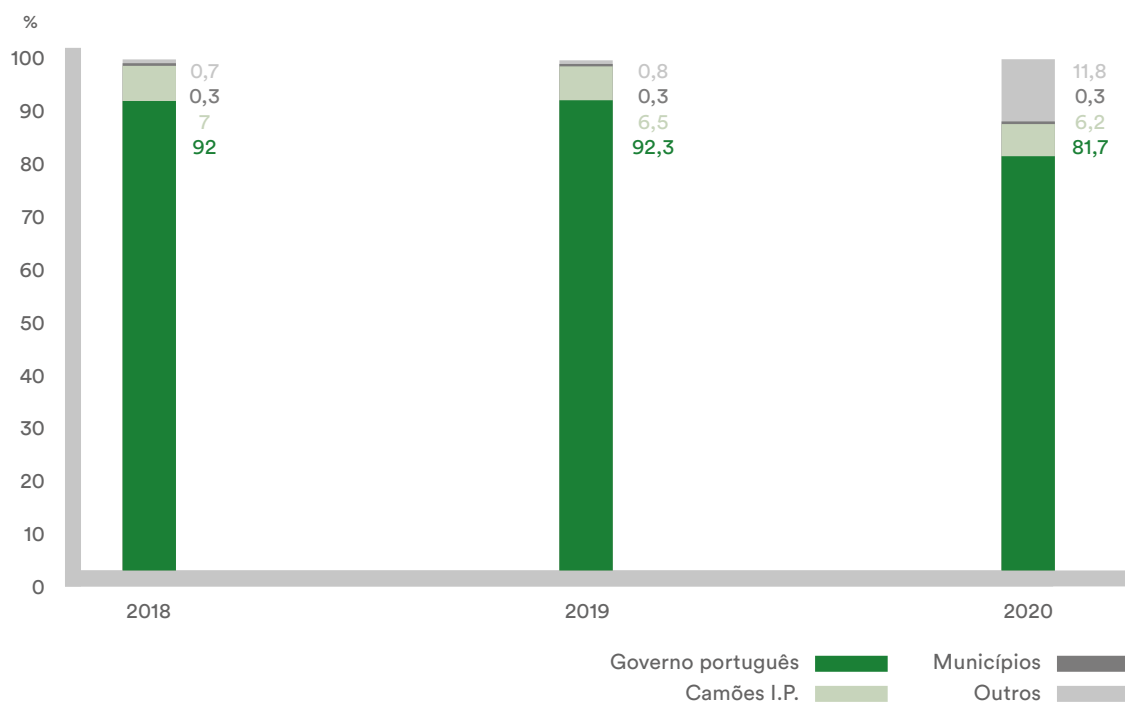
<sup>37</sup> Dos quais 100 milhões EUR a transferir em 2022 através do Fundo Monetário Internacional e de canais da UE para financiamento direto, e 150 milhões EUR a transferir durante os próximos 3 anos.

Neste contexto, importa salientar o papel do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (Camões, I.P.). O mandato do Instituto não é duplo, mas triplo, visto ser financiador da APD, implementador – nomeadamente no contexto de cooperação delegada – e coordenador, sendo responsável pela articulação de todas as instituições públicas portuguesas com um papel na área da cooperação. Mais acresce o papel do Camões, I.P. enquanto promotor da língua e cultura portuguesas, estando este mandato sujeito a um orçamento distinto do da cooperação.

Não obstante a importância do Camões, I.P. para a APD portuguesa, o **Instituto gere apenas uma fração do volume total da ajuda**, não tendo ultrapassado os 7% no período 2018-2020 (**Figura 15**). Dada esta fragmentação, é crucial o reforço do papel de liderança da instituição coordenadora da cooperação portuguesa, de forma a assegurar uma coordenação e processo de tomada de decisão mais estratégica (CAD-OCDE, 2022a).

### APD portuguesa por fonte de financiamento, em percentagem, 2018-2020

Figura 15 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE.



### 2.1.3. As parcerias com a União Europeia: cooperação delegada e Equipa Europa

A cooperação portuguesa reflete a importância que a UE tem na sua ação externa, no plano político e orçamental. As contribuições nacionais para a UE – orçamento de desenvolvimento e Fundo Europeu de Desenvolvimento, que agora passará a integrar também o orçamento – representam **mais de 2/3 da APD multilateral** (65% em 2018, 74% em 2019 e 68% em 2020).

A UE tem vindo a reformular a sua arquitetura de financiamento do desenvolvimento e de cooperação, em que o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI-Europa Global) <sup>38</sup> desempenha o papel central e em que um conjunto mais alargado de modalidades, mecanismos e instrumentos cria oportunidades, mas também exige uma capacidade de intervenção sólida e coerente por parte de cada Estado membro. Nesse sentido, as sinergias entre a cooperação bilateral e europeia são cada vez mais importantes. Dois mecanismos evidenciam isso mesmo, sendo aqui analisados mais detalhadamente.

A **cooperação delegada** <sup>39</sup> tem vindo a crescer nos últimos anos, transformando-se num instrumento de implementação de parcerias que permite, igualmente, a mobilização de fundos para a cooperação portuguesa. Com efeito, a cooperação portuguesa tende a encará-la principalmente nessa perspetiva, pelo que existem apenas “acordos de delegação” (em que a CE delega os fundos a uma entidade do Estado membro) e não “acordos de transferência” (em que sucede o contrário) – apesar de alguns pequenos Estados membros, como a Bélgica, a Dinamarca e o Luxemburgo terem apostado também nesta última modalidade como forma de aumentarem a sua capacidade de implementação.

A maioria dos projetos implementados segundo o mecanismo de cooperação delegada são coerentes com as prioridades estabelecidas pela

cooperação portuguesa, quer ao nível geográfico (com preponderância dos PALOP e Timor-Leste) quer ao nível setorial (com a maioria dos projetos nas áreas do emprego e ensino, da segurança alimentar, e da consolidação do Estado em várias vertentes) (**Tabela 1**). É indubitável que a cooperação delegada permite agregar recursos para a implementação de projetos que seriam difíceis de concretizar de outra forma: em 2020, o financiamento comunitário contratualizado ascendeu a mais de 29 milhões de EUR (29.114.906 euros), com um cofinanciamento de Portugal de apenas aproximadamente 856 mil EUR. Entre 2015 e 2020, o volume de fundos delegados para o Camões, I.P. ascendeu a 116,5 milhões EUR (República Portuguesa, 2021).

<sup>38</sup> Dotado de um orçamento de 79.500 milhões EUR, congrega grande parte dos anteriores instrumentos financeiros da ação externa da UE, incluindo o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

<sup>39</sup> É um mecanismo de implementação da cooperação para o desenvolvimento que permite que a CE delegue fundos a uma entidade de um Estado-Membro para a gestão de programas e/ou projetos de cooperação (através de “acordos de delegação”) ou que os Estados membros transfiram os seus recursos para a própria CE (através de “acordos de transferência”).



No entanto, o peso atual deste instrumento levanta questões que não estão devidamente refletidas e debatidas pela cooperação portuguesa, designadamente:

a) **As opções a tomar sobre modalidades da ajuda.** Num contexto de diminuição do peso da APD bilateral portuguesa, existe o risco de a cooperação delegada se substituir progressivamente a esta; no entanto, Portugal implementa acordos de cooperação delegada porque é reconhecido pelos seus pares e instituições europeias, devido ao seu capital de relacionamento e experiência em determinadas geografias e setores. Assim, a manutenção de uma cooperação bilateral forte, que permita manter e reforçar uma identidade da cooperação portuguesa, é condição necessária para a prossecução da cooperação delegada, a qual deve ter um carácter complementar e de geração de sinergias com as várias modalidades de ajuda. Da mesma forma, a cooperação bilateral não deve estar desligada dos esforços europeus, pelo que uma maior coordenação e coerência nos vários instrumentos (p. ex. nos Programas Estratégicos de Cooperação – PEC) é importante para a coerência da ação portuguesa.

b) **A questão estratégica de fundo.** Ligada à anterior, existe outra reflexão estratégica a fazer, sobre se a cooperação portuguesa se está a tornar principalmente num mero executor da cooperação da UE ou se quer privilegiar outros mecanismos de atuação para a projeção das suas prioridades de cooperação, enquanto vertente estratégica da política externa. Isto faz igualmente parte de um debate sobre o papel da agência de cooperação, em que deve ser assumido se o trabalho do Camões, I.P. se centra na implementação das ações, ou se está focado num papel coordenador e de supervisão, delegando o mais possível a operacionalização dos programas e projetos a parceiros nacionais, com base na sua experiência e presença no terreno.

c) **A questão institucional e organizacional.** A elevada exigência dos padrões de gestão, necessários para a certificação da agência implementadora, podem implicar processos administrativos e burocráticos complicados e até gerar incoerência de procedimentos internos, se não forem bem integrados em reformas da regulamentação e das máquinas administrativas públicas. A cooperação delegada apresenta desafios de capacidade para a agência implementadora e pode gerar também desequilíbrios dentro das instituições - nomeadamente pela criação de estruturas paralelas de gestão dos projetos, desvio e quadros técnicos qualificados, e/ou discrepância entre quadros remuneratórios - cujos efeitos a médio prazo devem ser equacionados.

d) **A questão da apropriação e do impacto.** Apesar de ter sido criado com o objetivo de melhorar a eficácia da ajuda, a avaliação comissionada pela CE sobre a cooperação delegada, em 2016, concluiu que este mecanismo tem tido efeitos limitados da eficiência e eficácia da cooperação europeia (CE, 2016). O instrumento tem contribuído para fortalecer as relações entre as instituições da UE e algumas agências de implementação dos Estados membros, mas nunca conseguiu tornar-se num instrumento conjunto e recíproco, e foi construído como um mecanismo adicional com poucas ligações a outros mecanismos de complementaridade e divisão do trabalho (como a programação conjunta). Mais importante, não tem tido efeitos positivos no reforço da apropriação e liderança dos países parceiros (CE, 2016). Isto é ainda mais evidente nos Estados membros que não recorrem a contratos de subdelegação em instituições dos países parceiros e não utilizam os sistemas de gestão desses países, mas antes gerem os projetos através dos seus próprios sistemas, como é o caso da cooperação portuguesa.

## Projetos com financiamento da ação externa da UE - Cooperação Delegada

Tabela 1 / Fonte: Elaboração própria, com base em República Portuguesa, 2022a; Camões, I.P., 2021; website do Camões, I.P. e pedido de informação.

Projeto	País	Data	Setor/ Objetivos	Orçamento
RETFOF – Revitalização do Ensino Técnico e da Formação Profissional	Angola	18/09/2017 - 17/09/2023	Redução do desemprego jovem, através de capacitação e na transição dos diplomados do ensino técnico e formação profissional para o mercado de trabalho.	21.450.000 EUR UE - 21.400.000 EUR Camões, I.P. - 50.000 EUR
PFMO – Reforço da Gestão e Supervisão das Finanças Públicas	Timor-Leste	01/09/2017 - 31/08/2023	Prestação de serviços públicos eficaz, orientada para o cidadão, através da responsabilização e supervisão do uso das finanças públicas.	12.600.000 EUR UE - 12.000.000 EUR Camões, I.P. - 600.000 EUR
FRESAN – Fortalecimento da Resiliência e Segurança Alimentar e Nutricional	Angola	09/05/2018 - 08/05/2024	Redução da vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional nas províncias do sul de Angola, focado na agricultura familiar, acesso à água, sistemas de informação sobre segurança alimentar e nutricional e alterações climáticas);	48.600.000 EUR UE - 48.500.000 EUR Camões, I.P. - 100.000 EUR
PROCULTURA/– Promoção do Emprego nas Atividades Geradoras de Rendimento no Setor Cultural	PALOP / Timor-Leste	01-04-2019 / 30-06-2023	Aumento de emprego e rendimento no setor cultural, através do reforço de competências profissionais, produtos e serviços culturais e oportunidades de difusão e comercialização.	19.040.000 EUR UE - 17.750.000 EUR Camões, I.P. - 1.200.000 EUR FCG - 90.000 EUR
GESTDOC – Modernização e Reforço da Cadeia de Identificação e Segurança Documental em Cabo Verde e Guiné-Bissau	Cabo Verde / Guiné-Bissau	06-07-2019 / 05-07-2023	Melhoria dos níveis de segurança e na gestão das migrações, com vista ao respeito dos Direitos Humanos e combate ao tráfico de seres humanos a nível regional, através da modernização dos sistemas de emissão de documentos de identificação.	5.000.000 EUR FFA UE - 5.000.000 EUR
IANDA SAUDE – Reforço do Sistema de Saúde	Guiné-Bissau	06-01-2020 / 05-01-2023	Melhoria da cobertura dos serviços de saúde, através do fortalecimento da capacidade de gestão e coordenação do Ministério da Saúde e da gestão dos recursos humanos do setor.	2.140.000 EUR UE - 2.000.000 EUR Camões, I.P. - 80.000 EUR FCG – 60.000 EUR

Projeto	País	Data	Setor/ Objetivos	Orçamento
SWAIMS – Apoio integrado à África Ocidental em matéria de Segurança Marítima (Support to West Africa Integrated Maritime Security)	Golfo da Guiné	04/09/2020 - 03/06/2024	Resposta operacional da aplicação da Lei e gestão do Estado de Direito no mar, através do fornecimento de equipamento de resposta rápida e de natureza forense e de treino operacional em criminalidade marítima e pesca ilegal, não-reportada e não-regulada. Programa da CEDEAO.	12.478.294 EUR UE – 10.000.000 EUR Camões, I.P. – 368.410 EUR Ministério da Defesa – 2.109.884 EUR
+EMPREGO – Promover o Emprego e as Parcerias Público-Privadas no setor do Gás natural em Cabo Delgado	Moçambique	15/12/2020 - 15/12/2024	Aumento das oportunidades económicas da população de Cabo Delgado, em particular a mais jovem, contribuindo para a melhoria do acesso ao trabalho decente e do respetivo rendimento em atividades direta ou indiretamente relacionadas com a indústria do gás natural.	4.200.000 EUR UE – 4.000.000 EUR Camões, I.P. – 200.000 EUR
GoBLUE – Componente Turismo e Património Cultural	Quénia	01/01/2021 - 31/06/2024	Reforço inclusivo e sustentável das cadeias de valor da economia azul nas regiões costeiras, Kilifi, Kwale, Lamu, Mombasa, TaitaTaveta, Tana-River (JKP - Jumuiya ya Kaunti za Pwani), através da criação de emprego nos setores do turismo e património histórico.	1.592.739,77 EUR UE – 1.500.000 EUR Camões, I.P. – 92.739,77 EUR
<b>Em fase de encerramento/recentemente encerrados</b>				
PACED - Apoio à Consolidação do Estado de Direito nos PALOP e Timor-Leste	PALOP / Timor-Leste	01/10/2014 - 31/12/2020 (com extensão)	Luta contra a corrupção, branqueamento de capitais, crime organizado e recuperação de ativos.	8.050.000 EUR UE - 6.065.000 EUR Camões, I.P. - 1.400.000 EUR
ACTIVA/EIXO 3 - Apoio integrado ao desenvolvimento rural em Bafatá, Tombali e Quinara	Guiné-Bissau	15/01/2016 - 31/07/2021	Melhoria das condições económicas e sociais das populações rurais através da intensificação sustentável da produção agrícola e reforço das organizações de base comunitária.	4.170.000 EUR UE - 3.500.000 EUR Camões, I.P. - 670.000 EUR

Projeto	País	Data	Setor/ Objetivos	Orçamento
<b>Em fase de negociação/arranque</b>				
+IGUAL - Combate à Violência de Género e Doméstica	São Tomé e Príncipe		Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres e as meninas através da aplicação do quadro legal existente e seguimento dos textos adotados em matéria de igualdade de género e prevenção e repressão da violência baseada no género, bem como do reforço dos serviços especializados de prevenção, apoio e assistência às vítimas de violência baseada no género, em conformidade com os princípios de disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade, na cidade de São Tomé e nos distritos limítrofes.	n.d.
Resíduos MAIO - Construção de um Sistema de Recolha e Tratamento de Resíduos Sólidos	Cabo Verde		Gestão eficaz de resíduos na ilha do Maio, com vista a assegurar a proteção dos recursos hídricos e ecossistemas mais frágeis, através da implementação de um Centro de Tratamentos de Resíduos Sólidos e sensibilização para o tratamento adequado dessa tipologia de resíduos.	n.d.

Fonte: Elaboração própria, com base em República Portuguesa, 2022a; Camões, I.P., 2021; website do Camões, I.P. e pedido de informação.

Nos últimos dois anos, a UE desenvolveu três novas iniciativas com o objetivo de **melhorar a coerência, coordenação e visibilidade da sua abordagem às parcerias internacionais**: o IV-DCI-Europa Global, totalizando 79,5 mil milhões de euros para a ação externa, cuja fase de programação foi recentemente concluída, no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027; a abordagem “Equipa Europa” (*Team Europe*), no sentido de agregar recursos e ações dos Estados membros e instituições europeias <sup>40</sup> em torno de ações comuns; e a Global Gateway, um programa de investimento que se baseia significativamente em recursos da ajuda ao desenvolvimento (lançado em dezembro de 2021) <sup>41</sup>. Têm-se sucedido

os anúncios e compromissos no quadro destes instrumentos e abordagens, mas igualmente levantadas questões sobre a transparência, a participação e os resultados.

<sup>40</sup> Incluindo também o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

<sup>41</sup> Focado no investimento no desenvolvimento de infraestruturas – digitais, climáticas, energéticas, de transportes, e sociais (saúde, educação e pesquisa). Informação em: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en).

A **Equipa Europa** foi uma abordagem lançada como parte da resposta global da UE à pandemia, em abril de 2020, através de um pacote com o objetivo de apoiar os países parceiros na luta contra a COVID-19 e as suas consequências. Portugal participou em várias ações nesse quadro, maioritariamente de carácter humanitário. Desde então, o conceito foi incorporado na abordagem de “trabalhar melhor juntos” (*working better together*), de forma a melhorar a coerência e coordenação dos esforços, através da agregação de recursos e capacidades <sup>42</sup>. Nesse sentido, está a institucionalizar-se, constituindo um dos princípios dos Programas Indicativos Plurianuais da UE nos países parceiros e sendo parte fundamental da programação do IVDCI-Europa Global.

O alargamento da Equipa Europa, da resposta à COVID-19 para a cooperação para o desenvolvimento da UE, terá certamente efeitos na política de cooperação europeia e nos sistemas/organização da cooperação dos Estados membros. Isto porque constitui a expressão de uma evolução da “doutrina” europeia, no âmbito do ciclo orçamental 2021-2027, no sentido de privilegiar abordagens conjuntas em vez do mero financiamento das agendas bilaterais dos Estados Membros. Esta abordagem está também a reestruturar o relacionamento com os países parceiros de várias formas e terá implicações na eficácia da ajuda a médio prazo. Não é ainda claro, porém, se a melhoria dos processos de coordenação UE-Estados membros, em iniciativas conjuntas, se traduzirá, no geral, numa ação coletiva mais programática e integrada entre os Estados membros.

As Iniciativas Equipa Europa (*Team Europe Initiatives* – TEI) constituem uma expressão concreta desta abordagem, com o objetivo de promover uma programação e implementação conjunta da política de desenvolvimento. Constituem projetos ou programas de larga escala, em que participam as instituições UE, os Estados membros e as instituições financeiras europeias de desenvolvimento <sup>43</sup>, podendo ser implemen-

tadas através de várias modalidades <sup>44</sup>. Podem dizer respeito a um país parceiro, a um conjunto de países ou a regiões (iniciativas nacionais, multi-países e regionais), sendo que as primeiras são concebidas de uma forma mais *bottom-up* (a partir das delegações da UE no terreno) do que as regionais/globais <sup>45</sup>.

<sup>42</sup> O conceito alargou-se e é utilizado nas mais variadas aceções, desde uma estratégia de comunicação e de imagem comum (“marca Equipa Europa”), uma forma de trabalhar aplicável a várias situações e instrumentos (“espírito Equipa Europa”), ou uma forma de projetar a liderança europeia e progredir nas agendas europeias em fóruns multilaterais /a nível global. Nesse sentido, começa a ser utilizado também noutras áreas e políticas, que não apenas na cooperação para o desenvolvimento.

<sup>43</sup> Apesar de estes serem os atores de base, estão também abertas a parceiros bilaterais não-UE e parceiros multilaterais.

<sup>44</sup> As modalidades de implementação podem ser através de gestão direta, indireta (cooperação delegada), cooperação bilateral, subvenções e garantias, apoio ao orçamento ou Twinning/TAIEX. Refira-se, também, que deverá existir um mínimo de Estados-membros participantes (três) nestas Iniciativas e as matérias/áreas prioritárias de atuação se encontram divididas em pilares. Quanto à governação, habitualmente estão presentes na governação das TEI todos os parceiros intervenientes na ação, incluindo a Comissão Europeia; Portugal, até ao momento, anuiu na gestão de alguns pilares, em coliderança, em algumas TEI nas quais participa.

<sup>45</sup> Para uma análise da evolução desta abordagem e da forma como se processa a definição e implementação das Iniciativas Equipa Europa, ver Jones e Teevan, 2021. Para informação sobre as TEI em curso (ainda que não atualizada), ver <https://europa.eu/capacity4dev/tei-jp-tracker/>.

Apesar de as TEI estarem ainda numa fase embrionária, a participação de Portugal (**Tabela 2**) permite já tirar algumas conclusões, nomeadamente a manutenção de um interesse específico nos países prioritários da cooperação portuguesa (nas TEI nacionais) e na África Subsaariana (nas regionais), em complemento com alguns países do Norte de África e América Latina. Em termos temáticos, a transição económica “verde” é o enfoque principal da maioria das TEI nacionais em que Portugal participa, enquanto nas TEI regionais se privilegia também um enfoque na transformação digital e na saúde, entre outros. Este enfoque temático está relacionado com a identificação que as Delegações da UE fazem sobre as oportunidades existentes, interligadas com as prioridades europeias definidas – onde a ligação entre o financiamento para o desenvolvimento e a luta contra as alterações climáticas assume preponderância, incluindo na perspetiva de uma “exportação” do Pacto Ecológico Europeu. Isto contrasta com o fraco enfoque nas áreas da educação e saúde (existem muito poucas TEI nestas áreas), o que pode ser considerado estranho, se tivermos em conta o impacto destrutivo da COVID-19 no capital humano (Pleek e Gavas, 2021). De qualquer forma, as questões da tran-

sição verde e digital são incluídas como novas prioridades setoriais da cooperação portuguesa na ECP 2030, pelo que as TEI podem constituir uma via relevante para o avanço destas prioridades, que tem pouca expressão na APD bilateral portuguesa. Além disso, podem também ser “porta de entrada” para uma cooperação mais estruturada em países para além dos seis prioritários, mas onde a cooperação portuguesa possa ter valor acrescentado.

Este é um exercício em desenvolvimento, podendo a participação de Portugal desenvolver-se sob a forma de projetos em curso ou previstos, alocação de peritos (cooperação técnica) ou de alocações financeiras. O estado de desenvolvimento das TEI em que Portugal participa atualmente é muito variável: por exemplo, as TEI em Moçambique estão operacionais, enquanto nas TEI da Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste o avanço do processo está dependente das indicações da Delegações da UE. Nas TEI regionais da área da saúde, ainda não foi possível aos atores setoriais – Direção Geral da Saúde, Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, Infarmed – identificarem ações que se inscrevam nos respetivos objetivos.

## Participação de Portugal nas Iniciativas Equipa Europa (TEI)

Tabela 2 / Fonte: Elaboração própria, com base em pesquisa online e informação fornecida pelo Camões, I.P., entidade coordenadora de todas as ações da cooperação externa.

TEI Globais e Regionais	TEI Nacionais
D4D for Digital Economy and Society in Sub-Saharan Africa	Angola: Economic Diversification
Digital Health – Africa (SSA)	Cabo Verde: Green Deal
EU-LAC Digital Alliance	Chile: Green Hydrogen
Green Blue Alliance for the Pacific	Colômbia: Green Alliance for Sustainable Development
Health in the Eastern Neighbourhood	Colômbia: Peace
IYBA: Invest in Young businesses in Africa	Guiné-Bissau: Education and Training towards an Inclusive and Green Transition
MAV+ Manufacturing and Access to Vaccines, medicines & health technology products in Africa (SSA)	Moçambique: E-Youth
Opportunity-driven Skills and VET in Africa (OP-VET)	Moçambique: Green Deal
Security and Justice	São Tomé e Príncipe: Governance
Support to AfCFTA	Senegal: Promouvoir Economie Verte et Digitale
Support to Public Health Institutes	Timor-Leste: Green Economic Recovery

SSA: Subsaharan Africa (Africa Subsaariana). AfCFTA: African Continental Free Trade Area (Zona de Comércio Livre Continental Africana).  
VET: Vocational Education and Training (Educação e Formação Profissional).  
Nota: As TEI são um exercício dinâmico e em curso, pelo que esta informação poderá ser diferente a curto prazo.

A grande maioria das TEI são acompanhadas pelo Camões, I.P. (bem como os projetos de cooperação delegada). Estes novos instrumentos e mecanismos de implementação da cooperação alertam para:

(i) A importância acrescida de assegurar uma forte capacidade de coordenação dos atores e intervenções por parte da agência de cooperação portuguesa, o que está ligado a questões organizativas e de recursos humanos, mas também a questões mais gerais do sistema de cooperação;

(ii) A importância de existir sólida capacidade no terreno por parte da cooperação portuguesa, na fase de implementação das TEI, uma vez que tal implicará mudanças na forma de trabalhar entre as embaixadas dos Estados membros e a delegação da UE; para além de que, sendo o papel coordenador das Delegações da UE fundamental, as embaixadas/delegações dos Estados membros também devem desempenhar um papel de liderança e impulsionamento, nomeadamente no relacionamento e envolvimento do país parceiro nestas iniciativas;

(iii) A necessidade de a cooperação portuguesa investir em abordagens temáticas/setoriais, que implicam uma clareza estratégica sobre o que se pretende em cada setor prioritário, reorganização institucional que favoreça esse enfoque temático, e aprofundamento das competências técnicas dos recursos humanos nas várias áreas cobertas.

No plano europeu, alguns atores com maior capacidade têm tido grande preponderância na definição das TEI, designadamente a Alemanha, a França (seguidos da Espanha e Países Baixos) e o BEI, influenciando o enfoque geográfico e setorial das TEI com base nas suas prioridades próprias (Jones, 2021; Pleek e Gavas, 2021). Isto apresenta desafios para os Estados membros de menor dimensão, como Portugal. Recentemente, as discussões têm evoluído para a **necessidade de inclusividade**, nomeadamente para se encararem as TEI não apenas como pacotes em que cada país especifica o valor da sua contribuição financeira, como tem sido a regra, mas também como veículos para uma atuação conjunta em que o interesse de envolvimento e as contribuições não-financeiras (por exemplo, em termos de expertise e experiência) são valorizadas. O princípio da inclusividade é relevante para Portugal, que deve continuar a impulsionar esta discussão para garantir que os Estados membros participam em igualdade de oportunidades, mas não esquecendo que o enfoque central deve estar no impacto e benefícios que isso traz para os países parceiros (Jones, 2021).

## 2.1.4. Elementos de qualidade da ajuda

A qualidade da ajuda ao desenvolvimento está ligada à sua eficácia e resultados face aos objetivos que pretende atingir. Esta não deve, contudo, ser uma questão tecnocrática, em que as soluções técnicas se tornam um fim em si mesmo, e em que o cumprimento de indicadores se torna mais importante do que o enfoque nas questões qualitativas. A agenda da eficácia da ajuda deve servir os objetivos de desenvolvimento e estar no centro das preocupações dos doadores, na perspetiva de refletirem e melhorarem – na forma de trabalhar, na construção de parcerias, na adaptação ao contexto, na transparência – os impactos da sua ação.

Nesse sentido, existem vários critérios que ajudam a perceber a qualidade e eficácia da ajuda ao desenvolvimento. *Para quem* se direciona a ajuda (são priorizados os países mais pobres e as populações mais vulneráveis)? *Para quê* (são priorizados os setores de maior impacto na redução da pobreza e das desigualdades)? *De que forma* é canalizada a ajuda (existe um enfoque nos princípios de eficácia internacionalmente acordados)? Os instrumentos são adequados – p. ex. donativos versus empréstimos e elementos concessionais, maturidades e condicionalidades? A ajuda chega efetivamente aos países e populações mais pobres e vulneráveis, ou diz respeito a fluxos que não chegam ao terreno?. As questões sobre “para quem” e “para quê” são analisadas no capítulo 2.2., pelo que esta secção se centra em alguns aspetos da questão “de que forma”.

### Ajuda genuína ou ajuda inflacionada?

Como reconhecido pela Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), os recursos disponíveis para a APD global são escassos e devem-se concentrar nas necessidades reais dos países parceiros e na realização dos ODS. Alguns dos fluxos reportados como APD, de acordo com as diretrizes de reporte do CAD-OCDE, servem propósitos que se podem distanciar destes anunciados, não refletindo um esforço real por parte dos doadores



e, como tal, podem ser considerados elementos “inflacionadores” da APD. Em 2021, estima-se que a ajuda inflacionada na UE tenha ascendido a 11,8 mil milhões de euros, contrariando a tendência de descida verificada nos últimos 4 anos, o que significa que 1 em cada 6 euros não chegou àqueles que mais precisam (CONCORD, 2022b). Portugal não é exceção na inclusão no reporte destes elementos (**Figura 16**) que, se excluídos, fariam com que a taxa de APD como parte do RNB correspondesse a 0,13% em 2021, em vez de 0,18%. Da análise dos tipos de ajuda portuguesa nos últimos anos, constata-se a presença significativa de alguns destes elementos.

Os elementos considerados “inflacionadores” incluem <sup>46</sup>: os encargos dos doadores com estudantes internacionais (excluindo as bolsas), os custos com refugiados no país doador (durante os primeiros 12 meses do acolhimento), a amortização de juros de empréstimos concessionais,

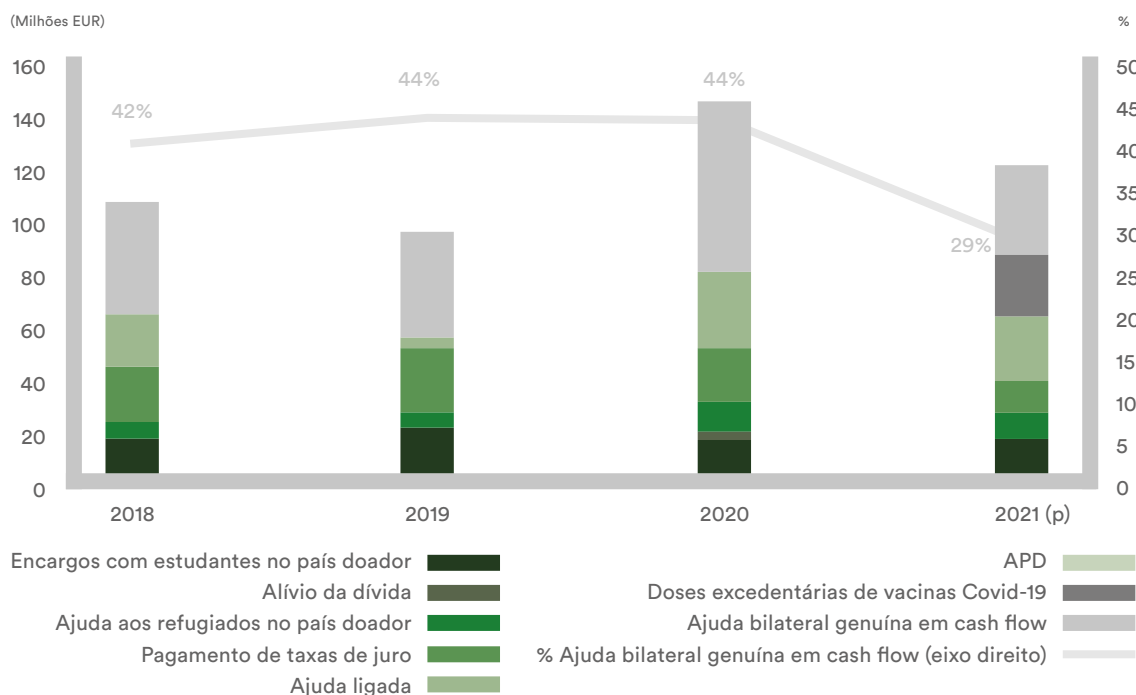
o alívio da dívida e a ajuda ligada (condicionada à aquisição de bens ou serviços do país doador), bem como a doação de doses excedentárias de vacinas contra a COVID-19 desde 2021 (apenas os excedentes dos países doadores, excluindo a compra de vacinas especificamente para países em desenvolvimento <sup>47</sup>). No caso de Portugal, e ao contrário de outros países europeus, os custos com refugiados têm uma expressão reduzida.

<sup>46</sup> Segue-se a metodologia estabelecida e consolidada ao longo dos anos pela CONCORD para definição dos elementos inflacionadores da ajuda.

<sup>47</sup> Sobre esta questão, ver por exemplo a carta das OSC europeias emitida em fevereiro de 2022, disponível em: <https://bit.ly/3g0Dubx>.

### APD bilateral genuína e outros elementos da ajuda, 2018-2021

Figura 16 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

Em 2021, o que poderia ser considerada a ajuda bilateral genuína portuguesa diminuiria consideravelmente, tendo em conta a inclusão das **doses excedentárias de vacinas**. A possibilidade de incluir as várias iniciativas de partilha de vacinas com países parceiros no reporte oficial não foi o suficiente para manter o volume da APD bilateral total portuguesa, para além de que a doação de doses excedentárias representou 96% da doação total de vacinas por parte de Portugal <sup>48</sup>.

Dada a falta de transparência na forma como os preços de acesso a vacinas foram negociados, diversos membros do CAD-OCDE acordaram em fixar o valor unitário em 6,72 USD por dose excedentária, o que poderá ser sobrestimado face ao valor pago pelos doadores em alguns contratos; no entanto, a inclusão destas doses no reporte oficial de países doadores é voluntária, sendo que somente os Países Baixos abdicaram de o fazer no seio da UE.

Acresce ainda a possível análise deste elemento na perspetiva da (in)coerência das políticas para o desenvolvimento. Se é de assinalar que Portugal e Espanha estejam entre os poucos países europeus que assumiram compromisso de doar uma percentagem de vacinas (neste caso, 5%), já no quadro multilateral, em relação ao levantamento provisório de patentes na OMC, uma questão considerada fundamental pelos países em desenvolvimento para reduzir as enormes desigualdades no acesso a vacinas, a Espanha mostrou-se a favor, enquanto Portugal se afirmou contra <sup>49</sup>.

A eficácia da ajuda ao desenvolvimento é reconhecidamente afetada por condições desfavoráveis dos empréstimos aos países parceiros e pela imposição de condições ligadas à aquisição de bens e serviços do país doador. Em consonância com a Recomendação do CAD sobre **desligamento da ajuda** e com o compromisso de Busan, Portugal tem diminuído a percentagem de ajuda bilateral que corresponde a ajuda ligada, o que se deve ao decréscimo das linhas de crédito. A percentagem de ajuda ligada no total da ajuda bilateral portuguesa foi de 14% em 2018, 4% em 2019, e 21% em 2020 e 2021. Além disso, tem igualmente aumentado o elemento de doação nos seus empréstimos, em linha com a Recomendação do CAD sobre os Termos e Condições da Ajuda (OCDE, 2022a) <sup>50</sup>.

<sup>48</sup> Segundo dados do Camões, I.P., a doação de vacinas representou, em 2021, 7,2% da APD total líquida, sendo que 6,9% (25,46 milhões EUR) diz respeito à doação de doses excedentárias e apenas 0,3% (0,93 milhões EUR) a contribuição para o programa COVAX-GAVI (Aliança Global para as Vacinas e Imunização). Não foram compradas doses especificamente para doação aos países parceiros.

<sup>49</sup> Na OMC, a UE bloqueou sistematicamente uma iniciativa de mais de 80 países em desenvolvimento (impulsorada pela Índia e a África do Sul e apoiada também por centenas de organizações da sociedade civil) para se suspenderem os direitos de patente de tecnologias relacionadas ao combate à COVID-19, nomeadamente das vacinas. Em meados de 2021,

os Estados Unidos mudaram a sua posição inicial e passaram a apoiar a reivindicação dos países em desenvolvimento. A reivindicação consistia numa dispensa temporária de regras do acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionada ao Comércio (Trips) da OMC, uma medida que permitiria que fabricantes de genéricos ou outros produzissem vacinas em larga escala, aumentando assim a distribuição para os países mais pobres (Ferreira, 2021).

<sup>50</sup> Sobre a questão da ajuda ligada e a Recomendação do CAD nesta matéria (emitida em 2001 e atualizada em 2007 e 2019), da qual Portugal é Parte Aderente, ver o último relatório sobre a sua implementação, disponível em: [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2022\)34/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2022)34/FINAL/en/pdf).

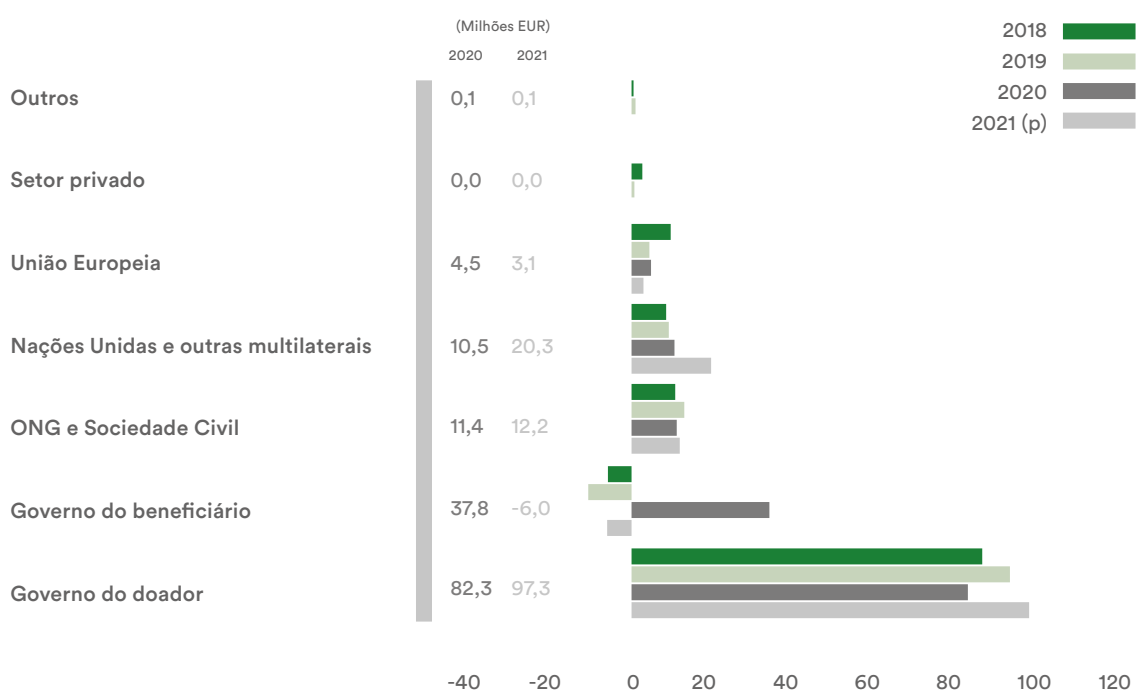
### Apropriação e responsabilização mútua

Um dos princípios chave da agenda da eficácia é a apropriação por parte de países parceiros, sendo esta também a premissa de base para a localização da ajuda e, por conseguinte, da sua sustentabilidade. Para serem sustentáveis, as intervenções localizadas devem incluir uma componente de desenvolvimento de capacidades locais/nacionais e assentar em mecanismos de gestão suficientes das próprias instituições dos países parceiros.

Não obstante a importância da localização para a cooperação portuguesa, como previsto na ECP 2030, não é possível confirmar esta prevalência na leitura estatística sobre como Portugal canaliza a sua APD. Quando se consideram os principais canais de APD, parece existir, pelo contrário, um distanciamento do apoio direto ao país parceiro, sendo Portugal - o “governo do doador” - o principal canal da sua APD nos últimos anos, seguido em 2021 pelas Nações Unidas e outras organizações multilaterais (Figura 17).

#### Canais de desembolso da APD portuguesa, 2018-2021

Figura 17 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Desembolsos líquidos, dados preliminares para 2021.

Em acréscimo, os **novos instrumentos e mecanismos europeus** (subcapítulo 2.1.3), que têm finalidades importantes em termos de flexibilidade, rapidez, coordenação e agregação de recursos, suscitam igualmente questões sobre o **envolvimento efetivo dos países parceiros** - em consonância com os princípios da eficácia, particularmente a apropriação e liderança destes países na gestão e coordenação da ajuda, bem como a responsabilização mútua.

Nos últimos anos, e apesar da progressiva transferência de competências para as delegações da UE no terreno, a tendência na política de desenvolvimento da UE, no contexto de um enfoque geopolítico reforçado para projeção dos interesses europeus, parece ser a de uma menor participação dos países parceiros na definição de prioridades e programação da ajuda. A integração do FED no orçamento da UE é um exemplo que, fazendo sentido do ponto de vista da trans-

parência e eficiência para a UE, elimina a premissa de responsabilidade mútua na sua governação, afetação e gestão <sup>51</sup>, a qual constituía um fator distintivo do instrumento, e que pode criar um maior espaço para agendas unilateralmente impostas (Ferreira e Oliveira, 2021). Da mesma forma, a proliferação de instrumentos como os fundos fiduciários (não implicando um processo de consulta alargada com países parceiros), os instrumentos mistos (*blending*) geridos pelo BEI no quadro das parcerias com África (que têm uma governação e gestão que integra apenas representantes da UE - CE e Estados membros), e as deliberações programáticas do Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+ (FEDS+) (em que as decisões partem apenas das instituições europeias, já que os países parceiros não integram o Conselho Estratégico), constituem exemplos de uma evolução no sentido de um potencial maior distanciamento dos países parceiros das decisões que os irão impactar.

Neste sentido, as Iniciativas Equipa Europa também podem ser consideradas como uma abordagem não conjunta com os países parceiros <sup>52</sup>. Algumas análises recentes constataam que o objetivo principal é posicionar a Europa como parceiro preferencial em várias áreas de cooperação e projetar a visibilidade e reconhecimento da sua intervenção, pelo que se dá prioridade à apropriação a nível intraeuropeu, em detrimento da apropriação pelos países parceiros (Keijzer et al, 2021; Jones e Teevan, 2021). O enfoque da eficácia também parece estar, por enquanto, na eficácia dos processos a nível europeu e nos resultados em termos de visibilidade, mais do que nos resultados de desenvolvimento e impactos das ações (*idem*).

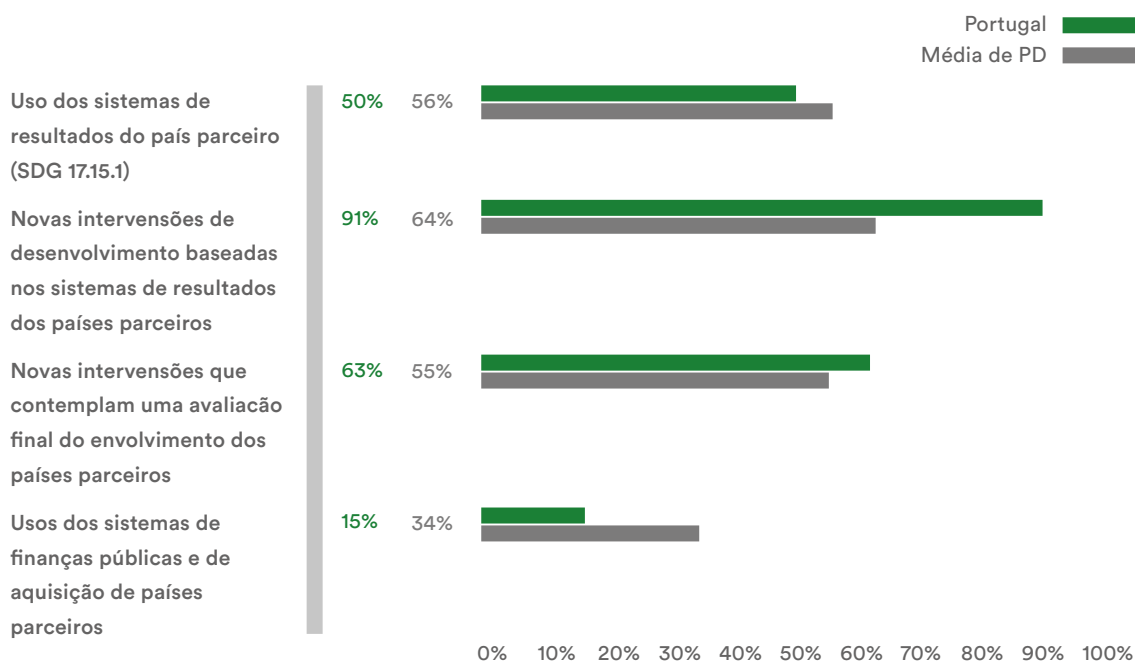
Por fim, estes instrumentos e mecanismos motivam interrogações sobre o **envolvimento estruturado de vários atores, incluindo o papel da sociedade civil**. No caso das TEI, várias perguntas não têm ainda resposta: os atores não-públicos podem ser envolvidos na conceção das TEI? E podem ser, ou serão, parte da implementação (nesse caso, apenas como recetores de subvenções, ou com outros papéis)? A UE e os Estados membros consideram que estes atores devem ser consultados – e de que forma? Vão ser criados mecanismos para que tal seja assegurado? (CONCORD, 2021b). Estas são questões a seguir atentamente pela sociedade civil portuguesa e europeia, bem como pela sociedade civil dos países parceiros.

<sup>51</sup> Uma vez que os fundos passam a ser decididos integralmente segundo os procedimentos de programação e gestão financeira da UE, desapeparecendo também os gabinetes dos chamados Ordenadores Nacionais e Regionais.

<sup>52</sup> Embora existam orientações de que as TEI devem ser definidas em cooperação com os países parceiros, não existe um entendimento comum do que isso significa, nem qualquer mecanismo formalmente estabelecido para feedback ou consulta dos países parceiros (Keijzer et al, 2021).

### Insight sobre alguns critérios de eficácia da ajuda, 2018

Figura 18 / Fonte: Elaboração própria, com base no último relatório de monitorização da GPEDC (GPEDC, 2019). PD = Parceiros de Desenvolvimento.



Nota: Seleção dos critérios considerados mais relevantes para a apropriação e responsabilização mútua.

Outro critério fundamental para assegurar a localização e apropriação é o **alinhamento com os sistemas dos países parceiros**, sendo este um dos compromissos firmados no seio da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC). No geral, Portugal tem vindo a diminuir o seu desempenho ao longo das diversas rondas de monitorização dos critérios acordados no âmbito da Parceria Global, sendo que a última decorreu em 2018, e estando atualmente em revisão esse processo a nível internacional <sup>53</sup>. No entanto, salienta-se, em 2018, o reporte de um maior uso dos sistemas dos países parceiros, colocando-se Portugal acima do desempenho de outros países doadores e financiadores (Figura 18).

O indicador que mais distancia Portugal do desempenho médio de outros financiadores é o uso de sistemas de finanças públicas dos países parceiros, o que se poderá prender com o facto de Portugal investir significativamente em países menos avançados e de vulnerabilidade estrutural (ver subcapítulo 2.2.1), cujos sistemas não estão consolidados suficientemente para serem usados. Tal fator, contudo, reforça ainda mais a importância de investir nestas áreas dos países parceiros.

<sup>53</sup> Desde o último relatório da GPEDC em 2018/19, a Parceria tem sido submetida a um processo de revisão do seu processo de monitorização da eficácia do desenvolvimento, baseada nos chamadas Diálogos para a Ação. Não existe ainda informação estruturada ou acessível sobre a participação de Portugal nestes diálogos.

## 2.1.5. Mobilização de outros fundos para o financiamento do desenvolvimento

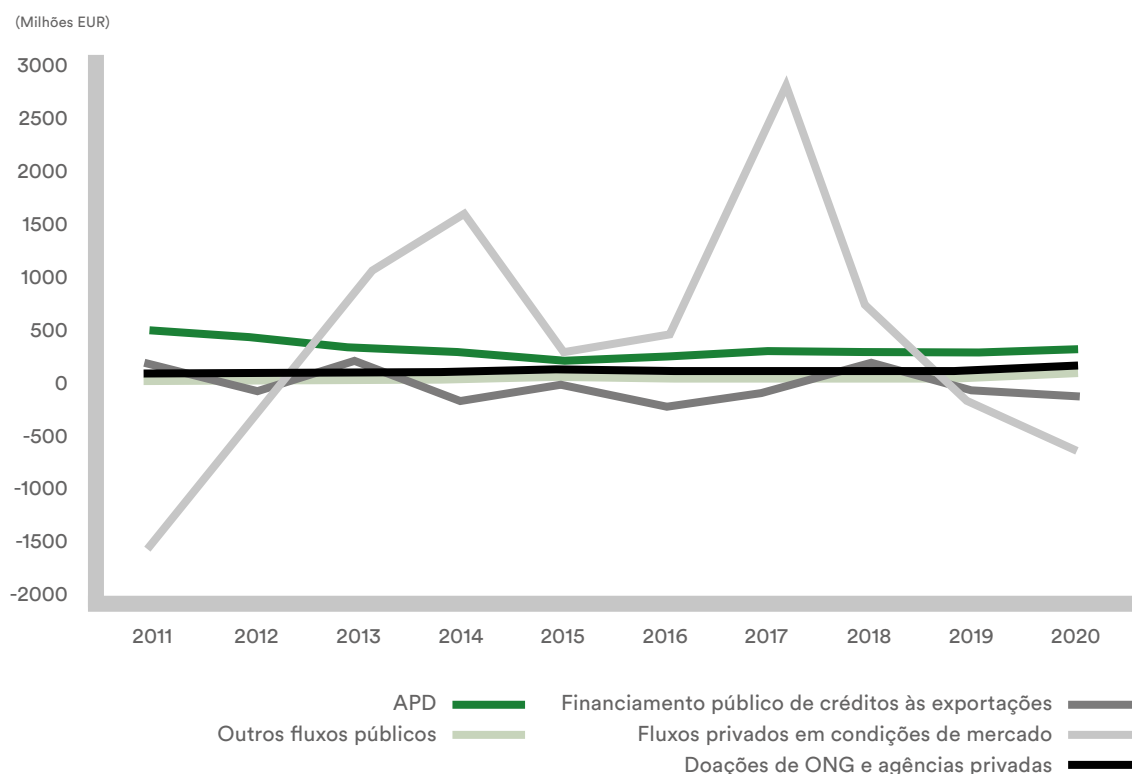
Como previsto na Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA), Portugal também mobiliza outros fluxos que não a APD para países parceiros, alguns dos quais são usados para mobilizar recursos do setor privado.

A APD continua a ser o tipo de financiamento público mais substancial, não obstante algumas oscilações ao longo dos anos. Os fluxos privados em condições de mercado, que incluem o inves-

timento direto estrangeiro (IDE), remessas ou a compra e venda de ações, são aqueles com maior peso em termos absolutos, na maioria dos anos, mas também com maior oscilação na última década (**Figura 19**). As principais quedas destes fluxos prendem-se com o período de recessão económica, em 2011, e com o impacto da pandemia em 2020. Esta figura demonstra também que a projeção do aumento de remessas ao nível global nos últimos anos (como analisado no capítulo 1.2) não se observou em Portugal, não tendo a estabilidade das remessas sido suficiente para equilibrar aqueles fluxos.

### Fluxos de financiamento do desenvolvimento, 2011-2020

Figura 19 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados da OCDE, desembolsos líquidos.



## TOSSD: a nova medida internacional

Com a mudança de paradigma preconizada pela Agenda 2030, foi reforçada a necessidade de tentar agregar todos os recursos disponibilizados para países parceiros, indo além da APD, e considerando economias emergentes e novos instrumentos de financiamento. Com a Agenda para a Ação de Addis Abeba, começa-se a desenvolver a nova medida *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD) que contempla assim os fluxos disponíveis, desde que a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, em consonância com os ODS, seja comprovada. Os dados disponíveis demonstram que a grande maioria de fluxos é canalizada para países parceiros (Pilar 1 da medida), em vez de desafios regionais ou globais (Pilar 2), os quais representam cerca de 1/3 do primeiro.

Sob a coordenação de uma *International Task Force* (ITF), em estreita colaboração com a *Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators* (IAEG-SDGs - UN), a TOSSD foi integrada, em março de 2022, no quadro global de indicadores das Nações Unidas. A qualidade dos dados será assegurada através dos diversos estudos-piloto a realizar com os países parceiros, sendo que estes estudos reúnem informação articulada sobre os instrumentos de planeamento dos países e os recursos externos recebidos destinados à implementação da Agenda 2030.

Portugal foi dos poucos países que participou no primeiro estudo TOSSD em 2019, tendo vindo a reportar informação anual desde aí. O reporte inscrito no Pilar I abrange toda a cooperação que envolve custos alocados aos países em desenvolvimento e

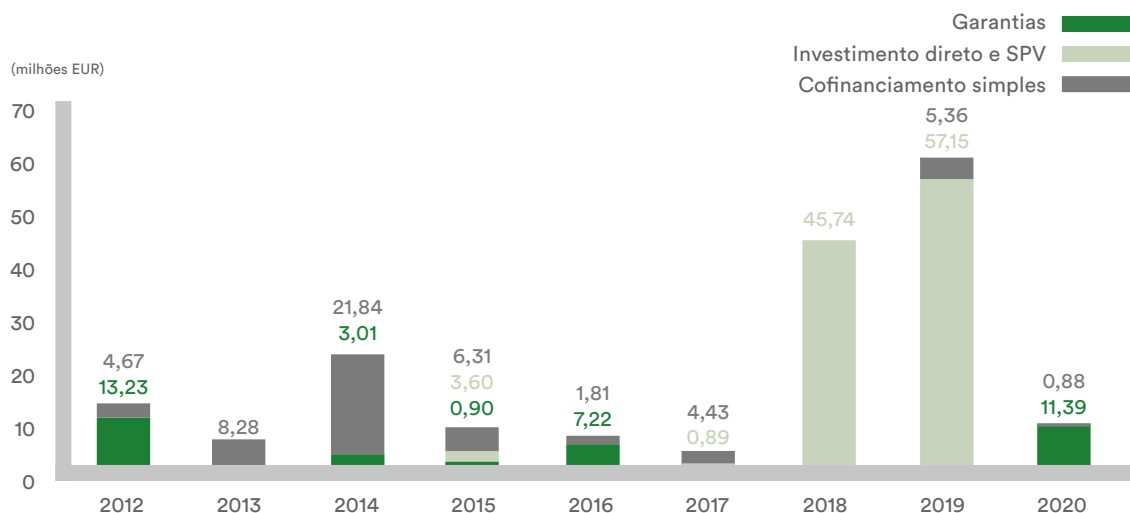
que se configura, a título de exemplo, nas seguintes atividades: bolsas de investigação atribuídas a diversas áreas de formação; capacitação dos países parceiros nas diversas áreas governativas; cooperação em diversos setores económicos, sociais (inclui empoderamento dos vários grupos populacionais e promoção dos direitos humanos), bem como a cooperação entre instituições financeiras (*accountability*). No Pilar II, Portugal integra a maioria das atividades adicionais, com maior expressão àquelas que se direcionam à cooperação no âmbito da Paz e da Segurança (inclui formação e capacitação institucional) e as contribuições para as organizações multilaterais. Reportam-se ainda no Pilar II as contribuições para os cuidados de saúde suportados e prestados em Portugal a cidadãos provenientes dos principais países parceiros da cooperação portuguesa, bem como os custos imputados com estudantes provenientes desses países, a estudar em Portugal.

No entanto, porque esta é uma medida atualmente em construção, com diretrizes de reporte regularmente a serem revistas, e dado o papel central dos países parceiros enquanto âncora desta medida, toda a publicação de dados se realiza a um nível agregado e global, não existindo ainda informação disponível da perspetiva do país doador. Com o decorrer dos ciclos anuais de reporte e em linha com um desenvolvimento estatístico e metodológico que se afigurará mais robusto, o detalhe de dados da TOSSD será igualmente aprofundado, com vista a uma melhor monitorização de dados relativos ao financiamento do desenvolvimento no futuro.

Fonte: *Elaboração própria, com base no website TOSSD e informação do Camões, I.P.*  
Para mais informação, consultar: <https://www.tossd.org/>

## Fundos mobilizados pelo setor privado, por mecanismo, 2012-2020

Figura 20 / Fonte: OCDE, 2022d.



Nota: SPV - Special Purpose Vehicle diz respeito à canalização de fundos através de uma entidade especificamente criada para o efeito.

À semelhança dos outros países CAD-OCDE, Portugal usa a sua APD para alavancar fundos do setor privado <sup>54</sup>, embora ainda em valores modestos: estima-se que, em 2020, o Camões, I.P. e municípios tenham contribuído para a mobilização de mais de 12 milhões EUR, nomeadamente através de garantias e cofinanciamento simples. Esta mobilização de fundos por Portugal foi bastante inferior a 2019, quando o montante total ascendeu a quase 63 milhões EUR, estando ligado a investimento direto e não a garantias (**Figura 20**).

De acordo com a OCDE, em 2020, cerca de 98% destes fundos mobilizados foram desembolsados em PMA (OCDE, 2022d) <sup>55</sup>, em consonância com aqueles que são os países prioritários da APD portuguesa. O direcionamento para os PMA traz vantagens pela limitação do risco de investimento e captação deste último, mas também pode gerar desvantagens, dado o risco potencial de deturpar o mercado local, quando o impacto de desenvolvimento nem sempre é comprovado (CONCORD, 2021c). No entanto, se analisarmos apenas a atividade da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento

(SOFID), pouco mais de metade (52%) do valor total dos projetos apoiados entre 2010 e 2021 foi investido em PMA. De uma forma geral, a OCDE indica que os setores que mais beneficiam de financiamento privado são os serviços financeiros e comerciais, indústria, extração mineira e energia.

<sup>54</sup> Saliente-se que o setor privado português apresenta, no geral, características que não favorecem um grande crescimento do seu papel enquanto financiador de ações de cooperação, mas antes uma perspectiva de procura de fundos da cooperação para financiar as suas atividades. As micro empresas (com menos de 10 trabalhadores) constituem mais de 96% do tecido empresarial e as grandes empresas são menos de 0,1%, sendo também muito marcadas pelas consultoras e construtoras/infraestruturas. Será por isso, importante, clarificar o que a cooperação portuguesa pretende nesse âmbito e quais os instrumentos para o alcançar, adequando-os aos tipos de setor privado que pretende envolver e potenciar.

<sup>55</sup> Isto contrasta com os números da média OCDE e também a nível mundial, em que a maioria deste tipo de fundos é mobilizado para países de rendimento médio (Nações Unidas, 2022).



Portugal tem encetado diversos esforços para reforçar o papel do setor privado na cooperação, seguindo o consenso no seio do CAD-OCDE sobre a importância de incluir no reporte oficial Instrumentos do Setor Privado (ISP), os quais tendem a combinar financiamento concessional público e financiamento não-concessional privado, através de empréstimos, investimentos de capital ou garantias alargadas.

A SOFID é a Instituição Financeira de Desenvolvimento (IFD) portuguesa, pertencendo 80,5% ao Estado e cujo mandato é o de apoiar a cooperação para o desenvolvimento, enquanto promove e mobiliza investimento privado para países parceiros. A SOFID foi designada pelo governo português para operacionalizar o Plano de Investimento Externo da UE mas, até à data de escrita, a Sociedade não tinha ainda beneficiado diretamente de nenhum projeto do FEDS+, mas apenas enquanto membro da Associação de Instituições Financeiras de Desenvolvimento Europeias (EDFI). Compreende-se assim que exista a intenção de tornar a SOFID mais adequada aos objetivos que se pretendem atingir, e que Portugal pretenda reforçar as relações entre a SOFID e instituições financeiras de desenvolvimento europeias e internacionais multilaterais. No quadro interno, uma maior colaboração entre SOFID, Camões, I.P. e AICEP implica também maior clarificação de papéis, instrumentos e mecanismos de coordenação, incluindo a nível de terreno.

O programa de financiamento privado português no quadro da cooperação portuguesa mais substantivo é o Compacto Lusófono celebrado com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) – desde 2018 - o qual combina mitigação de risco, produtos de investimento e assistência técnica com o objetivo de promover o crescimento sustentável e inclusivo do setor privado nos PALOP, estando particularmente focado no

desenvolvimento de infraestruturas. O segundo instrumento a destacar é Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOP), em Moçambique, registando-se nos últimos anos uma revisão e revitalização do fundo, tendo a particularidade importante de se destinar a pequenas e médias empresas moçambicanas, numa perspetiva de reforço do setor privado local.

A estes dois instrumentos, acresce o Programa Internacionalizar 2030, que pretende promover a internacionalização da economia portuguesa. Este afirma como objetivo “combinar as duas áreas de internacionalização económica e da cooperação para o desenvolvimento”<sup>56</sup> e enfatiza o papel instrumental da cooperação nesse âmbito. Denota-se assim o risco de evolução para subordinação e instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento para promoção da economia portuguesa.

Acresce ainda a falta de evidências do potencial de desenvolvimento económico e social inclusivo e sustentável e da apropriação pelos países dos mecanismos de financiamento misto, conforme conclui o mais recente relatório de avaliação sobre o FEDS (CE, 2020, PE, 2020). A falta de transparência tem dificultado também a avaliação do impacto e resultados deste tipo de instrumentos (Cavaco, Oliveira e Proença, 2022).

Dada a dicotomia das vantagens e desvantagens que os novos ISP acarretam, e a constante (e crescente) necessidade de assegurar recursos que respondam à concretização da Agenda 2030 para além da APD, análises apontam para algumas questões que devem ser sempre tidas em conta, nomeadamente, qual o papel chave que a APD deve ter enquanto elemento catalisador de outros fluxos cuja evidência de impacto de desenvolvimento ainda é escassa; e que tipo de transparência e responsabilização se associa a estes instrumentos (Caio e Craviotto, 2021).

<sup>56</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2021, de 19 de março, disponível em: <https://bit.ly/3AeaHHI>.

Por exemplo, seria importante reforçar os controlos de qualidade das decisões que impactam os países parceiros, assegurando a sua presença na arquitetura de governação de vários destes instrumentos, bem como incluindo o escrutínio de terceiros, como os parlamentos português e do país recetor ou mesmo a própria sociedade civil.

A cooperação portuguesa tem ainda um caminho a percorrer para clarificar qual a sua abordagem à participação do setor privado na cooperação para o desenvolvimento. A ECP 2030 aponta para grande reforço desta vertente, mas está por definir de que forma isso será concretizado, pelo que a existência de orientações mais concretas no quadro de uma estratégia setorial sobre esta matéria, que inclua a definição do papel dos vários intervenientes e os instrumentos concretos, poderia ser útil de futuro.

## 2.2. A Cooperação Portuguesa na promoção da dignidade humana e na redução das desigualdades

### 2.2.1. O enfoque nos países mais pobres e vulneráveis

A APD continua a ser uma fonte de financiamento significativa para os países de rendimento mais baixo e para os que apresentam maiores fatores de vulnerabilidade e fragilidade. O enfoque da ajuda ao desenvolvimento nos PMA e nos países em situação de fragilidade é indiciador de redistribuição da riqueza e de combate à pobreza e às desigualdades, uma vez que são os países que apresentam piores indicadores de desenvolvimento, a nível social e económico, e aqueles onde as necessidades são mais prementes, tendo também em conta os efeitos prolongados das múltiplas crises em curso.

Um dos indicadores relevantes para a concretização do princípio de “não deixar ninguém para trás”, expresso na Agenda 2030, é o enfoque da ajuda ao desenvolvimento nos países com maiores vulnerabilidades, onde os efeitos indiretos e prolongados da pandemia tornarão a recuperação ainda mais difícil e lenta (ver Parte 1). Segundo a meta acordada internacionalmente, a alocação de 0,15%-0,20% do RNB à APD para os PMA é um critério mínimo de avaliação de um esforço sério e comprometido dos doadores para com os mais pobres e vulneráveis <sup>57</sup>.

No entanto, esse objetivo não tem sido atingido e verifica-se mesmo, ao longo das últimas décadas, uma tendência para aumento da ajuda direcionada para os países de rendimento médio e médio-baixo: em 2020, apenas 3 dos 46 PMA figuram entre os dez principais beneficiários da APD da UE. Isto apesar de o Conselho da UE reiterar que a cooperação para o desenvolvimento da UE e seus Estados membros continuará direcionada para onde é mais necessária e tem mais impacto, especialmente os PMA e os países em situação de fragilidade ou afetados por conflitos (UE, 2022). Tal está relacionado, em parte, com aspetos geoestratégicos (uma vez que muitos dos principais destinos da APD europeia são países vizinhos), bem como com o crescimento de instrumentos mistos e de combinação de investimento e ajuda, para os quais os PMA têm pouca atratividade. Em 2020, 0,12% do RNB dos Estados membros da UE foi canalizado para os PMA.

<sup>57</sup> O Conselho da UE reafirmou, já em 2022, este compromisso, salientando a necessidade de se responder às necessidades e desafios específicos dos PMA e estabelecendo algumas orientações para o apoio europeu ao desenvolvimento nestes países (UE, 2022b).

No caso de Portugal, a percentagem do RNB alocada aos PMA tem-se mantido estável desde 2014, depois de uma descida entre 2011 e 2014. O valor absoluto que estaria em falta para chegar aos 0,15% APD/RNB é considerável - tendo em conta também a evolução do rendimento nacional -, ascendendo a 239 milhões de EUR em 2020 <sup>58</sup>.

Os países que integram a classificação de PMA foram beneficiários chave da APD bilateral portuguesa em 2011 e têm representado entre 34% e 47% desta ajuda (em desembolsos líquidos), entre 2012 e 2020, situando-se em 38% neste último ano reportado (**Figura 21**). Esta descida no último ano, tanto em montantes absolutos como em percentagem, está ligada à situação excepcional de a China ter sido um dos principais desti-

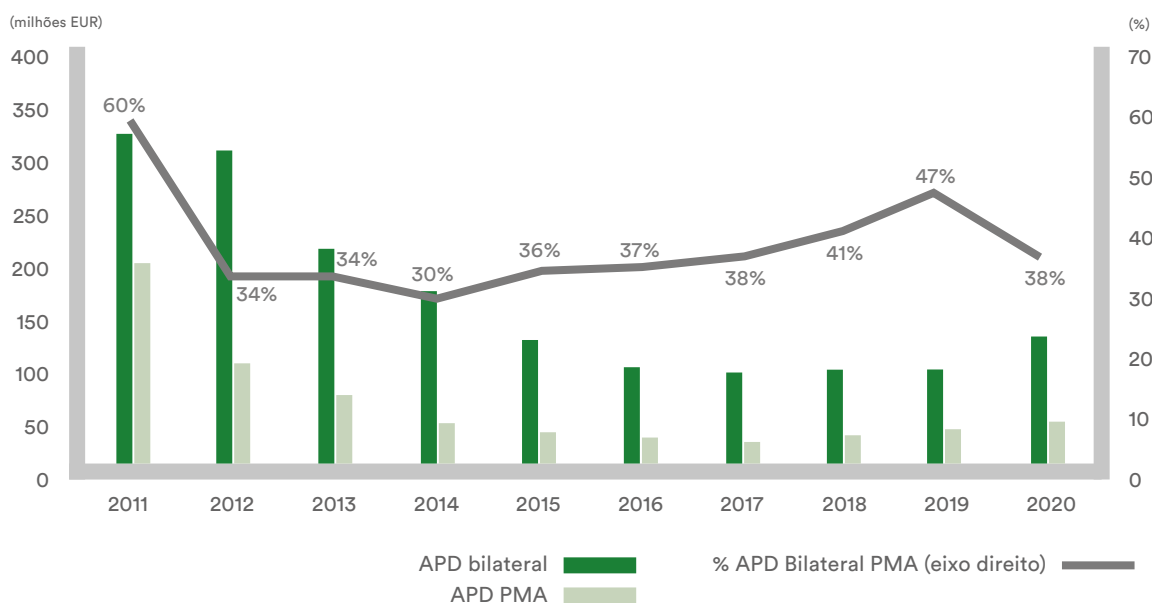
nos da APD Portuguesa (ver capítulo 2.1.2). Não obstante esta redução, os contributos da APD bilateral portuguesa para os PMA continuam a ser bastante mais elevados do que a média dos países CAD-OCDE, a qual se situa em 19% da APD bilateral total em valores líquidos.

No cumulativo dos valores ao longo da última década, o PMA que recebeu mais recursos da APD portuguesa foi claramente Moçambique, seguido de São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné-Bissau, sendo que Angola regista valores negativos devido aos reembolsos de empréstimos e de dívida (**Figura 22**).

<sup>58</sup> Cálculos próprios, com base em dados da OCDE.

### Evolução da APD alocada aos PMA, volume e percentagem da APD bilateral 2011-2020

Figura 21 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.

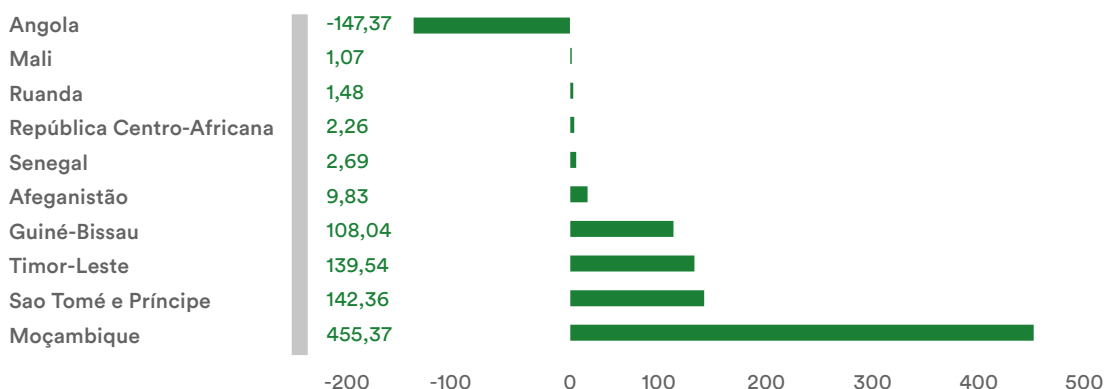


Nota: Os valores dizem respeito a desembolsos líquidos.

## Países Menos Avançados que mais receberam APD Portuguesa, 2011-2020

Figura 22 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.

(milhões EUR)



Nota: Os valores dizem respeito a desembolsos líquidos e cumulativos.

Mesmo considerando a insuficiência dos montantes da APD, a cooperação portuguesa tem como principais destinos prioritários países com grandes fatores de vulnerabilidade múltiplos e interligados, que exigem um enfoque específico, coerente e coordenado (**Caixa 5**).

Embora tenha sido atrasada pelos efeitos da pandemia, a previsível “graduação” de vários países parceiros da categoria de PMA nos próximos anos - São Tomé e Príncipe e de Angola, bem como Timor-Leste - exige também uma atenção particular, uma vez que estes países não podem ser penalizados internacionalmente por terem uma evolução positiva. Portugal deve aproveitar a experiência com o caso de Cabo Verde, que se graduou no final de 2007, para aplicar essas aprendizagens na sua atuação bilateral e multilateral no apoio a estes países. A nível multilateral, deve igualmente contribuir para a concretização do Programa de Ação de Doha para os PMA 2022-2031, incluindo nas questões a ter em conta no apoio a processos de graduação.

Os **países em situação de fragilidade** são particularmente desafiantes para a cooperação, dada a instabilidade e vulnerabilidade estrutural que os caracteriza. No entanto, tal como salientado na Parte 1, é neles que se regista maior concentração

da pobreza e onde a necessidade de conexões coerentes entre segurança, estabilidade e desenvolvimento está mais evidenciada. Nesse sentido, é particularmente relevante que o valor da ajuda portuguesa afetada a estes contextos tenha vindo a crescer desde 2015 (OCDE, 2022d), com alguns aspetos distintivos que importa destacar.

Em primeiro lugar, contrastando com o facto de a ajuda ao desenvolvimento para países frágeis ser, em geral, altamente volátil e concentrada em países de maior interesse geoestratégico, a atuação portuguesa nestes contextos direciona-se para alguns países que mobilizam montantes modestos de ajuda ao desenvolvimento no geral, e que, simultaneamente, ainda dependem desses recursos, como sejam a Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste<sup>59</sup>. Nestes países, Portugal figura entre os principais doadores – ao contrário de Angola e Moçambique, onde o peso é consideravelmente menor. Isso significa

<sup>59</sup> Embora tenha vindo a decrescer nas últimas décadas, o peso da ajuda ao desenvolvimento líquida nestes países é ainda considerável: na Guiné-Bissau, representa 10,1% do seu RNB, em São Tomé e Príncipe 19,2% e em Timor-Leste 10,5% (dados referentes a 2020, Banco Mundial, disponíveis em <https://bit.ly/3FOWiVt>).

que a APD portuguesa faz a diferença nestes países, onde a mobilização de recursos internos e externos é particularmente dificultada pelos seus fatores de vulnerabilidade.

Em segundo lugar, se a maior parte dos doadores tende a direcionar largas parcelas da ajuda a estes países para o setor humanitário, no caso de Portugal, a maior parte é destinada à ação na área do desenvolvimento <sup>60</sup>, em virtude da atuação de longo prazo e das parcerias estarem consolidadas, e fugindo a lógicas imediatistas ou de pressão para obtenção de resultados rápidos. Tal implica uma componente importante de previsibilidade e de compromisso para com os países parceiros que deve ser assinalada. O contributo de uma vasta rede de atores da cooperação portuguesa que opera nestes países constitui um capital de relacionamento rico e diversificado, que Portugal deve saber mobilizar e coordenar da melhor forma, em torno de objetivos comuns.

Por último, o valor da ajuda canalizada para a prevenção de conflitos e para a paz, nos países em situação de fragilidade, é ainda muito pequeno. A cooperação portuguesa não foge a essa regra, com a Paz a representar apenas 4,6% da APD direcionada a estes países (OCDE, 2022d).

Uma questão relacionada reside na necessidade de melhoria da atuação nonexo entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz (nexo triplo). Portugal terá de implementar e prestar contas no âmbito da Recomendação do CAD-OCDE nesta matéria, a qual estabelece um conjunto de orientações para uma coordenação, programação e financiamento mais coerentes e complementares nestes domínios (CAD-OCDE, 2019).

Ao analisar-se esta interligação, é preciso ter em conta os entendimentos variados, mandatos, modos de ação e timings diferenciados das lógicas de atuação em cada um destes pilares. Um estudo recente sobre as abordagens “*whole-of-government*” na ação externa dos países da UE, incidindo sobre as ligações entre diplomacia, defesa/segurança, e desenvolvimento/cooperação, concluiu que, em

Portugal, embora exista uma consciência generalizada da necessidade de melhorar a coordenação entre os vários instrumentos, atores e instituições, esses esforços não são implementados de forma estruturada e que existe alguma resistência por parte das culturas e estruturas institucionais (Seixas da Costa e Ferreira, 2019). No caso dos setores da segurança e desenvolvimento, ressalta também a importância de se avançar na coordenação intrassectorial (uma vez que são ambos setores com pouca coesão e fragmentados), para que se propicie a melhoria da coordenação intersectorial. A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, aprovada por Resolução do Conselho de Ministros em 2009, nunca foi implementada, mas o enfoque renovado nesta interligação, por via do nexo triplo, pode representar uma oportunidade para melhorar a atuação portuguesa em contextos de maior fragilidade e vulnerabilidade. A ECP 2030 integra esta referência e é importante que se avance na sua concretização a vários níveis – das entidades e dos recursos humanos, das ações/intervenções, dos financiamentos e apoios.

<sup>60</sup> Apenas 5% da APD portuguesa direcionada para contextos em situação de fragilidade diz respeito a ajuda humanitária, em 2020 (OCDE, 2022d).

## Múltiplos fatores de vulnerabilidade nos principais países parceiros da cooperação portuguesa, segundo as classificações internacionais

Principais países parceiros da cooperação portuguesa	País Menos Avançado (PMA)	País em situação de fragilidade	Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento (PEID)	Grupo de rendimento	Desenvolvimento Humano (IDH) – Ranking (total de 191 países)
Angola	X	X		Médio-baixo	148º lugar
Cabo Verde			X	Médio-baixo	128º lugar
Guiné-Bissau	X	X	X	Baixo	177º lugar
Moçambique	X	X		Baixo	185º lugar
São Tomé e Príncipe	X		X	Médio-baixo	138º lugar
Timor-Leste	X	X	X	Médio-baixo	141º lugar

Nota: Todos os dados são referentes a 2021. Fontes: Nações Unidas - LDCs, OCCE – States of Fragility, Nações Unidas – SIDS, Banco Mundial, PNUD - IDH.

### *Países Menos Avançados (PMA)*

Definição das Nações Unidas (2021): PMA são países de rendimento baixo que se confrontam com os mais graves impedimentos estruturais ao seu desenvolvimento sustentável. A classificação é efetuada segundo três tipos de critérios: Rendimento (RNB per capita); Indicadores sociais (que incluem a desnutrição, as taxas de mortalidade infantil e materna, a taxa bruta de escolaridade no ensino secundário, entre outros); e o Índice de Vulnerabilidade Económica e Ambiental (que inclui indicadores como o grau de isolamento do país, a concentração de exportações de mercadorias, a proporção do setor agrícola, florestas e pescas no PIB, as vítimas de desastres, entre outros).

A categoria, que é alvo de revisão a cada três anos, abrange atualmente 46 países, a maioria situados na África Subsaariana. Apenas 5 países se graduaram desta classificação: Botsuana (1994), Cabo Verde (2007), Maldivas (2011), Samoa (2014), Guiné Equatorial (2017) e Vanuatu (2020).

Prevê-se a graduação do Butão em 2023 e de São Tomé e Príncipe e das Ilhas Salomão em 2024. Estava prevista a graduação de Angola em 2021, mas devido à recessão prolongada e à pandemia de COVID-19, foi decidido em fevereiro de 2021 conceder um período preparatório adicional de três anos, estando a sua graduação prevista para 2024. Pelas mesmas razões, a avaliação sobre possível graduação de Timor-Leste, que

cumpriu os critérios de graduação em alguns anos, foi adiada para a revisão trienal que acontecerá em 2024.

#### *Estados ou contextos em situação de fragilidade*

Definição da OCDE (2016). Fragilidade entende-se como a combinação da exposição a riscos com capacidades de respostas insuficientes por parte do estado, do sistema e/ou das comunidades para gerirem, absorverem e mitigarem esses riscos (definição da OCDE, 2016). A OCDE tem analisado as causas, características e tendências dos contextos de fragilidade, de acordo com um quadro multidimensional da fragilidade que engloba seis dimensões: económica, ambiental, política, societal e humana (tendo esta última sido acrescentada em 2022).

A categoria abrange cerca de 60 países, onde se incluem Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Timor-Leste (que tinha saído da lista da OCDE em 2020 mas voltou a entrar em 2022). 15 países estão classificados como “extremamente frágeis” em 2022 (em ordem ascendente): Somália, Sudão do Sul, Afeganistão, Iémen, República Centro-Africana, Rep. Democrática do Congo, Chade, Síria, Congo, Haiti, Burundi, Sudão, Eritreia, Iraque e Guiné Equatorial.

#### *Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID)*

Reconhecidos como grupo distinto na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, são países que enfrentam vulnerabilidades específicas a nível social, económico e ambiental. São particularmente países com recursos limitados, suscetibilidade a desastres naturais, vulnerabilidade a choques externos, contextos ambientais frágeis e grande dependência do comércio internacional. O grupo integra atualmente 58 países e territórios.

#### *Categorias de rendimento*

O Banco Mundial classifica as economias em quatro grupos de rendimento: países de rendimento baixo, países de rendimento médio-baixo, países de rendimento médio-alto, e países de rendimento elevado. As categorias são determinadas pelo rendimento nacional bruto per capita, em dólares americanos.

#### *Índice de Desenvolvimento Humano*

O IDH é um índice estatístico composto pela esperança de vida, a educação e o rendimento per capita, sendo considerado um indicador da qualidade de vida. Em 2010, foi também introduzido o índice de desenvolvimento humano ajustado à desigualdade.



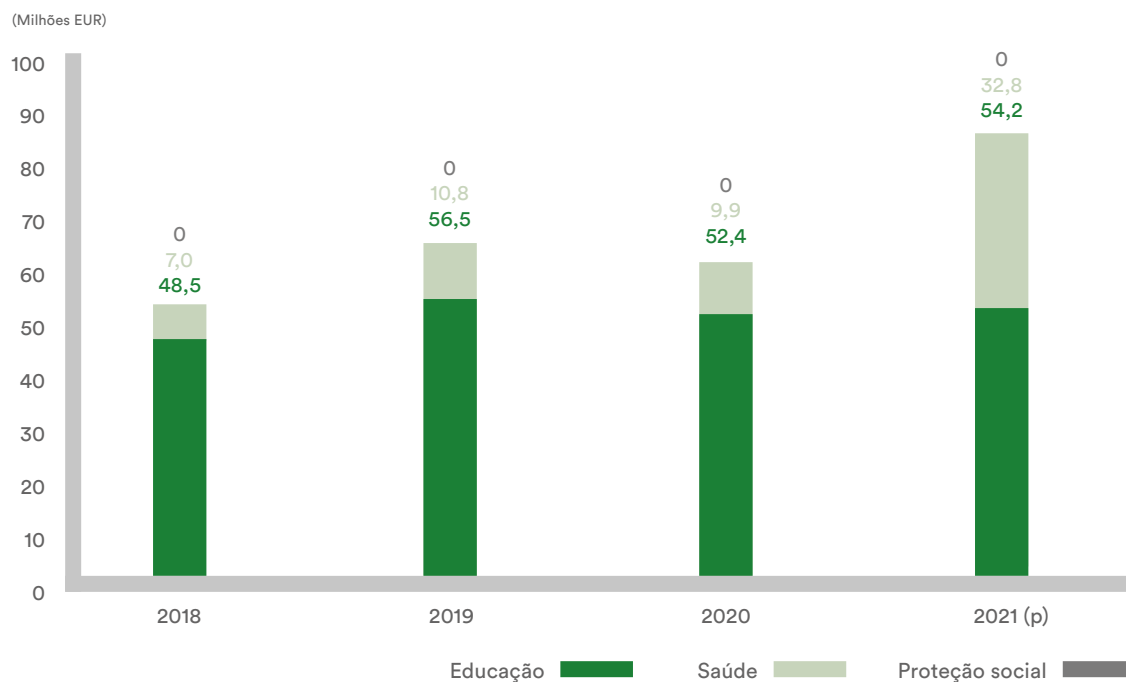
## 2.2.2. O contributo para o desenvolvimento humano

A colocação das pessoas no centro dos processos de desenvolvimento é a única forma de assegurar que se promovem transformações positivas e duradouras. A pandemia de COVID-19 veio demonstrar ainda mais a importância do desenvolvimento humano como eixo de um mundo mais justo e inclusivo.

Um investimento sustentado da ajuda ao desenvolvimento na educação, na saúde, na proteção social e no combate às desigualdades (particularmente a de género) permite romper círculos viciosos de pobreza e gerar efeitos multiplicadores no desenvolvimento das economias e sociedades.

### APD portuguesa para principais setores de desenvolvimento humano, 2018-2021

Figura 23 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Valores líquidos. Dados preliminares em 2021. Inclui apenas os setores reportados ao CAD-OCDE diretamente relacionados com o índice de desenvolvimento humano, excluindo outras áreas cujo contributo é instrumental para um desenvolvimento humano sustentável.

O contributo da APD bilateral portuguesa para os setores básicos de desenvolvimento humano cifrou-se em 68,64 milhões EUR, em 2020, e em 87,06 milhões EUR, em 2021 (dados preliminares), correspondendo respetivamente a 42,8% e 68,6% do total da ajuda bilateral <sup>61</sup> (**Figura 23**).

Este enfoque no desenvolvimento humano é reforçado pela análise do contributo da APD bilateral para os ODS: em 2020, a maioria da cooperação bilateral foi direcionada para uma educação de qualidade (ODS 4), para a erradicação da pobreza (ODS 1) e para as parcerias (ODS 17) (OCDE, 2022d) <sup>62</sup>.

A **Educação** tem constituído, ao longo das últimas décadas, o setor prioritário principal da APD bilateral portuguesa. Dos 146 milhões EUR de ajuda bilateral em 2020 e dos 127 milhões EUR em 2021, respetivamente 52,4 e 54,2 milhões EUR foram destinados ao setor da educação. Os projetos da cooperação bilateral mais estruturantes e de médio-longo prazo situam-se neste setor, sendo que o apoio aos sistemas educativos de forma abrangente (política educacional e gestão administrativa, formação de professores) e a educação terciária/superior são os subsectores mais apoiados. Este último reflete o peso das bolsas de estudo e dos programas em curso de cooperação universitária e de reforço deste nível de ensino nos países parceiros <sup>63</sup>.

Se considerarmos também a educação no sentido lato, incluindo o **desenvolvimento de competências e capacidades** nos mais variados setores ou a aprendizagem ao longo da vida, a abrangência da cooperação portuguesa é mais ampla. No entanto, o exame do CAD-OCDE à cooperação portuguesa conclui que Portugal não é capaz de demonstrar totalmente se o seu compromisso com o reforço de capacidades, a nível institucional e humano, gera transformações estruturais ou sistémicas (CAD-OCDE, 2022a). Isso deve-se, em parte, ao facto de muitas dessas intervenções serem pequenas e desgarradas – no âmbito de aconselhamento técnico, formações, apoio institucional e outras que não integram

programas mais integrados e abrangentes – perdendo-se a oportunidade de criar sinergias entre ações ou gerar resultados mais impactantes (idem) <sup>64</sup>.

O setor da **Saúde** tem sido, ao longo do tempo, uma prioridade menos importante nos países parceiros: a APD portuguesa para o setor foi de 10,8 milhões EUR em 2019, 8,1 em 2020 e 6,8 em 2021. No entanto, se acrescentarmos o valor reportado de apoio ao controlo da pandemia, quase na totalidade composto por doação de vacinas, o valor sobe para 9,64 milhões de EUR em 2020 e 32,66 milhões em 2021 <sup>65</sup>. Não considerando o apoio à vacinação nos países parceiros, a APD portuguesa no setor da saúde centra-se essencialmente em programas ou projetos de apoio aos sistemas de saúde de forma abrangente, sendo muito baixa a ajuda a programas dedicados a questões específicas como as doenças não-transmissíveis, a saúde reprodutiva e os programas/políticas de população (0,03 e 0,1 milhões EUR, respetivamente, em 2020 e 2021).

<sup>61</sup> Os setores incluídos neste cálculo englobam a educação, a saúde e a proteção social. Enquanto a educação e saúde estão entre os setores com maior impacto na redução da pobreza, a proteção social tem especial efeito na criação e reforço da resiliência (prever, prevenir e proteger) - ver a Nota Técnica para mais informação sobre a metodologia seguida sobre desenvolvimento humano neste relatório.

<sup>62</sup> Saliente-se que Portugal está entre os países do CAD-OCDE que reporta no campo voluntário dos ODS, ligando cada projeto ou ação a cada objetivo e/ou a sua meta; este reporte, não sendo quantitativo, permite ter uma noção aproximada do contributo de Portugal para a agenda 2030 e para estes setores de desenvolvimento humano.

<sup>63</sup> Este setor inclui, ainda, o tipo de ajuda 'encargos com estudantes', os quais são considerados pela sociedade civil como elementos inflacionadores da APD (ver subcapítulo 2.1.4).

<sup>64</sup> As avaliações efetuadas sobre o apoio no setor da educação revelam isto mesmo, como a **Avaliação do Programa de Cooperação Portugal-Timor Leste (2011-2017)**, de 2018, e a **Avaliação da Intervenção da Cooperação Portuguesa no Setor da Educação na Guiné-Bissau**, de 2017, incluindo a falta de coordenação entre instituições que operam no mesmo setor.

<sup>65</sup> Em 2021, Portugal reportou 25,96 milhões EUR em APD para apoio ao controlo da pandemia.

Durante a pandemia, verificou-se um esforço de mobilizar um apoio aos países parceiros que integrasse a experiência de vários atores do setor público, privado e sociedade civil, o qual se concretizou no Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste. Este plano tornou-se no chapéu enquadrador dos apoios, com dois eixos: disponibilização de recursos, e formação e investigação <sup>66</sup>. O enfoque esteve no envio de vacinas e equipamentos necessários à vacinação, reforço da capacidade de testagem através da disponibilização de testes, e capacitação do pessoal de saúde. Foram igualmente reorientados apoios gerais à atuação da sociedade civil para uma linha específica de financiamento às ONGD dedicada a respostas à pandemia e seus efeitos (ver capítulo 2.2.3).

A experiência com os apoios durante a pandemia revela que a cooperação portuguesa consegue mobilizar e agregar vários atores e tipos de intervenção em torno de objetivos comuns, principalmente no contexto de um plano ou programa específico, de duração limitada e com divisão de tarefas bem definidas. Essa abordagem comum e coordenada pode ser bem mais difícil de assegurar quando falamos de uma intervenção estruturada na área da saúde num determinado país parceiro, a longo prazo, ou na mobilização dos principais atores da área em torno de uma abordagem estratégica partilhada cooperação portuguesa para o setor (sendo que o mesmo poderia ser dito no caso do setor da educação).

No que respeita ao **plano multilateral**, Portugal tem tido contribuições gerais para algumas organizações que trabalham no setor, nomeadamente a OIT, que se afigura entre os principais recetores, para além de alguns projetos direcionados para essa área e implementados por outras agências, enquanto a contribuição para fundos no setor da saúde permanece baixa. A contribuição mais importante é para a Organização Mundial de Saúde e o Fundo Global de Luta contra o VIH/SIDA, Tuberculose e Malária. Este tem-se assumido como um instrumento central de re-

forço da resposta e capacidades dos países em desenvolvimento em doenças com grande impacto nesses países <sup>67</sup>, em que a contribuição portuguesa rondou 1 milhão de EUR no total dos últimos 3 anos (2020-2022) e será de 1,5 milhões de EUR para o triénio 2023-2025 (representando um aumento de 50%) <sup>68</sup>. Em 2020, durante a pandemia, parte do orçamento afeto à Divisão de Assuntos Multilaterais do Camões, I.P. foi reorientado para agências ou fundos das Nações Unidas na área da saúde, como o FNUAP/Fundo Temático Saúde Materna e Neonatal em Díli. No âmbito de uma abordagem “bi-multi”, mais parcerias poderão ser impulsionadas pela cooperação portuguesa, revertendo num reforço do apoio aos países parceiros na área da saúde, como aconteceu com as negociações com o Fundo Global no âmbito do Projeto de Saúde Comunitária na Guiné-Bissau (Camões, I.P., 2021).

<sup>66</sup> O plano previa um orçamento de 3 milhões EUR, mas em junho de 2021 já ultrapassava os 5 milhões EUR.

<sup>67</sup> Este é o principal fundo global na área da saúde (não-COVID), estimando-se que tenha salvado cerca de 50 milhões de vidas desde 2002. Desde o início da pandemia, o fundo já investiu mais de 4,3 mil milhões de USD na prevenção e controlo destas doenças.

<sup>68</sup> Mais informação sobre a atuação do Fundo Global nos países de língua portuguesa, em <https://bit.ly/3tn5Hw2>.

A pandemia e os seus efeitos vieram reforçar a importância política do desenvolvimento humano na **agenda global da UE**, bem como os efeitos da guerra na Ucrânia. O IVDCI-Europa global estabelece como objetivo afetar 20% do total dos recursos ao desenvolvimento humano, uma meta que já havia sido estabelecido pelos seus antecessores, mas nunca cumprida <sup>69</sup>. Analisando apenas a APD, que é um fluxo especificamente direcionado para o desenvolvimento, em 2019, 14% da ajuda da UE foi direcionada para o desenvolvimento humano, sendo que essa percentagem desce para 10% se considerarmos somente as instituições da UE (Manuel e Manea, 2019). O conceito foi também sendo alargado ao longo do tempo, a nível europeu <sup>70</sup>.

Uma das prioridades da PPUE2021 no âmbito da política de desenvolvimento foi “repor o Desenvolvimento Humano no lugar de destaque que merece, pela importância do acesso à saúde e à educação para todos” <sup>71</sup>. Tal resultou na aprovação de Conclusões do Conselho da UE, onde se salienta a necessidade de prestar uma atenção renovada ao apoio e ao avanço do desenvolvimento humano em toda a ação externa da UE (UE, 2021a). Também nas Conclusões do Conselho sobre ajuda humanitária, aprovadas durante a PPUE2021, a UE comprometeu-se a integrar a educação nas áreas prioritárias do nexos tripló (ajuda humanitária-desenvolvimento-paz), juntamente com setores como a saúde, e tendo especial atenção ao acesso das crianças à educação em contextos de emergência (UE, 2021b).

A UE tem recentemente enfatizado o valor geopolítico de apoiar o desenvolvimento humano, nomeadamente como fator distintivo da sua ajuda ao desenvolvimento face a outros parceiros internacionais. É necessário, contudo, equilibrar várias dimensões. Primeiro, verifica-se que a visão instrumental do desenvolvimento humano, baseada na justificação geopolítica e ligada aos interesses da UE <sup>72</sup>, tem-se tornado cada vez mais importante em comparação com os princípios de uma abordagem baseada nos direitos humanos, centrada nas pessoas, nos benefícios

para as populações e países parceiros. Segundo, a incerteza e volatilidade nas prioridades geopolíticas, como demonstrado pela guerra na Ucrânia, pode afetar os compromissos da UE para promover o desenvolvimento humano a longo prazo, se este não for considerado importante por si só (Sergejeff, Domingo e Pauline Veron, 2021).

Nas Conclusões do Conselho sobre desenvolvimento humano, apela-se a que os Estados membros retirem e partilhem ensinamentos que resultem do investimento nesta área, algo que Portugal poderia desenvolver bastante mais junto dos seus pares. Portugal deverá também dar seguimento a estas conclusões, continuando a pressionar a agenda da UE em torno das prioridades estruturantes para a cooperação portuguesa, com enfoque na educação e na saúde.

<sup>69</sup> O Overseas Development Institute (ODI) estima que seria necessária uma meta de 50% para erradicar a pobreza extrema (Manuel e Manea, 2019). Outros objetivos vinculativos no IVDCI-Europa Global são a ação climática (30% dos fundos) e as migrações (10%), sendo ainda incerta a forma como será assegurada a coerência e interligação entre estas metas. Além disso, não é claro como se processa o seguimento e monitorização dos objetivos de desenvolvimento humano em novos mecanismos como as Iniciativas Equipa Europa (TEI).

<sup>70</sup> Anteriormente, quando o objetivo de alocação de 20% dos fundos para o desenvolvimento humano foi estabelecido, pela Agenda para a Mudança (2011), a UE incluía apenas a educação, saúde e proteção social no conceito. Na metodologia definida

para avaliação desta meta do IVDCI-Europa Global, o género foi também integrado nos critérios e, posteriormente, os desembolsos relativos a nutrição básica, e água e saneamento (Sergejeff, Domingo e Veron, 2022).

<sup>71</sup> Saber mais em [www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/inicio-da-presidencia-portuguesa-da-u-e-2021](http://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/inicio-da-presidencia-portuguesa-da-u-e-2021).

<sup>72</sup> Muitas das novas estratégias bilaterais da UE com países parceiros por todo o mundo identificam o desenvolvimento humano como área prioritária, acabando por se focar principalmente no ensino técnico e profissional, muitas vezes ligado ao Pacto Ecológico Europeu, e excluindo outras áreas chave de serviços essenciais.

Ao nível da política de cooperação portuguesa, é necessário que o enfoque em novas prioridades, no âmbito da ECP 2030, como o crescimento verde, a biodiversidade, a economia azul ou a transição digital, não desvie a cooperação portuguesa desse desígnio, assegurando que este é o fio condutor de todas as intervenções. Seria igualmente útil desenvolver uma abordagem mais estratégica ao desenvolvimento humano, clarificando o que significa este conceito e os resultados que a cooperação portuguesa pretende atingir (ver **Caixa 6**). Além disso, impõe-se um investimento na implementação de abordagens seto-

riais integradas nas principais áreas – educação e saúde –, ou seja, envolvendo os vários intervenientes e as várias ações em torno de abordagens partilhadas e estruturadas. Por fim, será necessária a mobilização de expertise e financiamentos adicionais, incluindo nomeadamente através do envolvimento de atores do setor privado, quando o valor acrescentado é demonstrado, para aumentar a escala das intervenções da cooperação portuguesa na saúde e educação, e responder a desafios prementes como a digitalização (como referido no capítulo 1.3).

---

#### Caixa 6

## Elementos para uma definição de Desenvolvimento Humano na Cooperação Portuguesa

O conceito de desenvolvimento humano não está consolidado e pode abarcar elementos diferenciados consoante a abordagem ou fontes utilizadas. Numa aceção mais restrita ou, e na linha do pensamento subjacente aos relatórios de desenvolvimento humano das Nações Unidas, este inclui uma combinação da educação, saúde e rendimentos, como elementos básicos da qualidade de vida<sup>73</sup>. O conceito na sua forma mais tradicional coloca, portanto, o enfoque em serviços sociais básicos de qualidade (em alguns casos acrescentando a proteção social), para que as pessoas possam viver vidas saudáveis, prósperas e com bem-estar. A ausência destes três elementos essenciais exclui ou bloqueia muitas outras oportunidades que as pessoas poderiam ter para ampliar as suas escolhas, e impede que

estas possam cumprir todo o seu potencial. A construção teórica do conceito assenta no desenvolvimento humano como um processo de alargamento das opções de escolha<sup>74</sup>. Estando ligado à ampliação das liberdades (económicas, sociais, culturais, políticas) e ao cumprimento dos direitos humanos, em geral, o conceito expandiu-se, para englobar as condições que permitem às pessoas obter as capacidades básicas já referidas (estando entre essas condições a sustentabilidade ambiental, a participação política, a igualdade de género, etc.). No sentido holístico, trata-se da liberdade de as pessoas poderem decidirem quem querem ser, o que querem fazer e como querem viver. No sentido lato, uma visão do desenvolvimento centrada nas pessoas pode ser denominada de desenvolvimento humano. Assim, numa aceção mais alargada, o desenvolvimento humano pode englobar uma panóplia de áreas que são fundamentais para o bem-estar e a redução das desigualdades, como o combate à violência de género (incluído recentemente pela CE nos critérios de avaliação da proporção do IVDCI-Europa Global direcionado para a inclusão social e desenvolvimento humano), a segurança alimentar e nutricional

(incluído pelos Estados Unidos), a água e saneamento, os direitos humanos, a boa governação, as alterações climáticas, a economia verde, o emprego, entre outros. Se é verdade que todos estes setores contribuem de forma inequívoca para o desenvolvimento humano na sua visão integral, pode argumentar-se que este alargamento a quase todas as áreas dilui o conceito e lhe retira especificidade e força enquanto fator distintivo.

Se a cooperação portuguesa pretende defender o desenvolvimento humano como elemento diferenciador da sua abordagem <sup>73</sup>, perante os seus pares e parceiros, terá de consolidar a sua própria aceção deste conceito. Terá também de estabelecer orientações para que o desenvolvimento humano enquadre “todas as ações a implementar nas várias áreas setoriais”, como expresso na ECP 2030, não de forma vaga e diluída, mas enquanto abordagem concreta na atuação bilateral e multilateral, assumindo-se como fio condutor em todas as intervenções, instrumentos e financiamentos.

Atualmente, dois elementos parecem essenciais para a ligação do desenvolvimento

humano aos desafios globais: (i) a questão das desigualdades (e discriminações interligadas, tendo em conta a interseccionalidade) e (ii) a questão das capacidades (no sentido, em inglês, de “capacities” mas também de “abilities”). A resposta aos desafios de ambas as dimensões exige uma combinação de progressos a nível individual, societal e de políticas, para impulsionar a transformação social.

Assim, propõe-se que a cooperação portuguesa aposte numa definição que inclua áreas que têm maiores impactos na redução da pobreza e das desigualdades – a educação e a saúde, com enfoque no acesso equitativo a serviços de educação e saúde de qualidade, eficazes, inclusivos e acessíveis -, combinando-as com a componente de desenvolvimento de capacidades a vários níveis (a formação e reforço de competências e capacidades de recursos humanos e instituições de vários setores). Isto corresponderia a uma abordagem que coloca o enfoque na melhoria das oportunidades e expansão das capacidades humanas.

<sup>73</sup> Na sua génese (anos 70), o conceito pretendia ir além de uma visão redutora que identificava o desenvolvimento com crescimento económico, centrado no rendimento *per capita* e no produto interno bruto como medidas quase exclusivas de desenvolvimento.

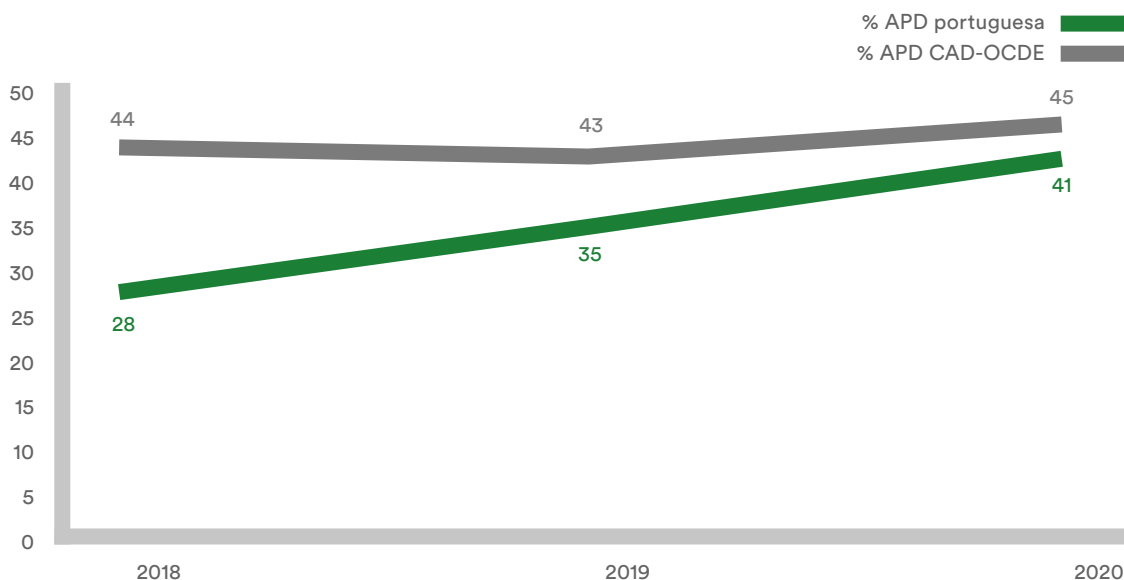
<sup>74</sup> Saber mais em <https://hdr.undp.org/content/what-human-development>.

<sup>75</sup> A ECP 2030 define que “a marca distintiva da Cooperação Portuguesa centra-se na promoção do desenvolvimento humano, através do investimento nas pessoas – nas suas capacidades, competências, direitos e oportunidades – como fator impulsionador de uma transformação positiva” e que “o desenvolvimento humano constituirá o enfoque temático central, enquadrando todas as ações a implementar nas várias áreas setoriais”.

## A igualdade de género na APD portuguesa

### APD bilateral para a igualdade de género, em percentagem, 2018-2020

Figura 24 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE.



Nota: Percentagens calculadas com base no Sistema de Marcadores do CAD-OCDE para a Igualdade do Género, aplicado à APD bilateral aloável, e que inclui ações consideradas como: o género como objetivo principal, com marca G2, sendo este o enfoque chave da ação; e o género enquanto objetivo significativo, com marca G1, sendo esta área importante, mas sem centralidade. A percentagem não demonstrada neste gráfico significa que o resto das ações não contribuem de todo para a igualdade de género.

A desigualdade de género afeta todos os objetivos de desenvolvimento – tanto que todos implicam desagregação por esta característica - e os avanços nesta área são essenciais para a promoção de um desenvolvimento equitativo, justo, inclusivo e sustentado a todos os níveis, tal como expresso de forma multidimensional nos ODS. No plano europeu, o IVDCI-Europa Global reitera os compromissos do Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género 2021-2025 <sup>76</sup>: 85% das novas ações do IVDCI devem contribuir para promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres até 2025, e pelo menos 5% devem ter esta preocupação enquanto objetivo principal <sup>77</sup>.

Em 2020, Portugal reportou 41% da sua APD bilateral aloável ao compromisso da igualdade de género (**Figura 24**), o que representa uma subida face a 2019 (34,9%). A grande maioria desses compromissos são na área da educação e da saúde,

<sup>76</sup> Saber mais em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/ip\\_20\\_2184/IP\\_20\\_2184\\_PT.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pt/ip_20_2184/IP_20_2184_PT.pdf).

<sup>77</sup> De acordo com o “marcador de género” da OCDE, em termos de reporte da ajuda ao desenvolvimento. Este marcador classifica como G1 projetos que tenham género como objetivo importante e G2 como objetivo principal.

incluindo “população e saúde sexual e reprodutiva”. No entanto, no mesmo ano, só 1,7% dessa ajuda teve a igualdade de género como objetivo principal (OCDE, 2022d) <sup>78</sup>. Esta tendência crescente de projetos financiados pela APD portuguesa e centrados na igualdade de género é bem-vinda, mas ainda existe espaço para melhoria, não apenas em termos de aproximação à média do CAD-OCDE, mas também de reporte interno e externo (certamente, muitos dos projetos que figuram entre os 72% - 59% que são reportados como não contribuindo para este objetivo têm algum impacto na igualdade de género, sendo possível que as entidades financiadoras portuguesas comecem a integrar ainda mais a análise de género nas suas lógicas de intervenção).

A Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, de 2010, formulada no âmbito de consultas alargadas no Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, e que incluía um plano de ação, nunca foi concretizada. A avaliação efetuada sobre a integração da igualdade de género na cooperação portuguesa entre 2011 e 2015 concluiu que Portugal tem um forte compromisso ao nível multilateral nesta área (nomeadamente no que respeita ao ODS 5), mas que os compromissos internacionais não se traduziram em prioridades na prática da cooperação portuguesa e que Portugal faz parte do grupo de países que menos atenção tem dado às questões de género na cooperação para o desenvolvimento, quer em projetos específicos, quer na transversalidade do tema (Camões, I.P., 2018). Constatou, igualmente, que a cooperação portuguesa tem tido algum *leverage* na promoção de direitos, como o combate às práticas nefastas como a mutilação genital feminina e o apoio à saúde e direitos sexuais e reprodutivos, bem como em algumas ações ligadas a cuidados primários de saúde e saúde materna.

A falta de prioridade organizacional dada a esta questão e a insuficiência de recursos humanos especializados no Camões, I.P., quer na programação da cooperação com os parceiros, quer na conceção das intervenções de desenvolvimento;

as insuficientes capacidades e falta de formação adequada das instituições e organizações da cooperação portuguesa; e a falta de orçamentos específicos dedicados às questões de género ou sensíveis ao género, estão entre os constrangimentos identificados (Camões, I.P., 2018). Na prática, a integração plena desta dimensão na cooperação portuguesa implica mudar a forma de abordar e atuar sobre os programas, projetos e ações, desde a sua conceção ao seu impacto – incluindo a análise de género (nomeadamente nos países parceiros), inclusão de objetivos, metas e indicadores ajustados à realidade de cada país parceiro, a desagregação de dados por género, orçamentos sensíveis ao género, avaliações de impacto em função do género (antes, durante e depois), etc. – pelo que a formação, capacitação, aquisição e apropriação de competências nesta área é uma vertente importante.

Em termos de compromisso político para o futuro, a ECP 2030 estabelece a igualdade de género e o empoderamento das mulheres e raparigas como prioridade transversal em termos setoriais, para além de ser um princípio orientador. Isto implicará um salto qualitativo importante que necessariamente terá de se refletir nos programas, projetos, instrumentos e apoios da cooperação portuguesa a nível bilateral e multilateral, quer ao nível da transversalização estruturada e contínua em todas as ações, quer no aumento dos recursos para ações específicas que tenham a igualdade de género e empoderamento de mulheres e raparigas como enfoque central. Terá ainda de implicar avanços no sentido de uma abordagem estratégica setorial mais integrada no próprio sistema de cooperação, com a participação dos vários intervenientes, para melhorar a eficácia e impactos da cooperação portuguesa.

<sup>78</sup> De realçar que o Sistema de Marcadores do CAD-OCDE para a Igualdade do Género tende a focar-se nas desigualdades entre mulheres e homens, não incluindo diretrizes específicas para ações direcionadas a outras identidades de género – e sem com isso dizer que alguns membros do CAD-OCDE não usem o marcador para esse fim.



### 2.2.3. O apoio à sociedade civil

---

As OSC desempenham um papel central na promoção da cultura democrática e dos direitos fundamentais, bem como na redução das desigualdades nas suas várias dimensões, uma vez que têm a capacidade de alcançar, capacitar, envolver e defender as pessoas em situação de maior vulnerabilidade e exclusão. Têm também um papel de advocacia, monitorização e responsabilização perante os doadores e perante os poderes públicos dos países parceiros, para uma governação atenta aos grupos sociais mais desfavorecidos e promotora de desenvolvimento humano. O apoio à atuação da sociedade civil no quadro da ajuda ao desenvolvimento é, assim, importante para promover maior igualdade, chegar àqueles com maiores necessidades e para a implementação do princípio de “não deixar ninguém para trás”.

---

A APD portuguesa canalizada para a sociedade civil tem oscilado, entre 2012 e 2020, entre aproximadamente 10,9 e 12,7 milhões de EUR, a preços correntes (**Figura 25**). A quase totalidade deste financiamento é dirigido aos programas, projetos e ações implementados por estas organizações <sup>79</sup>. Se os dados fossem apresentados a preços constantes (2020), os valores seriam maiores - 13 milhões EUR em 2018, 15 em 2019 e 13 em 2020 - o que aponta para um esforço real um pouco mais elevado. O apoio às ONG representou 8% da APD bilateral portuguesa em 2019 e 6% em 2020 (CAD-OCDE, 2022d), situando-se a média dos membros do CAD-OCDE em 14%, em 2020.

A maior parte da ajuda canalizada através das ONG é dirigida ao setor das infraestruturas e serviços sociais, o que coincide com a composição geral da APD bilateral portuguesa. Segundo o tipo de organização, Portugal canaliza a maior parte destes apoios para as organizações nacionais, à semelhança do que acontece com a maioria dos doadores, mas há dois aspetos a assinalar: a exiguidade dos contributos para ONG internacionais e valores interessantes de apoio a organizações locais, dos países parceiros (**Figura 26**).

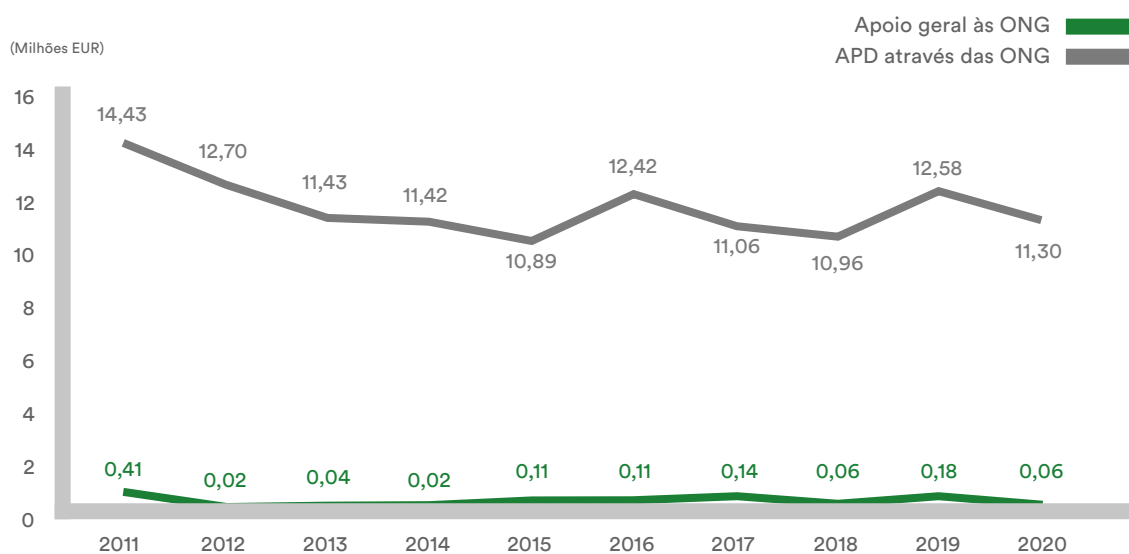
<sup>79</sup> O reporte da ajuda ao CAD-OCDE distingue entre ajuda “para as” e “através das” ONG/OSC. A primeira são contribuições “core” para as organizações, ou seja, para o seu funcionamento e capacidade geral, enquanto a segunda se direciona para programas, projetos e ações das organizações (embora, normalmente, estes apoios também incluam uma percentagem para o funcionamento e custos administrativos).

Em 2020, cerca de 34% da APD bilateral portuguesa para ONG foi direcionada a organizações locais ou regionais. Sendo os apoios do Camões, I.P. dirigidos quase exclusivamente a organizações nacionais (embora maioritariamente em parceria com organizações locais), estes valores dizem respeito à atuação de outros ministérios, particularmente na área social e de luta contra a

pobreza. No entanto, salienta-se que estas contribuições para organizações locais dizem respeito a projetos e ações e não a apoio geral (core), sendo que, caso a cooperação portuguesa siga uma tendência de maior localização da ajuda, as contribuições gerais permitiriam assegurar flexibilidade de atuação, planeamento mais a longo prazo e até reforço institucional.

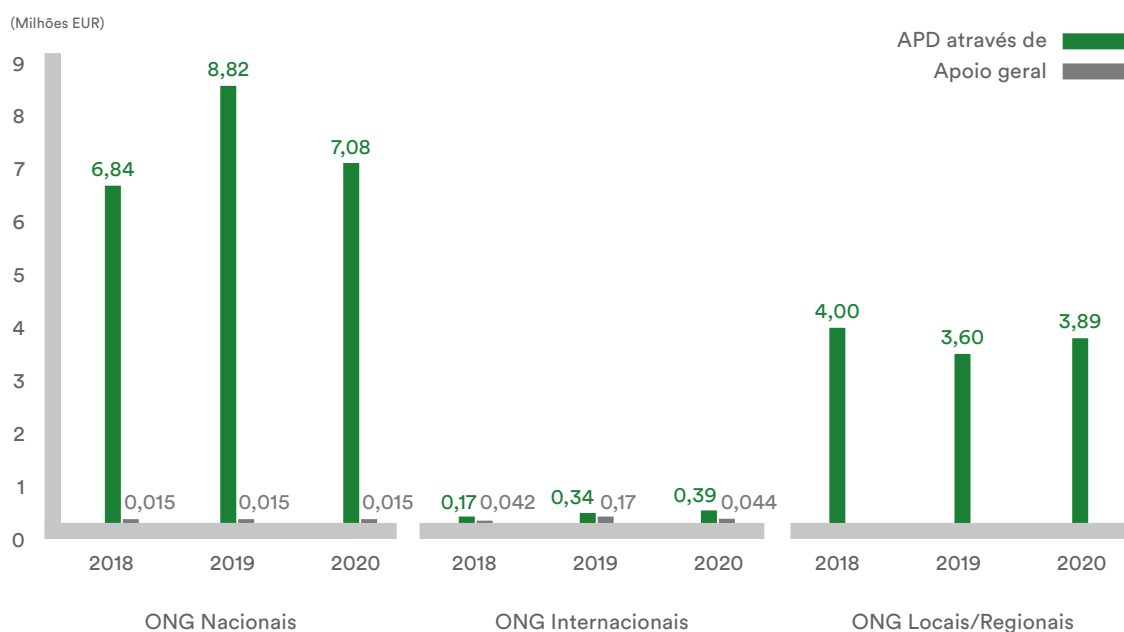
### A APD portuguesa e as ONG, 2011-2020

Figura 25 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE, desembolsos brutos.



## Apoio às ONG, por tipo de organização e de apoio, 2018-2020

Figura 26 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. e OCDE, valores líquidos.



Um mecanismo importante do apoio à atuação das ONGD têm sido as linhas de cofinanciamento do Camões, I.P., sendo as mais antigas a linha de cooperação para o desenvolvimento (criada em 2002) e de educação para o desenvolvimento (criada em 2005). Estas linhas têm registado uma tendência geral de crescimento na última década, particularmente a linha de cofinanciamento em cooperação para o desenvolvimento, com exceção da descida abrupta entre 2011 e 2012, a qual correspondeu à fusão institucional que deu origem ao Camões, I.P. e ao começo do período de implementação do programa de ajustamento financeiro (**Figura 27**). Verifica-se que só agora se começa a chegar a montantes equivalentes aos dos atingidos há uma década. Além disso, com o aumento da capacidade de algumas ONGD portuguesas acederem a financiamentos europeus e internacionais, é importante que este cofinanciamento do Camões, I.P. acompanhe essa capacidade e não se esgote no complemento dos projetos apoiados pela CE, mas continue a funcionar como impulsionador de projetos originais e sendo capaz de corresponder às candidaturas que reúnem condições para aprovação.

O Camões, I.P. tem investido num reforço de outras áreas de atuação das ONGD, com a criação de novas linhas de cofinanciamento, no âmbito da produção de conhecimento e debates (criação em 2017) e da ação humanitária (ver **Tabela 3**). Nesta última área, os instrumentos de financiamento registam uma diversificação nos últimos quatro anos, incluindo:

- \_ A linha de cofinanciamento de projetos de Ação Humanitária, criada em 2018 e de carácter regular/anual. Está vocacionada para projetos de prevenção, alerta precoce e construção da resiliência, fazendo a ligação entre ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento, bem como na perspetiva donexo triplo (ajuda humanitária-desenvolvimento-paz).
- \_ O Instrumento de Resposta Rápida para Financiamento de Ações de Emergência (IRR), com um envelope no valor indicativo inscrito de 250 mil EUR anuais, de carácter pontual e de gestão mais flexível, a ativar em situação de catástrofe ou crise humanitária de emergência. Para este

fundo, estão previamente qualificadas várias organizações da sociedade civil, que podem também solicitar a ativação do fundo<sup>80</sup>. Se o IRR não for acionado, o valor é utilizado para contribuições multilaterais na área.

– O Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique, de carácter único, que foi atribuído em 2019 para projetos nas áreas afetadas pelos ciclones Iдай e Kenneth, a implementar até final de 2022 (ver **Caixa 7**).

A pandemia de COVID-19, sendo também uma emergência, motivou a reafectação de fundos de outros instrumentos para uma linha de apoio à atuação da sociedade civil neste âmbito, a qual se concretizou em 2020<sup>81</sup> (**Tabela 3**). Tal correspondeu ao que era já a reorientação da ação de algumas ONGD na resposta à pandemia e seus efeitos nos países parceiros.

De futuro, duas tendências são particularmente importantes no apoio à atuação da sociedade civil na política de cooperação portuguesa, as quais impulsionam novas abordagens e adaptação das parcerias e instrumentos:

– A evolução para acordos-quadro com organizações da sociedade civil, numa lógica programática, com enfoque nos resultados/metabolos que se pretendem atingir conjuntamente. Esta questão está presente nas Recomendações do CAD à cooperação portuguesa desde o exame de 2015 e foi reforçada no relatório do exame publicado em 2022. Existem algumas parcerias-quadro: pode considerar-se o contrato-programa com a Plataforma Portuguesa das ONGD para reforço e desenvolvimento de capacidades das ONGD portuguesas como exemplo, ou algumas parcerias no âmbito da cooperação bilateral, como no caso da saúde comunitária na Guiné-Bissau. No entanto, isto faz parte de uma mudança na lógica de atuação, que ainda terá de fazer caminho na cooperação portuguesa (não

apenas no que respeita às OSC), de transição de uma lógica de projetos, favorecendo a fragmentação, para uma lógica de programas e parcerias abrangentes, contribuindo para abordagens mais integradas.

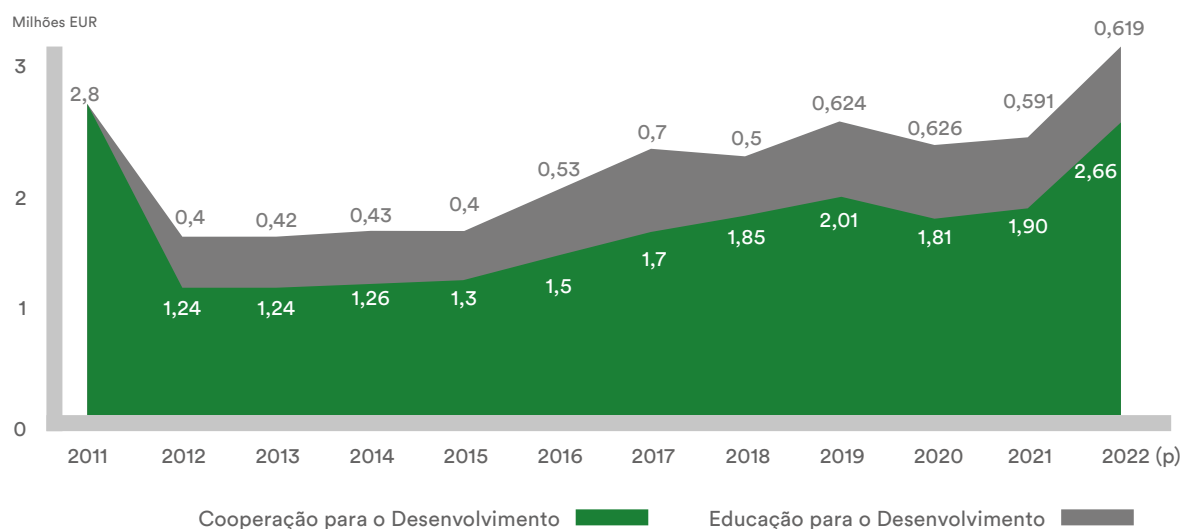
– A evolução para maior “localização” da ajuda, o que significará o apoio direto a organizações dos países parceiros. A Recomendação do CAD sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária, aprovada em 2021, é demonstrativa desta tendência, preconizando o reforço do apoio direto dos doadores às organizações da sociedade civil locais, quer no quadro do reforço da eficácia do desenvolvimento, quer como fator de promoção da salvaguarda do espaço cívico nos países parceiros (CAD-OCDE, 2021). Isto implicará uma adaptação dos instrumentos por parte do Camões, I.P., potenciando uma descentralização e atuação reforçada a partir do terreno (através dos Centros Portugueses de Cooperação e Embaixadas), incluindo a nível financeiro e de diálogo. Suscita, igualmente, uma reflexão adicional por parte das ONGD portuguesas sobre o seu papel neste quadro.

<sup>80</sup> As organizações portuguesas parceiras, atestadas no processo de qualificação, são: AMI – Assistência Médica Internacional; ADPM – Associação de Defesa do Património de Mértola; Associação Helpo; Cáritas Portuguesa; Cruz Vermelha Portuguesa; FEC - Fundação Fé e Cooperação; Médicos do Mundo; Oikos – cooperação e desenvolvimento. Um segundo processo de qualificação foi aberto em 2022.

<sup>81</sup> Nesse âmbito, foram flexibilizados alguns requisitos de financiamento face às circunstâncias, nomeadamente o cofinanciamento das ações a 90%.

## Financiamento canalizado através das linhas de cofinanciamento às ONGD - Cooperação para o Desenvolvimento e Educação para o Desenvolvimento - do Camões, I.P., 2011-2021

Figura 27 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. (resultados das linhas e relatórios de atividades).



## Linhas de financiamento dirigidas às ONGD, 2019-2022 (em EUR)

Tabela 3 / Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Camões, I.P. (resultados das linhas e relatórios de atividades).

Linhas de Cofinanciamento às ONGD	Periodicidade	Ano de criação	2019	2020	2021	2022
Cooperação para o Desenvolvimento	Regular / Anual	2002	1.870.836,23	1.815.803,24 *	1.904.303,76	2.661.078,43
Educação para o Desenvolvimento ***	Regular / Anual	2005	624.880,80	626.000,00	591.486,50	619.420,44
Organização de Congressos, Seminários e Estudos	Regular / Anual	2017	101.968,50	108.308,42	96.387,98	Aberta em nov.2022
Cofinanciamento de projetos de Ação Humanitária	Regular / Anual	2018		*	418.854,45	384.605,92
Instrumento de Resposta Rápida para Financiamento de Ações de Emergência (IRR)	Pontual**	2019		*	248.539,54	128.048,50

Linhas de Cofinanciamento às ONGD	Periodicidade	Ano de criação	2019	2020	2021	2022
Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique	Única	2019	1.951.423,22			
Linha de Cofinanciamento de Apoio a Projetos de ONGD no Âmbito da Pandemia do COVID-19	Única	2020		733.135,94		

Notas: Os montantes apresentados dizem respeito ao ano de apresentação dos resultados da linha. A linha de financiamento Seminários e Estudos é dirigida a outras entidades para além das ONGD.

\* Linhas com montantes reafetados para a linha de apoio no âmbito da pandemia de COVID-19 (2020), que integrou o Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste. No caso da linha de cooperação para o desenvolvimento, a verba reafetada foi de 198.673,00 EUR.

\*\* Ativado em situações de emergência, crises prolongadas e recuperação rápida. 2021: ativado para financiar intervenções de ONGD em Cabo Delgado. 2022: ativado para resposta ao Ciclone Gombe (Moçambique).

\*\*\* No âmbito da ED, existe ainda um mecanismo de financiamento no âmbito da ENED, criado em 2021 e com envelope anual de 55 mil EUR, dirigido a apoiar iniciativas das Entidades Subscritoras do Plano de Ação (ESPA) em parceria com Organizações da Sociedade Civil (OSC).

## Boa prática: O Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique

Este mecanismo foi lançado em 2019 para responder aos efeitos dos ciclones Idai e Kenneth em Moçambique, através do financiamento do trabalho de organizações da sociedade civil no terreno, representando a expressão de boas práticas a vários níveis:

*—Programação conjunta.* O mecanismo foi programado de forma a assegurar a coerência, coordenação e complementaridade, permitiu juntar atores de natureza diversa disponíveis para apoiar e atuar numa situação específica.

*—Papel coordenador e de liderança do Camões, I.P.* ao longo de todo o processo. O Camões, I.P. coordenou e funcionou como interface entre os vários intervenientes, criou a linha de financiamento e geriu a atribuição dos apoios às ONGD.

*—Coordenação e agregação de recursos financeiros diversos.* O mecanismo foi financiado com doações de entidades do setor público, privado e social, para além de transferências do orçamento de Estado e Fundo de Relações Internacionais.

*—Flexibilização dos procedimentos* para uma resposta rápida e adequada às necessidades. Sendo a criação formal de um fundo comum do tipo “*pool fund*” juridicamente complicada no contexto português, o mecanismo consistiu em doações ao Camões, I.P., devidamente contratualizadas com cada entidade, sendo depois o Camões, I.P. responsável pela canalização dos fundos.

*—Apoio a ações complementares entre si.* Foram selecionados 5 projetos de 5 consórcios, envolvendo 12 ONGD, com um montante de cerca de 2 milhões EUR. Em 2020 foi efetuada a contratualização e arranque dos projetos apoiados, os quais estão em curso até 2022, abrangendo ações nas áreas da educação, saúde e segurança alimentar, numa lógica de complementaridade <sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Mais informação sobre a implementação dos projetos apoiados em <https://bit.ly/3E2W4HN>.

## Recomendações para a ação

Com a incerteza a parecer ser a regra no atual sistema internacional, a existência de várias crises – das quais ressaltam, nos últimos anos, os efeitos da pandemia e a invasão da Ucrânia – salienta a importância da solidariedade internacional na resposta aos desafios de desenvolvimento, cada vez mais complexos e interligados. A ajuda ao desenvolvimento continua a ter um papel insubstituível no financiamento do desenvolvimento, dado o seu enfoque na redução da pobreza e das múltiplas desigualdades, mas a sua quantidade, integridade, qualidade e relevância encontram-se, mais do que nunca, ameaçadas.

A Cooperação Portuguesa apresenta aspetos distintivos relativamente a outras, que podem ser mais bem aproveitados e impulsionados, bem como dificuldades específicas sobre as quais importa refletir e formular respostas adequadas, nomeadamente concretizando os objetivos e medidas propostos pela nova ECP 2030. Este relatório identificou alguns dos principais desafios que emergem das tendências e características da APD portuguesa nos últimos anos e analisou, especificamente, vários elementos de contributo para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e a promoção da dignidade humana, permitindo identificar propostas para o futuro.

**Recomenda-se, assim, relativamente à atuação da Comunidade Internacional:**

- 1. A tomada de medidas coordenadas e efetivas para apoiar os países mais pobres e vulneráveis a responderem aos múltiplos impactos da confluência de várias crises**, onde se incluem nos últimos anos a crise pandémica e os efeitos da guerra na Ucrânia, envolvendo respostas a nível global (nos principais espaços de governação mundial, não só em termos financeiros mas também tendo em conta as questões da participação e representatividade), a nível continental/regional (por exemplo da União Europeia face a esses países e regiões) e a nível nacional (principalmente na adaptação das políticas e ações dos países desenvolvidos, para apoio à recuperação e mitigação dos impactos mais negativos das crises, avançando conjuntamente com os países parceiros em agendas de desenvolvimento partilhadas).
- 2. A realização de uma nova Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento onde se estabeleçam medidas ambiciosas para remover obstáculos e promover um acesso efetivo dos países mais pobres e vulneráveis ao financiamento sustentável do seu desenvolvimento**, incluindo avanços em questões sistémicas como a dívida,



a regulamentação global face aos fluxos ilícitos de capital ou as questões fiscais, e outras questões sensíveis mas cruciais para o desenvolvimento e a coerência das políticas.

**3. O alinhamento de todos os financiamentos para o desenvolvimento com os ODS**, apoiando assim uma transformação estrutural e recuperação mais sustentável, justa e inclusiva, que funcione para as pessoas e o planeta.

**4. O aumento dos montantes da APD** em consonância com os compromissos internacionais **e a preservação da integridade da APD enquanto recurso único e insubstituível** no seu objetivo de erradicar a pobreza, combater as desigualdades e contribuir para o desenvolvimento dos países mais pobres e vulneráveis.

**5.** A definição de parâmetros sólidos sobre a contabilização da APD e de medidas mais abrangentes de contributo para o desenvolvimento – como a TOS-SD – de forma a **valorizar os recursos e fluxos que são reais e efetivamente contribuem para o desenvolvimento** e não inflacionar o esforço dos países doadores e provedores de cooperação para o desenvolvimento por meio de regras contabilísticas. Este consenso deve também implicar um **repensar dos**

**processos de eficácia da ajuda**, afastando-se de lógicas técnico-burocráticas em que se assume a eficácia como fim em si mesmo, mas antes resgatando-a como meio para impulsionar **mudanças na forma como se faz cooperação e se concretizam parcerias**, com vista ao fim que se pretende atingir: o desenvolvimento justo, equitativo e sustentável.

**6. A concretização do princípio de “não deixar ninguém para trás”**, através de um enfoque específico nos países mais pobres e em situação de fragilidade, bem como nos setores da população mais vulneráveis e com múltiplos fatores de desigualdade.

**Relativamente à quantidade e a qualidade do financiamento e das ações no âmbito da Cooperação Portuguesa:**

**1. A calendarização de metas financeiras para o aumento progressivo da APD portuguesa, a fim de alcançar o compromisso de dedicar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) à APD até 2030, e a implementação dos mecanismos para a sua concretização - tal como recomendado pelo último Exame Pelos Pares à Cooperação Portuguesa do CAD-OCDE.** Esta ambição deverá ser resultado de um processo de concerta-

ção entre todas as entidades financiadoras da cooperação portuguesa, não apenas na formulação deste compromisso, mas também ao longo da sua implementação e monitorização.

**2. Defender a preservação da integridade da APD** enquanto único fluxo financeiro centrado em princípios de solidariedade internacional e que tem como objetivo principal a redução da pobreza. Tal não terá de implicar que se negligenciem outros fluxos, mas que se continue a privilegiar a APD enquanto fluxo de referência para o desenvolvimento sustentável, e sobretudo, para os setores instrumentais para o desenvolvimento humano.

**3. Tornar o combate às desigualdades no desígnio central da cooperação portuguesa**, tendo em conta os efeitos desproporcionais das múltiplas crises em curso, agravadoras de fatores de vulnerabilidade e desigualdade quer entre países, quer dentro dos países. Estes esforços implicam uma **concertação entre políticas públicas** que assegure maior coerência e sinergias entre estas, para que se reforcem mutuamente e contribuam de forma complementar para o desenvolvimento global e dos países parceiros.

**4. Um maior equilíbrio entre a APD bilateral e multilateral.** A modalidade multilateral tem vindo a ganhar preponderância e prevê-se que assim continue, mas o reforço da APD bilateral portuguesa é estratégico para que Portugal continue a ter mais-valias distintivas nos principais

países parceiros e para desenvolver capacidades nesses países, na linha da importância da localização da ajuda. Tal permitiria também o reforço das capacidades do Camões, I.P., conforme recomendação do CAD-OCDE à cooperação portuguesa.

**5. O enfoque na ajuda genuína.** Não obstante muitos dos elementos considerados inflacionadores serem consagrados no reporte oficial do e pelo CAD-OCDE, a Cooperação Portuguesa deve favorecer e priorizar os elementos estimados como contribuições reais e efetivas para o desenvolvimento justo, equitativo e sustentável de países parceiros.

**6. Assumir o apoio aos países mais pobres e vulneráveis como expressão de uma aposta concreta na concretização do princípio de “não deixar ninguém para trás”,** defendendo a atenção especial aos PMA e países em situação de fragilidade quer no quadro multilateral, quer na ação bilateral. Portugal tem-se evidenciado neste último campo e deve continuar a defender e apostar na formulação de políticas e respostas que tenham em conta as necessidades e situação específica destes contextos.

**7. A clarificação sobre os mecanismos e critérios de envolvimento do setor privado** na cooperação portuguesa e o reforço de controlos de **qualidade dos instrumentos do setor privado em geral**, de forma a comprovar a evidência de impacto de desenvolvimento das medidas desenvolvidas e o envolvimento de países parceiros,

incluindo da sua sociedade civil, nos processos de tomada de decisão sobre ações que diretamente os impactem.

8. No âmbito do instrumento de **cooperação delegada**, fazer uma reflexão alargada sobre as implicações no sistema de cooperação portuguesa, ao nível das opções estratégicas, das questões organizativas e institucionais, e da apropriação e impacto (conforme as questões levantadas no ponto 2.1.3), com base no pressuposto de que este é um instrumento coerente e complementar à cooperação bilateral, a qual deve ser objeto de reforço.

9. No quadro das **Iniciativas Equipa Europa**, continuar a defender uma melhoria real da coordenação (para que não sejam apenas um exercício de visibilidade) e o princípio da inclusividade, bem como o enfoque das iniciativas na redução das desigualdades e no desenvolvimento humano, assegurando o respeito pelos princípios de eficácia da ajuda – designadamente a apropriação e envolvimento efetivo dos países parceiros em todas as fases.

10. Aproveitar a prioridade desenvolvida durante a PPUE2021 para construir **um entendimento estruturado sobre desenvolvimento humano na cooperação portuguesa que possa reverter numa atuação distintiva nesta área**. A nível europeu, nomeadamente, o momento criado durante a Presidência pode ter seguimento com a liderança da discussão

sobre como se devem medir investimentos da APD nesta área, de forma a harmonizar a forma de reporte, pelo menos no seio da UE. Esta liderança poderia ser organizada na forma de um grupo de trabalho informal ou no âmbito da ‘Practitioners Network for Development’.

11. Desenvolver **abordagens mais concertadas, coerentes e coordenadas a nível setorial, particularmente nos setores principais do desenvolvimento humano – educação e saúde** – envolvendo os vários intervenientes (públicos e da sociedade civil) em torno de entendimentos partilhados sobre as prioridades, objetivos e atuação da cooperação portuguesa, e visando resultados concretos no desenvolvimento humano. Tal implica ainda reforçar a perspetiva de abordagem setorial no seio do Camões, I.P., que deverá reforçar a coordenação destas áreas a nível bilateral e multilateral, bem como a qualidade do diálogo com a Sociedade Civil.

12. O aumento de iniciativas que tenham **a igualdade de género e empoderamento das mulheres e raparigas no seu centro** (designadamente como objetivo principal ou significativo dos programas, projetos e ações), inclusive através da transversalização efetiva desta questão em todos os setores, da capacitação nesta área a vários níveis, e da orçamentação sensível a questões de género, concretizando na prática a centralidade assumida na nova ECP 2030.

**13.** Um **contributo sustentado e expressivo** de Portugal para o apoio aos esforços de adaptação e mitigação dos efeitos das alterações climáticas nos países parceiros, **tendo especial atenção à promoção da resiliência**, e procurando que a centralidade atribuída pela ECP 2030 à crise climática se concretize na **canalização de financiamento novo e adicional** explicitamente dedicado ao apoio a ações nesta área.

**14.** Promover a **coordenação no âmbito da AHE** a todos os níveis, incluindo na ligação com desenvolvimento e paz (nexo triplo), e desenvolvendo esforços para que a Estratégia no setor se torne no instrumento privilegiado de concertação dos intervenientes, decisões e ações. Aproveitar também a experiência do Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique como **boa prática de agregação de vontades e recursos**, promotora de impactos positivos e geradora de aprendizagens para mecanismos nesta e noutras áreas de atuação.

**15.** Continuar a **reforçar o apoio à atuação da sociedade civil na política de cooperação portuguesa**, a vários níveis, e no âmbito da crescente relevância de proteção do espaço cívico, avançando, em colaboração e diálogo com os principais atores, em formas adequadas de concretização das parcerias-quadro (indo para além da lógica de projetos), de forma concertada com esses atores, e de concretização do apoio direto às sociedades civis dos países parceiros

(evoluindo na localização da ajuda e em consonância com a Recomendação do CAD relacionada).



## Anexo: Síntese da Evolução da Política de Cooperação Portuguesa

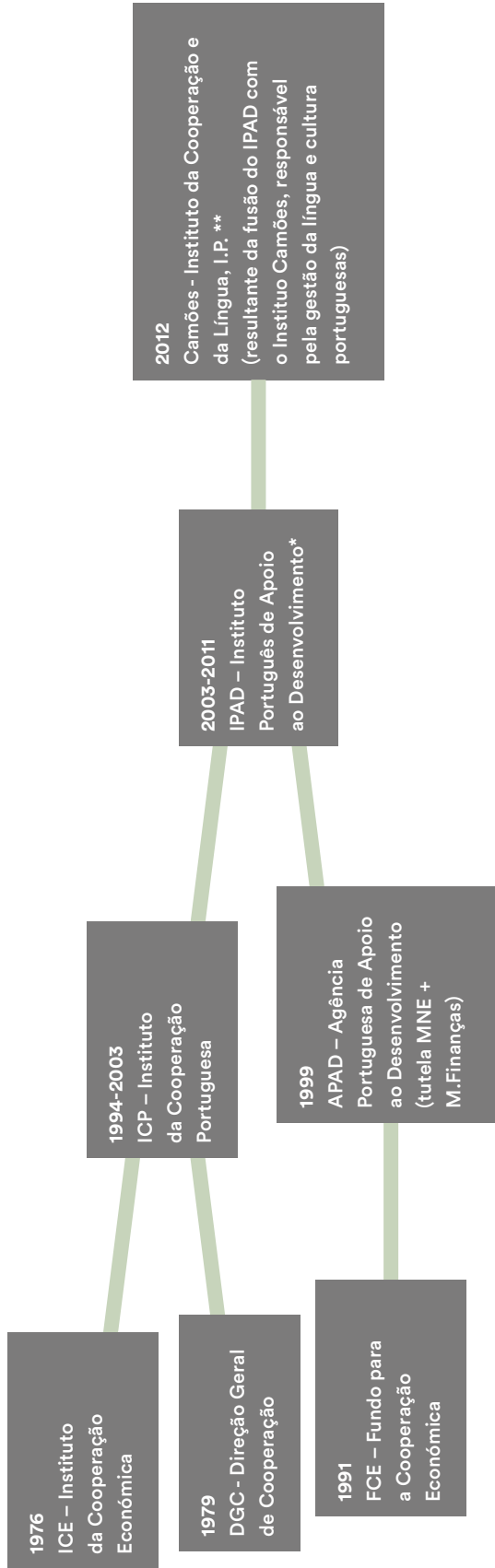
### Marcos Internacionais

2000	2002	2005	2008	2011	2011	2015	Agenda 2030 /	2017	2020
Agenda do Milénio / Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)	Consenso de Monterrey	Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda	Agenda de Doha Agenda de ação de Acra	New Deal para o Envolvimento em Estados Frágeis	Acordo de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento	Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Consenso Europeu para o Desenvolvimento (UE)	Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 (UE)
			2009 Tratado de Lisboa (UE)	Agenda para a Mudança (UE)		Agenda de Ação de Adis Abeba para o Financiamento do Desenvolvimento	Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030	Plano de Investimento Externo (UE)	Programa de ação de Doha para os PMA

### Orientações Estratégicas (para além dos programas de Governo)

1999 A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI RCM 43/99	2005 Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa RCM 196/2005	2014 Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 RCM 17/2014	2022 Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030) RCM 121/2022							
Responsáveis da Tutela (Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação)										
10-1995 José Lamego	11-1997 Luís Amado	04-2002 Lourenço dos Santos	10-2003 Maria Manuela Franco	07-2004 Henrique de Freitas	03-2005 João Gomes Cravinho	06-2011 Luís Brites Pereira	04-2013 Francisco Almeida Leite	07-2013 Luís Campos Ferreira	11-2015 Teresa Ribeiro	12-2020 Francisco André
XIII Gov	XIII e XIV Gov	XV Gov	XV Gov	XVI Gov	XVII e XVIII Gov	XIX Gov	XIX Gov	XIX Gov	XXI Gov	XXII Gov

Quadro Institucional



Outros marcos e mecanismos/organismos relevantes

<b>1985</b> CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação	<b>1985</b> Estatuto das ONGD (Lei 19/94 e Lei 66/98)	<b>1985</b> Criação da Cooperação Portuguesa***	<b>2005 (PRACE) e 2011 (PREMAC)</b> Programas de reestruturação da Administração Central; determinam a extinção das unidades exclusivamente dedicadas à Cooperação nos Ministérios setoriais	<b>2007</b> Criação da SOFID	<b>2009</b> Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED 2010-2016) Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (RCM 73/2009)	<b>2012</b> Resolução sobre Coerências das Políticas para o Desenvolvimento (RCM 82/2010)	<b>2015</b> Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência (RCM 65/2015)	<b>2018</b> ENED 2018-2022 (RCM 94/2018)
<b>1991</b> Readmissão de Portugal no CAD-OCDE, findo o programa de assistência do FMI.	<b>1994</b> Cria-se o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação**	<b>1994</b> Determina-se a criação das delegações da Cooperação Portuguesa*** (RCM 43/99 e DL.296/99)	<b>2008</b> Criação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento	<b>2008</b> Criação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento	<b>2013</b> CIC – criação do Secretariado Permanente (SPCIC) (Portaria n.º 173/2013)	<b>2013</b> CIC – criação do Secretariado Permanente (SPCIC) (Portaria n.º 173/2013)	<b>2013</b> CIC – criação do Secretariado Permanente (SPCIC) (Portaria n.º 173/2013)	<b>2018</b> Novas regras para Agentes da Cooperação

\* A ajuda ao desenvolvimento e o investimento empresarial / apoio à cooperação económica passam a ser domínios de intervenção diferenciados, que têm um enquadramento distinto ao nível das tutelas (através do DL 35-A/2003 o então ICEP passa a ter as funções no âmbito da cooperação externa do setor empresarial). \*\* Criação pelo Decreto-Lei n.º 21/2012, enquanto instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. \*\*\* O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação reuniu entre 1998 e 2001; as Delegações da Cooperação Portuguesa não foram formalizadas na prática

## Nota Técnica e metodológica

O financiamento do desenvolvimento inclui fluxos, recursos, políticas e ações em áreas diversas, como a cooperação internacional e ajuda pública ao desenvolvimento, a dívida, a transferência de tecnologia, o comércio global, o financiamento privado, ou questões sistémicas como os fluxos financeiros ilícitos e a taxaço internacional. Inclui também a mobilização de recursos internos/nacionais dos países parceiros, que deve ser enfoque principal do financiamento do desenvolvimento. Embora seja feita referência a várias destas questões na Parte 1 deste relatório, a análise sobre a cooperação portuguesa (Parte 2) está centrada na cooperação internacional e ajuda pública ao desenvolvimento, conforme os Termos de referência deste estudo. O enfoque está na monitorização da ajuda ao desenvolvimento portuguesa em várias dimensões e englobando os últimos anos, colmatando uma lacuna, uma vez que não existe nenhum outro relatório produzido em Portugal sobre a matéria.

Os dados e cálculos apresentados nesta publicação estão **corretos à data de 30 de outubro de 2022** pelo que todos os ajustes posteriores em dados reportados ou novos compromissos de financiamento não estão refletidos nos dados apresentados.

A maioria dos gráficos resulta de **elaboração própria**, com base nos dados estatísticos disponíveis nas fontes consultadas: Camões, I.P., OCDE, Eurostat. Em complemento, foi igualmente recolhida informação estatística através de questionário escrito ao Camões, I.P.

Os dados estatísticos recolhidos **reportam aos mais recentes disponíveis e incidem principalmente sobre os últimos três anos**, dada a importância de incluir uma análise sobre os efeitos da pandemia nos fluxos financeiros, mas não perdendo de vista a tendência de evolução mais a médio-prazo (em especial, a última década). Assim, na maioria dos dados mais específicos apresentam-se os dados para o triénio 2018-2020, enquanto noutras estatísticas se apresentam já valores de 2021, sempre que possível, na medida em que tal permite uma análise mais desagregada do pré e pós pandemia. A consolidação de dados da APD tende a ser morosa e é publicada apenas a meio do seguinte ano corrente a que a APD se refere (por exemplo, prevê-se que apenas em fevereiro - abril de 2023 venha a ser publicada a base de dados estatística atualizada e consolidada referente a projetos de 2021). A pandemia teve também impacto nesta disponibilização de dados de forma atempada e as organizações estão a demorar, em geral, mais tempo do



que habitual a apresentarem dados finais e consolidados. Desta forma, muitos dos dados finais de 2020 só recentemente estiveram disponíveis e os dados para 2021 não estão ainda consolidados, estando a informação sobre dados provisórios (p) assinalada nos gráficos.

Para todos os dados estatísticos da Parte 2, de forma a assegurar a comparabilidade, foi feita uma opção de **apresentação da informação em Euros**, o que significa que foram efetuados cálculos de conversão, quando a informação estava disponível apenas no site da OCDE, e se consultou o Eurostat para outra triangulação necessária à precisão dos cálculos.

Em todos os gráficos, os dados são apresentados **em preços correntes**, por uma questão de coerência com o que tem sido feito em relatórios anteriores. No entanto, foram também efetuados cálculos para preços constantes (2020) e uma análise de eventuais divergências entre as duas metodologias, apresentando-se essa análise quando relevante (estes casos são algo escassos, considerando que não houve grande oscilação na APD entre 2020 e 2021). Por comparação aos preços correntes, que nos dão o valor nominal, os dados em preços constantes apresentam o valor real, ou seja, os montantes ajustados de modo a considerarem o

efeito da inflação, e utilizando deflatores para realizar esse cálculo.

A informação estatística constante nos gráficos diz respeito a **desembolsos líquidos**, sendo esta a medida de referência para a análise quantitativa da APD, e não desembolsos ilíquidos brutos, a não ser quando indicado, pelo que esse elemento deve ser tido em atenção relativamente a outras fontes.

Em 2019, o CAD-OCDE adotou um **novo reporte estatístico** dos fluxos da APD, que acarreta uma quebra na série de dados dada a diferente forma de aferir linhas de crédito/empréstimos concessionais. No método *cash flow*, anteriormente usado e ainda analisado, era contabilizado o valor facial das linhas de crédito/empréstimos concessionais e descontados os reembolsos da APD. No método *grant equivalent*, aplicado desde a APD de 2018, apenas se contabiliza o valor concessional ou de donativo das linhas de crédito/empréstimos, de forma a auferir o verdadeiro esforço e risco do doador. Ou seja, quanto mais concessional for o empréstimo, maior será o valor contabilizado como APD, enquanto agora se excluem os reembolsos de empréstimos no cálculo da APD. Porque a maior parte da análise se centra na APD portuguesa da última década, o método *cash flow* está na base

da maior parte dos gráficos, para efeitos de comparabilidade. A este fator acresce o fato de nem toda a APD conseguir ser traduzida em grant equivalent, dada a falta de acordo na forma de reporte dos Instrumentos do Setor Privado. Também a desagregação de dados ao nível de projeto, e inscrita no sistema de informação de credores (ou Creditor Reporting System) só recentemente começou a ser consolidada ao nível de grant equivalent, motivo pelo qual os dados de detalhe setorial são apresentados no método cash flow. Em alguns gráficos, quando relevante, é efetuada uma análise nas duas metodologias, para que as diferenças sejam perceptíveis.

A secção dedicada à **qualidade da ajuda e os elementos inflacionadores** da APD inspira-se na metodologia adotada pelo relatório AidWatch da CONCORD Europe, a qual considera que os seguintes elementos não deveriam ser contabilizados como APD, e não obstante as diretrizes de reporte do CAD-OCDE o permitirem: custos imputados a estudantes (excluindo bolsas), custos com refugiados no país doador (durante os primeiros 12 meses do acolhimento), a amortização de juros de empréstimos concessionais, o alívio da dívida e a ajuda ligada, e a doação de excedentes de vacinas contra a COVID-19 desde 2021 (apenas os excedentes, não a compra de vacinas para países em desenvolvimento).

Já a categorização da cooperação portuguesa mediante a **agenda da eficácia do desenvolvimento** segue os indicadores

identificados pela Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, tendo sido apenas alguns selecionados para esse efeito. Compreende-se que o processo de monitorização da parceria esteja de alguma forma obsoleto, atualmente em processo de revisão, mas optou-se pelo seu uso por ser a única medida disponível para auferir o grau de desempenho da cooperação portuguesa no que respeita esta agenda.

Relativamente ao **desenvolvimento humano** (capítulo 2.2.2), o conceito não está consolidado e a sua abrangência pode variar consoante a abordagem e fontes utilizadas. A metodologia aplicada inspira-se numa aceção tradicional, na linha do conceito de desenvolvimento humano cunhado pelas Nações Unidas e inscrito no seu Índice, pelo que, neste relatório, os dados estatísticos apresentados englobam os setores da Educação, Saúde e Proteção Social (a preços correntes). O género também está incluído como critério de desenvolvimento humano, mas de forma separada na análise, não integrando os dados estatísticos compilados em termos absolutos, mas relativos, mediante a prática de reporte do CAD-OCDE.

Relativamente à **sociedade civil**, utiliza-se neste relatório uma definição que corresponde ao Terceiro Setor, não incluindo o setor privado (considerando que o conceito de atores não-estatais é o que corresponde a um âmbito mais alargado que engloba o setor privado). O capítulo 2.2.3 analisa a APD portuguesa dedicada a

ou canalizada através de organizações da sociedade civil (OSC). Utiliza-se, contudo, a referência a organizações não-governamentais (ONG) nos gráficos de forma a assegurar o alinhamento com a nomenclatura do reporte estatístico do Camões, I.P. e da OCDE, e tendo como base a premissa nas Nações Unidas em como OSC são equivalentes a ONG.

Para além da grande diversidade de fontes documentais consultadas, a elaboração do relatório contou ainda com informação recolhida através questionário e pedidos de informação a vários serviços do Camões, I.P., bem como de entrevistas. As autoras estão especialmente gratas ao Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística, à Divisão de Assuntos Europeus e à Divisão de Parcerias Estratégicas do Camões, I.P., bem como a Sérgio Guimarães, Chefe de Divisão de Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania do Camões, I.P., Ana Paula Fernandes, Chefe de Unidade de Prospetiva, Relações Globais e Reforma de Políticas da Direção de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE, e Salvatore Telleria, Policy and Advocacy Adviser da CONCORD Europe.

A redação do relatório decorreu em outubro e novembro de 2022.

## Bibliografia

- Abidoye, B.; Felix, J.; Kapto, S.; Patterson, L. (2021). **Leaving No One Behind: Impact of COVID-19 on the Sustainable Development Goals (SDGs)**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Frederick S. Pardee Center for International Futures.
- ACEP (2021). **Percursos de Cidadania - Encontro de ONGs de Países de Língua Portuguesa**.
- Adarov, A. (2022). **Global income inequality and the COVID-19 pandemic in three charts**, *World Bank Development Talk blog*.
- Ahmad, Y.; Carey, E. (2022a), **How COVID-19 and Russia's war of aggression against Ukraine are reshaping official development assistance (ODA)**. In *Development Co-operation Profiles*, Publicações OCDE, Paris.
- Ahmad, Y.; Carey, E. (2022b), **Development co-operation during the COVID-19 pandemic: An analysis of 2020 figures and 2021 trends to watch**. In *Development Co-operation Profiles*, Publicações OCDE, Paris.
- Ahmad, Y.; Carey, E.; Mc Donnell, I. (2022). **Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis**. In *Development Co-operation Profiles*, Publicações OCDE, Paris.
- Banco Mundial (2022). **World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery – Overview**. Washington, outubro de 2022.
- Bayliss, K., et al. (2020) **The use of development funds for derisking private investment: how effective is it in delivering development results?**, Estudo, Parlamento Europeu, maio de 2020.
- Byiers, B., Rosengren, A. (2012), **Common or Conflicting Interests? Reflections on the Private Sector (for) Development Agenda**, ECPDM, Maastricht.
- CAD-OCDE (2019). **Recomendação sobre o Nexo entre os domínios Humanitário, do Desenvolvimento e da Paz**, OECD/LEGAL/5019, fevereiro de 2019, versão portuguesa.
- CAD-OCDE (2021). **Recomendação sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária**, OECD/LEGAL/5021, julho de 2021, versão portuguesa.
- CAD-OCDE (2022a). **Exame do CAD-OCDE à Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento e versão abreviada em Português**. Paris, 2022.
- CAD-OCDE (2022b). **Review of the development co-operation policies and programmes of Portugal: A snapshot of Portugal's development co-operation**. DCD/DAC/AR(2022)4/16/FINAL, Paris, 2022.
- CAD-OCDE (2022c). **ODA Levels in 2021 – Preliminary Data**. Detailed Summary Note, abril de 2022.
- CAD-OCDE (2022d). **Aid for Civil Society Organisations**. Paris, junho de 2022.
- Caio, Cecília; Craviotto, Nerea (2021). **Tempo de Agir: Como os Instrumentos do Sector Privado estão a minar os orçamentos de APD**. Eurodad, fevereiro de 2021.
- Cavaco, Rita; Oliveira, Ana Filipa; Proença, Fátima (2022). **Que futuro(s) possíveis para a Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento?** Le Monde Diplomatique, março de 2022.
- CAMÕES, I.P. (2018). **Avaliação da Integração da Igualdade de Género na Cooperação Portuguesa (2011-2015)**. Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., Lisboa, abril de 2018.
- CAMÕES, I.P. (2021). **Relatório de Atividades e Autoavaliação 2020**. Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., Lisboa, abril de 2021.
- CNUCED (2021). **The least developed countries in the post-COVID world: Learning from 50 years of experience**. Nações Unidas.
- CNUCED (2022). **World Investment Report 2022**. Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, Genebra.
- CE (2016). **Strategic evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)**. Bruxelas, novembro de 2016.
- CE (2020). **Implementation Report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund**. Comissão Europeia, janeiro de 2020.
- CE (2022). **EU Citizens and Development Cooperation**. Eurobarómetro Especial n.º 521, junho de 2022.
- CONCORD (2019). **Who Owns Development Effectiveness? A European Reality Check**. Analysis by Andreia Oliveira, Bruxelas.
- CONCORD (2020). **AidWatch 2020: Knock-on effects, an urgent call to Leave No One Behind**. CONCORD Europe, Bruxelas, 2021.
- CONCORD (2021a). **AidWatch 2021: A GEOPOLITICAL COMMISSION: BUILDING PARTNERSHIPS OR PLAYING POLITICS?** CONCORD Europe, Bruxelas, 2021.
- CONCORD (2021b). **Team Europe Initiatives: first insights and questions to Member States' agencies**. CONCORD Europe, Bruxelas, setembro de 2021.
- CONCORD (2021c). **A call to safeguard public services and sustainable businesses in Least Developed Countries**. CONCORD Europe, Bruxelas, maio de 2021.
- CONCORD (2022a) **The road to equality: How do EU Member States address inequalities through international cooperation?** CONCORD Europe, março de 2022.
- CONCORD (2022b): **AidWatch Report 2022: Is the EU a payer, player... or just full of hot air?** CONCORD Europe, Bruxelas, outubro de 2022.
- DAC-CSO Reference Group (2022). **War in Ukraine: demanding increased financing in humanitarian assistance, development and peace**. A CSO statement on ODA at the time of Russia's war against Ukraine. Maio de 2022.

Development Initiatives (2021). **Reversing the trends that leave LDCs behind: How ODA can be targeted to the needs of people living in greatest poverty post-pandemic.** Relatório, agosto de 2021.

FAO (2022). **The State of Food Security and Nutrition in the World (SOFI).** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, Roma.

Ferreira, Patrícia Magalhães (2021). **Desenvolvimento, Comércio e Finanças: Desigualdades e incongruências.** Policy Paper, FEC - Fundação Fé e Cooperação, Projeto “Coerência na Presidência”, Lisboa, março de 2021.

Ferreira, Patrícia Magalhães; Oliveira, Andreia (2021). **União Europeia e África: Rumo a uma parceria “entre iguais”?** Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, maio de 2021.

Ferreira, Patrícia Magalhães; Faria, Fernanda; Cardoso, Fernando (2015). **O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o futuro da Cooperação Portuguesa.** Coautora. Estudo IMVFC/ECDPM, ISBN: 978-989-97279-9-1.

GPEDC (2019). **Making Development Co-operation More Effective – 2019 Progress report,** Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, Paris, Novembro de 2019.

IEP (2022). **Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World,** Institute for Economics and Peace.

Jones., A. (2021). **Fostering inclusiveness in a Team Europe approach.** ECDPM Discussion Paper No. 298, Maastricht.

Jones, A.; Teevan, C. (2021). **Team Europe: Up to the challenge?** ECDPM Briefing Note No. 128, Maastricht.

Keijzer, Niels et al (2021). **The Rise of the Team Europe Approach in EU Development Cooperation: Assessing a Moving Target.** Discussion Paper 22/2021, German Development Institute.

Kumar, Raj (2022). **5 trends shaping global development in 2022.** In Inside Development, DEVEX, 03.01.2022.

Mahler, Daniel Gerszon et al (2022). **Pandemic, prices, and poverty.** Blog do Banco Mundial, 13.04.2022. KNOMAD/Banco Mundial (2022). **A War in a Pandemic: Implications of the Ukraine crisis and COVID-19 on global governance of migration and remittance flows.** Migration and Development Brief 36, Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD), Grupo Banco Mundial, maio de 2022.

Manuel, Marcus; Manea, Stephanie (2019). **Financing human development and the ending of extreme poverty in Africa.** European Think Tanks Group, julho de 2019.

Morozkina, A. (2019). **Official Development Aid: Trends of the Last Decade.** MEMO Journal - World Economy and International Relations, Issue 9, vol.63.

Mundo Crítico (2019). **Cooperação para o Desenvolvimento: interesses nacionais ou agenda do bem comum?** Mundo Crítico n.3, janeiro de 2019.

Nações Unidas (2022). **Financing for Sustainable Development Report 2022: Bridging the Finance Divide.** Inter-agency Task Force on Financing for Development, Nações Unidas, Nova Iorque.

OCDE (2020a). **Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021: A New Way to Invest for People and Planet.** Publicações OCDE, Paris, novembro de 2020.

OCDE (2020b). **The impact of the coronavirus (COVID-19) crisis on development finance. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19),** 24.06.2020.

OCDE (2021). **Mobilising institutional investors for financing sustainable development in developing countries.** Direção de Cooperação para o Desenvolvimento, DCD(2021)11, 30 de julho de 2021.

OCDE (2022a). **Frequently Asked Questions on the ODA Eligibility of COVID-19 related activities.** Fevereiro de 2022.

OCDE (2022b). **Aid for Civil Society Organisations.** Publicações OCDE, Paris, junho de 2022.

OCDE (2022c). **States of Fragility 2022.** Publicações OCDE, setembro 2022.

OCDE (2022d). **Development Cooperation Profiles: Portugal.** Publicações OCDE, julho de 2022.

OCDE e PNUD (2019). **Making Development Co-operation More Effective.** 2019 Progress Report. Paris, 2019.

OCHA (2022). **Global Humanitarian Overview 2022,** United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Nova Iorque.

Oliveira, Ana Filipa; Carvalho, Ana Larcher (2020). **As ONGD Portuguesas perante as Mudanças Globais.** ACEP – Associação para a Cooperação entre os Povos, Lisboa, junho de 2020.

Oliveira, Ana Filipa; Maciel, Cármen; Antunes, Teresa (2022). **Por que insistimos no papel da Ajuda Pública ao Desenvolvimento?** In Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD “Financiar o Desenvolvimento: Compromissos e Desafios”, junho de 2022.

Oliveira, Ana Filipa; Proença, Fátima; Cavaco, Rita (2022). **Futuro(s) da Cooperação: Continuidades e Rupturas.** ACEP, Lisboa, abril de 2022.

Oxfam (2022). **First Crisis, Then Catastrophe.** Oxfam Media Briefing, 12.04.2022.

PE (2020). **The use of development funds for de-risking private investment: how effective is it in delivering development results?** Policy Department for External Relations, Parlamento Europeu, maio de 2020.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2019). **A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?**

Plataforma Portuguesa das ONGD (2020). **Visão da Plataforma Portuguesa das ONGD sobre o futuro da cooperação portuguesa.** Lisboa, novembro de 2020.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021a). **Prioridades da Sociedade Civil para a Presidência Portuguesa do Conselho da UE.** Lisboa, janeiro de 2021.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021b). **O Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Fragmentação, Adaptação e Inovação num Mundo em Mudança.** Lisboa, março de 2021.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021c). **Financiamento Sustentável, Setor Privado e Transição Justa.** Lisboa, julho de 2021.

Pleek, Samuel; Gavas, Mikaela (2021). **Getting to the Bottom of the Team Europe Initiatives.** Center for Global Development, 12.05.2021.

PNUD (2020). **COVID-19 and Human Development: Assessing the Crisis, Envisioning the Recovery,** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova Iorque.

PNUD (2022). **Uncertain times, unsettled lives Shaping our future in a transforming world.** Human Development Report 2021-2022, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Nova Iorque.

República Portuguesa (2015). **Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência.** Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2015.

República Portuguesa (2018). **Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2018-2022.** Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/2018. E **Relatório de Avaliação Intermédia da ENED 2018-2022.**

República Portuguesa (2021). **Peer Review 2021: Portugal Self-Assessment,** Negócios Estrangeiros e Cooperação Portuguesa, julho de 2021.

República Portuguesa (2022a). **Orçamento do Estado 2022, Programa Orçamental Representação Externa.** Nota Explicativa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, maio de 2022.

República Portuguesa (2022b). **Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022, de 9 de dezembro.**

Sánchez-Páramo, C. et al (2021). **COVID-19 leaves a legacy of rising poverty and widening inequality.** Blog do Banco Mundial, 07.10.2021.

Seixas da Costa, F.; Ferreira, P.M. (2019). **An EU Survey on Whole-of Government Approaches to External Conflict and Crisis - Portugal Report.** In Bertelsman Stiftung, *Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and Its Member States.*

Sergejeff, Katja; Domingo, Ennatu; Veron, Pauline (2022). **Human development in the EU's international spending in turbulent times: From words to deeds?** European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht, junho de 2022.

SOFID (2022). **Relatório e Contas 2021.** Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Lisboa, março de 2022.

UNCDF e OCDE (2020). **Blended Finance in the Least Developed Countries 2020: Supporting a Resilient COVID-19 Recovery.** United Nations Capital Development Fund e OCDE, dezembro de 2020.

UE (2017). **Consenso Europeu para o Desenvolvimento.** União Europeia, maio de 2017.

UE (2021a). **Reforçar o empenhamento da Equipa Europa no Desenvolvimento Humano - Conclusões do Conselho.** União Europeia, Bruxelas, 14 de junho de 2021.

UE (2021b). **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a ação humanitária da UE: novos desafios, os mesmos princípios – Conclusões do Conselho.** União Europeia, Bruxelas, 20 de maio de 2021.

UE (2021c). **Conclusões do Conselho sobre o reforço da arquitetura financeira europeia para o desenvolvimento.** União Europeia, Bruxelas, 10 de junho de 2021.

UE (2022a). **Annual Report 2022 to the European Council on EU Development Aid Targets.** Conselho da União Europeia, Bruxelas, 18 de julho de 2022.

Veron, Pauline; Sergeieff, Katja (2021). **Reinvigorating human development in EU external action.** ECDPM Discussion Paper 296, Maastricht, abril de 2021.

Walker, Jo et al (2022). **The Commitment to Reducing Inequality Index 2022.** Development Finance International e Oxfam, outubro de 2022.

Nota: Foram ainda amplamente consultadas as bases de dados OCDE, Camões, I.P., Eurostat.



# Ficha Técnica

**Título**

Financiamento do Desenvolvimento em tempos de incerteza: o contributo da Cooperação Portuguesa

**Investigação e Redação**

Patrícia Magalhães Ferreira

Andreia Oliveira

**Edição**

Plataforma Portuguesa das ONGD

**Data**

Dezembro 2022

**Local de edição**

Lisboa

**ISBN**

978-989-53439-1-1

**Design Gráfico**

Ana Grave

**Paginação**

Mariana Areosa

Este relatório foi elaborado para a Plataforma Portuguesa das ONGD por Patrícia Magalhães Ferreira e Andreia Oliveira. As opiniões veiculadas são da responsabilidade exclusiva das consultoras, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

As autoras agradecem a todos os que contribuíram para o relatório através da sua experiência e conhecimento da temática, quer em entrevistas, quer no fornecimento de informação.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos onde se lê “o” deve ler-se também “a” sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.





Com o apoio de

