

# Síntese<sup>1</sup>

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

Os efeitos cumulativos de várias crises a nível global - climática, alimentar, de segurança, de democracia e liberdades fundamentais -, exacerbados pelos efeitos da pandemia 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**. As crises humanitárias cada vez mais agudas, prolongadas e persistentes, os picos sucessivos nos números do deslocamento forçado no mundo, ou o crescimento dos contextos de fragilidade (onde se concentram atualmente 73% das pessoas em situação de pobreza extrema) são expressão desta confluência de múltiplos fatores de crise. 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 a pressão para resolução destas crises, consideradas mais urgentes, diluem a atenção internacional - e, conseqüentemente, os seus recursos.

Neste cenário, os países mais pobres e vulneráveis revelam **menor capacidade de resposta** a todos os níveis (financeiro, humano, tecnológico), comprometendo as

perspetivas de uma recuperação sustentável e rápida. Nos países com menores rendimentos, com sistemas orçamentais, tributários e de proteção social mais frágeis, a combinação do aumento das despesas públicas e do decréscimo das receitas fiscais e do acesso a financiamento internacional, acarreta um grande **risco de sobre-endividamento**, enquanto o apoio da comunidade internacional se revela insuficiente.

Ao longo do tempo, **a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tem sido o recurso mais estável de financiamento externo de muitos países**, não registando variações significativas em função da situação económica mundial, uma vez que depende essencialmente de decisões políticas. O seu papel estabilizador e insubstituível, designadamente em períodos de crise, foi novamente demonstrado com a pandemia, confirmando que esta é uma das poucas fontes de financiamento disponíveis quando o volume proveniente de outras fontes diminui, como as receitas fiscais e os empréstimos nos mercados de capitais globais, e as necessidades simultaneamente aumentam - conforme analisado no capítulo 1.2 do estudo. É ainda o principal recurso de financiamento do desenvolvimento para os Países Menos Avançados (PMA), seguido das remessas dos emigrantes. No entanto, apesar da sua resiliência, a afetação deste fluxo em proporção do Rendimento Nacional Bruto (RNB), pelos doadores do CAD-OCDE, **tem permanecido relativamente**

**estagnada e não se perspectiva que os compromissos internacionais de afetar 0,7% do RNB à APD venham a ser cumpridos no curto prazo.**

Além disso, o défice de financiamento anual para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos países em desenvolvimento agravou-se nos últimos anos, embora tal não decorra da escassez de recursos financeiros a nível global. **A remoção de obstáculos de acesso a financiamento e a melhoria de condições para esse financiamento, com renovado enfoque 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, por este e outros estudos, para que os financiamentos se tornem mais equitativos e eficazes na mitigação dos efeitos das crises.

Nas últimas décadas, assistimos a **uma complexificação das políticas, dos sistemas e da arquitetura da ajuda ao desenvolvimento, acrescentando novos desafios à sua quantidade, qualidade e integridade**. A diversificação de fontes e instrumentos de financiamento (incluindo no âmbito do setor privado),

<sup>1</sup> Este documento é uma síntese do estudo com o mesmo título, redigido por Patrícia Magalhães Ferreira e Andreia Oliveira para a Plataforma Portuguesa das ONGD, novembro de 2022.

bem como de atores, incluindo a importância de novos doadores ou “provedores” de cooperação para o desenvolvimento, contribuem para a fragmentação do sistema. As tendências de “localização” e de digitalização do desenvolvimento e da cooperação, a agenda dos bens públicos globais e a necessidade de abordar as questões sistémicas – incluindo as condições e estruturas de governação global – colocam grandes desafios para os próximos anos, como mencionado no capítulo 1.3. 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.**

Em termos de quantidade, apesar do aumento ligeiro e progressivo do **volume da APD portuguesa** entre 2016 e 2021, o *gap* para chegar à meta de 0,7% do RNB, foi-se tornando maior, uma vez que o aumento deste fluxo não acompanhou o crescimento do RNB em período de recuperação económica. Comparando com os outros Estados membros da União Europeia (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 só a Grécia apresenta um rácio APD/RNB mais baixo no grupo dos países UE-15. A manterem-se as

tendências atuais de evolução da APD portuguesa, segundo o exercício de *forecast* efetuado no capítulo 2.1.1., o crescimento será modesto nas próximas décadas. O **compromisso político relativamente a metas e o estabelecimento de metodologias concretas para o efetivar** são, portanto, dois fatores essenciais para que a calendarização de crescimento da APD, prevista na nova Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030 (ECP 2030), possa ser concretizada.

A atual **preponderância da ajuda portuguesa multilateral face à ajuda bilateral** (desde 2015, quando se verificou uma inversão da tendência de décadas) radica simultaneamente num crescimento da primeira e diminuição da segunda. O desejado aumento da APD bilateral portuguesa seria estratégico para que Portugal investisse no reforço da capacidade em países parceiros e pode constituir 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, conforme salientado pelo último Exame pelos Pares do CAD-OCDE à Cooperação Portuguesa (2022).

A cooperação bilateral portuguesa é maioritariamente implementada através de **projetos** (72% do total, na média 2018-2021), o que corresponde a uma característica 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 aju-

da bilateral, e o apoio orçamental é uma modalidade pouco utilizada. O grande enfoque nos projetos pode favorecer uma abordagem fragmentada, **em detrimento de uma atuação mais integrada e com sinergias entre áreas, com vista à concretização de metas comuns.** A isto acresce o **carácter disperso do sistema da APD portuguesa**, em que a entidade coordenadora, o Camões I.P., gere apenas uma fração do volume total da ajuda, não tendo ultrapassado os 7% no período 2018-2020. Dada esta fragmentação, são cruciais o **reforço do seu papel de liderança e um enfoque renovado e concreto na coordenação e coerência.**

O **mecanismo de cooperação delegada pela Comissão Europeia** tem permitido alargar os recursos disponíveis para a implementação de projetos que seriam difíceis de concretizar de outra forma. Importa fazer uma reflexão alargada sobre as implicações desta aposta no sistema de cooperação portuguesa, ao nível das opções estratégicas, das questões organizativas e institucionais, e da apropriação e impacto, conforme abordado no capítulo 2.1.3 do estudo, com base no pressuposto de que este é um instrumento coerente e complementar à cooperação bilateral.

A atuação no espírito **Equipa Europa** tem potencial para melhorar os processos de coordenação UE-Estados membros e agregar recursos e vontades, embora não seja ainda claro se tal se traduzirá, no geral, numa ação coletiva mais programática e integrada entre

os 27. No quadro das **Iniciativas Equipa Europa**, é importante 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.

Tendo em conta os efeitos desproporcionais das múltiplas crises em curso, é importante que a cooperação portuguesa assuma como desígnio central o combate às desigualdades, bem como o apoio aos países mais vulneráveis como expressão de uma **aposta na materialização do princípio de “não deixar ninguém para trás”**, continuando a defender e a concretizar uma **atenção especial aos PMA e países em situação de fragilidade**. A atuação nestes contextos beneficiária, em particular, de uma melhoria da implementação nonexo entre ajuda humanitária, desenvolvimento e paz (**nexo triplo**), **avanzando na sua concretização a vários níveis** – ao nível das entidades e dos recursos humanos, das ações/intervenções, dos financiamentos e apoios, em consonância com o previsto pela Recomendação do CAD nesta matéria (2019) e com as orientações da ECP 2030.

O contributo da Cooperação Portuguesa para a erradicação da pobreza, a promoção da dignidade

humana e a redução das desigualdades implicaria também que a **ajuda genuína** tivesse um peso cada vez maior na APD portuguesa; ou seja, não obstante muitos dos elementos considerados “inflationadores” da ajuda, analisados no capítulo 2.1.4 do estudo, 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**. Deverá também apostar numa **clarificação sobre os mecanismos e critérios de envolvimento do setor privado** e no 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.

O enfoque no **desenvolvimento humano**, através de um investimento sustentado 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. Nesse sentido, o capítulo 2.2.2 do estudo analisa o contributo da Cooperação Portuguesa para os principais setores de desenvolvimento humano, salientando o peso do setor da Educação na ajuda bilateral, em termos

estruturais, bem como, a nível conjuntural, o peso da doação de doses excedentárias de vacinas contra a COVID-19 no cômputo geral da ajuda no setor da Saúde, em 2021. A experiência com os apoios desenvolvidos durante a pandemia revela que a cooperação portuguesa tem capacidade para 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 na **mobilização dos principais atores em torno de uma abordagem estratégica setorial partilhada** em setores como a saúde ou da educação, visando resultados concretos e de longo prazo no desenvolvimento humano.

É necessário que o enfoque em novas prioridades políticas, 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 o desenvolvimento humano é o fio condutor de todas as intervenções. Seria igualmente útil desenvolver um **entendimento mais estruturado nesta área, que possa reverter numa atuação distintiva da Cooperação Portuguesa**, clarificando o que significa este conceito e os resultados que se pretendem atingir, pelo que o estudo propõe alguns elementos para uma definição de Desenvolvimento Humano na Cooperação Portuguesa.

A tendência crescente de projetos financiados pela APD portuguesa e centrados na **igualdade de género** (41% da sua APD bilateral alocável a este compromisso, em 2020) é um aspeto positivo a assinalar. No entanto, a Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género e correspondente plano de ação, de 2010, nunca foram implementados e a avaliação efetuada sobre a integração da igualdade de género na cooperação portuguesa (2018) apontou insuficiências relevantes, nomeadamente na falta de prioridade organizacional e a falta de formação, capacitação, aquisição e apropriação de competências nesta área, resultando numa parca tradução desta prioridade quer em projetos específicos, quer na sua transversalização. Em termos de compromisso político para o futuro, **a prioridade conferida a esta área pela ECP 2030 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.

O **apoio à atuação da sociedade civil** no quadro da ajuda ao desenvolvimento é cada vez mais relevante num contexto de diminuição do espaço cívico e de ameaças às liberdades fundamen-

tais. O apoio às ONG, analisado no capítulo 2.2.3, representou 8% da APD bilateral portuguesa em 2019 e 6% em 2020, sendo a maior parte canalizada para organizações nacionais, à semelhança do que acontece com a maioria dos doadores do CAD-OCDE. Um mecanismo importante do apoio à atuação das ONGD têm sido as **linhas de cofinanciamento** do Camões, I.P., sendo que as mais antigas – de cooperação para o desenvolvimento (criada em 2002) e de educação para o desenvolvimento (criada em 2005) – têm registado uma **tendência de crescimento na última década, embora só agora comecem a atingir valores próximos dos verificados antes da descida abrupta entre 2011 e 2012**.

Nos últimos anos, para além da reafecção pontual de fundos de outros instrumentos para uma linha de apoio à atuação da sociedade civil no âmbito do combate à pandemia de COVID-19, o Camões, I.P. tem investido na criação de novas linhas de cofinanciamento, particularmente, no âmbito da ação humanitária (e sua ligação com o desenvolvimento), de carácter regular ou pontual. A experiência do Mecanismo de Apoio à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique, enquanto boa prática de coordenação e agregação de recursos financeiros diversos, de programação conjunta, da liderança do Camões I.P. e de flexibilização de procedimentos para uma resposta rápida e adequada às necessidades,

pode ser geradora de aprendizagens para mecanismos nesta e noutras áreas de atuação.

No futuro, o reforço do apoio à atuação da sociedade civil na política de cooperação portuguesa deverá passar pelo reforço das verbas disponibilizadas e por avanços, em colaboração e diálogo com os principais atores, para **formas adequadas de concretização das parcerias-quadro** (indo para além da lógica de projetos) e para a concretização do **apoio direto às sociedades civis dos países parceiros** (evoluindo na localização da ajuda, em consonância com a Recomendação do CAD sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária).

Leia o estudo na íntegra:

