

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia:

um compromisso
para o futuro?

ONGD
PLATAFORMA PORTUGUESA

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia:

**um compromisso
para o futuro?**

06

Acrónimos

08

Sumário Executivo

Executive Summary

12 Parte I

A Cooperação Portuguesa em análise

- 12** A APD portuguesa em queda e o incumprimento dos acordos internacionais
- 14** A APD de acordo com o *grant equivalent*
- 16** O investimento na APD multilateral desde 2015
- 18** Moçambique, Cabo Verde e Timor-Leste como países prioritários da Cooperação bilateral portuguesa
- 19** Os tipos da APD bilateral portuguesa (em 2018)
- 20** Os canais da APD bilateral portuguesa (em 2018)
- 21** Os setores prioritários da APD bilateral portuguesa (em 2018)
- 22** As linhas de crédito e a Ajuda bilateral ligada
- 25** As oscilações dos fluxos privados para o Desenvolvimento

27 A Cooperação Portuguesa - tendências e continuidades

30 Camões, I.P.: o duplo chapéu da agência de Cooperação Portuguesa

33 Ministério das Finanças e MNE com maior fatia da APD portuguesa

34 A Cooperação Delegada

38 Os Fundos Fiduciários

40 Parte II

A “modernização” do conceito de APD - o que está em jogo?

- 42** TOSSD - o instrumento financeiro para medir o esforço financeiro total ainda em discussão

44 Portugal e a agenda da Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento

- 45** A Cooperação Delegada e o princípio da apropriação local
- 46** A participação da sociedade civil como indicador da qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento
- 47** Transparência dos fluxos de financiamento

48 Parte III

As ONGD na Cooperação Portuguesa

49 Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento - a plataforma de diálogo ainda por cumprir

51 O financiamento das ONGD portuguesas

54 Parte IV

Evolução e tendências da APD europeia

56 Os países recetores da APD europeia (2017)

58 Os setores da APD europeia (em 2017)

59 A Cooperação Europeia em análise no Exame Interpares do CAD/OCDE 2018

61 O Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027

62 O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável +

63 O futuro da relação com os países ACP

63 O Acordo Cotonou

63 Negociações pós-Cotonou

65 Relações Europa-África

67

Recomendações

67 Recomendações para a Cooperação Portuguesa

70 Recomendações para a Cooperação Europeia

72

Bibliografia

73

Recursos Digitais

Acrónimos

ACP

África, Caraíbas e Pacífico

APD

Ajuda Pública ao Desenvolvimento

APE

Acordos de Parceria Económica

BEI

Banco Europeu de Investimento

BERD

Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CAD/OCDE

Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

CD

Cooperação Delegada

CE

Comissão Europeia

CICL

Camões Instituto da Cooperação e da Língua

DAB

Divisão de Assuntos Bilaterais (Camões, I.P.)

EIP

European Investment Plan

FED

Fundo Europeu para o Desenvolvimento

FEDS

Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável

FEDS+

Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável plus

FRESAN

Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola

GPPE/Camões, I.P.

Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

IFD

Instituição Financeira para o Desenvolvimento

ISP

Instrumentos do Setor Privado

IVDCI

Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional

JAES

Joint Africa-European Union Strategy

MAI

Ministério da Administração Interna

MA

Ministério da Agricultura

MCTES

Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior

MDN

Ministério da Defesa Nacional

MF

Ministério das Finanças

MNE

Ministério dos Negócios Estrangeiros

MS

Ministério da Saúde

MTSS

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

NDICI

Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument

OCDE

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONGD

Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento

ONG

Organização Não-Governamental

OSC

Organizações da Sociedade Civil

PALOP

Países de Língua Oficial Portuguesa

PEC

Programas Estratégicos de Cooperação

PMA

Países Menos Avançados

QFP

Quadro Financeiro Plurianual

RNB

Rendimento Nacional Bruto

SENEC

Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação

TOSSD

Total Official Support for Sustainable Development

UA

União Africana

UE

União Europeia

Sumário Executivo

O presente documento surge no contexto do trabalho que a Plataforma Portuguesa das ONGD tem vindo a desenvolver de análise da Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa e europeia como política ao serviço da redução da pobreza e das desigualdades, da melhoria da condição de vida das populações e da defesa dos Direitos Humanos, à escala global. Este relatório assume como principal objetivo a apresentação de dados que permitam uma reflexão sobre algumas das mais recentes tendências, nomeadamente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) – com especial enfoque em 2018 –, tanto no plano nacional como no contexto europeu. As recentes alterações na forma de cálculo da APD e o debate em curso sobre a contabilização de todo o esforço público para o Desenvolvimento Sustentável complexificam o exercício de monitoria e de *advocacy* deste sector.

Procura-se, neste documento, traduzir as discussões em curso e alargar o debate a atores políticos, à sociedade civil organizada e ao público em geral.

Finalmente, e inscrevendo-se no trabalho de *advocacy* da Plataforma Portuguesa das ONGD, o relatório apresenta um conjunto de recomendações que, do ponto de vista da Plataforma, permitiriam melhorar a qualidade da APD, a definição de políticas nesta área e a relevância e a eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa e europeia. Partiu-se de um exercício de reflexão que teve como base o relatório da Plataforma “A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015” (publicado em 2017) procurando-se analisar, volvidos 2 anos, quais as novas tendências e a evolução face às recomendações formuladas.

Da análise realizada destacam-se as seguintes tendências a nível nacional:

– **O incumprimento dos compromissos internacionais reafirmados em Adis Abeba em 2015, com a Ajuda Pública ao Desenvolvimento a situar-se muito abaixo dos 0,7% do RNB português.** Em 2018, registou-se, inclusivamente, uma descida de 0,18% em 2017, para 0,17% do RNB. Neste sentido, torna-se urgente **redefinir metas financeiras claras para a APD portuguesa que permitam alcançar os 0,7% do RNB para APD até 2030**, com metas intercalares a alcançar em 2020 e 2025;

– **O peso crescente da Cooperação Delegada no cômputo geral da Cooperação Portuguesa.** Esta tendência é visível através da significativa fatia orçamental do Camões, I.P. proveniente da Cooperação Delegada, bem como através do aumento de recursos humanos alocados em projetos de Cooperação Delegada dentro da agência. **A estratégia política de aposta na Cooperação Delegada carece de discussão pública e de uma análise que permita avaliar de forma aprofundada as suas potencialidades e fragilidades.** Até à data, na página *online* do Camões, I.P., só é possível consultar o relatório de avaliação de um dos diversos projetos de Cooperação Delegada geridos pela agência, não havendo informação disponível, de forma sistematizada, sobre os projetos em curso, montantes, objetivos e os atores de implementação;

– **O progressivo aumento do desligamento da APD portuguesa nos últimos anos.** Apesar deste desligamento progressivo, Portugal mantém-se como um dos países do CAD/OCDE com uma das percentagens mais elevadas de Ajuda Ligada a interesses nacionais;

– **A necessidade de diálogo mais aprofundado, estruturado e regular entre as Organizações da Sociedade Civil (OSC)**

e as entidades públicas. Hoje, a grande maioria das opções políticas no setor da Cooperação para o Desenvolvimento são tomadas sem uma auscultação estruturada e de qualidade das OSC. O Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento não cumpre a função para a qual foi criado e não existem grupos de trabalho que permitam trabalhar com qualidade técnica temáticas de relevância para a Cooperação. **É necessário criar espaços estruturados de diálogo, que permitam às OSC participar na definição, monitorização e avaliação das políticas de Cooperação para o Desenvolvimento;**

– O papel crescente das Organizações da Sociedade Civil como agentes implementadores de projetos. Uma sociedade civil independente e robusta é essencial para reforçar a Eficácia do Desenvolvimento. **É essencial aumentar o financiamento para projetos da iniciativa das OSC,** não comprometendo a sua autonomia e direito de iniciativa;

– A valorização, por parte das entidades públicas, do setor privado como parceiro central de Cooperação para o Desenvolvimento. A Plataforma Portuguesa das ONGD considera que devem ser adotados mecanismos que garantam o cumprimento pelas empresas envolvidas em programas de Desenvolvimento dos princípios que promovem o Desenvolvimento Sustentável e os Direitos Humanos. Os contratos realizados com o setor privado devem ser transparentes e garantir o desenvolvimento do setor privado dos países parceiros.

No que diz respeito à **União Europeia**, a Plataforma aponta como principais tendências da Ajuda Pública ao Desenvolvimento europeia:

– A progressiva diminuição de recursos canalizados. Em 2018, a APD europeia

diminuiu, em termos reais, 1,9% face a 2017. **A UE deve assegurar que os seus Estados-Membros alcançam a meta dos 0,7 % do RNB alocado à APD,** até 2030, em linha com as prioridades assumidas pela nova Comissão Europeia;

– A instrumentalização da APD para questões securitárias e controlo de migrações. No novo Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027 observa-se, de forma evidente, esta tendência considerada muito preocupante pela Plataforma Portuguesa das ONGD. A União Europeia foca-se nas suas prioridades estratégicas internas, tanto a nível geográfico – os países vizinhos da UE – como temático – com um foco significativo na segurança e no controlo das migrações. **A APD deve ter como objetivo central o combate à pobreza, a redução das desigualdades e a melhoria da qualidade de vida nos países parceiros;**

– A canalização de fundos para países de rendimento médio em detrimento de Países Menos Avançados. Em 2017, 67% dos fundos da APD europeia foram dirigidos a países de rendimento médio alto e médio baixo. **A UE deve cumprir o compromisso de alocar entre 0,15% a 0,20% do seu RNB para APD direcionada aos PMA;**

– O peso crescente do setor privado na cooperação europeia, através de mecanismos como o Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável+. O setor privado desempenha um papel importante no desenvolvimento dos países. No entanto, a alavancagem de dinheiro público para financiar projetos de iniciativa privada tem que ser feita de forma transparente. **É essencial definir critérios claros e mecanismos de controlo rigorosos que garantam que o financiamento público alocado à iniciativa privada é utilizado em prol do Desenvolvimento Sustentável.**

Executive Summary

The following document details and summarizes the findings of the analysis to the Portuguese and the European Development Cooperation with regards to policies aiming to reduce inequalities, improving life conditions and defending human rights on a global scale. This report has as its main goal to present evidence capable of supporting a debate on some of the most recent trends - particularly those affecting Official Development Assistance (ODA), both at a national and European level, with a special focus on 2018. The recent changes on the ODA calculation method, as well as the current discussion surrounding the total official support for sustainable development, contributes to the complexification of monitoring and advocacy work on these issues.

Therefore, by assessing the current debates in this document, we look to broaden the discussions in order to include political actors, organized civil society and the general public.

Lastly, as part of the Platform's advocacy work, this report presents a set of recommendations that, from the Portuguese Platform's perspective, can contribute to the improvement of ODA's quality, a better definition of policies, as well as raising the effectiveness of the Portuguese and the European Development Cooperation. The basis of this report was the Platform's 2017 report "The Portuguese Cooperation in the beginning of the post-2015 era". Two years later, the Platform has subsequently evaluated progress regarding the recommendations put forward at the time.

From this analysis, some trends should be highlighted on a **national level**:

- **Failure to comply with the international commitments reaffirmed in Addis Ababa in 2015, emphasized by an**

ODA level significantly below 0,7% of the Portuguese Gross National Income (GNI). Notably, there was also a decrease from 0,18% in 2017 to 0,17% in 2018. **This highlights an urgency in redefining clear financial goals for Portuguese ODA, to ensure the country reaches the target of 0,7% of GNI by 2030, with interim targets to be achieved by 2020 and 2025;**

- **The growing weight of Delegated Cooperation in the overall framework of Portuguese Development Cooperation.** This trend is visible when looking at the significant share of Camões IP's overall budget originated from Delegated Cooperation, and through the increase in human resources allocated to Delegated Cooperation projects within the Public Institute. **The political strategy of prioritizing Delegated Cooperation needs public discussion and an analysis that allows a thorough evaluation of its future potential, as well as any possible weaknesses.** To date, on Camões IP's website, access is only provided to the evaluation report of one of the various projects managed by the agency, and there is no systematic information available on other ongoing projects, their amounts, objectives and/or stakeholders involved in their implementation;

- **The gradual increase of untied aid's share on total ODA over the last few years.** Regardless of the improvements made, Portugal remains one of the DAC/OECD members with the highest percentage of aid linked to national interests (Tied Aid).

- **The need for a more in-depth, structured, and regular dialogue between Civil Society Organizations (CSOs) and public entities.** Presently, most policy options regarding Development Cooperation are made without a structured quality con-

sultation of CSOs. The Development Cooperation Forum does not fulfill its objectives and there are no working groups that would allow for an in depth and technical thematic work relevant for this area. **Structured dialogue spaces need to be created to enable CSOs' participation in the definition, monitoring and evaluation of Development Cooperation policies;**

– **The growing role of CSOs as projects implementing organizations.** An independent and robust civil society is essential to enhance Development Effectiveness.

Increasing funding for CSO initiatives is essential, without compromising their autonomy and right of initiative;

– **The appreciation given by the public entities to the private sector as a central partner for Development Cooperation.** The Portuguese NGDO Platform considers that mechanisms should be adopted to ensure that companies involved in Development Programs comply with the principles that underpin sustainable development and promote human rights. Contracts agreed with the private sector must be transparent and guarantee the reinforcement of the private sector in the partner countries.

Regarding the **European Union**, the Portuguese NGDO Platform underlines the following as key ideas and trends to be considered in terms of the European Official Development Assistance:

– **A progressive decrease of financial ODA resources.** In 2018, European ODA fell by 1,9% (in real terms) compared to 2017 levels. The EU must ensure that, until 2030, **Member States reach the 0,7% target of GNI allocated to ODA**, in-line with the priorities defined by the new European Commission;

– **ODA instrumentalization for security**

purposes and migration control. In the new Multiannual Financial Framework for 2021-2027 there is a very clear trend that the Portuguese NGDO Platform considers a very worrying sign. The European Union gives focus to internal strategic priorities, both at a geographical level (EU neighboring countries) and thematic level, underlining security and migration control. **The ODA focus on poverty eradication, reducing inequalities and improving quality of life in partner countries must be maintained;**

– **Channeling funds to middle income countries compromising support to the Least Developed Countries (LDCs).** In 2017, 67% of European ODA was attributed to lower-middle income countries and upper-middle income countries. **The EU must fulfill its commitment to allocate between 0,15% and 0,20% of its GNI to ODA provided to LDCs;**

– **The growing weight of the private sector in European Cooperation, through mechanisms such as the European Fund for Sustainable Development+.** The private sector plays an important role in the economic development of countries. However, the leverage of public money to finance private companies' projects must be done in a transparent way. **It is crucial to define clear criteria and rigorous control mechanisms to ensure that public funding allocated to private initiatives is used to promote sustainable development.**

A Cooperação Portuguesa em análise

A APD portuguesa em queda e o incumprimento dos acordos internacionais

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa tem registado uma diminuição desde 2011, com uma queda acentuada em 2015, ano em que a comunidade internacional (e Portugal) renovou o seu compromisso com o Desenvolvimento a nível internacional¹. Desde então, têm-se registado aumentos

Verificou-se uma queda de cerca de 6,6 pontos percentuais na APD portuguesa em 2018, face a 2017, que se traduziram numa diminuição dos 0,18% para os 0,17% RNB/APD

ligeiros, porém sem recuperar os valores anteriores a 2011, que se fixavam, em média (entre 2007 e 2011), nos 0,26% RNB/APD por ano.

Em 2017, a APD representou cerca de 337,8 milhões de euros, enquanto que em 2018, a preços constantes de 2017, foram canalizados

O país deve aumentar os seus níveis de APD para progredir nos compromissos de alocar 0,7% do RNB à APD até 2030

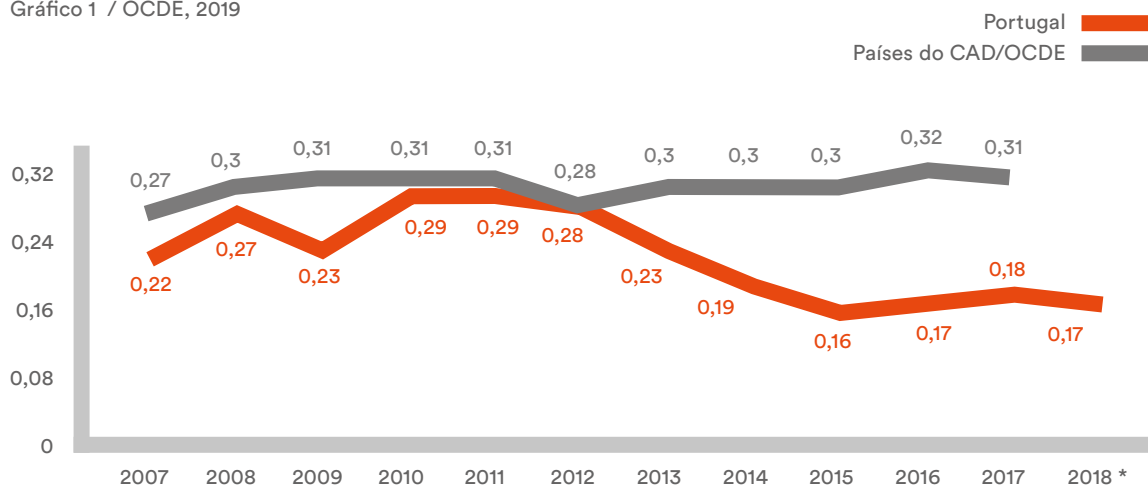
aproximadamente 315,6 milhões de euros². Esta queda, vista com preocupação pelas organizações da sociedade civil, deve-se sobretudo ao contínuo desinvestimento na APD bilateral e à não renovação das linhas de crédito concessionais aos países parceiros bem como a uma diminuição nas contribuições multilaterais, que tinham sido excecionalmente elevadas no ano de 2017.

Tendo em conta os dados fornecidos pelo Camões, I.P., verificou-se uma queda de cerca de 6,6 pontos percentuais³ na APD portuguesa em 2018, face a 2017, que se traduziram numa diminuição dos 0,18 % para os **0,17 % RNB/APD**⁴.

O CAD/OCDE tinha já alertado para a tendência de decréscimo da APD no exame inter pares a Portugal⁵, em 2016, referindo que **Portugal necessita de elaborar um plano para evitar um novo declínio da APD e alinhar-se com os compromissos internacionalmente**

Percentagem do RNB dedicado à APD da média dos países do CAD/OCDE e de Portugal (evolução entre 2007 e 2017) - em *cash flow*

Gráfico 1 / OCDE, 2019



* Segundo cálculo realizado pela CONCORD, com base na informação preliminar disponibilizada pelo GPPE/Camões, I.P.

acordados. Dois anos depois (em 2018), a equipa de avaliação intermédia do exame interpares do CAD/OCDE reconheceu que o nível de Rendimento Nacional Bruto (RNB) canalizado para a APD “está fora do caminho de recuperação económica portuguesa” que tem crescido cerca de 2% ao ano, desde 2015 ⁶.

Na mesma linha, a **Plataforma Portuguesa das ONGD tem recomendado ao Governo o estabelecimento de um calendário realista que permita o aumento progressivo dos fluxos financeiros públicos destinados a programas de Desenvolvimento.** Embora se reconheçam os desafios económicos de Portugal, a Plataforma Portuguesa das ONGD considera que **o país deve aumentar os seus níveis de APD para progredir nos compromissos de alocar 0,7% do RNB à APD até 2030.** Para isso, devem ser estabelecidos calendários realistas com metas intermédias a alcançar em 2020, 2025 e, por fim, 2030.

¹ A **Agenda de Ação Adis Abeba** resultou da 3.^a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento em 2015, precedida pela Conferência de Monterrey em 2002 e pela Conferência de Doha em 2008. É reiterado o compromisso por parte dos países doadores de dedicar 0,7% do seu RNB à APD. O **Acordo de Paris**, ratificado em 2016 por todos os países do mundo, visa fortalecer a resposta global às alterações climáticas e reforçar a capacidade de adaptação e de mitigação dos seus efeitos nos países em desenvolvimento, em especial nos países mais vulneráveis como os PMA e os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. A **Agenda 2030** define os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, visando a erradicação da pobreza e o desenvolvimento económico, social e ambiental, à escala global até 2030.

² De acordo com o cálculo realizado pela CONCORD. Segundo os dados preliminares facultados pelo Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística (GPPE) do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, a 2 de outubro de 2019, foram canalizados para a APD 320,7 milhões de euros, em 2018, a preços correntes.

³ Percentagem referente à diferença entre os valores absolutos registados em 2017 (€338 milhões) e 2018 (€315,6 milhões), a preços de 2017.

⁴ Segundo cálculo realizado pela CONCORD, com base na informação disponibilizada pelo GPPE/Camões, I.P.

⁵ Ver http://bit.ly/reportsPT_OCDE2016

⁶ Ver em http://bit.ly/Mid-Term_reportDAC2018

A APD de acordo com o *grant equivalent*

Em 2018, a OCDE passou a utilizar uma nova forma de cálculo da APD que contribui para uma perceção menos “dramática” do desinvestimento dos Estados membros do CAD/OCDE para a APD, segundo um especialista da Eurodad ⁷. De acordo com este método, os países do CAD/OCDE canalizaram -1,6% de APD (o decréscimo seria de 2,7%, utilizando o método anterior de *cash flow*).

Em termos gerais, a Suécia, Luxemburgo, Noruega, Dinamarca e Reino Unido continuam a ser os cinco países do CAD/OCDE que já atingiram os 0,7% RNB/APD. Portugal surge na 21.ª posição, à frente de países como os EUA, Grécia, Polónia e outros países da Europa oriental, como demonstra o Gráfico 2. De acordo com este novo método, Portugal dedicou 0,17% do RNB à APD, em 2018 ⁸.

⁷ Para ler em De Poel, Jan Van, (2019), *2018 development aid figures. Why aid reporting rules matter for more effective development*, Eurodad, disponível em <https://eurodad.org/Entries/view/1547063/2019/04/19/2018-development-aid-figures-Why-aid-reporting-rules-matter-for-more-effective-development> [acedido a 19/04/2019]

⁸ De acordo com dados preliminares da OCDE, disponibilizados em abril de 2019.

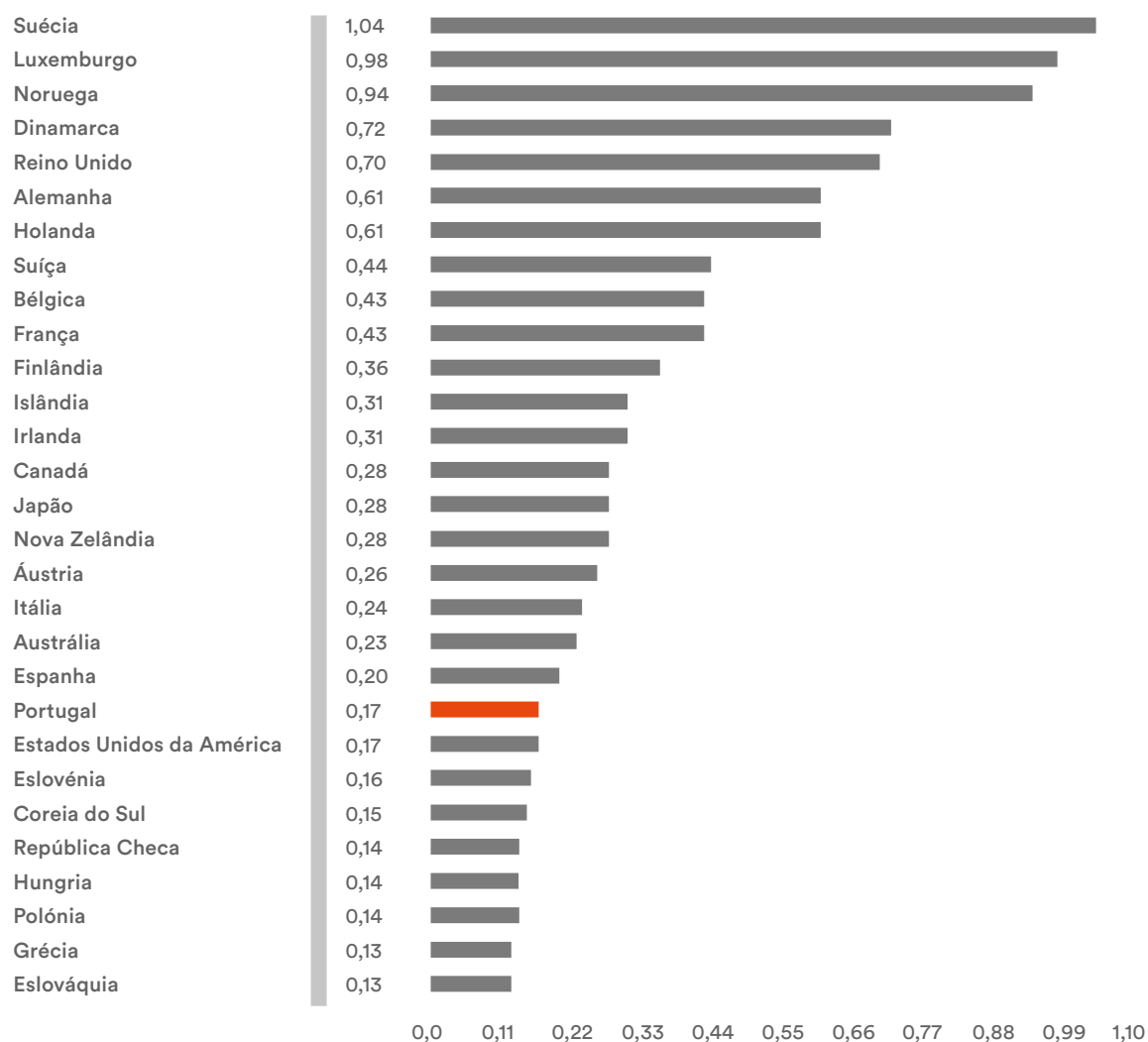
Caixa 1

Novo método de cálculo da APD da OCDE

Em 2018, a OCDE passou a utilizar uma nova forma de cálculo da APD - o *grant equivalent* -, em linha com a modernização deste instrumento (ver mais adiante, na Parte II), e que não permite a comparabilidade da informação fornecida até então em *cash flow*. Anteriormente, os donativos e empréstimos concessionais eram contabilizados utilizando o método *cash flow*, que permitia registar a totalidade do valor facial dos empréstimos, isto é, o valor total dos empréstimos excluindo os juros. Com o *grant equivalent*, para além dos donativos, só o elemento de dívida dos empréstimos concessionais é passível de ser contabilizado como APD. Como os reembolsos dos empréstimos concessionais não são contabilizados com o novo método de cálculo, deixamos de assistir ao fenómeno de APD negativa que se verificava com o método *cash flow*. O novo método de contabilização da ajuda tem recebido algumas críticas negativas. Segundo o Eurodad, se, na teoria, esta nova fórmula de cálculo permite aferir de forma mais exata o esforço real dos países doadores no que diz respeito à concessão de empréstimos concessionais, na prática poderá criar o incentivo perverso de valorizar a concessão de empréstimos face aos donativos. A título de exemplo, o Japão, que canaliza grande parte da sua ajuda sob a forma de empréstimos, vê o valor total de APD aumentar em 40% com a abordagem de *grant equivalent*. Já Portugal vê este valor aumentar em 14,2%, de acordo com a OCDE.

Percentagem do RNB dedicado à APD pelos países do CAD/OCDE, em 2018 - em *grant equivalent*

Gráfico 2 / OCDE, 2019, dados preliminares



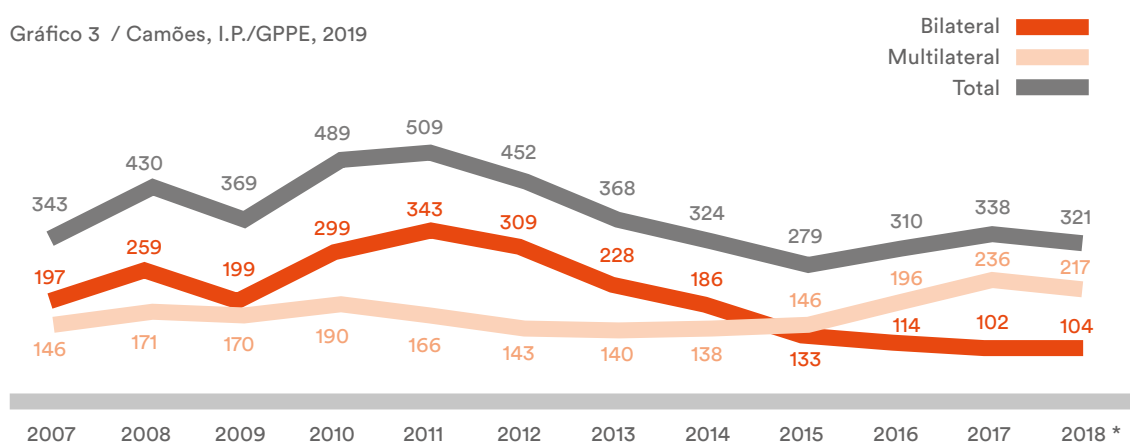
O investimento na APD multilateral desde 2015

Desde 2015 que registamos uma nova tendência na Cooperação Portuguesa: um investimento progressivo na APD multilateral verificado pelo aumento das contribuições portuguesas para organismos internacionais. Em 2018, praticamente **68% da APD portuguesa foi canalizada através de organizações multilaterais**, face

68% da APD portuguesa foi canalizada através de organizações multilaterais

APD Portuguesa - bilateral, multilateral e total - entre 2007 e 2018
(em milhões de euros, preços correntes)

Gráfico 3 / Camões, I.P./GPPE, 2019



* Dados preliminares

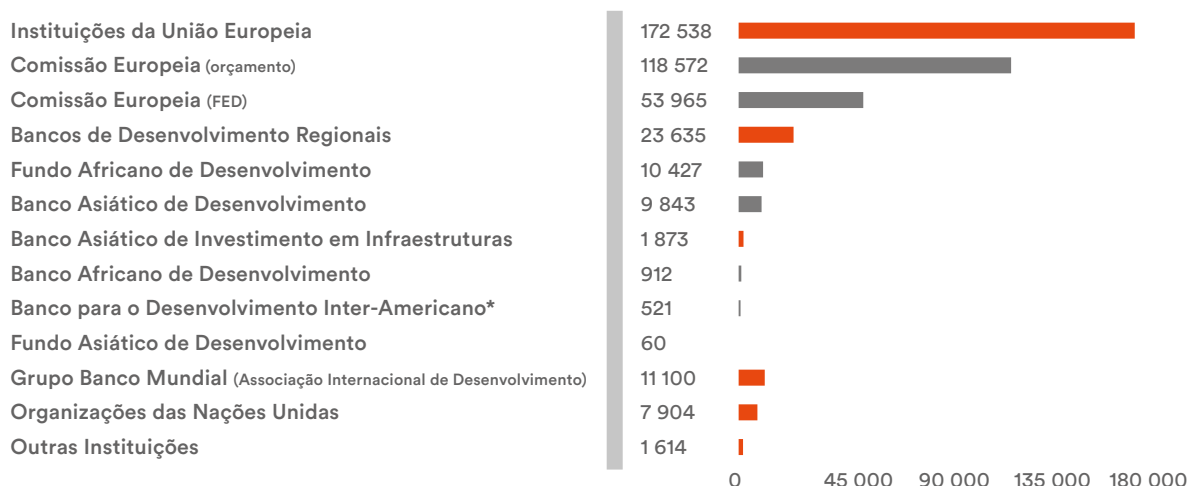
a 32% da APD bilateral. O Gráfico 3 permite também perceber que, **em 2017, registou-se a maior contribuição de sempre da Cooperação Portuguesa para a APD multilateral, com cerca de 236 milhões de euros. Em 2018, Portugal canalizou quase 217 milhões de euros para organizações multilaterais, contra quase 104 milhões de euros registados como APD bilateral.**

A maior fatia de financiamento da APD multilateral teve como destino a Comissão Europeia,

nomeadamente o orçamento da Comissão e o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), com 172,5 milhões de euros, representando cerca de 79,6% da APD multilateral. Seguem-se os Bancos de Desenvolvimento, com destaque para o Fundo Africano de Desenvolvimento (10,4 milhões de euros) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (com 9,8 milhões de euros). Também o Grupo do Banco Mundial, através da Associação Internacional de Desenvolvimento foi um dos principais destinatários da APD multilateral portuguesa, no ano passado. Não existindo uma

As 10 principais organizações da APD multilateral em 2018 (em milhares de euros, preços correntes)

Gráfico 4 / Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares



* Corporação para o Desenvolvimento Interamericano, Fundo de Investimento Multilateral

obrigatoriedade formal para canalizar determinada percentagem do orçamento para a APD multilateral, esta decisão de dedicar uma parte significativa da APD a organismos multilaterais é uma decisão estratégica deste governo, que carece de uma discussão pública com outros atores da Cooperação Portuguesa, nomeadamente com a sociedade civil.

Esta tendência verificada a partir de 2015, de canalização de grande parte da fatia orçamental da APD portuguesa para a Comissão Europeia, poderá ter várias leituras, sendo que uma delas prende-se com o recente posicionamento da Cooperação Portuguesa (também notado pela OCDE na avaliação intermédia de 2018 ⁹) enquanto agente de implementação de programas de Cooperação para o Desenvolvimento europeus. O peso concedido à Cooperação Delegada, e as suas possíveis implicações na Cooperação Portuguesa, com maior ênfase desde 2015 (ver *Cooperação*

Delegada, mais adiante), tem sido questionado por diversas organizações da sociedade civil portuguesas e pela Plataforma Portuguesa das ONGD, ao longo dos últimos anos.

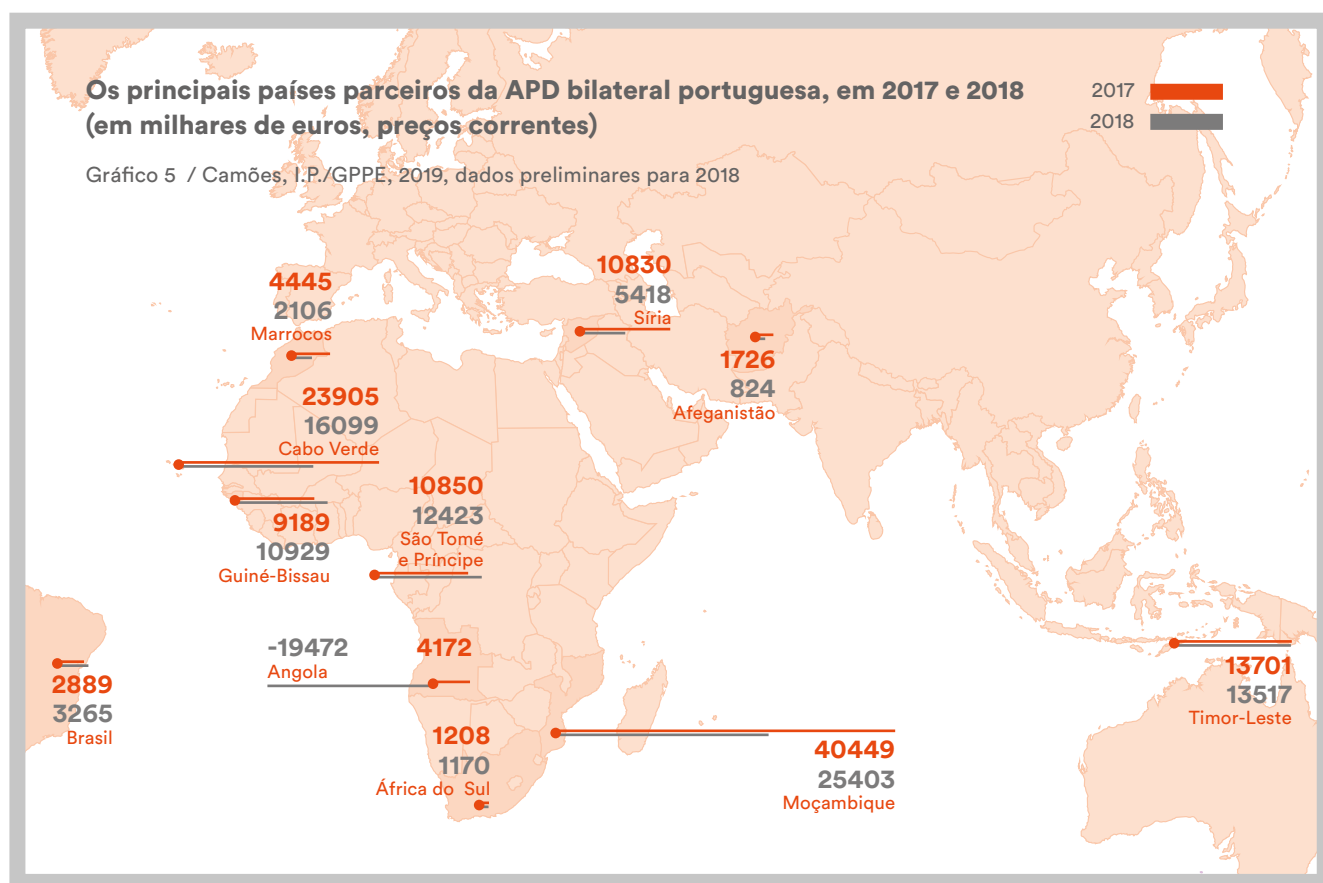
Embora se reconheça o seu papel no cômputo geral da Cooperação para o Desenvolvimento, a Plataforma Portuguesa das ONGD considera que este tipo de Cooperação não deve ser sobrevalorizado em detrimento, por exemplo, dos programas de Cooperação bilateral que, de acordo com o Governo nas suas comunicações públicas são ainda centrais na Cooperação Portuguesa. No entanto, a informação sobre os fluxos de APD desde 2015 permitem perceber que **há um desinvestimento progressivo na APD bilateral e uma aposta cada vez maior na APD multilateral, tendência que pode colocar em causa décadas de investimento da Cooperação Portuguesa na sua relação com os países parceiros.**

⁹ Ver em http://bit.ly/MidTerm_report-DAC2018.

Moçambique, Cabo Verde e Timor-Leste como países prioritários da Cooperação bilateral portuguesa

A Cooperação bilateral portuguesa é caracterizada pela sua concentração geográfica nos países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste, que são, simultaneamente, classificados como Países Menos Avançados ¹⁰, exceto Cabo Verde. Portugal está, assim, em linha com as recomendações do CAD/OCDE ao concentrar a APD nesta categoria de países, apesar de estar longe do compromisso de lhes alocar entre 0,15% e 0,2% do RNB.

Em 2017 e 2018, os três lugares cimeiros da APD bilateral portuguesa são ocupados pelos mesmos três países - **Moçambique** (que, em 2017, recebeu cerca de 40 milhões de euros e, em 2018, cerca de 25 milhões de euros), **Cabo Verde** (com 24 milhões de euros, em 2017, e 16 milhões, em 2018) e **Timor-Leste** (que recebeu 13,7 milhões de euros, em 2017, e cerca de 13,5 milhões de euros, em 2018).



Ainda nos 10 primeiros lugares do ranking surgem os restantes países tradicionais da Cooperação Portuguesa, ou seja, os países de língua portuguesa, embora com algumas variações de um ano para outro, bem como países como Marrocos, Síria, Afeganistão e África do Sul. Angola surge, em 2018, com valores negativos, referen-

tes ao reembolso de quase 20 milhões de euros de créditos concedidos por parte de Portugal.

¹⁰ Uma resolução de 2016 da AG da ONU refere que Angola deverá passar a País de Rendimento Médio em 5 anos. Também está em discussão a graduação de São Tomé e Príncipe, até 2021.

Os tipos da APD bilateral portuguesa (em 2018)

A análise da distribuição do tipo de Ajuda portuguesa canalizada para o Desenvolvimento permite-nos perceber que **as intervenções do tipo Projeto são largamente privilegiadas face a outras modalidades, representando praticamente 71% da APD bilateral portuguesa** registada no ano passado (73,5 milhões de euros). Seguem-se os custos imputados com estudantes, que representam quase 14% (cerca de 14,2 milhões de euros), e as contribuições para programas e fundos específicos geridos por parceiros implementadores, como as organizações multilaterais com 11% (cerca de 11,6 milhões de euros).

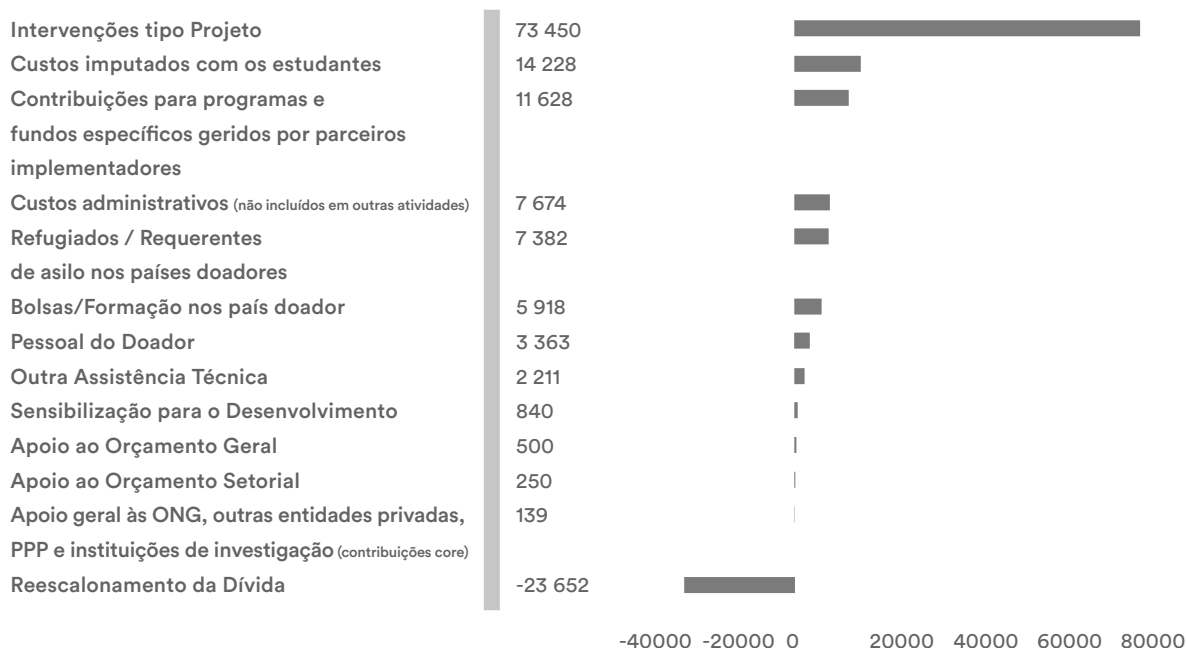
Os custos com refugiados em território português e também os custos com bolsas, formações

e custos imputados com estudantes em Portugal são contabilizados como APD, embora sejam fluxos que permanecem dentro de fronteiras e, por essa razão, a sua elegibilidade como APD seja muito criticada pelas organizações da sociedade civil. Estas modalidades representaram cerca de 27,5 milhões de euros, ou seja, 26,5% da APD bilateral, em 2018.

O apoio ao Orçamental Geral e o apoio ao Orçamento Setorial não foram além dos 500 mil euros e 250 mil euros, respetivamente. Os 23,7 milhões de euros negativos registados dizem respeito sobretudo ao reembolso da dívida, por parte do Estado angolano a Portugal, já referido anteriormente.

A distribuição por tipo da Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa, em 2018 (em milhares euros, preços correntes)

Gráfico 6 / Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares



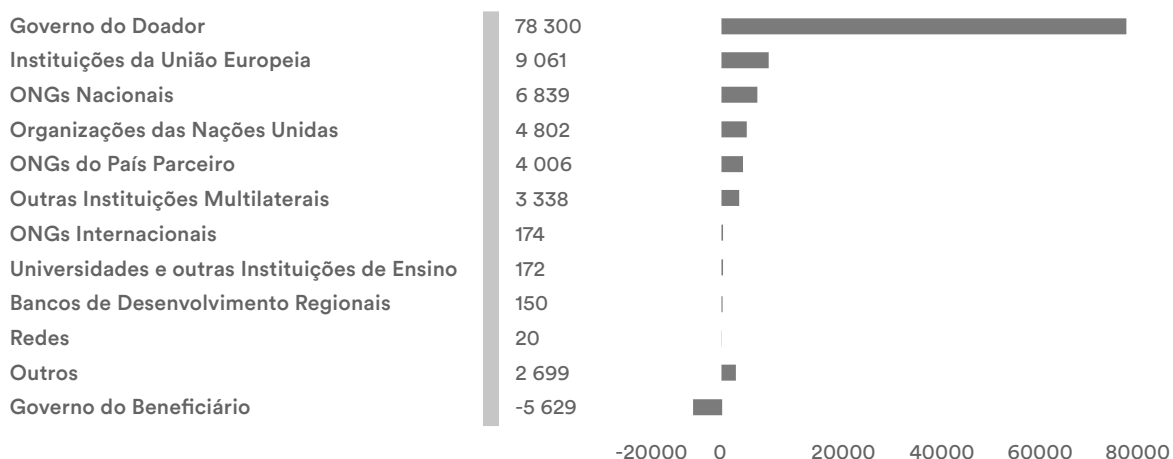
Os canais da APD bilateral portuguesa (em 2018)

Relativamente aos canais de distribuição da Ajuda bilateral portuguesa, os dados preliminares indicam que **75% dos fluxos foram dispo-**

nibilizados através do Governo português, seguindo-se as Instituições da União Europeia (cerca de 8%) e as ONG nacionais (cerca de 7%).

A distribuição por canal da Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa, em 2018 (em milhares de euros, preços correntes)

Gráfico 7 / Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares



As agências das Nações Unidas foram o quarto canal mais utilizado pela Cooperação Portuguesa, seguidas das ONG dos países parceiros e outras instituições multilaterais. A utilização dos governos dos países recetores da APD (por exemplo, através da inscrição de verbas em or-

çamento de Estados dos países parceiros) surge com valores negativos, devido ao reembolso da dívida de Angola a Portugal, sendo impossível calcular com precisão a verba canalizada através deste tipo de canal.

Os setores prioritários da APD bilateral portuguesa (em 2018)

Relativamente aos setores da APD bilateral portuguesa, a sua distribuição é ligeiramente diferente de anos anteriores. De acordo com o Camões, I.P. as prioridades setoriais obedecem a dois critérios, nomeadamente às prioridades indicadas pelos países parceiros e às potencialidades específicas da Cooperação Portuguesa, por via da língua e da história comuns.

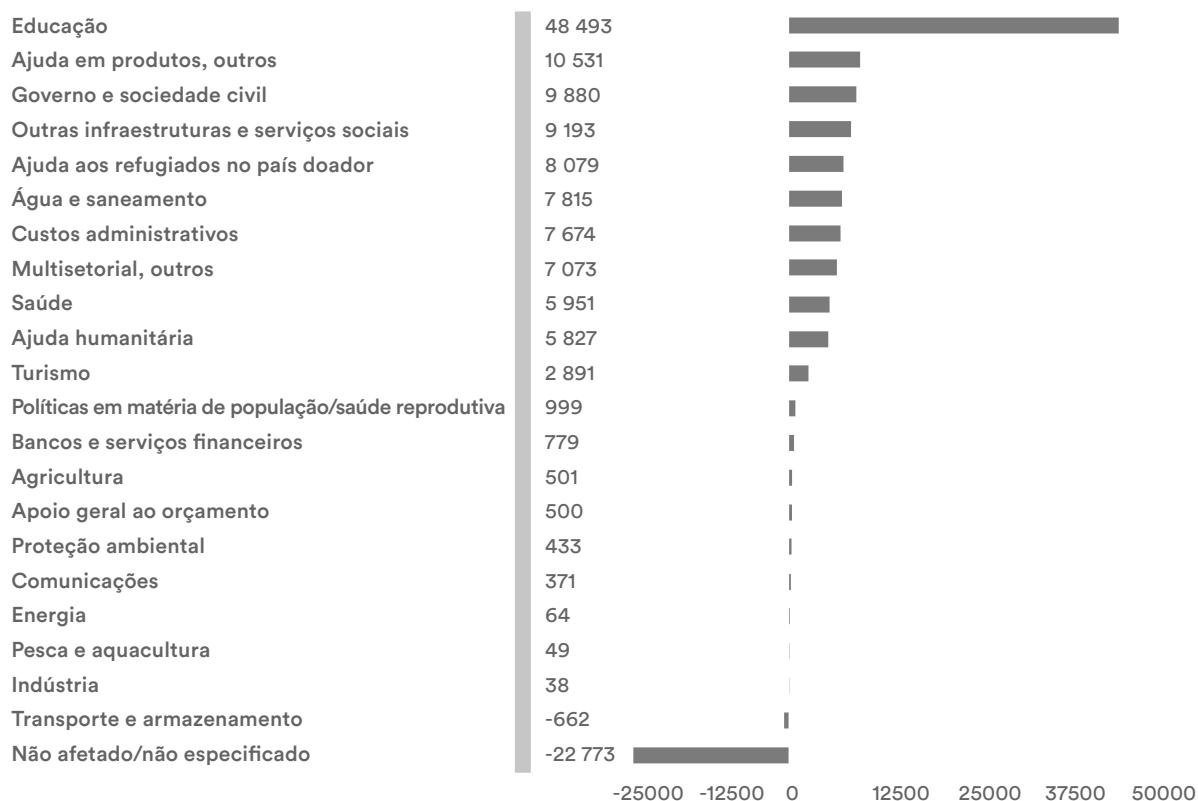
Neste contexto, **a Educação continua a ser o setor mais financiado, representando cerca de 47% da APD bilateral**. Esta área é seguida pela Ajuda em forma de produtos, que diz

respeito às linhas de crédito disponibilizadas aos países parceiros, nomeadamente a Estados como Marrocos, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e China (ver Tabela 1 sobre as linhas de crédito), e que representam cerca de 10% da APD bilateral total.

A Saúde, que em 2016 por exemplo, ocupava o quarto lugar como setor mais financiado, surge, em 2018, na 9.^a posição, tendo representado apenas 5,7% da APD bilateral, e ficado atrás, por exemplo, da Ajuda aos refugiados no país doador.

A distribuição setorial da Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa, em 2018 (em milhares de euros, preços correntes)

Gráfico 8 / Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares



As linhas de crédito e a Ajuda bilateral ligada

Uma das críticas da sociedade civil à Cooperação Portuguesa prende-se com o grau de ligamento da APD, ou seja, dos fluxos financeiros destinados a projetos de Desenvolvimento que estão ligados à aquisição de bens ou serviços de empresas portuguesas. O grau de ligamento da ajuda portuguesa contraria as recomendações do CAD/OCDE e as melhores práticas em matéria de Eficácia do Desenvolvimento¹¹, nomeadamente no que diz respeito a uma gestão mais eficiente dos fluxos financeiros, na apropriação local e na dinamização do tecido empresarial dos países parceiros.

Verifica-se, porém, um desligamento progressivo da APD bilateral portuguesa, tendo registado valores na ordem dos 69% de desligamento dos fluxos, em 2017, e de 75%, em 2018. Trata-se de uma melhoria significativa, uma vez que, em 2012, por exemplo, apenas 25 % da APD bilateral portuguesa era reportada como desligada. **O progressivo aumento do desligamento da APD está intimamente relacionado com a decisão do Governo de não estender a validade de um conjunto de linhas de crédito destinadas a empresas portuguesas** (Camões, 2019).

Grau de ligamento / desligamento da APD bilateral portuguesa, em 2017 e 2018

Gráfico 9 / OCDE e Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares para 2018



Ainda assim, quando comparamos o grau de desligamento da APD bilateral portuguesa com os restantes países do CAD/OCDE verificamos que **Portugal surge numa posição muito desfavorável, sendo o 7.º país que regista valores mais elevados de ligamento da APD bilateral** à aquisição de bens e serviços nacionais. Países como a Islândia, Irlanda, Noruega, Reino Unido, Austrália e Dinamarca reportaram 100% de desligamento da sua APD bilateral, em 2018.

Desde 2001, Portugal disponibilizou várias linhas de crédito e empréstimos bilaterais concessionais a países como Angola, China, Mo-

çambique ou São Tomé e Príncipe, totalizando quase 2 mil milhões de euros. Como se pode constatar pela Tabela 1, o principal recetor das linhas de crédito portuguesas tem sido Cabo Verde, país de Rendimento Médio desde 2009 e que totaliza cerca de 647 milhões de euros em empréstimos concessionais.

¹¹ Ver a Declaração de Busan sobre a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento em <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> e as recomendações mais recentes da OCDE em [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2018\)33/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2018)33/FINAL/en/pdf)

Estas linhas, disponibilizadas pelo Estado português, são utilizadas sobretudo no financiamento de projetos de investimento público em infraestruturas, classificados pelos países parceiros como áreas prioritárias, de acordo com fonte oficial consultada no processo de elaboração deste relatório. Um dos aspetos positivos apontados pelo Ministério das Finanças, relativamente a estas linhas de crédito, diz respeito ao grau de previsibilidade e de flexibilidade, concedido pelo seu carácter plurianual, bem como pela possibilidade de negociação da utilização das verbas em contratos de outra natureza. Por exemplo, parte do montante disponibilizado para a construção de habitação social em Cabo Verde foi renegociado para a expansão e modernização do Porto de Sal-Rei, por decisão do país parceiro. Porém, o Estado português decidiu não estender algumas das linhas de crédito concessionais destinadas a países em desenvolvimento, uma vez que não foi manifestado esse interesse por parte dos países.

O principal recetor das linhas de crédito portuguesas tem sido Cabo Verde, país de Rendimento Médio desde 2009

Embora o ligamento da Ajuda bilateral seja ainda significativo no contexto da Cooperação Portuguesa, não é possível aferir quais as empresas portuguesas que beneficiam destes instrumentos nos diversos países. De acordo com a mesma fonte oficial, são utilizados os sistemas locais de adjudicação de contratos, sendo da responsabilidade dos mesmos o processo de seleção dos fornecedores de bens e serviços, de acordo com a sua própria legislação. A contratação de bens e serviços de empresas portuguesas acontece quando não se afigura viável a contratação de empresas oriundas do país parceiro, facto que não foi possível aferir nesta investigação, uma vez que não foi possível

Caixa 2

As linhas de crédito concessionais apoiam o Desenvolvimento?

A sociedade civil tem alertado para o peso excessivo das linhas de crédito concessionais contabilizadas como APD, defendendo que:

- _ Não apoiam necessariamente atividades de erradicação da pobreza ou de promoção dos direitos humanos;
- _ Estão focadas nos Países de Rendimento Médio (como é o caso de Cabo Verde, por exemplo);
- _ Dão preferência a empresas do país doador, não contribuindo para o desenvolvimento do tecido empresarial dos países parceiros;
- _ Podem não respeitar o princípio da apropriação e o contexto, correndo o risco de aquisição de maquinaria e de materiais que não são adequados às condições reais do terreno;
- _ Podem não estar alinhados com os planos e as prioridades dos países parceiros;
- _ Não têm, muitas vezes, em atenção mecanismos de transparência, de participação e de responsabilização mútua.

Do Relatório Aid Watch Portugal 2017

ter acesso ao conteúdo dos contratos realizados no decorrer destas linhas de crédito, nem aos processos de negociação dos mesmos.

Como indica a tabela 1, nos últimos anos, tem-se verificado uma diminuição das linhas de créditos concessionais disponibilizadas pelo governo português, o que explica, em parte, a diminuição da APD bilateral referida anteriormente.

Linhas de crédito e empréstimos Estado-a-Estado da APD portuguesa no período 2001-2018 (em milhões de euros)

Tabela 1 / Camões, I.P./GPPE e GPEARI/MF, 2019

País	Empréstimo/Linhas de crédito	Ano da assinatura (inicial) *	Valor da linha	Taxa de juro %
Angola	Linha de crédito para bens de equipamento e serviços	2008	100.000.000	1,890
Bósnia Herzegovina	Empréstimo para fornecimento de vagões de mercadorias aos caminhos-de-ferro	2004	32.000.000	3,120
Cabo Verde	Empréstimo para a construção e reabilitação de infraestruturas rodoviárias	2007	100.000.000	0,830
Cabo Verde	Linha de Crédito para a importação de bens e serviços no quadro da construção e equipamento de infraestruturas	2007	200.000.000	1,580
Cabo Verde	Empréstimo para reabilitação dos Aeroportos da Boavista e São Vicente	2008	8.857.380	1,580
Cabo Verde	Linha de Crédito para a importação de bens e serviços no âmbito de projetos nas áreas das energias renováveis, ambiente e água	2009	100.000.000	1,710
Cabo Verde	Linha de Crédito para projetos de habitação social a realizar por consórcios luso-cabo-verdianos	2010	200.000.000	1,710
Cabo Verde	Empréstimo para projetos no setor da água	2013	4.500.000	1,710
Cabo Verde	Linha de Crédito para a expansão e modernização do Porto de Sal-Rei	2014	30.000.000	1,370
Cabo Verde	Empréstimo para habitação social	2018	3.963.000	1,710
China	Linha de crédito para bens de equipamento e serviços	2008	300.000.000	3,274
Marrocos	Linha de crédito para apoio às importações das PME	2001	10.000.000	0,750
Marrocos	Linha de crédito para bens de equipamento e serviços	2004	200.000.000	3,340
Marrocos	Linha de crédito para bens de equipamento e serviços	2010	200.000.000	2,830

País	Empréstimo/Linhas de crédito	Ano da assinatura (inicial) *	Valor da linha	Taxa de juro %
Moçambique	Linha de crédito para financiamento de projetos integrados no programa de desenvolvimento de Moçambique	2008	400.000.000	1,890/1,200
São Tomé e Príncipe	Linha de crédito para importações de bens de equipamento e serviços	2009	50.000.000	1,890
São Tomé e Príncipe	Empréstimo para infraestruturas rodoviárias e elétricas	2012	9.981.000	1,890
São Tomé e Príncipe	Empréstimo para infraestruturas eléctricas	2015	11.910.000	0,150

* O ano indicado corresponde à data da primeira assinatura. Parte das linhas foram objeto de adendas posteriores, para alteração do montante atribuído ou dos prazos de utilização.

TOTAL 1.961.211.380

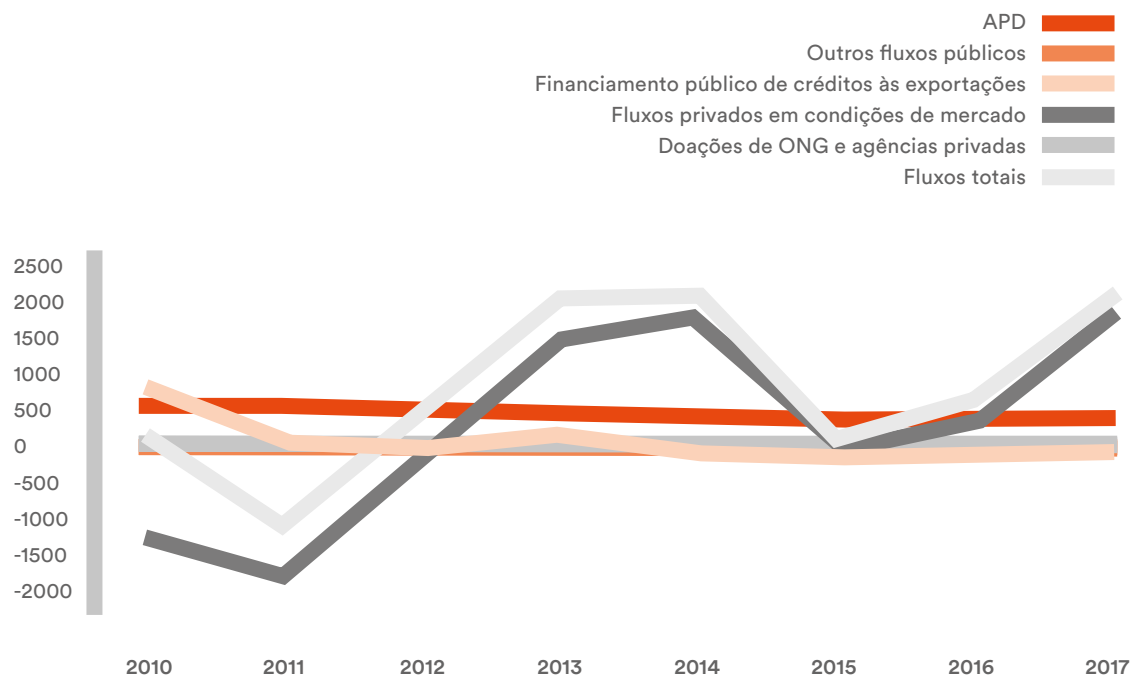
As oscilações dos fluxos privados para o Desenvolvimento

Em paralelo com a discussão sobre a contabilização de todo o “esforço” público realizado pelos Estados doadores para programas de Desenvolvimento (ver Parte II), os Estados-membros têm reportado à OCDE, nos últimos anos, os fluxos de APD e outros recursos canalizados para os países em Desenvolvimento. O gráfico 10, que reúne dados de 2010 até 2017, permite-nos perceber que os fluxos privados em condições de mercado (como o investimento direto estrangeiro, a compra e venda de ações ou as remessas) têm um peso considerável nos fluxos financeiros disponibilizados por Portugal aos Países em Desenvolvimento. Permite-nos também aferir que estes são os fluxos que mais oscilam, tendo-se verificado valores negativos em 2011, período de recessão económica, e novamente uma queda acentuada nos anos de 2015 e 2016.

Como demonstra o gráfico 10, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, embora seja relativamente baixa face aos fluxos privados, por exemplo, apresenta-se mesmo assim como o fluxo mais constante, permitindo amortecer o impacto da queda de outros fluxos, nomeadamente dos privados, em períodos de crise ou recessão económica. A acrescer a este dado, está o facto de a APD assumir particular importância em países menos avançados, onde o risco de investimento é maior e os fluxos privados podem ser mais oscilantes.

**APD e outros recursos canalizados por Portugal para países em Desenvolvimento
(em milhões de dólares, entre 2010 e 2017 - preços correntes)**

Gráfico 10 / OCDE, 2018



A Cooperação Portuguesa - tendências e continuidades

A Cooperação Portuguesa tem conhecido profundas alterações ao longo dos últimos anos, que têm implicações diretas na atuação dos diferentes atores e impacto em matéria de Desenvolvimento. Na avaliação intermédia das recomendações do Exame Inter pares do CAD/OCDE, levado a cabo por uma comitiva da organização em 2018 ¹², registaram-se quatro grandes alterações da Cooperação Portuguesa desde o último relatório de 2016 ¹³, nomeadamente:

- “uma nova abordagem ao Desenvolvimento internacional, com um maior enfoque para o setor privado e um posicionamento por parte de Portugal como agente de implementação da Ajuda europeia;
- uma plataforma para novos acordos de cooperação triangular, com um conjunto abrangente de parceiros;
- aumento da colaboração com instituições financeiras internacionais, particularmente com os bancos de desenvolvimento africano e americano;
- planos para aumentar recursos materiais e humanos no Camões, I.P. e para devolver o processo de tomada de decisão ao terreno.” (CAD/OCDE, 2018)

A par destas alterações, o Governo tem estado empenhado em estabelecer, cada vez mais, sinergias entre a política da Cooperação Portuguesa e a diplomacia económica, num esforço de internacionalização das empresas portuguesas, de acordo com os discursos públicos proferidos por responsáveis da tutela ¹⁴. Os dados recolhidos ao longo dos últimos anos, bem como a observação da atuação da ação governativa em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento,

O Governo tem estado empenhado em estabelecer, cada vez mais, sinergias entre a política da Cooperação Portuguesa e a diplomacia económica, num esforço de internacionalização das empresas portuguesas

to, permitem perceber o peso cada vez maior conferido ao setor privado e à utilização de fundos da Cooperação Portuguesa com o intuito de mobilizar recursos do setor privado para “alavancar” outros recursos para o Desenvolvimento, sendo que até à data não existe informação disponível que permita aferir desta contribuição.

¹² Ver em http://bit.ly/Mid-Term_reportDAC2018

¹³ Ver em http://bit.ly/reportPT_OCDE2016

¹⁴ A título de exemplo, ver a notícia no *Público* “200 milhões de euros para fazer da cooperação delegada um assunto sexy”, em <https://www.publico.pt/2017/09/12/politica/noticia/quase-200-milhoes-de-euros-para-fazer-da-cooperacao-delegada-um-assunto-sexy-1785058>

De facto, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável refere-se à necessidade de um maior envolvimento do setor privado no Desenvolvimento internacional e de mobilização de diferentes recursos para os programas de Desenvolvimento, porém os Estados doadores, como Portugal, têm, muitas vezes, interpretado esta premissa como uma oportunidade para internacionalizar as empresas nacionais, em detrimento de desenvolver o tecido empresarial dos países em Desenvolvimento.

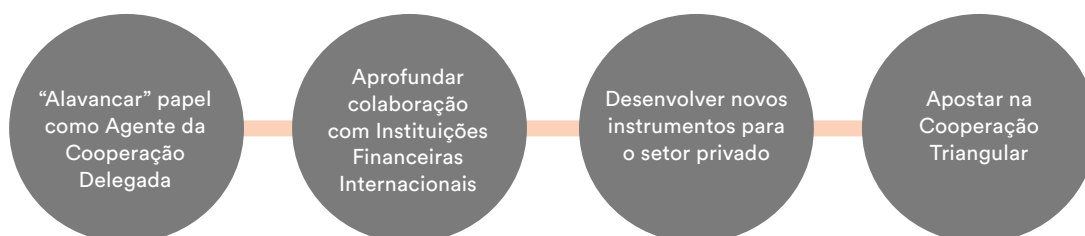
A Plataforma Portuguesa das ONGD tem alertado para os riscos de instrumentalização da Cooperação Portuguesa nesse sentido, no âmbito da política externa portuguesa, e para a necessidade do estabelecimento de um enquadramento do setor privado que assegure o respeito pelos Direitos Humanos e a proteção do ambiente e

potenciais sinergias com a sociedade civil em prol do Desenvolvimento Sustentável.

No que diz respeito às modalidades, Portugal tem procurado servir de plataforma para novos acordos de cooperação triangular, tendo organizado recentemente, em outubro de 2019, um Encontro Internacional sobre Cooperação Triangular ¹⁵. Portugal tem sido elogiado pelo seu papel enquanto promotor deste tipo de cooperação, porém é importante que esta aposta na Cooperação Sul-Sul e Triangular não represente um desinvestimento na Cooperação bilateral portuguesa, com os países considerados prioritários. Ainda no que diz respeito à Cooperação Triangular, nos anos mais recentes, Portugal assinou sete acordos com o Brasil, Chile, Colômbia, Egito, El Salvador, Marrocos e Uruguai.

As novas abordagens da Cooperação Portuguesa

Infografia 1



Estas novas abordagens e modalidades da Cooperação Portuguesa carecem de uma discussão pública alargada, com outros atores, nomeadamente com a sociedade civil. Uma das recomendações realizadas pela avaliação intermédia do CAD/OCDE refere-se à necessidade de de-

envolver um plano operacional a médio prazo, que integre todas as atividades da Cooperação Portuguesa. Isto permitiria ter uma visão geral da política de Cooperação, clarificar os recursos disponíveis e as necessidades do sistema.

¹⁵ "Implementing BAPA +40 – What is next for Triangular Co-operation?", disponível em <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/international-meeting-on-triangular-co-operation.htm>

Em junho de 2018, foi anunciado no Fórum da Cooperação, a criação de um grupo de trabalho dedicado à Cooperação Delegada (ver mais adiante o capítulo sobre a Cooperação Delegada) e outro dedicado ao Setor Privado. Porém, até ao momento, não se registou qualquer desenvolvimento. Está também em curso um processo, liderado pelo Camões, I.P., com o apoio da OCDE, para a elaboração de um documento de estratégia para o envolvimento do setor privado em atividades da Cooperação Portuguesa que poderá constituir uma oportunidade para uma discussão sobre as opções estratégicas do setor no futuro próximo.

No documento elaborado pela Plataforma Portuguesa das ONGD para as eleições legislativas de 2019 - *O Papel de Portugal na Construção de um Mundo Justo e Sustentável* ¹⁶ -, é referida a necessidade de separar “claramente” os objetivos de promoção e apoio à internacionalização das empresas portuguesas dos objetivos da Cooperação para o Desenvolvimento. A participação do setor privado em atividades de Cooperação deve ser “norteada pela existência de regulamentação e procedimentos que garantam o respeito e cumprimento dos princípios que promovem o Desenvolvimento Sustentável e a realização dos Direitos Humanos”.

¹⁶ Para ver em http://bit.ly/Coop_Legislativas2019

A participação do setor privado em atividades de Cooperação deve ser “norteada pela existência de regulamentação e procedimentos que garantam o respeito e cumprimento dos princípios que promovem o Desenvolvimento Sustentável e a realização dos Direitos Humanos”

Camões, I.P.: o duplo chapéu da agência de Cooperação Portuguesa

O Camões - Instituto da Cooperação e da Língua é a agência pública de supervisão, gestão e coordenação da política da Cooperação Portuguesa, sendo responsável pelo sistema público composto por 57 entidades (distribuídas pelos diferentes ministérios), e surge da fusão do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e do Instituto Camões, formalizada em janeiro de 2012, com o objetivo de racionalizar recursos dos dois

institutos. A nosso ver, essa decisão teve impacto negativo na capacidade de gestão do Camões, I.P. enquanto agência da Cooperação Portuguesa. Apesar do recente reforço de recursos humanos da agência, quer na sede quer no terreno, a Cooperação Delegada e as outras dimensões da atual política da Cooperação Portuguesa colocam o Camões, I.P. perante desafios consideráveis em termos de gestão e implementação de projetos.

Caixa 3

Os Desafios do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

Os relatórios de atividades do Camões, I.P. dos últimos anos espelham as dificuldades e enumeram alguns dos desafios que a agência enfrenta e enfrentará num futuro próximo, que tornam ainda mais premente e urgente a reorganização do “modelo de negócio”. De entre os desafios, destaca-se:

- _ o novo modelo dos Programas Estratégicos de Cooperação, que procuram adaptar-se às novas prioridades dos países parceiros e aos novos acordos internacionais (nomeadamente, à Agenda 2030);
- _ o reforço do papel coordenador do Camões, I.P. enquanto agência pública da Cooperação Portuguesa;
- _ as novas parcerias da Cooperação Triangular e Trilateral, em projetos que

- envolvem parceiros da Cooperação Sul-Sul e onde Portugal também participa;
- _ os novos projetos de Cooperação Delegada, em que Portugal se tem afirmado cada vez mais como agente implementador;
- _ o reforço das equipas no terreno, com o reforço da figura de Agente da Cooperação e da criação dos Centros Portugueses de Cooperação;
- _ a identificação de instrumentos inovadores de financiamento, nomeadamente dos mecanismos de blending e outro tipo de instrumentos pensados para o envolvimento do sector privado;
- _ a modernização estatística da APD, em discussão no seio da OCDE;
- _ a nova medida TOSSD, que procura agregar todos os fluxos disponibilizados pelos diversos países para o Desenvolvimento internacional;
- _ e a nova realidade da Cooperação para o Desenvolvimento, no seu conjunto, nomeadamente com o aprofundamento do papel do setor privado na Cooperação para o Desenvolvimento e dos países da chamada Cooperação Sul-Sul.

A reorganização orgânica que o Camões, I.P. sofreu em 2018, bem como a alteração do regime do exercício de funções nos Centros Portugueses de Cooperação e do Agente da Cooperação, tiveram em vista a colmatação de algumas das questões acima enumeradas. Os diplomas publicados em *Diário da República*¹⁷ referem que “a inexistência de recursos na rede externa do Camões, I. P., tem determinado ineficiências que urge retificar”. Por essa razão, estas alterações tiveram como objetivo reforçar a capacidade de gestão, a nível local, “nos projetos que são objeto de financiamento europeu ou multilateral e que concorrem para os objetivos da política externa de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste”. O estabelecimento das unidades orgânicas na área da Cooperação visa assim permitir “a mesma capacidade operativa existente nas áreas da língua e da cultura”, lê-se do edital.

Além do reforço local, com recurso à constituição de Centros Portugueses de Cooperação e ao reforço da figura de Agente da Cooperação, a organização interna do Camões, I.P., na sede, também sofreu uma alteração significativa. Até 2018, a agência detinha apenas uma Direção de Serviços de Cooperação, a par da Direção de Serviços da Língua e Cultura e a Direção de Serviços de Planeamento e Gestão. Com a nova orgânica, a Cooperação passa a desdobrar-se em duas Direções de Serviços, nomeadamente a de Cooperação Multilateral e Europeia, e a de Cooperação Bilateral.

Estas alterações visaram sobretudo o reforço das capacidades de gestão e de coordenação do Camões, I.P., tendo em vista a implementação dos acordos de Cooperação Delegada que, como veremos mais adiante, têm cada vez mais peso no cômputo geral da Cooperação Portuguesa e cuja coordenação é da responsabilidade do Camões, I.P. Esta opção de delegação da execução de programas e projetos da UE no Camões, I.P. tem sido questionada pela Plata-

forma Portuguesa das ONGD, nomeadamente no que diz respeito à sua capacidade interna de implementação e gestão.

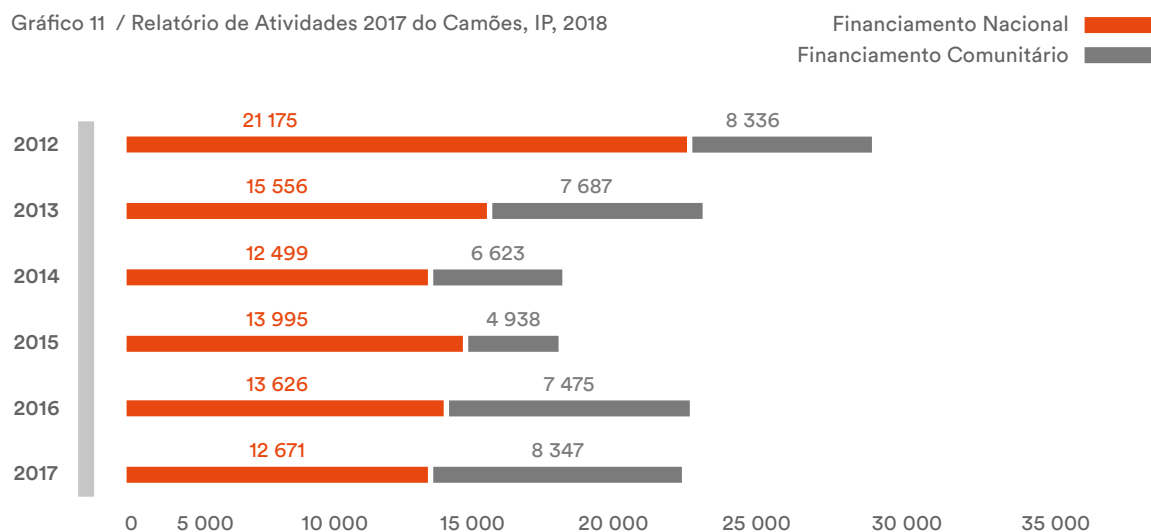
O exame intermédio de 2018, realizado pelo CAD/OCDE, questionava esta opção de implementação de atividades de Ajuda da União Europeia, dados os constrangimentos na capacidade de gestão. Também a Plataforma Portuguesa das ONGD tem alertado para os riscos deste “duplo chapéu” do Camões, I.P., uma vez que esta aposta pode confundir o papel do Camões, I.P. enquanto agência coordenadora da política da Cooperação Portuguesa.

Embora o Camões, I.P. seja a entidade gestora da política da Cooperação Portuguesa, a agência é responsável por menos de 10 % do orçamento geral destinado à Cooperação. O Relatório de Atividades de 2017 permite-nos perceber, por exemplo, que o orçamento da Divisão de Assuntos Bilaterais (DAB) registou um decréscimo entre 2012 e 2015. A partir de 2016, o orçamento voltou a subir graças às contribuições do financiamento comunitário (ou seja, da Cooperação Delegada), que nesse ano representaram quase 40 % do orçamento total da DAB. Embora não seja possível comparar o ano de 2018 com os anos anteriores, devido à reorganização sofrida no interior da agência, o Plano de Atividades de 2018 do Camões, I.P. refere que estava previsto para esse ano um crescimento de cerca de 65 % do financiamento comunitário, face ao ano anterior.

¹⁷ Cf. Decreto-Lei n.º 48/2018 (http://bit.ly/Decreto48_2018) e Decreto-Lei n.º 49/2018 (http://bit.ly/Decreto49_2018)

Financiamento nacional e comunitário do orçamento total da Divisão de Assuntos Bilaterais do Camões, I.P. (em milhares de euros)

Gráfico 11 / Relatório de Atividades 2017 do Camões, IP, 2018



Ministério das Finanças e MNE com maior fatia da APD portuguesa

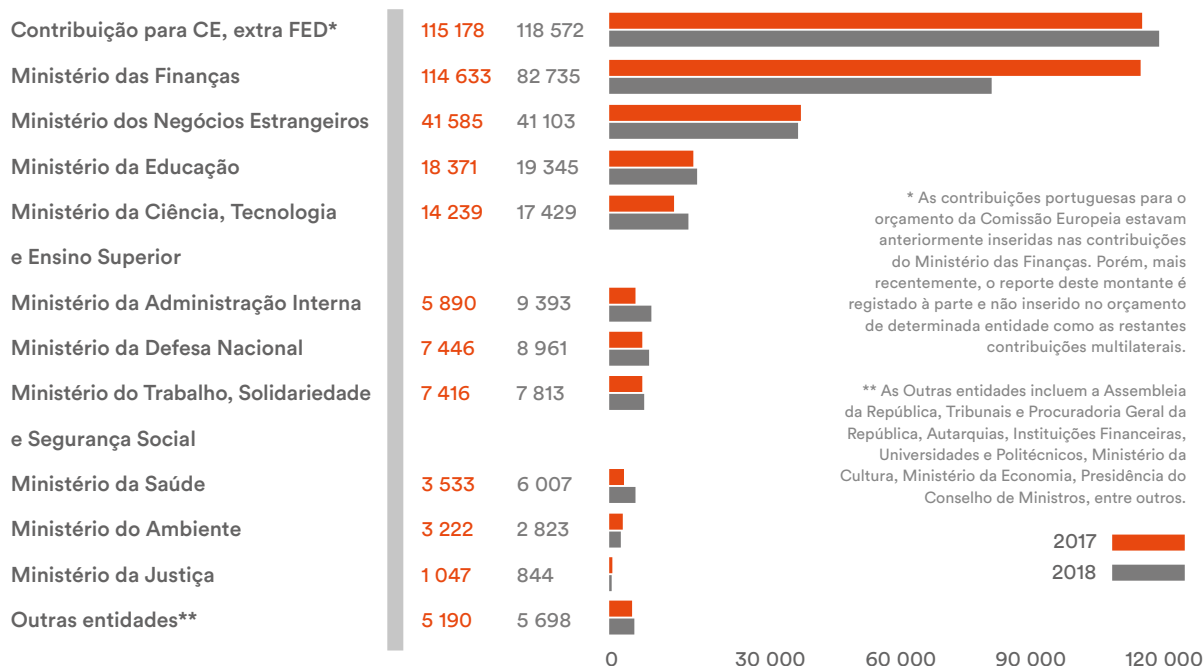
No que diz respeito à distribuição da APD pelos diferentes ministérios e instituições públicas, constata-se que o Ministério das Finanças tem sido a entidade que detém a maior fatia do financiamento da APD, representando cerca de 26% do total, em 2018. Juntamente com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que detém quase 13%, **os dois ministérios foram responsáveis por 39% da APD nacional total, em 2018.** O gráfico 12 indica que em 2018, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) ultrapassou o Ministério da Educação como entidade financiadora da APD, seguidos do Ministério da Administração Interna (MAI), o Ministério da Defesa Nacional (MDN) e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS).

O Ministério do Mar, o Ministério do Planeamento e das Infraestruturas, a Presidência do Conselho de Ministros e as Autarquias não registaram qualquer financiamento da APD, em 2018, ao contrário de anos anteriores. O facto de não haver registo de financiamento da parte das Autarquias afigura-se preocupante, revelando uma ausência de investimento na Cooperação descentralizada.

O Gráfico 12 mostra ainda as contribuições da APD portuguesa para a Comissão Europeia, externas ao Fundo Europeu para o Desenvolvimento, que se fixaram nos 118,5 milhões de euros. Em anos anteriores, este valor estava incluído no montante do Ministério das Finanças, sendo agora apresentado de forma autónoma.

Distribuição da APD portuguesa por Entidade Financiadora em 2017 e 2018, (em milhares de euros, preços correntes)

Gráfico 12 / Camões, I.P./GPPE, 2019, dados preliminares para 2018



A Cooperação Delegada

A Comissão Europeia (CE) introduziu, em 2007, um novo mecanismo de gestão do seu financiamento - a Cooperação Delegada -, que contempla a transferência de recursos de um doador para outro, de forma a aproveitar as suas mais-valias em determinado país parceiro ou setor. De acordo com a CE, esta abordagem permite diminuir os custos de transação e a fragmentação da Ajuda e aumentar a programação conjunta entre a UE e os Estados Membros nos países parceiros. Simultaneamente, procura potenciar a apropriação e a liderança dos países recetores e reforçar o alinhamento entre a Ajuda ao Desenvolvimento e as políticas implementadas pelos países parceiros e entre os vários sistemas. Para além disso, segundo a Comissão Europeia, a Cooperação Delegada permite dar escala ao financiamento de cada projeto, concentrando recursos através da modalidade de cofinanciamento.

Não é claro, no entanto, e tendo como base a única avaliação realizada até ao momento sobre este mecanismo de gestão ¹⁸, que a Cooperação Delegada tenha resultado em melhorias efetivas nos domínios acima mencionados. Afinal, os custos de gestão destes programas são elevados e a apropriação pelos países tem sido limitada, já que não estão previstos mecanismos que incentivem os doadores a utilizar os sistemas de implementação locais e a subdelegar. Para além disso, o financiamento tem vindo maioritariamente da União Europeia, não possibilitando um aumento da escala dos projetos. De acordo com a referida avaliação, 26% dos Acordos de Delegação não foram cofinanciados por outros parceiros para além da Comissão Europeia. Não estão previstos mecanismos que estimulem a liderança e apropriação dos países parceiros. Assim, até à data, a Cooperação Delegada não tem

Caixa 4

A Cooperação Delegada

A Cooperação Delegada desdobra-se em duas vertentes distintas:

- _ Acordos de Delegação - fundos delegados pela Comissão Europeia a entidades de cooperação para o desenvolvimento de Estados Membros da União Europeia ou outros doadores.
- _ Acordos de Transferência - neste caso, os Estados Membros da UE e outros doadores transferem fundos para a Comissão Europeia, que se torna responsável pela execução dos projetos e programas.

contribuído neste sentido. Em termos positivos, destaca-se a complementaridade e o valor acrescentado de cada parceiro. Este sistema de gestão da APD tem permitido aproveitar a experiência e o *know-how* dos vários doadores em determinados setores e geografias.

Neste contexto, a Cooperação Delegada tem ocupado um papel cada vez mais proeminente dentro da política da Cooperação Portuguesa. A recente reestruturação do Camões, I.P. é exemplo disso,

¹⁸ ECORYS (2016), *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)*.

bem como o peso orçamental que representa no seio da agência de Cooperação para o Desenvolvimento (ver gráfico 11).

Em Portugal, o aumento dos programas de Cooperação Delegada tem sido valorizado como uma forma de complementaridade no que diz respeito ao esforço nacional relativo à Ajuda Pública ao Desenvolvimento, sendo mesmo referido como uma forma de “atenuar” a diminuição do financiamento bilateral ¹⁹. No entanto, e procurando encontrar uma lógica de complementaridade entre as duas modalidades, verifica-se que as áreas de intervenção dos dois tipos de ajudas não são necessariamente coincidentes. Enquanto que os projetos de Cooperação Delegada, implementados por Portugal, se centram em setores como a Boa Governação, Capacitação Institucional e Educação, não existem, por exemplo, projetos de Cooperação Delegada dedicados à área da Saúde, que constitui um dos setores onde se verificou maior desinvestimento, nos últimos dois anos.

Atualmente, encontram-se em fase de implementação 6 projetos de Cooperação Delegada geridos pelo Camões I.P. que perfazem um montante global de 166 milhões de euros. No âmbito dos projetos FRESAN, na área da segurança alimentar em Angola, e do PROCULTURA, na área da criação de emprego e economia criativa nos PALOP e Timor-Leste está prevista a abertura de linhas de subvenção ²⁰, às quais a sociedade civil e outros atores poderão concorrer. Nos restantes projetos, não foram consagradas linhas de subvenção, tendo a agência optado por outras modalidades de parceria.

Há ainda que referir que não existe, no site do Camões I.P., informação sistematizada sobre os acordos de Cooperação Delegada em vigor, os seus montantes, duração, parceiros implementadores e respetivas modalidades de parcerias, o que fragiliza a transparência dos acordos estipulados entre o Camões I.P. e a Comissão Europeia e a transparência da agência enquanto organismo público que coordena a política da Cooperação Portuguesa.

Esta decisão estratégica, de aposta na Cooperação Delegada, carece também de um debate público, que envolva os vários atores da Cooperação para o Desenvolvimento. Nesse sentido, sugere-se a realização de uma apresentação que permita esclarecer as mais-valias e riscos desta abordagem.

No site do Camões, I.P. apenas é possível encontrar a avaliação intercalar realizada a um dos projetos de Cooperação Delegada - o projeto de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT) ²¹. De acordo com o relatório de avaliação, a apropriação local do projeto “começou por ser limitada, com constrangimentos ao nível quer da capacidade/reconhecimento de liderança e tomada de decisão (...) quer da concentração de responsabilidades no GEP [Gabinete de Estudos e Planificação] pelo andamento do projeto”. Dois anos depois do início deste projeto, ocorreram “as principais mudanças quando ao nível governamental (Ministro do Interior) são dadas orientações políticas sobre a importância do Projeto e são nomeados responsáveis por Resultado” (Afonso, M., 2013: 62). O mesmo relatório refere o facto de o modelo de gestão se revelar “demasiado rígido e burocrático, com um processo de tomada de decisão muito hierarquizado” (*idem*: 65). O facto de não haver acesso a outros documentos de avaliação (nomeadamente, da avaliação final deste projeto em específico) não permite aferir de que forma estes e outros constrangimentos foram, entretanto, corrigidos.

¹⁹ Referido na *Avaliação do Programa de Cooperação Portugal Timor-Leste* (2011-2017), disponível em https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/Relat%C3%B3rio_Final.pdf

²⁰ No caso do FRESAN, a linha já se encontra aberta.

²¹ Para consultar em http://bit.ly/Camoes_MINT, embora o relatório da Cooperação Portugal / Timor-Leste faça também uma breve avaliação dos projetos de Cooperação Delegada no país.

Acordos de Cooperação Delegada assinados com Portugal (2010-2019)

Tabela 2 / Camões, I.P. / DPE, 2019

Projetos encerrados

Projetos em curso

Acordos	País/ Período	Montante Global (EUR)	Montante Delegado ao Camões, I.P. (EUR)	Cofin. Camões, I.P. (EUR)	Parceiro/ Modalidade de Parceria
Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT)	Moçambique 2010-2014	9 080 000,00	6 580 000,00	1 800 000,00	MAI / AT
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Comunicação Social	Timor-Leste 2012-2015	10 500 000,00	1 600 148,79	0,00	GMCS / AT CENJOR / PS RTP / PS
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Justiça	Timor-Leste 2011-2016		4 500 000,00	30 000,00	MJ e DGPJ / AT TdC / PS + AT PJ e EPJ / AT
Programa de Desenvolvimento Rural de Timor-Leste (RDPIV)	Timor-Leste 2011-2015	23 000 000,00	3 202 850,00	0,00	n.d.
Programa de Apoio à Aliança Global para as Alterações Climáticas em Timor-Leste (PAAC)	Timor-Leste 2013-2018	4 000 000,00	1 900 000,00	108 910,00	n.d.
Projeto de Apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos nos PALOP e Timor-Leste (PASP)	PALOP e Timor-Leste 2014-2018	6 000 000,00	4 800 000,00	1 000 000,00	AMA/AT; IRN/AT IMT/AT; INPI/AT Univ Minho e UNU-EGOV/ Subv IPLeiria/ Subv INCM/PS Ass. Promoção e Desenv. Soc. Informação/Subv OCDE/Subv
Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito nos PALOP e Timor-Leste (PACED)	PALOP e Timor-Leste 2014-2019	8 400 000,00	6 650 000,00	1 400 000,00	PJ/PS; CEJ/PS CES/UCoimbra / PS; ECOSPHERE: Plataforma LegisPALOP/PS IFB / PS
Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali (UE-ACTIVA Guiné-Bissau)	Guiné-Bissau 2016-2020	15 994 000,00	3 500 000,00	550 000,00	n.d.

Acordos	País/ Período	Montante Global (EUR)	Montante Delegado ao Camões, I.P. (EUR)	Cofin. Camões, I.P. (EUR)	Parceiro/ Modalidade de Parceria
Revitalização do Ensino Técnico e da Formação Profissional em Angola (RETFOP)	Angola 2017-2022	22 000 000,00	12 400 000,00	0,00	<i>Expertise France</i> não PT / Cod ANQEP / AT DGEEC / AT
Parceria para melhoria da prestação de serviços através de Supervisão e Gestão das Finanças Públicas reforçada em Timor-Leste (PFMO)	Timor-Leste 2017-2022	30 600 000,00	12 000 000,00	600 000,00	CENJOR / PS Identificados: TdC / AT AR / AT MJ / AT Outros / A definir
Fortalecimento da Resiliência e da Segurança Alimentar e Nutricional em Angola (FRESAN)	Angola 2018-2022	70 080 000,00	48 500 000,00	0,00	Identificados: Univ Porto / Subv INIAV / AT IPMA / AT ANPC / AT DGS / AT Outros / A definir
Promoção do Emprego nas Atividades Geradoras de Rendimento no Setor Cultural nos PALOP e Timor-Leste (PROCULTURA)	PALOP e Timor Leste 2019-2023	19 040 000,00	17 750 000,00	1 200 000,00	MC / DGARTES DGLAB; FCG AECID (Espanha) AULP; CPLP; Clusters ou institutos EUNIC – Rede Inst. Nac. Cultura e Embaixadas da UE; ABC (Brasil)

TOTAIS	218 694 000,00	123 382 998,79	6 688 910,00
---------------	-----------------------	-----------------------	---------------------

Modalidades de parceria

MS Memorando de Entendimento

PS Prestação de Serviços

Cod Codelegação

Subv Subvenção

AT Assistência Técnica

Cof Cofinanciamento

Os Fundos Fiduciários

Caixa 5

O que são os Fundos Fiduciários?

Os fundos fiduciários são instrumentos extraorçamentais utilizados pela União Europeia no âmbito das suas relações externas. A Comissão Europeia está autorizada, desde 2013, a gerir fundos temáticos e de resposta a situações de emergência/pós-emergência que ocorram fora do território da UE. Os Fundos Fiduciários pretendem facilitar uma atuação mais rápida e flexível. São financiados através de recursos do orçamento europeu, do FED e de contribuições voluntárias de países membros e não-membros da UE. Desde 2014 foram estabelecidos 4 fundos fiduciários:

- _ Fundo Fiduciário da União Europeia para a República Centro Africana (FFUE Békou) - (2014)
- _ Fundo Fiduciário da União Europeia em resposta à crise síria (FFUE Madad) - (2014)
- _ Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África (FF África-Migrações) - (2015)
- _ Fundo Fiduciário da União Europeia para a Paz na Colômbia - (2016)

No que diz respeito aos 4 fundos fiduciários geridos atualmente pela Comissão Europeia, a ONGD Instituto Marquês de Valle Flôr é, neste momento, responsável pela implementação do projeto *Building a Better Future*, na Gâmbia, no âmbito do FF de Emergência da União Europeia para África, com um envelope de 5 milhões de euros e do projeto *Territórios de Caquetá Sustentáveis para a Paz na Colômbia*, com um envelope de 3,5 milhões de euros. O Camões I.P. cofinancia em 350 mil euros este último projeto, participando também com 350 mil euros o Madad, um Fundo Fiduciário regional de resposta à guerra da Síria para apoio aos refugiados, com especial incidência no Líbano, Turquia, Iraque e Egito. Os 4 fundos fiduciários, estabelecidos em 2014 e 2015, expirarão até final de 2019.

A Comissão Europeia está autorizada, desde 2013, a gerir fundos temáticos e de resposta a situações de emergência/pós-emergência que ocorram fora do território da UE. Os Fundos Fiduciários pretendem facilitar uma atuação mais rápida e flexível.

Fundos Fiduciários da União Europeia

Tabela 3 / Camões, I.P./DPE, 2019 e Comissão Europeia (*Draft General Budget of the European Union*, maio de 2018)

Fundo Fiduciário/Países	Montante Global Comprometido (EUR)	Projeto com participação portuguesa/Entid. Implementadora	Subvenção Direta (EUR)	Cofinanciamento Camões, I.P. (EUR)
FF África/Sahel, Norte de África e Corno de África	3,39 mil milhões	Building a future - Make it in the Gambia/IMVF	5 milhões	0
FF Colômbia	96,48 milhões	Territórios de Caquetá Sustentáveis para a Paz/IMVF	3,15 milhões	350 mil
FF Madad/Líbano, Turquia, Iraque e Egípto	1,55 mil milhões (comparticipação portuguesa de 350 mil)	n.a.	n.a.	n.a.
FF Bêkou/República Centro Africana	239 milhões	n.a.	n.a.	n.a.

Tratando-se de programas relativamente recentes, não é possível ainda realizar uma avaliação do impacto deste tipo de instrumentos. Porém, existem já algumas avaliações de meio percurso como aquelas realizadas pelo Tribunal de Contas Europeu e pelo Parlamento Europeu ao Fundo Fiduciário para África. O Tribunal alertou, por exemplo, para a necessidade de clarificar os objetivos deste fundo, referindo que, tendo em conta os desafios sem precedentes que se lhe colocam, o fundo deveria ter sido concebido de forma mais direcionada. Refere

ainda que, embora seja um instrumento mais flexível, os projetos enfrentam dificuldades semelhantes às dos instrumentos “tradicionais” de apoio ao Desenvolvimento. Na mesma linha, o Parlamento Europeu refere que, embora estes fundos possam ser mais flexíveis e céleres que outros instrumentos financeiros da UE, podem “aumentar o grau de fragmentação e complexidade, levando a uma falta de clareza, transparência e confiança” na utilização dos fundos (*European Parliament*, 2018).

A “modernização” do conceito de APD - o que está em jogo?

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é definida pelo CAD/OCDE como os fluxos financeiros públicos que os governos, ditos financiadores, canalizam para promover o Desenvolvimento social e económico dos países em Desenvolvimento. Desde 1969 que este é o principal instrumento de financiamento de programas e ações de Desenvolvimento.

Em 2012, os países membros do CAD/OCDE encetaram, no rescaldo da crise financeira e económica global, uma série de negociações para rever o que pode - ou não - ser considerado APD, com o propósito de alargar o âmbito de contabilização.

Até então, estes fluxos públicos, canalizados de forma bilateral ou multilateral para diferentes países que constam na lista dos países recetores de Ajuda, definida pelo CAD/OCDE podiam assumir duas formas:

- subvenções públicas;
- empréstimos concessionais (com taxas de juro abaixo das do mercado e/ou períodos maiores de maturidade).

Em **2016-2018**, de forma a abranger outro tipo de ações levadas a cabo pelos países financiadores, nomeadamente em matéria de segurança e de apoio a migrantes, iniciou-se um conjunto de *clarificações* e foram alteradas as regras de contabilização de ações de paz e de segurança, bem como os custos com despesas realizadas dentro dos países financiadores (os custos com refugiados, as bolsas de estudo com estudantes originários de países parceiros, etc...).

Estas alterações permitiram incluir nas estatísticas da APD determinadas ações de formação militar em países em desenvolvimento, bem

como a assistência aos refugiados nos países doadores (nos primeiros 12 meses, sendo considerada uma forma de ajuda humanitária). Neste ponto, apenas determinadas ações de apoio são consideradas no registo da APD, como o abrigo, a formação e a alimentação dos refugiados. A sua integração na economia, por exemplo, não entra nesta contabilização.

Os países membros do CAD/OCDE encetaram, no rescaldo da crise financeira e económica global, uma série de negociações para rever o que pode - ou não - ser considerado APD, com o propósito de alargar o âmbito de contabilização

Já em **2019**, entraram em vigor novas regras de reporte dos créditos concessionais, passando do cálculo *flow-basis*, em vigor até então, para o cálculo *grant equivalent* (ver caixa 1). Esta nova forma de reporte vem alterar a posição dos países no *ranking* de concessão de APD para países em desenvolvimento, nomeadamente dos países que disponibilizam mais linhas de crédito, como é o caso do Japão e da França.

Quanto ao nível de concessionalidade das linhas de crédito, os países do CAD/OCDE concordaram no seguinte esquema:

- 45% no caso de empréstimos bilaterais para os Países Menos Avançados e Países de Baixo Rendimento;
- 15% no caso de empréstimos bilaterais para os Países de Rendimento Médio;
- 10% no caso de empréstimos bilaterais para os Países de Rendimento Alto;
- 10% no caso de empréstimos para instituições multilaterais.

Em **2019/2020**, o CAD/OCDE vai continuar a ajustar o sistema de contabilização da APD, de

forma a reportar também os Instrumentos do Setor Privado (ISP) e o perdão da dívida. Ainda não há acordo final sobre as regras de implementação do reporte dos ISP, porém, em 2018, diversos Estados membros do CAD/OCDE reportaram já os seus fluxos de ISP como APD, aplicando uma abordagem institucional (ou seja, a transferência de fundos para uma IFD - Instituição Financeira de Desenvolvimento) ou instrumental (relativa a cada transação financeira entre uma IFD e as empresas ou instituições privadas nos países parceiros).

Caixa 6

Quais os riscos de contabilizar os Instrumentos do Setor Privado como APD?

O setor privado pode, em muitas situações e com o enquadramento regulatório certo, contribuir para o Desenvolvimento sustentável dos países parceiros, na medida em que cria emprego, tem a *expertise* necessária em determinados setores e produz valor acrescentado que pode ser reinvestido no setor público pelos Governos locais. Porém, a utilização da APD para subsidiar incentivos para o envolvimento do setor privado acarreta riscos que a sociedade civil tem procurado alertar, nomeadamente:

- o desvio da APD do seu mandato central de contribuir para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades, colocando em risco os compromissos dos países doadores em matéria de Desenvolvimento;
- a dificuldade em justificar o valor acrescentado que poderá trazer, em determinadas situações;
- poderá provocar efeitos colaterais nos princípios da eficácia do Desenvolvimento (nomeadamente nos princípios da apro-

priação democrática local das comunidades, transparência e responsabilização), nos direitos humanos, no ambiente, no aumento da dívida dos países e dos fluxos financeiros ilícitos, etc...;

- o aumento da Ajuda ligada, mesmo que de forma informal;
- o aumento da privatização ou comercialização de setores sociais nos países parceiros.

Antigos responsáveis do CAD/OCDE, como Brian Atwood e Richard Manning, manifestaram a sua preocupação relativamente à “erosão” do papel básico da APD de reportar o esforço público dos países do CAD/OCDE para programas de Desenvolvimento, afirmando que “a clareza, integridade e credibilidade da APD estão em risco”, com a inclusão de instrumentos como os ISP. Referem ainda que a discussão sobre a modernização da APD é dominada pelos ministros das Finanças dos países, que não estão interessados em salvaguardar a integridade estatística da APD, mas sim em reduzir a pressão sobre o aumento da despesa orçamental.

Adaptação do Documento de posição das Organizações da Sociedade Civil sobre os ISP, outubro de 2018, disponível em http://bit.ly/CSO_PSI2018

A inclusão de ISP na APD é problemática, uma vez que pode colocar em risco a qualidade e integridade da própria APD e afetar a credibilidade dos dados reportados como APD nas estatísticas da OCDE. A sociedade civil tem pressionado no sentido de contabilizar este instrumento como Outros Fluxos Públicos para o Desenvolvimento (*Other Official Flows*), retirando-o da contabilização da APD, e sugerindo a sua contabilização através da nova figura em discussão - a *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD).

Um dos argumentos avançados pela OCDE a favor do reporte dos ISP como APD foi que melhoraria a qualidade dos dados da APD, tornando-os mais próximos da realidade do financiamento do Desenvolvimento dos países. Porém, ao incluir esta figura na APD, torna-se necessário que seja o mais abrangente possível, incluindo informação, por exemplo, sobre o país recetor do ISP, o país onde está sediada a empresa que utiliza este instrumento, os termos financeiros da sua utilização, uma estimativa dos montantes mobilizados do setor privado e quem são os diferentes atores en-

A inclusão de Instrumentos do Setor Privado na APD é problemática, uma vez que pode colocar em risco a qualidade e integridade da própria APD

volvidos, entre outras questões. Além disso, deve também ser garantida a transparência dos contratos, estando disponíveis e acessíveis aos cidadãos, por exemplo, numa plataforma digital dedicada a este tipo de contratos (e em línguas acessíveis não só para os cidadãos dos países doadores, como também dos países recetores deste tipo de instrumentos). Os países doadores e as IFD devem garantir que as empresas estão comprometidas com a disponibilização deste tipo de informação, sob o risco de não poderem utilizar estes instrumentos.

TOSSD - o instrumento financeiro para medir o esforço financeiro total ainda em discussão

A par da discussão sobre a modernização do conceito de APD (nomeadamente, o que pode abranger e o que fica de fora do cálculo dos fluxos públicos canalizados para países em Desenvolvimento), os países do CAD/OCDE têm estado a negociar a adoção de um novo instrumento financeiro, mais abrangente, capaz de medir e acompanhar todos os fluxos financeiros colocados à disposição para ações e projetos em prol do Desenvolvimento Sustentável.

Neste contexto, surgiu o instrumento TOSSD (*Total Official Support for Sustainable Development*), a partir do pressuposto de que avaliar o esforço dos diferentes países apenas a partir dos fluxos de APD é redutor e que, além disso, esta não é suficiente para fazer face aos desafios da nova Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo necessário e urgente mobilizar outro tipo de recursos, nomeadamente do setor privado.

Até ao momento, sabe-se que o TOSSD assentará em dois pilares distintos:

Pilar I PAÍS

Fluxos canalizados para os países parceiros por:

- Doadores bilaterais
- Cooperação Sul-Sul
- Organizações multilaterais
- Agências das Nações Unidas
- Instituições Financeiras Internacionais
- Bancos de Desenvolvimento Multilaterais

Pilar II GLOBAL E REGIONAL

Fluxos canalizados para fazer face a desafios regionais ou globais:

- Paz e segurança global e/ou regional
- Lei internacional
- Proteção de Direitos Humanos
- Sustentabilidade ambiental
- Erradicação de doenças infecciosas
- Migração internacional segura
- Outros desafios...

Desde 2017, que um grupo de peritos tem estado a desenvolver uma metodologia estatística, que permitirá, de acordo com a OCDE, apresentar informação detalhada de forma aberta e transparente, em linha com a Agenda para a Ação de Adis Abeba ²². A informação, distribuída por diferentes componentes, permitirá ter uma visão geral de fluxos financeiros de:

- APD (neste momento, já reportados anualmente pela OCDE);
- Outros Fluxos Financeiros;
- Cooperação Sul-Sul;
- Cooperação Triangular;
- Financiamento privado mobilizado para ações de Desenvolvimento;
- Bens públicos universais (por exemplo, investigação e ações de segurança e paz).

Esta medida estatística incluirá informação sobre os donativos e empréstimos concessionais, bem como os empréstimos não concessionais, os instrumentos ao dispor do setor privado e os fluxos das parcerias público-privadas. Está ainda em discussão a inclusão dos créditos à exportação, não sendo ainda consensual a sua integração.

As organizações da sociedade civil, nomeadamente através da CONCORD Europe, têm participado neste debate, de forma a garantir a distinção clara entre a APD, salvaguardando a sua integridade, e o TOSSD. Ao ser adotado, mais do que um *ranking* de medição do esforço dos países doadores, este instrumento deve estar ao serviço dos países parceiros, de forma a garantir uma melhor gestão dos diversos fluxos financeiros ao seu dispor.

²² Acordada em julho de 2015, na 3.ª Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento.

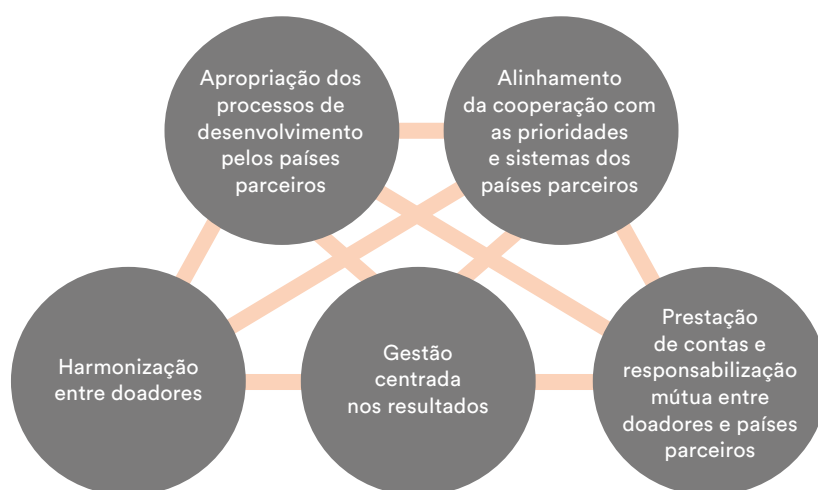
Portugal e a agenda da Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento

Iniciada em Roma, em 2003, a discussão em torno da Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento parte do pressuposto de que a concessão de fluxos financeiros para os países parceiros não é indicadora suficiente para avaliar o grau de compromisso dos diferentes países e organizações com o Desenvolvimento internacional, é necessário *também* avaliar a qualidade da abordagem da Cooperação para o Desenvolvimento.

A Declaração de Roma (2003), a Declaração de Paris (2005) e a Agenda para a Ação de Acra (2008) culminaram na adoção da Parceria de Busan para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (2011) que reitera a importância dos cinco princípios fundamentais para promover a qualidade do Desenvolvimento, conforme infografia 2:

Princípios para a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento

Infografia 2



Além destes cinco princípios, o encontro de Busan permitiu também reconhecer **a sociedade civil como ator de pleno direito não só na implementação de programas de Desenvolvimento no terreno, mas também enquanto agente a ter em conta na definição de políticas, à mesa das negociações**. Reconheceu-se que os países estão ainda muito aquém do esperado e que seria crucial integrar nesta agenda os novos desafios,

bem como todos os agentes relevantes para a promoção do Desenvolvimento internacional, inclusive os países da dita Cooperação Sul-Sul.

Neste contexto, **Portugal tem envidado esforços para cumprir os diferentes princípios da agenda da Eficácia da Cooperação, porém é necessário ainda melhorar alguns aspetos, nomeadamente em termos de previsibilidade.**

O último exame interpares realizado pelo CAD/OCDE a Portugal refere que o país tem feito progressos no cumprimento de alguns dos seus compromissos nesta matéria, sublinhando o papel dos novos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) que incluem, a título indicativo, informação sobre os envelopes orçamentais para quatro a cinco anos. Os países parceiros são envolvidos na concessão, acompanhamento e avaliação dos programas do país, o que é reconhecido como um indicador válido do seu compromisso com esta agenda.

Porém, **Portugal enfrenta ainda diversos desafios para cumprir plenamente a agenda da Eficácia, nomeadamente no que diz respeito à utilização dos sistemas dos países parceiros**²³, à sua relação com as organizações da sociedade

civil, baseada sobretudo no apoio projeto a projeto, e em matéria de ligamento da Ajuda. A linha de crédito concessional para projetos de habitação social em Cabo Verde, que restringe a apresentação de propostas a consórcios luso-cabo-verdianos, exemplifica os progressos que há ainda a fazer no âmbito da Ajuda ligada.

Embora careça de uma avaliação abrangente do progresso da agenda de Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento por parte de Portugal, os relatórios de avaliação dos programas de Cooperação disponíveis no site do Camões, I.P. permitem identificar lacunas, nomeadamente ao nível dos processos de tomada de decisão, ainda centralizada em Lisboa e com fraca autonomia do terreno (Camões, I.P./GAA, 2018:5).

²³ Por “sistemas dos países parceiros” entende-se a utilização dos procedimentos nacionais de gestão financeira pública, aquisições, auditorias, monitoria e avaliação. Pode também incluir a utilização dos sistemas estatísticos e analíticos e a gestão da assistência técnica.

A Cooperação Delegada e o princípio da apropriação local

Também os programas de Cooperação Delegada, que têm sido uma das apostas recentes da Cooperação Portuguesa, apresentam lacunas ao nível da apropriação local. Uma avaliação realizada a 46 programas de Cooperação Delegada (ECORYS, 2016), entre os quais seis realizados em Moçambique e quatro em Timor-Leste, entre 2007 e 2014, revelou que não há evidência de que os Acordos de Delegação nestes dois países tenham fortalecido a apropriação e a liderança dos países na condução destes acordos. Apenas num dos acordos, em Moçambique, é referido que o apoio ao Ministério do Interior, por parte do Camões, I.P., teve impacto na apropriação,

dada a utilização de um acordo de geminação, das ligações históricas entre os dois países e da compreensão mútua entre os governos de Moçambique e de Portugal (ECORYS, 2016: 70).

O mesmo relatório refere que os acordos de Cooperação Delegada tiveram efeitos negativos em três dos quatro programas implementados em Timor-Leste no que diz respeito à fragmentação da Ajuda. Isto deve-se sobretudo à delegação destes programas a duas agências distintas, nomeadamente a GiZ (agência de Cooperação para o Desenvolvimento alemã) e o Camões, I.P., com modos de funcionamento e procedimentos

diferentes entre si. Já a experiência em Moçambique foi diferente, tendo sido reconhecido que os acordos de Cooperação Delegada tiveram efeitos muito positivos (em dois acordos) ou relativamente positivos (noutros dois acordos), não tendo provocado nenhuma alteração noutros dois casos em matéria de redução da fragmentação.

Em suma, **as experiências são muito diversificadas e determinadas pelos métodos de trabalho dos diferentes parceiros de Cooperação Delegada presentes no terreno.** Cada parceiro utiliza as suas próprias regras e procedimentos internos que podem condicionar a apropriação local dos programas. Isto porque os programas de Cooperação Delegada são geridos por equipas de gestão no local, na sua grande maioria à margem das instituições dos países parceiros e compostas por recursos humanos internacionais, e não utilizando os sistemas nacionais dos países de implementação, o que contraria largamente os princípios da Eficácia do Desenvolvimento.

“A apropriação é um dos princípios fundamentais da Eficácia da Ajuda, que deve conduzir a uma Cooperação mais sustentável, liderada pelos países parceiros. O efeito limitado da Cooperação Delegada neste resultado - que afeta negativa-

mente a relevância do instrumento - sugere que os resultados alcançados pela Cooperação Delegada podem não ser sustentáveis, uma vez que não são apoiados sistematicamente por um forte sentido de apropriação”, refere o documento de avaliação (ECORYS, 2016).

Também a avaliação a meio percurso do projeto de Apoio ao Ministério do Interior de Moçambique (o primeiro projeto de Cooperação Delegada a Portugal) refere como ponto negativo o modelo de gestão que se revelava demasiado “rígido e burocrático”, referindo também a necessidade de reforçar a apropriação local (Camões, I.P., 2013).

Os programas de Cooperação Delegada, que têm sido uma das apostas recentes da Cooperação Portuguesa, apresentam lacunas ao nível da apropriação local

A participação da sociedade civil como indicador da qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento

Numa outra vertente, a realização plena destes princípios da Eficácia do Desenvolvimento passa também pelo grau de envolvimento das organizações da sociedade civil nas discussões e na definição estratégica dos programas implementados e estratégias não só nos países parceiros, mas também nos países doadores. Embora existam canais formais e informais de diálogo,

as Organizações da Sociedade Civil portuguesas reconhecem que o diálogo político, em termos formais e com processos de qualidade de consulta às organizações da sociedade civil, é ainda pouco consequente e apresenta margem para melhoria, e que o Fórum da Cooperação, e respetivos Grupos de Trabalho (atualmente inativos), não têm cumprido o seu objetivo, de

espaço de consulta e discussão pública assumindo ainda um papel meramente informativo.

Ao nível dos países parceiros, as Organizações da Sociedade Civil locais também apelam a um maior envolvimento e presença à mesa das negociações dos programas e ações de Cooperação para o Desenvolvimento. A título de exemplo, a Federação das ONG em São Tomé e Príncipe, consultada para este estudo, refere que o país carece de mecanismos formais de diálogo com o Governo e que, aquando da definição do novo Programa Estratégico de Cooperação, apenas teve conhecimento do seu conteúdo através da comunicação social.

Transparência dos fluxos de financiamento

O acesso a informação, de forma transparente e aberta, é crucial não só para a monitorização como para a implementação dos programas de Cooperação para o Desenvolvimento. Permite, por um lado, dar a conhecer aos cidadãos/contribuintes a aplicação dos fundos públicos e, por outro, permite uma melhor gestão e planeamento por parte dos países recetores da APD.

A criação do Portal Online sobre a APD Portuguesa²⁴, da iniciativa do Camões, I.P., constitui um avanço considerável nesta matéria (embora haja espaço para melhorias, uma vez que o carregamento é ainda muito moroso e nem sempre funciona), na medida em que integra informação histórica, de forma intuitiva e facilmente comparável sobre os programas e projetos da Cooperação Portuguesa. Também a assinatura dos PEC, no relacionamento bilateral com os países parceiros, constitui uma mais-valia, em matéria de previsibilidade, embora se reconheça a necessidade de melhorar na sua dimensão de opera-

O diálogo político, em termos formais e com processos de qualidade de consulta às organizações da sociedade civil, é ainda pouco consequente e apresenta margem para melhoria

cionalização, monitorização e avaliação. Muitas vezes, estes acórdãos não são acompanhados de Planos Operacionais, nem de um sistema de monitorização e avaliações intercalares. Além disso, quer o processo de construção, quer o processo de monitorização devem envolver um diálogo com a sociedade civil portuguesa e dos países parceiros.

A par da APD, não existe ainda informação elencada no portal do Camões, I.P. sobre os atuais programas da Cooperação Delegada, nomeadamente o orçamento global, o cofinanciamento nacional, o nível de execução, os parceiros de implementação e critérios de seleção dos participantes. Dado o peso crescente desta modalidade na Cooperação Portuguesa, torna-se premente a acessibilidade a este tipo de informação num portal público.

²⁴ Acessível em <http://coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend>

As ONGD na Cooperação Portuguesa

As Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) são um ator fundamental no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Além do trabalho de terreno e da mais-valia da sua proximidade com as OSC dos países parceiros e comunidades locais, as ONGD desempenham também um papel a nível político, de contribuição para a definição, implementação, supervisão e escrutínio de políticas públicas. Como já foi referido anteriormente, uma sociedade civil independente e robusta é essencial para reforçar a Eficácia do Desenvolvimento.

Uma sociedade civil independente e robusta é essencial para reforçar a Eficácia do Desenvolvimento

Apesar do reconhecimento por parte da Comunidade Internacional do papel da sociedade civil como ator na área da Cooperação para o Desenvolvimento, a verdade é que nos últimos anos temos assistido à diminuição progressiva do seu espaço, a nível global, através de restrições sobretudo de ordem financeira e legal. De acordo com a organização CIVICUS, o espaço para a sociedade civil encontra-se sob ameaça em 111 países, sendo que unicamente 4% da população mundial vive em países onde as liberdades fundamentais da sociedade civil estão asseguradas. ²⁵

²⁵ *State of Civil Society Report 2019: the year in review*, Civicus, March 2019.

Caixa 7

As restrições ao espaço da sociedade civil e o financiamento das ONGD a nível europeu

As organizações da sociedade civil, tanto dos países parceiros como europeias, têm alertado, por diversas vezes, para o crescente aumento dos envelopes individuais das subvenções bem como com a preferência da UE pela execução de grandes programas e consórcios, o que dificulta o acesso de OSC de menor dimensão e as dos países parceiros, exacerbando as suas desvantagens face a ONG de maior escala, sobretudo internacionais. Com o propósito de aumentar a acessibilidade dos fundos, as organizações da sociedade civil sugerem medidas como a diminuição da percentagem de cofinanciamento, a introdução de contribuições em espécie como parte do cofinanciamento e a simplificação dos processos de candidatura.

Contrariamente, em Portugal, existe um espaço favorável à sociedade civil, com pleno gozo das liberdades de expressão e de reunião. Há, no entanto, margem para melhoria em termos do financiamento disponibilizado para iniciativa das ONGD e para participação no diálogo político, sobretudo em processos de definição estratégica de políticas públicas.

De acordo com a última avaliação interpares da OCDE a Portugal, o estabelecimento de acordos

de contrato-programa com OSC selecionadas, em oposição ao financiamento numa base de projeto, permitiria reduzir os custos de transação e promover um maior engajamento e relações mais flexíveis entre estas organizações e o Estado. A adoção desta modalidade deverá ser alvo de um diálogo concertado entre o Camões I.P. e a sociedade civil de forma a identificar mais valias, mas também acautelar a possibilidade de alargar o fosso entre as ONG de maior e de menor dimensão no contexto nacional.

Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento - a plataforma de diálogo ainda por cumprir

Visando precisamente aumentar o envolvimento da sociedade civil e promover a cooperação e o diálogo entre as ONGD, a academia, o setor empresarial e fundações e o Estado, foi criado, em 2014, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento. A última avaliação interpares da OCDE destaca a criação deste fórum como um avanço positivo na relação entre OSC e o Estado, através do seu potencial enquanto espaço de auscultação e concertação. No entanto, na prática, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento tem assumido, como foi já referido no último relatório Aid Watch Portugal, um papel maioritariamente informativo das decisões estratégicas do Governo.

A Plataforma Portuguesa das ONGD tem alertado para este facto ²⁶, dirigindo documentos de posicionamento ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e ao Camões, I.P., onde refere os principais pontos entendidos pelas ONGD associadas como fulcrais para que o Fórum cumpra com aquele que é o seu objetivo central - uma plataforma de diálogo entre diferentes atores da Cooperação Portuguesa. ²⁷

Nos comunicados divulgados, a Plataforma das ONGD sugere, entre outras questões, a criação de grupos de trabalho para discussão de determinadas temáticas. Simultaneamente, alerta para a necessidade de definir e tornar públicos os critérios utilizados pelo Camões I.P., na escolha das organizações representadas no Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento. A Plataforma propõe a constituição de uma lista anual fixa de representantes, a definir pelo Camões I.P. e complementada pela apresentação de convites para cada sessão do Fórum a outras ONGD, cuja participação seja considerada pertinente.

²⁶ Consultar: Plataforma Portuguesa das ONGD (2019), *O papel de Portugal na construção de um mundo justo e sustentável: Propostas para as eleições legislativas de 2019*, setembro de 2019.

²⁷ No regulamento de 2014, que cria o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, pode ler-se “Neste contexto, o FCD assume, como função

principal, a promoção de mecanismos de conhecimento e coordenação entre os atores da cooperação que não pertencem à administração central do Estado e entre estes e a instituição coordenadora da Cooperação Portuguesa, o Camões I.P. O FCD deve assim constituir-se, também, como um espaço privilegiado para a identificação, a promoção e o desenvolvimento de novas parcerias e projetos comuns.”

Os 3 princípios da relação entre Governo e sociedade civil

1_ Pertinente

O Governo não deve usar as OSC para legitimar ou consultar decisões já tomadas. A participação por parte das OSC deve ocorrer em temas relevantes para os dois atores e em tempo útil. No entanto, na grande maioria dos casos, o relacionamento entre os dois atores costuma ser moldado pelas prioridades estratégicas do governo e não da sociedade civil.

2_ Inclusivo

Consultar as OSC, que têm um contacto mais imediato com os grupos marginalizados e vulneráveis, pode ser essencial para tomar decisões inclusivas e que tenham em consideração os diferentes grupos que são afetados pelas políticas adotadas. Quando o governo consulta atores externos, e na eventualidade de não ser possível dialogar com todos os atores potencialmente implicados, tem que ser claro e objetivo relativamente aos critérios na escolha de determinadas organizações, em detrimento de outras.

3_ Deliberado

A relação deverá ter como base discussões com profundidade e abertas, onde as várias partes possam expressar as suas posições num ambiente neutro.

Fonte Bond, *Ensuring civil society is heard*, 2019

As organizações da sociedade civil portuguesas são pouco consultadas, nomeadamente em processos mais globais como são as decisões estratégicas da Cooperação Portuguesa. Muitas vezes, a Plataforma Portuguesa das ONGD, e suas Associadas, são consultadas num curto período de tempo, sem tempo para analisar os temas de forma aprofundada e coordenada, e sem conhecimento do seu *follow-up*. A fraca qualidade do diálogo e da concertação entre o Estado e as organizações da sociedade civil poderá implicar consequências negativas na eficácia da Cooperação Portuguesa. Para além do seu importante

papel de *watchdog*, ao acrescentarem diferentes perspetivas, as OSC facultam aos decisores políticos pontos de vista importantes e que devem de ser considerados em todo o ciclo das políticas, programas e projetos de cooperação. As ONGD, através do seu conhecimento de terreno, estabelecem relações de maior proximidade com as OSC dos países parceiros e as comunidades locais. Esta presença no terreno permite-lhes auscultar e dar voz a grupos vulneráveis da população, frequentemente não auscultados na tomada de decisões que os afetam diretamente.

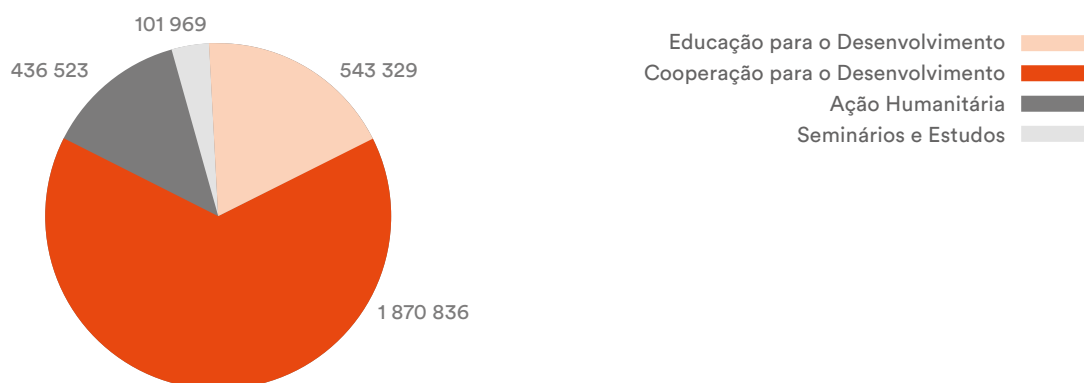
O financiamento das ONGD portuguesas

Em 2018, as ONGD portuguesas tiveram acesso a financiamento específico para ONGD no âmbito de quatro linhas de cofinanciamento do Camões IP, nomeadamente: Educação para o Desenvolvimento, Cooperação para o Desenvolvimento e uma nova linha para Ação Humanitária, num montante global de 2.850.688 milhões. Adicionalmente, as ONGD puderam igualmente

concorrer a uma linha específica para Seminários e Estudos, num montante de 101.969€. No que se refere especificamente à criação da linha de Ação Humanitária, esta constitui a concretização de uma recomendação apresentada pelo CAD/OCDE na última avaliação inter pares realizada à Cooperação Portuguesa.

Principais linhas de financiamento dirigidas às ONGD em 2018 (em euros)

Gráfico 13 / Plataforma Portuguesa das ONGD, 2019



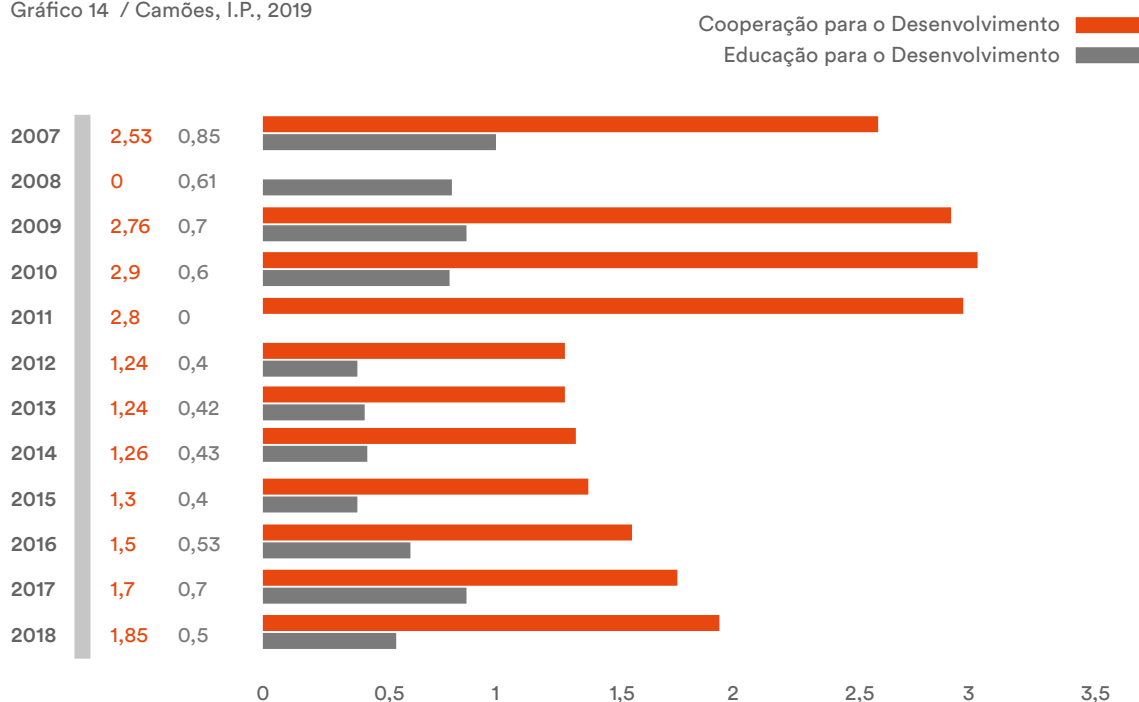
Nota: A linha de financiamento Seminários e Estudos é dirigida a outras entidades para além das ONG

No que respeita especificamente às linhas de cofinanciamento do Camões, I.P. para a Educação para o Desenvolvimento e Cooperação para o Desenvolvimento, registou-se uma redução global de 50 mil euros, face ao ano anterior. Esta descida deve-se ao corte de 200 mil euros na linha de financiamento de Educação para o Desenvolvimento. Em simultâneo, a

linha dedicada a projetos de Cooperação para o Desenvolvimento registou um aumento de 150 mil euros. Apesar de se verificar, ao longo dos últimos anos, uma tendência ascendente no que diz respeito ao envelope das linhas de financiamento dedicadas às ONGD, a queda face à última década é considerável, como demonstra o Gráfico 14.

Financiamento canalizado através das principais linhas de cofinanciamento às ONGD - Cooperação para o Desenvolvimento e de Educação para o Desenvolvimento do Camões, I.P. (2010-2018), em milhões de euros

Gráfico 14 / Camões, I.P., 2019



Em Portugal, o financiamento global às ONGD portuguesas conheceu um aumento significativo em 2010, com 22,7 milhões de dólares canalizados *para e através de ONG* e outras entidades privadas. Porém, como demonstra o gráfico 15,

a partir de 2011 assistiu-se a uma tendência decrescente (à exceção de 2016). Em 2017 ²⁸, foram canalizados 12,6 milhões de dólares *para e através de* as ONG e outras entidades privadas.

²⁸ Os dados mais recentes disponibilizados pela OCDE são referentes ao ano de 2017.
Ver: http://bit.ly/QWIDS_ONG

Caixa 9

Qual a diferença no financiamento às OSC?

A Ajuda *para as* OSC refere-se às contribuições e ao financiamento canalizado pelo Estado para programas e iniciativas das OSC, e que são implementados pelas orga-

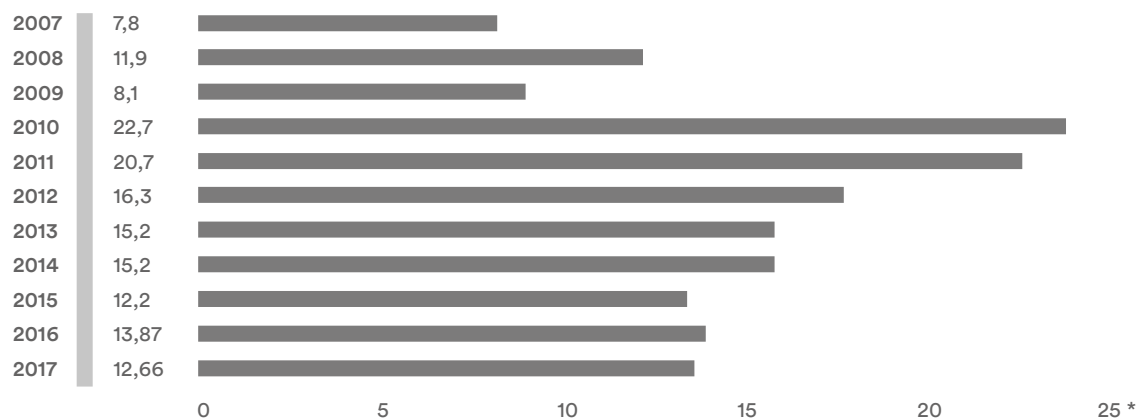
nizações e da sua responsabilidade.

A Ajuda *através das* OSC são os fundos canalizados através das OSC e de outras entidades privadas para implementar projetos da iniciativa dos países doadores (através do canal bilateral) e pelos quais o Estado é responsável.

Atualmente, de acordo com o GPPE/Camões, I.P., o sistema de reporte estatístico da OCDE já não permite fazer a distinção entre estas duas modalidades de financiamento.

APD bilateral portuguesa canalizada *para e através* das ONG e outras entidades privadas (2007-2017), em milhões de dólares

Gráfico 15 / Query Wizard for International Development Statistics/OCDE, 2019



* Dados preliminares

Embora não seja possível atualmente realizar um exercício de comparabilidade entre o financiamento *para e através de* ONG, uma vez que o reporte estatístico ao CAD/OCDE desta diferenciação foi eliminado, estudos e relatórios internacionais apontam para uma tendência crescente de financiamento *através de* ONG, em vez de

canalização de fundos *para* projetos da iniciativa destas organizações ²⁹. Esta tendência pode condicionar a autonomia das ONG que ficam assim condicionadas às prioridades temáticas e geográficas dos financiadores e serem remetidas para um papel de prestadoras de serviços.

²⁹ A título de exemplo, ver: Huyse, Huib, Buym, Tom De (2015), *New trend in governmental funding of civil society organisations*, HIVA- Research Institute for Work and Society.

Evolução e tendências da APD europeia

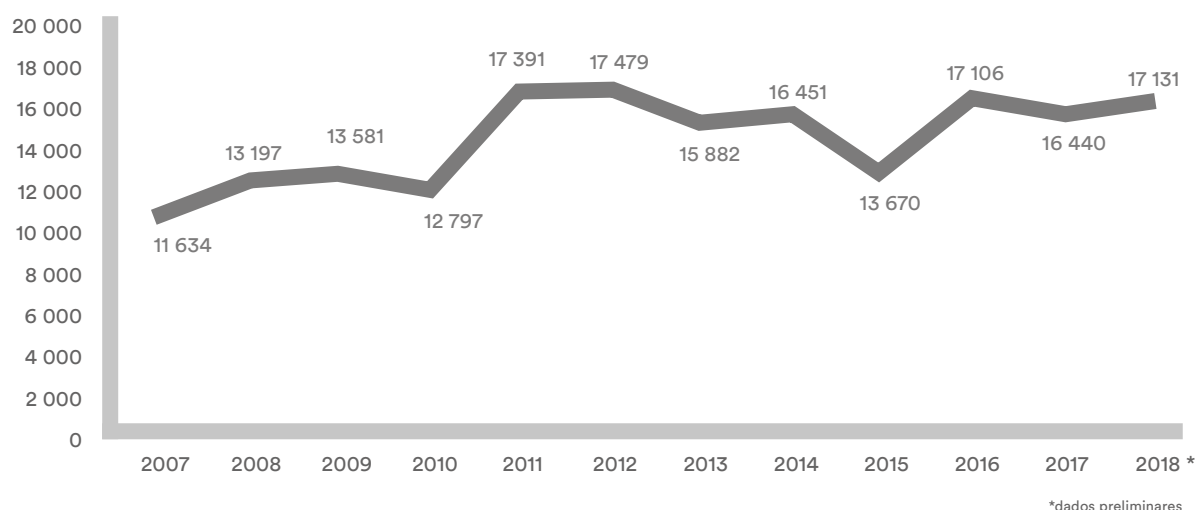
Em 2018, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento reportada pelas instituições da União Europeia ao CAD/OCDE ³⁰ foi de 16.388 milhões de dólares ³¹, de acordo com o cálculo de *grant equivalent*, e de 17.131 milhões de dólares, se utilizarmos a metodologia *cash flow*, em vigor até 2018.

Utilizando os dados reportados em *cash flow*, para comparar a variação entre os anos, verificamos um aumento no volume de APD entre

2017 e 2018 (ver gráfico 16), de 16.440 milhões de dólares para 17.131 milhões dólares. No entanto, **em termos reais, constata-se uma diminuição de -1,9% face ao ano anterior** (preços constantes de 2017), de 16.440 milhões de dólares para 16.126 milhões de dólares. Esta queda está em linha com a tendência geral dos países do CAD/OCDE, cuja média de desembolso de APD registou uma diminuição de 2,7% em termos reais, face a 2017.

Ajuda Pública ao Desenvolvimento de 2007 a 2018 (milhões de dólares - *cash flow* - preços correntes)

Gráfico 16 / Query Wizard for International Development Statistics / OCDE, 2019

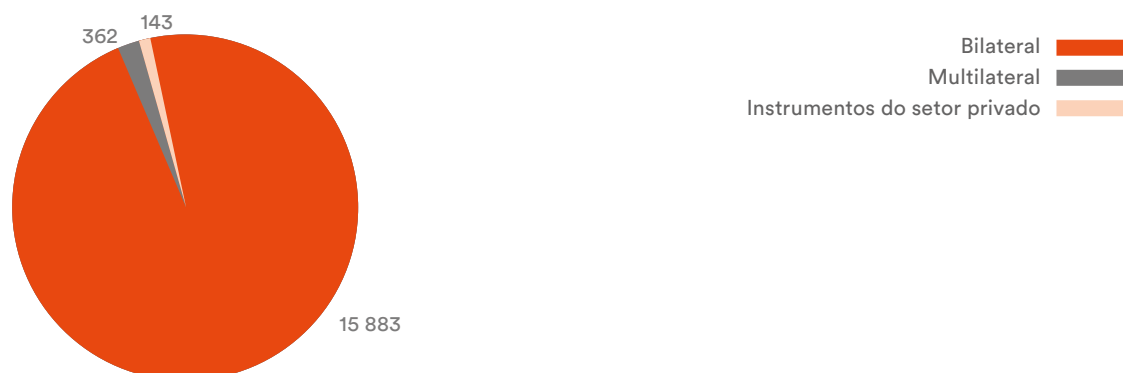


Voltando à forma de cálculo de *grant equivalent*, dos 16.388 milhões de dólares de APD canalizados em 2018, 15.883 milhões de dólares (96,9% do total) foram canalizados bilateralmente, 362 milhões de forma multilateral (2,2%) e 143 milhões através de instrumentos do setor privado (0,9%).

No que diz respeito à ajuda bilateral, cerca de 14.643 milhões de dólares (92,2% do total) foram canalizados sob a forma de donativos, enquanto 1.240 milhões (7,8%) foram disponibilizados através de empréstimos concessionais, como demonstra o gráfico 18.

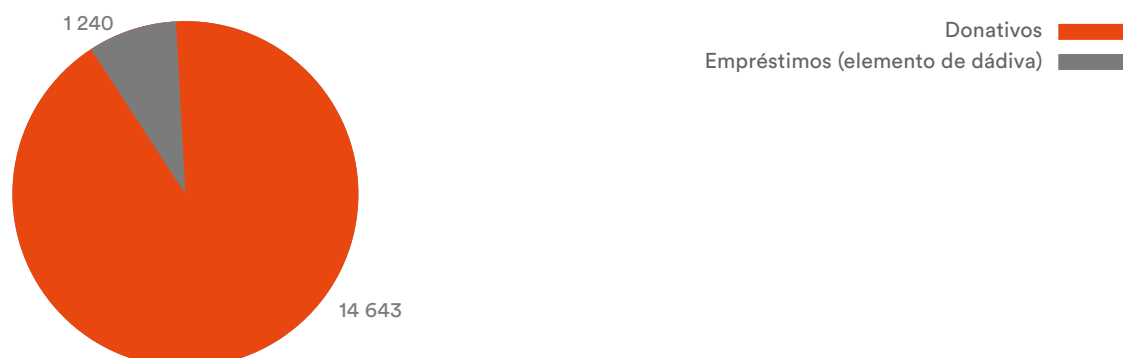
Canal de distribuição da APD em 2018 (em milhões de dólares, preços correntes) - Bilateral e Multilateral em *grant equivalent*, Instrumentos do setor privado em *cash flow*

Gráfico 17 / OCDE, 2019, dados preliminares



APD bilateral canalizada por tipo de financiamento em 2018 (em milhões de dólares, preços correntes) - *grant equivalent*

Gráfico 18 / OCDE, 2019, dados preliminares



³⁰ O orçamento reportado pela União Europeia como APD inclui uma parte da componente de assistência externa disponibilizada pela UE e uma parte das operações do Banco Europeu para o Investimento (BEI). Dentro da componente de assistência externa, inclui-se o Fundo Europeu para o Desenvolvimento

(FED) e os vários fundos temáticos e geográficos de baixo do eixo 4 (Europa Global) do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2020.

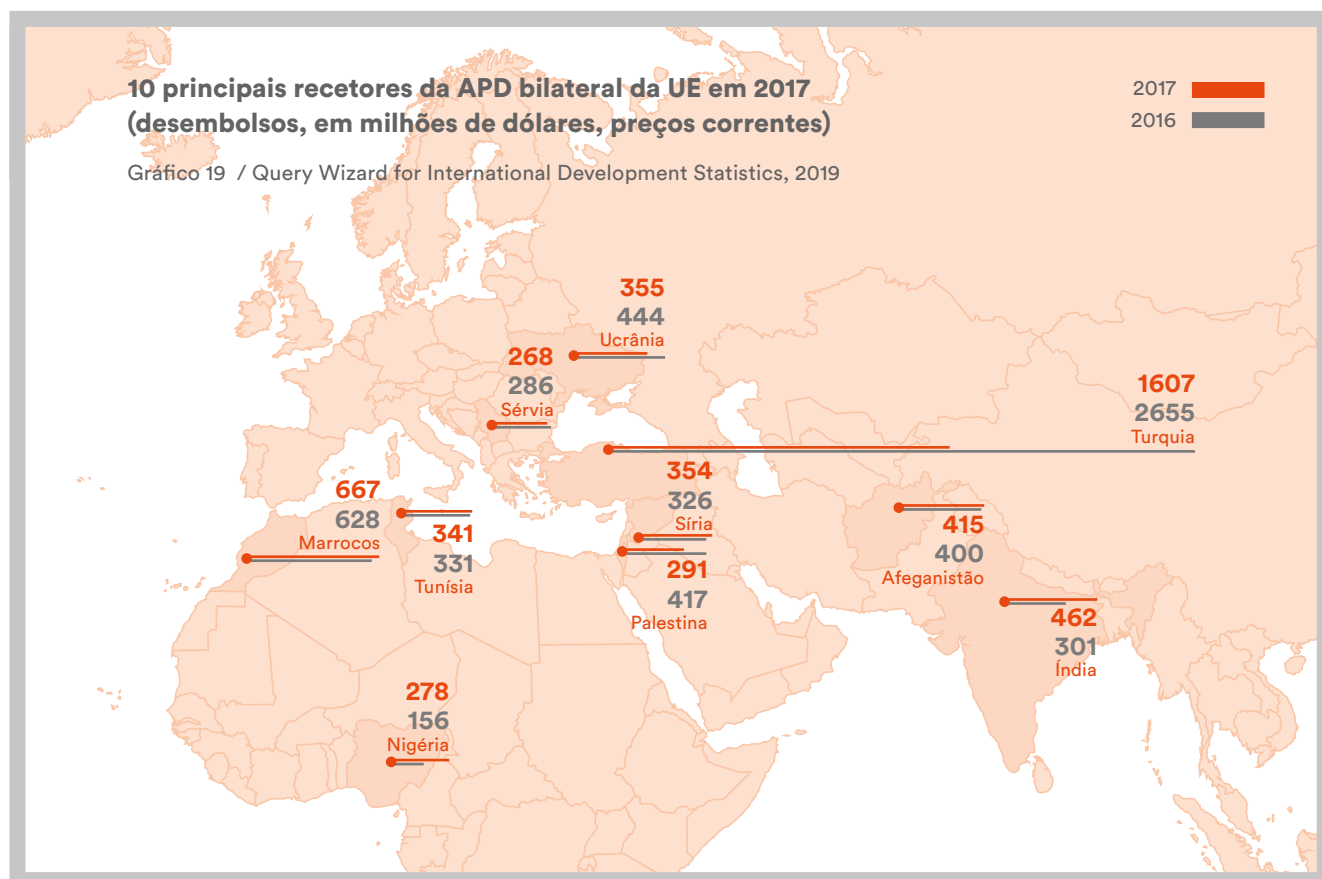
³¹ Na parte I deste relatório utilizámos dados da APD portuguesa, disponibilizados pelo Camões I.P., em euros. No

que diz respeito à APD disponibilizada pelas Instituições Europeias, utilizámos as séries estatísticas divulgadas pela OCDE, onde os valores apresentados estão em dólares. Foi opção das autoras não fazer a conversão de dólares para euros no caso da APD europeia.

Os países recetores da APD europeia (2017 ³²)

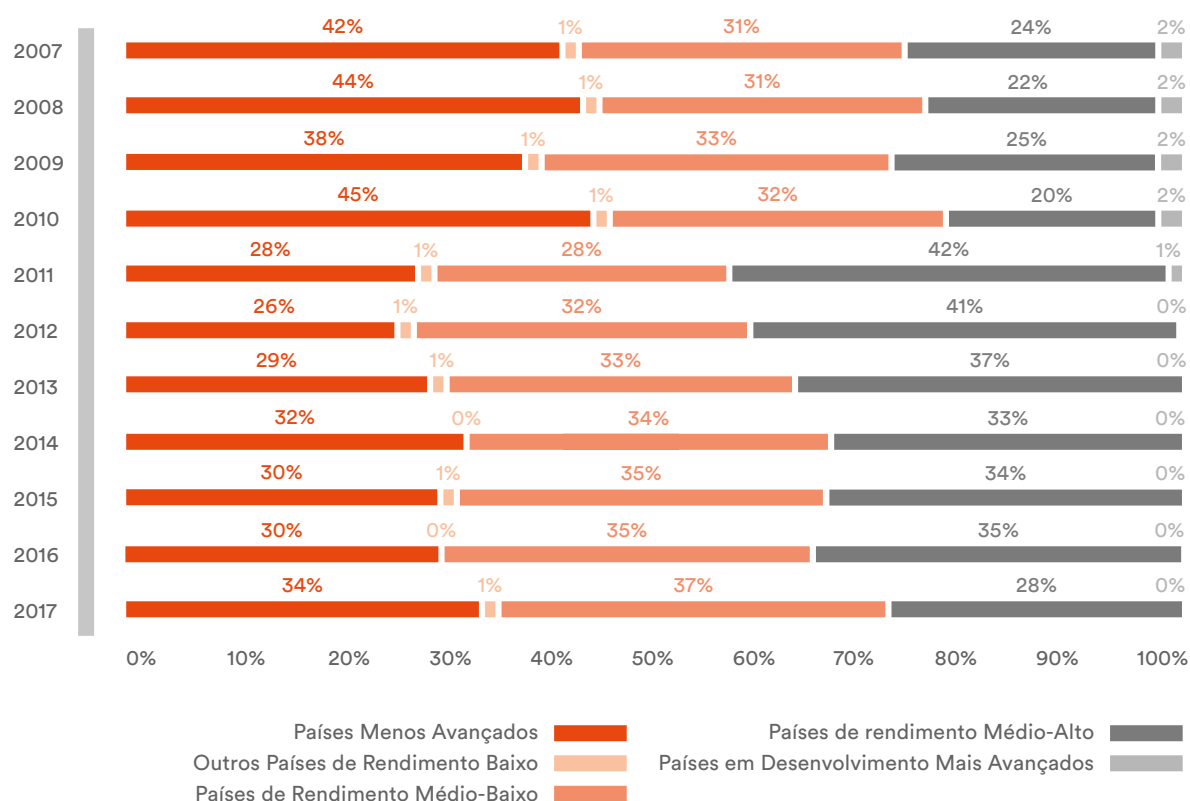
Em termos geográficos, os principais países recetores de APD canalizada pelas instituições europeias são os países vizinhos da União Europeia, nomeadamente países europeus (Turquia, Ucrânia e Sérvia) e o mediterrâneo (Marrocos, Tunísia, Síria e Palestina), países, na sua maioria, de rendimento médio e onde recaem as principais preocupações securitárias da UE. O desequilíbrio entre a ajuda europeia canalizada para a vizinhança em detrimento de outras regiões do globo é evidente se olharmos para o gráfico 19. O aumento significativo da APD canalizada para a Turquia em 2017, face ao ano anterior, está relacionado com o acordo assinado entre a Turquia e a União Europeia em março de 2016 que visa reforçar o controlo migratório para a UE (e que tem vindo a ser alvo de críticas por parte da sociedade civil).

Em simultâneo, apesar de uma ligeira diminuição de 2016 a 2017, tem-se verificado um aumento da ajuda alocada a Países de Rendimento Médio-Alto, enquanto os Países Menos Avançados representam uma fatia cada vez mais pequena da APD europeia (ver gráfico 20). Esta dinâmica está em sintonia com a progressiva diminuição da percentagem de APD alocada aos PMA pelo conjunto dos países do CAD/OCDE. De acordo com os dados mais recentes lançados pela OCDE, e em claro contraciclo com os compromissos assumidos internacionalmente de alocar 0,15% a 0,20% do rendimento nacional bruto a este conjunto de países, entre 2017 e 2018 a APD bilateral do conjunto dos países do CAD/CDE canalizada para os PMA sofreu uma queda de 2,7%, em termos reais, atingido os 27,6 mil milhões de dólares.



Distribuição da APD europeia nos países, por grupo de rendimento entre 2007 e 2017

Gráfico 20 / Query Wizard for International Development Statistics, 2019



Os principais países
recetores de APD
canalizada pelas
instituições europeias
são os países vizinhos
da União Europeia

³² Em termos desagregados, os dados disponibilizados pela OCDE vão unicamente até 2017, pelo que a análise aqui efetuada da APD europeia por país recetor, grupo de rendimento e setor tem como baliza temporal o ano de 2017.

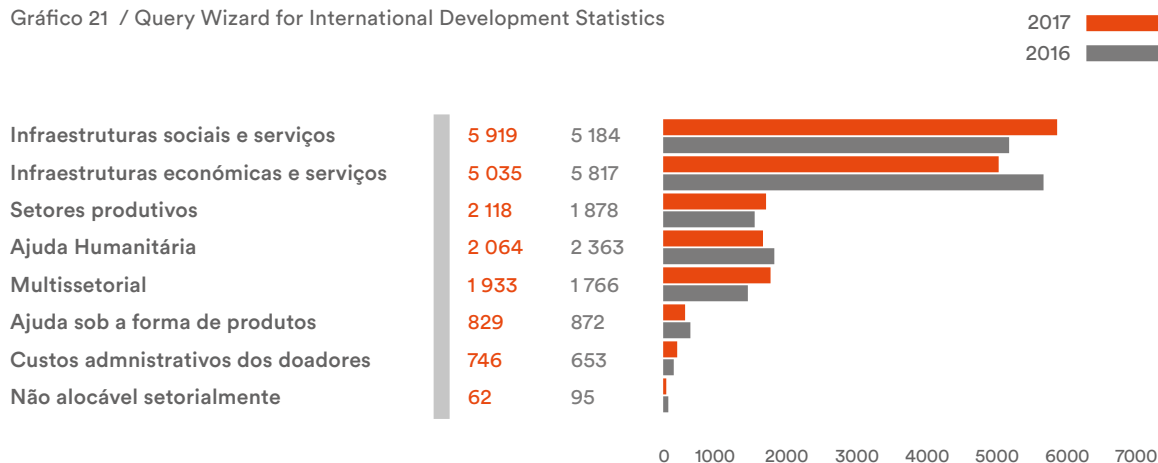
Os setores da APD europeia (em 2017)

Setorialmente, a ajuda bilateral desembolsada pelas Instituições Europeias em 2017 concentrou-se no grupo das infraestruturas sociais e serviços, que abrange áreas como a Educação, a Governação e Sociedade Civil, a Saúde, o Abas-

tecimento de água e Saneamento, entre outros e no grupo setorial das infraestruturas económicas e serviços, que inclui os Transportes, as Telecomunicações e a Energia, entre outros.

Ajuda bilateral por setor, desembolsos (milhões de dólares, preços correntes)

Gráfico 21 / Query Wizard for International Development Statistics



A ajuda bilateral desembolsada pelas Instituições Europeias em 2017 concentrou-se no grupo das infraestruturas sociais e serviços, que abrange áreas como a Educação, a Governação e Sociedade Civil, a Saúde, o Abastecimento de água e Saneamento

A Cooperação Europeia em análise no Exame Interpares do CAD/OCDE 2018

A União Europeia foi objeto de análise no último exame interpares de 2018, realizado pelo Canadá e o Japão no âmbito do CAD/OCDE. Em termos gerais, foram identificados avanços consideráveis relativamente ao último exame interpares de 2012, com a UE a demonstrar liderança e a envidar esforços para alcançar os compromissos firmados a nível internacional na área do Desenvolvimento. Uma das críticas centrais do exame de 2012 tinha que ver com o facto da UE estar mais concentrada nos procedimentos do que propriamente nos resultados de Desenvolvimento.

Desde então, a UE atualizou o Consenso Europeu de Desenvolvimento, em 2017, e divulgou a *Global Strategy* que delinea o papel da política de Desenvolvimento europeia no que diz respeito aos seus valores e objetivos políticos. Apesar do exame Interpares do CAD/OCDE olhar para a criação destes dois documentos de forma positiva, a sociedade civil tem criticado o facto de priorizarem os interesses comerciais europeus e de reforçarem a vertente securitária na política europeia de cooperação para o desenvolvimento ³³.

Entre as diversas questões levantadas no exame Interpares de 2018 salientamos as seguintes:

— **O financiamento desproporcionado aos Países de Rendimento Médio e Médio-Alto.** Tem sido reservado apenas cerca de 30 % do financiamento europeu para os Países Menos Avançados (PMA). É uma proporção relativamente baixa, quando comparada com a média dos países do CAD/OCDE que se fixa nos 40% de APD para os PMA. Além de aumentar a percentagem de APD para os PMA, a UE deve também incentivar os Estados membros a cumprir os compromissos de alocação dos 0,7 % do RNB para a APD;

³³ CONCORD (2017), “New European Consensus on Development: Double Standards for Sustainable Development”, May 19, 2017, disponível em <https://concordeurope.org/blog/2017/05/19/eu-adopts-new-consensus-development/>

— **A proliferação de instrumentos financeiros que carecem de uma melhor coordenação na maior parte dos casos.** A UE é criticada pela proliferação de instrumentos, incluindo os geográficos e temáticos, como o Orçamento europeu, o FED, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável e outro tipo de figuras como os Fundos Fiduciários. Neste contexto, o exame recomenda a promoção de uma maior coordenação e sinergias entre os diferentes atores europeus no terreno;

— **27 % da Ajuda ao Desenvolvimento europeia é canalizada através do Banco Europeu de Investimento,** instituição que se distancia dos restantes programas de Ajuda europeus. A maior parte das atividades do BEI não estão relacionadas com a Cooperação para o Desenvolvimento e têm lugar dentro da própria Europa ou nos países da vizinhança que são, na sua maioria, classificados como de rendimento médio. Neste ponto, o exame refere ainda que há um ambiente cada vez mais competitivo pelo *blended finance* entre a Comissão, o BEI e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento, entre outras instituições de investimento;

— **A nível administrativo, a Comissão Europeia é ainda uma estrutura muito pesada.** Os desafios ao nível do sistema são grandes e, em parte, poderão ser resolvidos com a adoção do novo Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, na medida em que inclui um plano para agregar os diversos instrumentos financeiros num só. A OCDE recomenda que a Comissão Europeia envide esforços para fazer o planeamento, o processo de aprovação e contratação de forma mais célere e para melhorar a utilização dos sistemas dos parceiros, simplificando procedimentos e reduzindo os custos de transação, ao estabelecer parcerias com a sociedade civil, em particular. Ao nível dos recursos humanos, os desafios observados no último exame inter pares mantêm-se, nomeadamente nas disparidades das condições e oportunidades de carreira entre as diferentes categorias de funcionários e as dificuldades em reter especialistas técnicos.

O Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027

O Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2021-2027 encontra-se, atualmente, em fase de negociação ³⁴. O Orçamento da União Europeia para 2014-2020 foi definido durante um período de recessão, tendo, neste sentido, constituído o primeiro QFP com um orçamento menor que o anterior. Considerando o atual período de recuperação das economias europeias, **a Comissão Europeia (CE) propõe aumentar o envelope do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027**, de 1 bilhão de euros em preços correntes (2014-2020) para 1,28 bilhões de euros ³⁵.

No que diz respeito à ação externa, a CE propõe um aumento orçamental de 94,5 mil milhões, dentro da rubrica anterior “Europa Global” no QFP 2014-2020, para 123 mil milhões de euros ³⁶, dentro do novo eixo “Vizinhança e o Mundo”, o que representa um aumento de 30% (em preços correntes). Simultaneamente, a UE pretende fundir os seus instrumentos financeiros externos num único e amplo instrumento: o Instrumento para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI, *NDICI* na sigla inglesa), com um envelope financeiro de 89,2 mil milhões de euros.

A proposta atual relativamente à rubrica “Vizinhança e o Mundo” contempla alterações muito significativas face à sua antecessora “Europa Global”, tanto ao nível da sua arquitetura como da narrativa subjacente. Propõe-se a simplificação dos instrumentos de financiamento da ação externa, através da criação do IVDCI. No entanto, tem sido apontado o risco de condensar instrumentos num só, perdendo-se as especificidades geográficas e temáticas de cada um deles. Simultaneamente,

a “Almofada para Desafios Emergentes e Prioridades”, proposta pela CE, é muito substancial em termos quantitativos, se considerarmos a sua natureza flexível e sem uma alocação definida dos fundos. Esta questão levanta algumas dúvidas relativamente aos critérios e procedimentos seguidos na utilização destes recursos. Em que âmbito poderá ser possível utilizar este financiamento? Que outras prioridades emergentes poderá a reserva cobrir? ³⁷ A sociedade civil tem expressado a sua preocupação face à prioridade dada ao setor privado, a qual poderá pôr em causa os objetivos de redução da pobreza em países terceiros. Por fim, a narrativa utilizada pela UE relaciona-se, em grande medida, com os **interesses de política externa europeus**. A União Europeia foca-se nas suas próprias prioridades estratégicas, tanto a nível geográfico – **os países vizinhos da UE** – como temático – com um foco significativo na **segurança e migrações**.

³⁴ European Council, “Multiannual financial framework for 2021-2027: negotiations”, disponível em http://bit.ly/ConselhoEur_MFF

³⁵ Expresso em compromissos, em preços correntes e considerando a inflação até 2027.

³⁶ European Commission, “Questions and answers: the EU budget for external action”, disponível em http://bit.ly/EUBudget_QA

³⁷ Jones, Alexei, et al. (2018) Aiming high or falling short? a brief analysis of the proposed future eu budget for external action, ECDPM, disponível em <https://ecdpm.org/publications/aiming-high-falling-short-analysis-proposed-eu-budget-external-action/>

O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável +

Em 2017, foi implementado o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável, o braço central do novo Plano de Investimento Externo Europeu (PIE, EIP na sua sigla em inglês). O PIE **visa potenciar o envolvimento do setor privado no desenvolvimento** socioeconómico em África e nos países abrangidos pela Política Europeia de Vizinhaça (PEV). Pretende impulsionar o investimento público e privado, eliminando alguns dos obstáculos ao crescimento nos países parceiros e mitigando as causas estruturais das migrações.

No contexto do novo Quadro Financeiro Plurianual, a Comissão Europeia propõe expandir o âmbito e a cobertura dos investimentos dentro do eixo de ação externa. Tal proposta materializar-se-á no FEDS+ e na Garantia de Ação Externa, que integrarão o Instrumento para a Vizinhaça, Desenvolvimento e Cooperação Internacional.

O FEDS+ terá cobertura mundial para operações de financiamento misto, garantias e outras operações financeiras. A proposta da Comissão Europeia **não especifica quantias ou percentagens atribuídas às várias regiões**, correndo-se o risco deste instrumento ser utilizado, maioritariamente, em países de rendimento médio. De acordo com um estudo publicado pela OCDE ³⁸, entre 2012 e 2015, 7% do financiamento privado mobilizado através de financiamento público foi dirigido aos Países Menos Avançados, sendo que 77% do total teve como destino países de rendimento médio. **Referências específicas a prioridades temáticas são também inexistentes.** Segundo a CONCORD, a atual proposta do FEDS+ não faz qualquer tipo de referência às questões de género, apesar de o financiamento

misto ser de mais difícil acesso a mulheres. ³⁹ O Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável em vigor atualmente prevê uma alocação de, pelo menos, 28% do financiamento utilizado através da garantia FEDS em iniciativas relacionadas com as mudanças climáticas, energia renovável e eficiência energética. No caso do Banco Europeu de Investimento (BEI), 25% dos fundos têm que ser alocados a ações climáticas e migrações. ⁴⁰ É necessário definir critérios e metas **semelhantes relativamente ao FEDS+, que se foquem, por exemplo, nos Países Menos Avançados, no clima, nos direitos humanos e nas questões de género.** ⁴¹

³⁸ Benn, Julia, Sangaré, Cécile, Hos, Tomáš (2017), Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions, OECD, disponível em https://www.oecd-ilibrary.org/development/amounts-mobilised-from-the-private-sector-by-official-development-finance-interventions_8135abde-en

³⁹ CONCORD (2018), The European Fund for Sustainable Development plus (EFSD+) in the MFF 2021-2027: Ten areas to consider in the NDICI Regulation, disponível em https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2019/02/CONCORDEurodad_10pointsEFSD.pdf

⁴⁰ Bilal, Sanoussi, (2019), Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development plus (EFSD+), ECDPM, em <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-243-Leveraging-the-EU-budget-for-sustainable-development-finance-EFSD.pdf>

⁴¹ CONCORD (2018), *The European Fund for Sustainable Development plus (EFSD+) in the MFF2021-2027: Ten areas to consider in the NDICI Regulation*, em https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2019/02/CONCORDEurodad_10pointsEFSD.pdf

O futuro da relação com os países ACP

O Acordo Cotonou

O acordo de parceria Cotonou, entre a União Europeia e os países ACP (África, Caraíbas e o Pacífico), foi assinado em 2000, por um período de 20 anos e expira no dia 29 de fevereiro de 2020. É constituído por três pilares que se complementam: um pilar político, um pilar económico e de cooperação comercial e um terceiro centrado na Cooperação para o Desenvolvimento, que define as áreas e os procedimentos para alocação do FED.

A parceria assume como objetivo central erradicar a pobreza e promover a integração dos países ACP na economia mundial. Simultaneamente,

procura promover a paz e a segurança e contribuir para a criação de um ambiente político estável e democrático nestas regiões.

No que diz respeito ao pilar económico e de cooperação comercial, os Acordos de Parceria Económica (APE), previstos no Acordo de Cotonou, preconizam a liberalização gradual dos mercados ACP, através da sua abertura às importações europeias num prazo de 15 a 25 anos. Os APE têm sido fortemente criticados, alegando-se que promovem os interesses económicos europeus, em detrimento do desenvolvimento dos países ACP.

Negociações pós-Cotonou

Uma vez que o Acordo Cotonou termina no próximo ano, tiveram já início as negociações para criar o seu sucessor. A proposta formulada pela Comissão Europeia, em 2017, inclui um quadro comum a todos os países ACP, onde se definirão princípios, objetivos e prioridades partilhadas pelos 79 países e três parcerias regionais, onde serão negociadas prioridades específicas para África, as Caraíbas e o Pacífico.

A proposta da Comissão Europeia para uma futura parceria UE-ACP **revela muito pouco**

sobre como o novo acordo será financiado.

Atualmente, o FED, um fundo extraorçamental que conta com contribuições diretas dos países membros, é reservado para os países ACP. No entanto, prevê-se que, no novo Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027, o FED passe a integrar o orçamento geral da UE, o que poderá implicar que os países ACP tenham que “competir” com outros para a atribuição de fundos. A intenção expressa pela UE de apostar em novas e inovadoras abordagens para financiar as suas ações externas, torná-las mais flexíveis e

orientadas para seus interesses estratégicos, parece estar em contraste com um envelope financeiro muito significativo alocado de forma estática e centralizada à parceria UE-ACP. Por outro lado, a possível saída do Reino Unido diminuirá o volume do FED, cujas contribuições representam atualmente 14% do envelope total. ⁴²

As negociações pós-Cotonou **representam uma enorme oportunidade para reformular os termos da parceria entre a União Europeia e os países ACP**. No entanto, é necessário garantir que o novo quadro de cooperação UE-ACP permite criar uma plataforma onde parceiros iguais possam cooperar e promover um modelo de desenvolvimento sustentável. Como a CONCORD defende, **um acordo pós-Cotonou não deverá conter qualquer tipo de obrigação no sentido de negociar, expandir ou concluir acordos comerciais com a UE**. ⁴³ Por fim, as negociações pós-Cotonou deveriam permitir a **participação da sociedade civil**, especialmente da sociedade civil oriunda dos países de África, Caraíbas e Pacífico, dando voz aos que são diretamente afetados pelos projetos implementados sob o quadro UE-ACP, algo que não se tem verificado até ao momento. ⁴⁴

É necessário garantir que o novo quadro de cooperação UE-ACP permite criar uma plataforma onde parceiros iguais possam cooperar e promover um modelo de desenvolvimento sustentável

⁴² Schmieg, Evita (2019), *EU and Africa: Investment, Trade, Development*, SWP, January 2019, disponível em https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2019C01_scm.pdf

⁴³ CONCORD, *The future of the Cotonou agreement: What place for trade and the private sector after 2020?*, disponível em <https://concordeurope.org/wp-content/uploads/2017/07/Future-of-Cotonou-Trade-and-Private-sector.pdf?dddab6>

⁴⁴ ACP (2018), “ACP-EU relations in the Post-Cotonou: what role for civil society and fair trade in upcoming negotiations”, April 25, 2018, disponível em <https://wfto-europe.org/acp-eu-relations-in-the-post-cotonou-what-role-for-civil-society-and-fair-trade-in-upcoming-negotiations/>

⁴⁵ African Union (2018), “The

African Union Executive Council adopts the African Common Position for Negotiations of a new cooperation agreement with the European Union”, March 27, 2018, disponível em <https://au.int/en/pressreleases/20180327/african-union-executive-council-adopts-african-common-position-negotiations>

⁴⁶ ACP (2018), *ACP Negotiating mandate for a post-Cotonou partnership agreement with the European Union*, May 30 2018, disponível em: http://www.acp.int/sites/acpsec.waw.be/files/acpdoc/public-documents/ACP0001118_%20ACP_Negotiating_Mandate_EN.pdf

Relações Europa-África

A cooperação entre a União Europeia e África baseia-se, atualmente, em dois elementos centrais: o Acordo de Cotonou e a Estratégia Conjunta África-União Europeia (JAES, na sigla inglesa). No âmbito das negociações Pós-Cotonou, a Comissão Europeia propôs que a Estratégia Conjunta África-União Europeia integre, dentro do vetor regional, o novo acordo pós-Cotonou, permitindo que os dois elementos fiquem debaixo do mesmo chapéu. Segundo Medinilla e Bossuyt (2019) esta solução representaria uma solução intermédia, entre, por um lado, a aposta na regionalização através da criação de acordos regionais diferenciados com África, o Pacífico e as Caraíbas e, por outro lado, a manutenção do *status quo*, optando pela continuação da relação bilateral tradicional União Europeia-ACP.

As negociações pós-Cotonou surgem num período de múltiplos desafios e oportunidades para o continente africano, caracterizado pelo forte crescimento demográfico e económico da região. A integração regional do continente africano tem-se intensificado e a União Africana (UA) tem assumido um papel cada vez mais preponderante, através das intervenções de apoio à paz e de prevenção de conflitos realizadas e da decisão tomada, em 2018, de criar uma Área Africana Continental de Livre Comércio. Em 2018, a UA afirmou a importância de estabelecer uma relação de continente para continente com a União Europeia e de se assumir como o principal interlocutor do continente africano nas negociações pós-Cotonou. ⁴⁵

No entanto, a vontade expressa pela UA de transformar o sucessor do Acordo de Cotonou numa plataforma de cooperação entre os dois continentes tem encontrado alguma oposição. Alguns países do Norte de África têm demonstrado o seu ceticismo em integrar as negociações

pós-Cotonou, já que consideram os termos da parceria neocoloniais, ultrapassados e potencialmente danosos face aos acordos bilaterais que vigoram atualmente entre estes países e a UE. Por outro lado, no mandato negocial dos países ACP não há qualquer referência à possibilidade de países terceiros integrarem as negociações pós-Cotonou. ⁴⁶

Em 2018, a UA afirmou a importância de estabelecer uma relação de continente para continente com a União Europeia e de se assumir como o principal interlocutor do continente africano nas negociações pós-Cotonou

Como referimos anteriormente, a União Europeia tem defendido um modelo híbrido que permita manter, por um lado, as características gerais do acordo ACP, através da assinatura de um acordo fundacional comum a todos os países ACP. Com o objetivo de reforçar a vertente regional da parceria, a UE propõe a criação de três acordos regionais distintos. A Estratégia Comum África-Europa, onde a UA assumiria um papel central, passaria a integrar, como já foi referido, o pilar regional africano pós-Cotonou. No entanto, como Medinilla e Bossuyt (2019) referem, optar por um modelo híbrido terá consequências profundas nas relações entre África e a União

As negociações do pós-Cotonou constituem um momento fulcral para repensar os objetivos centrais da relação Europa-África depois de 2020

Europeia, como o aumento da fragmentação entre as atividades de segurança e paz realizadas no quadro de parceria entre União Europeia e União Africana e os projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento desenhados dentro do quadro UE-ACP ou o enfraquecimento da integração africana.

As negociações do pós-Cotonou constituem um momento fulcral para repensar os objetivos centrais da relação Europa-África depois de 2020. Tendo em conta as dinâmicas globais e regionais que se têm verificado, o quadro ACP-UE tem sido caracterizado como anacrónico ⁴⁷. É necessário criar uma nova parceria política entre os dois continentes, que vá para além da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e da divisão entre Norte de África e a África subsariana.

Para além das negociações pós-Cotonou, as relações Europa-África enfrentam uma série de desafios. Assistimos a uma concentração dos recursos para o desenvolvimento nos países vizinhos da União Europeia (países europeus e mediterrâneo), a um desvio dos fundos europeus do combate à pobreza para questões relacionadas com as migrações e aspetos securitários e a uma agenda Europa-África cada vez mais focada nestas questões. ⁴⁸

⁴⁷ Consultar em http://bit.ly/ECDPM_ACP_EUrelations

⁴⁸ Jacobsen, Reinhard, novembro de 2018, "Migration a Major Issue in EU's Relations with 79 African, Caribbean and Pacific States", ACP em http://bit.ly/ACP_IDN

Recomendações

Recomendações para a Cooperação Portuguesa

A Plataforma Portuguesa das ONGD, no seu último relatório de monitorização da política da Cooperação Portuguesa, elencou um conjunto de recomendações, com vista a melhorar o seu desempenho e a sua eficácia. Neste exercício, recuperamos essas recomendações, analisando o seu progresso e incluindo novas recomendações.

Recomendações por cumprir

- **Redefinição de metas financeiras claras para a APD portuguesa**, com compromissos realistas e calendarizados. Nesse sentido, o objetivo de atingir a meta dos 0,7% do seu RNB para a APD deve ser um compromisso a almejar por Portugal até 2030, com metas intercalares a alcançar em 2020 e 2025;
- **A aposta na Cooperação Delegada, na participação em fundos fiduciários e noutros programas de Cooperação para o Desenvolvimento não devem representar um desinvestimento progressivo nos compromissos de Portugal** de inscrição em Orçamento de Estado de fluxos destinados à APD;
- **Inversão da diminuição da APD bilateral portuguesa**, de forma a cumprir os compromissos já assumidos em acordos bilaterais com os países parceiros da Cooperação Portuguesa;
- **Devem ser adotados mecanismos que garantam o cumprimento pelas empre-**

sas envolvidas em programas de Desenvolvimento dos princípios que promovem o Desenvolvimento sustentável e a realização dos Direitos Humanos;

- **As entidades públicas devem promover o envolvimento de todos os atores do Desenvolvimento no debate sobre as opções estratégicas da Cooperação para o Desenvolvimento**, nomeadamente no que diz respeito às negociações em *fora* de concertação internacionais; o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento é o espaço de referência para o diálogo, apesar de atualmente assumir uma natureza meramente informativa; nesse sentido, deve ser disponibilizada informação em tempo útil e em estágios que permitam ainda a inclusão de contributos;
- **O ambiente favorável às OSC portuguesas deve ser promovido**, nomeadamente através da adoção de canais de diálogo eficazes e consequentes com as entidades públicas, garantindo que as OSC são efetivamente consultadas em todas as fases do processo, e de o aumento do financiamento para projetos da iniciativa das OSC que não comprometam o seu direito de iniciativa.

Recomendações parcialmente acolhidas

— **Alinhamento da Cooperação Portuguesa com as prioridades dos países parceiros**, cumprindo os compromissos de Busan, ao promover a apropriação dos processos de Desenvolvimento e investindo em setores relevantes e prioritários para os países beneficiários;

— **A utilização da APD para programas de segurança, controlo de migrações, apoio a refugiados dentro de portas, entre outros programas similares, desvirtua o princípio primordial da Cooperação para o Desenvolvimento** e deve ser revertida. A Cooperação para o Desenvolvimento deve assentar em princípios de solidariedade internacional e de combate às desigualdades regionais e sociais;

— **O Estado português deve comprometer-se a desligar progressivamente a APD bilateral**. A APD deve estar, acima de tudo, ao serviço das populações mais vulneráveis e setores-chave para a erradicação da pobreza e realização dos Direitos Humanos;

— Em matéria de transparência, a criação de um Portal Online sobre a APD Portuguesa, da iniciativa do Camões, I.P., constitui um avanço considerável, na medida em que apresenta informação histórica de forma intuitiva e facilmente comparável; porém, é necessário recuperar o instrumento orçamental de programação que permita consultar a execução financeira, na área da Cooperação para o Desenvolvimento a nível interministerial;

— **A relevância da política de Cooperação deve ser reforçada dentro da estrutura do Camões, I.P.**, que sofreu um recuo aquando da fusão entre o Instituto Camões e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Deve ser clarificado o mandato da agência de coordenação da política da Cooperação Portuguesa e facultar-lhe os recursos necessários à gestão, coordenação, implementação, avaliação e reporte da Cooperação.

Novas recomendações

— **Devem ser preservados os mecanismos de financiamento que permitam a intervenção de pequenas, médias e grandes ONGD** e assegurem a autonomia das organizações no planeamento e implementação de programas e projetos da sua iniciativa. As ONGD não devem ser transformadas em meras executoras de programas europeus, devendo questionar-se os grandes “pacotes de agenciamento”;

— **A opção estratégica de implementação de programas de Cooperação Delegada carece de uma discussão pública** com todos os atores da Cooperação Portuguesa. Além disso, não existe atualmente informação sistematizada no portal do Camões, I.P. sobre a participação portuguesa na implementação destes programas, fragilizando a sua transparência;

— **A adoção do instrumento de medição de todo o esforço público para o Desenvolvimento (TOSSD, na sigla em inglês) não deve comprometer a singularidade da APD**, enquanto instrumento financeiro de apoio ao Desenvolvimento dos países;

— **Os Instrumentos do Setor Privado não devem ser contabilizados enquanto APD**, uma vez que comprometem a qualidade e integridade deste instrumento. A sua adoção deve ser acompanhada por um conjunto de informações que permita aferir o seu contributo para o Desenvolvimento;

— **A definição de contratos-programa dirigidos às ONGD deve ser realizada com o contributo das próprias ONGD**, de forma a ir ao encontro das suas necessidades e da diversidade do setor;

— **A elaboração e monitorização dos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) devem prever a participação das ONGD portuguesas, das OSC dos países parceiros e de outros atores relevantes**, uma vez que são documentos-chave para o relacionamento de Portugal com esses países.

— **É importante reforçar o trabalho do Governo na prestação de informação e na promoção dos debates relevantes com os/as representantes dos/as cidadãos/ãs sobre os diversos temas relacionados com a Cooperação Portuguesa**, fornecendo-lhes atempada e proativamente informação pertinente para o pleno exercício dos seus poderes de fiscalização e avaliação;

— **Deve ser criada uma Subcomissão Parlamentar (no seio da Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas)** com a função específica de acompanhar a implementação da política de cooperação e, em especial, dos princípios da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, nomeadamente através da criação e dinamização da rede de pontos focais, incluindo com a participação da Sociedade Civil.

Recomendações para a Cooperação Europeia

— A UE deve assegurar que os seus Estados-Membros alcançam a meta dos 0,7% do RNB alocado à APD, até 2030, em linha com as prioridades assumidas pela nova Comissão para as Parcerias Internacionais, Jutta Urpilainen ⁴⁹;

— A UE deve privilegiar o Apoio ao Desenvolvimento dos Países Menos Avançados, em detrimento dos países vizinhos da UE, que são, na sua maioria, Países de Rendimento Médio, cumprindo o compromisso de alocar entre 0,15% a 0,20% do seu RNB para APD direcionada aos PMA;

— A UE deve garantir que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento é genuinamente utilizada para combater a pobreza, as desigualdades e promover os Direitos Humanos e o Desenvolvimento Sustentável. A Ajuda inflacionada deve ser combatida, através da adoção de mecanismos de transparência e de prestação de contas e da não utilização dos fluxos financeiros para atividades “dentro de portas” ou contabilizada no perdão da dívida aos países. Também a Ajuda deve ser progressivamente desligada de interesses das empresas e serviços europeus;

— A UE deve assegurar que a discussão em torno da “modernização” da APD não compromete o seu objetivo central, enquanto instrumento ao serviço do Desenvolvimento e que esta não é desvirtuada ou diluída com a adoção do TOSSD - a nova medida estatística do Esforço Total Público para o Desenvolvimento Sustentável;

— A UE deve assegurar a coerência das suas políticas e que a Cooperação para o Desenvolvimento não é utilizada enquanto mecanismo de externalização das suas fronteiras terrestres e marítimas e de controlo das migrações, garantindo que está centrada na segurança humana das populações mais vulneráveis e na promoção do Desenvolvimento Sustentável, à escala global. Deve, desta forma, estar ao serviço de uma agenda de bem comum e não das prioridades e interesses securitários dos países membros da UE;

— A UE deve preservar os mecanismos de financiamento que permitam a intervenção de pequenas, médias e grandes ONGD e assegurem a autonomia das organizações no planeamento e implementação de programas e projetos da sua iniciativa. As ONGD não devem ser transformadas em meras executoras de programas europeus, devendo questionar-se os grandes “pacotes de agenciamento”;

— **A UE deve valorizar e reforçar os mecanismos de diálogo e de respeito pela soberania dos Estados com os quais mantém relações de Cooperação, nomeadamente no âmbito do Fundo Europeu para o Desenvolvimento.** Isto significa que deve reger a sua política de Cooperação com base nos princípios da Eficácia do Desenvolvimento (apropriação, respeito pelas prioridades nacionais, etc...), nomeadamente com países em situação de fragilidade institucional;

— **A UE deverá garantir que os investimentos realizados pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+ (EFSD+) vão ao encontro dos objetivos da Agenda 2030 e do Acordo de Paris;**

— **A UE deverá estabelecer a criação de uma Taxa Sobre Transações Financeiras para apoio a ações de solidariedade internacional,** procurando um compromisso entre os diferentes Estados-Membros para concluir as negociações iniciadas há quase uma década nesta matéria;

— **O Parlamento Europeu deve assumir um papel de monitorização da qualidade da política de Cooperação para o Desenvolvimento,** de forma proativa, em articulação com os diversos atores, nomeadamente as organizações da sociedade civil;

— **O Parlamento Europeu deve monitorizar o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual (2021-2027) da UE,** garantindo que é um instrumento ao serviço do Desenvolvimento internacional e baseado em princípios como a solidariedade e a realização plena da Agenda 2030.

⁴⁹ Consultar mais em http://bit.ly/comissaria_ParceriasIntern

Bibliografia

ACP, (2018), *ACP Negotiating mandate for a post-Cotonou partnership agreement with the European Union*, Disponível em: http://bit.ly/ACP_negotiations [acedido a 25/04/2019]

ACP (2018), "ACP-EU relations in the Post-Cotonou: what role for civil society and fair trade in upcoming negotiations", April 25, 2018, disponível em: <https://wfto-europe.org/acp-eu-relations-in-the-post-cotonou-what-role-for-civil-society-and-fair-trade-in-upcoming-negotiations/> [acedido a 30/06/2019]

Afonso, M., Estróia, C. e Ribeiro, M. (2013), *Projeto de Apoio ao Ministério do Interior de Moçambique - Avaliação a Meio Percurso*, Camões, I.P., disponível em http://bit.ly/Camoes_MINT [acedido a 09/10/2019]

African Union (2018) "The African Union Executive Council adopts the African Common Position for Negotiations of a new cooperation agreement with the European Union", 27/03/2018, Disponível em: http://bit.ly/AU_FuturoACP_UE [acedido a 05/05/2019]

Atwood, B., Manning, R. e Riegler, H. (2019), "Don't undermine the basic architecture of OECD/DAC statistics: A Letter of warning", *The Brookings*, disponível em http://bit.ly/Brookings_letterManning [acedido a 02/05/2019]

Banco de Portugal (2019) "Cadernos de Cooperação", Publicação semestral, nº9, ano V, outubro 2016, disponível em: http://bit.ly/BdP_APDPt [acedido a 15/04/2019]

Benn, Julia, Sangaré, Cécile, Hos, Tomás (2017), *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*, OECD, disponível em: <http://bit.ly/2N1YtcG> [acedido a 25/05/2019]

Bilal, San, (2019), *Leveraging the next EU budget for sustainable development finance: the European Fund for Sustainable Development plus (EFSD+)*, ECDPM, disponível em: http://bit.ly/EFSD_ECDPM [acedido a 21/04/2019]

Bond (2018), *Ensuring civil society is heard*, disponível em: http://bit.ly/BondReport_CS0 [acedido a 05/05/2019]

CAD/OCDE (2018), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: European Union 2018*, disponível em <http://bit.ly/PeerReviewEU2018> [acedido a 07/05/2019]

CAD/OCDE (2018), *Portugal Mid-term Review, 3rd April 2018*, Lisbon, disponível em: http://bit.ly/MidTerm_reportDAC2018 [acedido a 10/05/2019]

Camões, I.P./GAA (2018), *Avaliação do Programa de Cooperação Portugal - Timor-Leste (2011-2017)*, disponível em http://bit.ly/Avaliacao_Pt_TL [acedido a 26/04/2019]

Camões, I.P. (2013), *Projeto de Apoio ao Ministério do Interior de Moçambique - Avaliação de meio percurso*, disponível em http://bit.ly/Camoes_MINT [acedido a 06/05/2019]

Camões, I.P. (2014) Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento - Regulamento, Disponível em: http://bit.ly/Regulamento_FCD [acedido a 05/05/2019]

Camões, I.P. (2017), *Plano de Atividades para 2018*, disponível em http://bit.ly/Camoes_Plano2018 [acedido a 13/05/2019]

Camões, I.P. (2018), *Relatório de Atividades 2017*, disponível em http://bit.ly/Camoes_Relatorio17 [acedido a 29/04/2019]

Civicus (2019), *The State of Civil Society report 2019: the year in review*, Disponível em: http://bit.ly/CIVICUS_2019 [acedido a 06/05/2019]

Comissão Europeia (2018), *Draft General Budget of the European Union for the financial year 2019 - Working Document Part XI. EU Trust Funds*, disponível em: http://bit.ly/EU_TrustFunds [acedido a 20/05/2019]

CONCORD (2017), *CONCORD EU Delegations Report 2017 - Towards a more effective partnership with civil society*, disponível em: http://bit.ly/CONCORD_EUD2017 [acedido em 02/05/2019]

CONCORD (2017), *The Future of the Cotonou agreement: what place for trade and the private sector after 2020?*, disponível em: http://bit.ly/CONCORD_CotonouFuture [acedido a 04/05/2019]

CONCORD (2017), "New European Consensus on Development: Double Standards for Sustainable Development", May 19, 2017, disponível em: <https://concordeurope.org/blog/2017/05/19/eu-adopts-new-consensus-development/> [acedido a 29/05/2019]

CONCORD (2018), *The European Fund for Sustainable Development plus (EFSD+) in the MFF2021-2027: Ten areas to consider in the NDICI Regulation*, disponível em: http://bit.ly/CONCORD_EFDS [acedido a 30/08/2019]

Council of European Union (2018), *Negotiating directives for a Partnership Agreement between the European Union and its Member States of the one part, and with countries of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the other part*, disponível em: http://bit.ly/EU_negotiationsPA_ACP [acedido a 05/05/2019]

De Poel, Jan Van, (2019), 2018 development aid figures. *Why aid reporting rules matter for more effective development*, Eurodad, disponível em <http://bit.ly/EurodadReaction19> [acedido a 19/04/2019]

ECORYS (2016), *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)*, disponível em http://bit.ly/delegatedCoop_07-14 [acedido a 30/04/2019]

EURODAD (2018), *Civil society organisations' position on Private Sector Instruments - October 2018*, disponível em http://bit.ly/Eurodad_cso [acedido a 22/04/2019]

European Commission (2018), *Fact Sheet - Questions and answers: the EU budget for external action*, disponível em http://bit.ly/EUBudgetEA_QA [acedido a 01/05/2019]

European Commission (2018), *Oversight and Management of the EU Trust Funds Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, disponível em <http://bit.ly/TrustFunds18> [acedido a 23/05/2019]

European Commission, *Questions and answers: the EU budget for external action*, disponível em http://bit.ly/EUBudget_QA [acedido a 30/07/2019]

European Council, *Multiannual financial framework for 2021-2027: negotiations*, disponível em http://bit.ly/ConselhoEur_MFF [acedido a 30/06/2019]

European Court of Auditors (2018), *European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus*

European Parliament (2018) *Oversight and Management of the EU Trust Funds - Democratic Accountability Challenges and Promising Practices*, Disponível em: <http://bit.ly/EUTrustFunds> [acedido a 05/05/2019]

European Parliament (2019), *Answers to the European Parliament-Questionnaire to the Commissioner-Designate Jutta Urpilainen*, disponível em: http://bit.ly/comissaria_ParciasIntern [acedido a 10/10/2019]

Fox, Benjamim, (2018) "We want separate relations with the EU, says AU chief", *Euroactiv*, 24/05/2018 Disponível em: <http://bit.ly/Euroactiv18> [acedido a 01/05/2019]

German Institute for International and Security Affairs (2019), *EU and Africa: Investment, Trade, Development. What a Post-Cotonou Agreement with the ACP Countries can achieve*, Disponível em: http://bit.ly/swp_postCotonou [acedido a 30/04/2019]

Huyse, Huib, Buym, Tom De (2015), *New trend in governmental funding of civil society organisations*, HIVA- Research Institute for Work and Society, Disponível em: http://bit.ly/RIWS_LEUVEN [acedido a 21/05/2019]

Jacobsen, Reinhard (2018), "Migration a Major Issue in EU's Relations with 79 African, Caribbean and Pacific States", *ACP In Depth News*, 09/11/2018, Disponível em: <http://bit.ly/AfrCarPac> [acedido a 01/05/2019]

Jones, Alexei, et al., (2018), *Aiming high or falling short? a brief analysis of the proposed future eu budget for external action*, ECDPM. Disponível em: http://bit.ly/ECDPM_18 [acedido a 04/05/2019]

Medinilla, Alfonso, Bossuyt, Jean, 2019, "Africa-EU relations and post-Cotonou: African collective action or further fragmentation of partnerships?", ECDPM. Disponível em: http://bit.ly/ECDPM_19 [acedido a 06/05/2019]

OCDE, (2019), *Aid for Civil Society: Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS)*, 2016-2017. Disponível em: http://bit.ly/OCDE_AidCS [acedido a 07/05/2019]

PPONGD (2019), *O Papel de Portugal na Construção de um Mundo Justo e Sustentável*. Disponível em: http://bit.ly/PPONGD_leg19 [acedido a 20/10/2019]

Schmieg, Evita (2019), *EU and Africa: Investment, Trade, Development*, SWP, January 2019, disponível em: http://bit.ly/SWP_EU-Afr [acedido a 20/10/2019]

Tribunal de Contas Europeu (2018), *Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado*, disponível em http://bit.ly/Trib_Contas [acedido a 06/05/2019]

UE (n.d.), *Global Strategy*, disponível em http://bit.ly/UE_GS [acedido a 07/05/2019]

World Fair Trade Organization Europe (2018) *ACP-EU relations in the Post-Cotonou: what role for civil society and fair trade in upcoming negotiations*, Disponível em: <http://bit.ly/WFTOEu> [acedido a 2/05/2019]

European Think Tanks Group
<https://ettg.eu/>

Query Wizard for International Development Statistics / OECD
<https://stats.oecd.org/qwids/>

OCDE, Glossary of Statistical Terms
<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1143>

Plataforma Portuguesa das ONGD
<http://www.plataformaongd.pt/>

Ficha Técnica

Título

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?

Autoria

Ana Filipa Oliveira

Rita Cavaco

Edição

Plataforma Portuguesa das ONGD

Data

Novembro 2019

Apoio

Camões – Instituto da Cooperação e da Língua

ISBN

978-989-54011-1-6

Design Gráfico

Ana Grave

Pré-impressão, impressão e acabamento

A Cor Laranja | Projetos Gráficos

Com o apoio de

