

COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

Auto-avaliação de Portugal

Implementação do Código de Conduta da UE
em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de
desenvolvimento

IPAD

Dezembro de 2009



Lisboa, Dezembro de 2009

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

Av. da Liberdade, 192

1250-052 Lisboa

www.ipad.mne.gov.pt



ÍNDICE

Acrónimos	1
Introdução.....	2
Parte I - A Divisão de Trabalho em matéria de Desenvolvimento	5
1.1. A necessidade de coordenação e complementaridade entre doadores.....	5
1.2. A Divisão de Trabalho no seio da União Europeia	8
1.3. A Cooperação Portuguesa.....	12
1.3.1. Breve Resumo das Características e Tendências.....	12
1.3.2. O aumento da eficácia da ajuda na Cooperação Portuguesa.....	14
1.3.3. Vantagens Comparativas.....	19
Parte II - Opções Geográficas e Sectoriais: Análise por país	25
2.1. ANGOLA	25
2.1.1. Coordenação e Complementaridade em Angola.....	26
2.1.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	27
2.2. CABO VERDE.....	31
2.2.1. Coordenação e Complementaridade em Cabo Verde	32
2.2.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	34
2.3. GUINÉ-BISSAU	37
2.3.1. Coordenação e Complementaridade na Guiné-Bissau	38
2.3.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	39
2.4. MOÇAMBIQUE	43
2.4.1. Coordenação e Complementaridade em Moçambique	44
2.4.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	46
2.5. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	50
2.5.1. Coordenação e Complementaridade em São Tomé	51
2.5.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	52
2.6. TIMOR-LESTE.....	55
2.6.1. Coordenação e Complementaridade em Timor-Leste	56
2.6.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa.....	57
Conclusões:	
Implementação do Código de Conduta pela Cooperação Portuguesa.....	59
ANEXO 1: Princípios do Código de Conduta	63
ANEXO 2: Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda, Sumário (Dezembro 2009)	64
Referências Bibliográficas.....	66

Acrónimos

AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional e Desenvolvimento
AID	Agência Internacional de Desenvolvimento (Banco Mundial)
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
AusAID	Australian Agency for International Development
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CCM	Conselho de Coordenação Multi-sectorial
CE	Comissão Europeia
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CP	Cooperação Portuguesa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DdT	Divisão de Trabalho
DECRP	Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (Cabo Verde)
DENARP	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (Guiné-Bissau)
DPG	Development Partners Group (Moçambique)
ECP	Estratégia de Combate à Pobreza (Angola)
EM	Estados-Membros da UE
ENRP	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (São Tomé e Príncipe)
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação (Moçambique)
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
GLS	Grupo Local de Seguimento da Parceria Especial UE-CV
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - Agência de Cooperação Alemã
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
MdE	Memorando de Entendimento
NU	Nações Unidas
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP	Parceiros de Apoio Programático (Moçambique)
PAPNEFP	Programa Nacional de Emprego e Formação Profissional (Cabo Verde)
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Moçambique)
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PICATFin	Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PIR	Programa Indicativo Regional
PMA	País Menos Avançado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNP	Programa Nacional de Prioridades (Timor-Leste)
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RSS	Reforma do Sector da Segurança
STP	São Tomé e Príncipe
SWAP	Sector-Wide Approach - Abordagem Sectorial Integrada
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UNOGBIS	Gabinete das Nações Unidas de Apoio à Consolidação da Paz na Guiné-Bissau

Introdução

A coordenação e complementaridade entre doadores são consideradas primordiais para reduzir os custos da ajuda e melhorar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento. Neste contexto, a **Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda (2005)** identifica cinco pressupostos essenciais para **melhorar a qualidade da ajuda**: *apropriação* (os países parceiros exercem uma liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento), *alinhamento* (os doadores baseiam a sua ajuda nas estratégias de Desenvolvimento e sistemas locais dos parceiros), *harmonização* (os doadores coordenam as suas actividades e minimizam os custos relacionados com a concessão da ajuda), *gestão para os resultados* (os países parceiros e os doadores orientam as suas actividades de forma a atingir os resultados desejados) e *prestação de contas mútua* (os doadores e os países parceiros comprometem-se a prestar contas mutuamente sobre os resultados de uma melhor gestão da ajuda). Neste documento, os países signatários comprometeram-se a “*utilizar plenamente as suas respectivas vantagens comparativas, a nível sectorial ou nacional, delegando autoridade, quando isso for adequado, em doadores principais, para a execução de programas, actividades e tarefas*”.

Estes princípios são reforçados internacionalmente pela **Agenda de Acção de Acra**, aprovada em 2008, e incorporados em diversos documentos comunitários, os quais reconhecem a necessidade de maior harmonização e complementaridade, quer no seio da União Europeia (UE), quer entre a UE e outros doadores, no quadro da actual reformulação da arquitectura internacional da ajuda.

Neste contexto, a UE aprovou, em Maio de 2007, o “**Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento**”. O Código tem um carácter voluntário, flexível e auto-regulador, devendo ser implementado segundo uma abordagem por país, de acordo com o contexto e situação específica do país parceiro. Reconhece, desde logo, que este processo deverá ser liderado pelos países parceiros de acordo com as suas necessidades e prioridades, pelo que deverá existir um apoio ao reforço das capacidades de liderança, de apropriação (*ownership*) e de desenvolvimento destes países.

A **Cooperação Portuguesa (CP)** comprometeu-se a aplicar o Código nos seus países parceiros, nomeadamente através da promoção da colaboração com outros doadores e com os países parceiros na implementação dos seus princípios. Esta implementação exige, tal como referido no próprio documento, decisões políticas e um aprofundamento das reformas em curso, podendo resultar numa reafectação de recursos humanos e financeiros. Isto significa, para Portugal, a continuação do processo, já em curso antes da aprovação do Código de Conduta, no sentido de uma maior concentração da ajuda, racionalização dos fluxos e implementação de uma gestão baseada nos resultados, reduzindo os custos de implementação (*transaction costs*) **de forma a aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa**.

O Código incentiva os Estados-Membros e a própria Comissão Europeia a realizarem **auto-avaliações das suas vantagens comparativas** (princípio 9), as quais deverão ser subscritas pelos Governos dos países parceiros e reconhecidas pelos outros doadores. Com efeito, o Código de Conduta coloca especial ênfase nos modelos operacionais de divisão do trabalho, em detrimento dos fundamentos estratégicos e institucionais, pelo que é crucial uma análise das vantagens comparativas de cada doador. Assim, o presente documento tem como **objectivo** fazer uma análise sucinta dos esforços de coordenação e complementaridade por parte da CP e fundamentar quais são as suas mais-valias, nomeadamente quais os países em que possui vantagens comparativas, quais os sectores em que a

CP apresenta valor acrescentado, comparativamente a outros doadores da UE, e ainda em que outros países a CP pode contribuir, directamente ou envolvendo cooperação delegada. Em suma, o documento pretende constituir um passo para identificar e evidenciar as mais-valias em termos geográficos, sectoriais e de modalidades de intervenção da CP, no contexto de uma maior harmonização e complementaridade entre doadores.

Na sua elaboração, procedeu-se à recolha documentos e informação junto do IPAD e alguns Ministérios sectoriais, foram consultados diversos actores da Cooperação Portuguesa e tiveram lugar reuniões com as equipas do IPAD responsáveis pela implementação da cooperação com os seis países prioritários da CP. Para além disso, foram realizados inquéritos aos serviços de cooperação das embaixadas portuguesas nesses seis países, de forma a obter a perspectiva do terreno sobre as mais-valias da CP e a sua interacção com outros doadores no contexto específico de cada país.

A auto-avaliação encontra-se **estruturada em duas partes**. A primeira parte diz respeito aos debates internacionais sobre eficácia da ajuda e à implementação do Código de Conduta da UE, enquadrando os esforços da cooperação portuguesa para uma maior coordenação e complementaridade com outros doadores. São identificados os países e sectores em que a CP possui mais-valias, fazendo uma análise das vantagens comparativas. A segunda parte assenta numa análise particular de cada país parceiro prioritário da CP, resumindo qual o ponto de situação no que respeita à coordenação entre doadores, quais os aspectos principais da actuação portuguesa e quais as mais-valias específicas. No final do documento são apresentadas algumas conclusões da auto-avaliação, com vista a maximizar as vantagens comparativas da CP.

O documento será apresentado aos países parceiros e difundido pelos parceiros de desenvolvimento, bem como integrado no âmbito dos actuais ciclos de programação da cooperação portuguesa. Propõe-se linhas de força que devem ser promovidas no âmbito na presente legislatura (2010-2013) e a sua implementação será feita em estreita articulação com os Planos de Eficácia da Ajuda (o mais recente de Dezembro de 2009, “De Paris a Acra”) e com a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral.

Parte I

A Divisão de Trabalho em matéria de Desenvolvimento

Parte I - A Divisão de Trabalho em matéria de Desenvolvimento

1.1. A necessidade de coordenação e complementaridade entre doadores

Desde que os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) foram aprovados, em 2000, pela Assembleia-geral das Nações Unidas, foram realizados progressos internacionais importantes no apoio à prossecução dos mesmos. Neste contexto, o desafio do desenvolvimento exige, entre outros factores, um maior investimento internacional na quantidade e qualidade da ajuda. Por um lado, é essencial que os parceiros de desenvolvimento respeitem os compromissos assumidos em Monterrey no que concerne ao aumento da APD para níveis de 0,7% do RNB até 2015 e que a crise económica global não se reflecta numa contracção dos orçamentos da ajuda. Por outro lado, o aumento dos montantes financeiros terá de ser acompanhado por uma melhor eficácia, previsibilidade e sustentabilidade da ajuda.

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de 2005¹, constituiu um ímpeto importante de mudança na maneira como os doadores e os países em desenvolvimento trabalham no terreno e o Fórum de Alto Nível de Acra, realizado em 2008, reconheceu que é necessário acelerar os progressos para melhorar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. Para tal, o reforço do controlo e gestão do desenvolvimento por parte dos próprios países e a apresentação de resultados e prestação mútua de contas são dois aspectos-chave. O terceiro aspecto diz respeito à necessidade de construir parcerias de desenvolvimento mais eficazes e inclusivas, o que passa, nomeadamente, por reduzir a dispendiosa fragmentação da ajuda².

Neste âmbito, a racionalização das actividades dos doadores exige um **aumento da complementaridade**³ e **uma redução da fragmentação**, seja dentro das actividades sectoriais, seja dentro dos países ou entre os países. Isto passa, necessariamente, por uma melhor divisão de trabalho (DdT) entre os parceiros do desenvolvimento, a qual não constitui um fim em si mesmo, mas antes **um dos meios** para atingir uma ajuda mais eficaz e melhores resultados de desenvolvimento. No entanto, esta não é uma tarefa fácil, uma vez que exige mudança de atitudes - entre doadores e nos países parceiros -, realização de escolhas políticas e eventualmente mudanças nos processos de planeamento e implementação da ajuda.

São de salientar três importantes vectores de actuação: **complementaridade entre países (*cross-country*)**, **dentro dos países (*in-country*)** e **entre sectores (*cross-sector***, relacionada com o anterior). Relativamente ao primeiro, verifica-se que existem disparidades significativas entre os destinatários da ajuda internacional, com países onde os níveis de ajuda são insuficientes para apoiar o desenvolvimento de uma forma sustentada - os **países “enteados” ou “órfãos” da ajuda**⁴.

¹ CAD/OCDE (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

² *Agenda de Acção de Acra*, Setembro 2008.

³ A complementaridade engloba cinco dimensões que interagem entre si: *in-country* (doadores presentes num dado país e nos sectores desse país); *cross-sector* (os doadores não precisam de estar activos em todos os sectores); *cross-country* (a concentração num número limitado de países é positiva, mas deve evitar-se a existência de países negligenciados - “órfãos da ajuda”); complementaridade vertical (níveis de ajuda: nacional, regional e internacional); e complementaridade entre instrumentos e modalidades da ajuda (p. ex. apoio orçamental, assistência técnica, apoio a ONG, etc.). O Código de Conduta da UE centra-se nas três primeiras dimensões.

⁴ Países com baixo índice de desenvolvimento, onde estão activos poucos doadores (menos de 20 doadores) e onde o nível de ajuda *per capita* é baixo (abaixo dos 50 USD). A Guiné-Bissau é o único país prioritário da Cooperação Portuguesa que preenche os três critérios, mas existem outros que preenchem dois (Angola) ou que estão próximos desses valores (Timor-Leste).

Os motivos são variados - falta de interesse geoestratégico, fraqueza do Estado ou recusa em cooperar, menor capacidade de absorção ou pior desempenho, entre outras razões - mas afectam os fluxos da ajuda de forma a tornarem-na não só menor, como também menos previsível.

Muitos destes países negligenciados⁵ encontram-se igualmente numa situação de **fragilidade**, que exige estratégias e políticas específicas, centradas no apoio às funções essenciais do Estado e adaptadas ao contexto e às necessidades de cada um. Uma das cinco lições retiradas dos estudos de caso apresentados pelo Relatório da Cooperação para o Desenvolvimento de 2009⁶, é que a harmonização do apoio dos doadores reforça as capacidades em situações de fragilidade, devendo portanto ser implementados os princípios da Declaração de Paris nestes países. Estes estão em complemento aos princípios do CAD para o “bom envolvimento internacional em Estados e situações de fragilidade”⁷, cuja monitorização tem potencialidades para melhorar a actuação dos doadores nestes países.

No segundo vector (*in-country complementarity*), a fragmentação da ajuda é uma realidade dentro de muitos países em desenvolvimento, verificando-se frequentemente uma duplicação de iniciativas ou falta de coordenação dos doadores, que resulta numa redução da eficácia dessa ajuda. O Relatório do CAD-OCDE sobre a Cooperação para o Desenvolvimento (2009) alerta para o problema de **a ajuda chegar em fatias demasiado pequenas e proveniente de demasiadas direcções**, criando custos administrativos desnecessários e representando um fardo considerável para os países parceiros, em termos de gestão, trabalho burocrático e custos vários. Isto é penalizador igualmente para os doadores, uma vez que significa piores resultados do que seria possível obter em conjunto, menor racionalização dos recursos de cada doador, menor influência no diálogo com os países parceiros e também maior dificuldade de tomar decisões informadas, uma vez que a profusão de iniciativas torna difícil ter um quadro geral da actuação de todos os parceiros.

Esta situação agravou-se particularmente desde 2005, com o surgimento de novos mecanismos de financiamento, novas agências e doadores, tornando ainda mais premente a necessidade de coordenação e de uma abordagem pragmática sobre a divisão de tarefas entre os parceiros do desenvolvimento.

O estudo realizado pelo CAD sobre as Políticas de Atribuição de Ajuda e os Planos Indicativos de Despesa⁸, citado no Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento de 2009, demonstra que, no período de 2005-06, 38 países receberam ajuda de 25 ou mais doadores. Em 2007, em 33 países, mais de 15 doadores forneceram apenas até 10% da ajuda total e houve mais de 14 mil missões oficiais dos doadores em apenas 54 países. Para além disso, o tamanho médio de cada projecto não excede os 1,5 milhões USD⁹. Dois dos países prioritários da Cooperação Portuguesa - Angola e Moçambique - estão entre os que registam uma excessiva fragmentação da ajuda. **Certos sectores são mais penalizados pela fragmentação**, por serem tradicionalmente os “preferidos” dos doadores, como a educação e saúde, enquanto outros, como as infra-estruturas, o ambiente ou a agricultura, registam grandes carências de financiamento em alguns países.

⁵ Sobre esta problemática, ver ECDPM (2008): *L'architecture de l'aide européenne: Mieux tenir compte de la question des pays orphelins*. Document de réflexion, Reunion informelle des Ministres du développement de l'UE, 29-30 Sept. 2008.

⁶ OECD (2009); *Development Co-operation Report 2009*, Capítulo V.
http://www.oecd.org/document/62/0,3343,en_2649_33721_42195902_1_1_1_1,00.html

⁷ Os princípios 5, 6, 7, 8 e 9 dizem respeito a questões de coordenação. OECD-DAC (2007): *Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations*. <http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>

⁸ OECD/DAC (2008); *Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*. In Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. <http://www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf>. O estudo é citado no Relatório de Cooperação para o Desenvolvimento da OCDE de 2009, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/37/49/42400990.pdf>. Até à data, este é o estudo que fornece dados estatísticos mais recentes sobre a fragmentação da ajuda.

⁹ World Bank (2007); *Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in ODA Flows*, Washington.

O relatório compara igualmente a percentagem de ajuda total que cada doador fornece a cada um dos países parceiros, à quota de ajuda total do doador, para poder estabelecer o nível de concentração da ajuda: neste indicador, **apenas 8 dos 23 membros do CAD possuem um nível de concentração superior a 50% (sendo Portugal um deles)**. Para muitos países, a concentração geográfica é reconhecida como um objectivo, mas de difícil aplicação, uma vez que a decisão de retirar de determinado país - ou mesmo sector - não constitui um aspecto meramente técnico mas antes uma escolha com implicações políticas. Mesmo assim, alguns doadores têm desenvolvido esforços recentes para limitarem a sua lista de países prioritários, como é o caso da França, Suécia, Alemanha, Holanda e Reino Unido¹⁰.

A **avaliação da implementação da Declaração de Paris (2008)**¹¹ e o **Compêndio de Boas Práticas na Divisão de Trabalho (2008)**¹² evidenciam alguns exemplos considerados positivos: de cooperação delegada (correntes, p.ex., entre os países do Norte da Europa¹³), de estratégias conjuntas de ajuda (Gana, Tanzânia, Uganda, Zâmbia) e de planos de acção de harmonização e eficácia da ajuda, bem como o aumento das práticas de ajuda ao orçamento ou sectorial. Alguns doadores criaram políticas para aumentar e coordenar o apoio orçamental e sectorial - como a Finlândia, o Reino Unido ou a própria CE - enquanto outros estabeleceram tectos relativamente ao apoio orçamental (p. ex., a Dinamarca).

As avaliações efectuadas pelo CAD desde 2005 demonstram igualmente que vários países elaboraram **planos de acção específicos para melhorar a eficácia da ajuda (incluindo Portugal, em 2006 e 2009)**, mas salientam que a sua implementação engloba um vasto leque de desafios, uma vez que o ajustamento dos sistemas de ajuda pode implicar alterações substanciais no quadro institucional - descentralização, alterações nos recursos humanos - e de implementação da ajuda - modalidades da ajuda, coordenação com outros doadores, previsibilidade dos fluxos, etc. A divisão de tarefas em matéria de desenvolvimento é, portanto, um **processo de longo prazo**, a implementar de forma faseada.

Do lado dos doadores, isto implica o alinhamento com as estratégias nacionais do país, o apoio à capacitação do país parceiro no processo de divisão do trabalho (DdT) e o respeito pelas decisões do país parceiro, ao qual compete a palavra final neste processo. Implica igualmente a existência de equipas reforçadas no terreno, com mandato flexível que assegure a sua capacidade negocial e a adaptação à situação local. *Nos países parceiros*, torna-se necessário que estes assumam a coordenação de doadores e a divisão de trabalho como uma questão importante na sua agenda de desenvolvimento e que invistam no reforço das suas capacidades, para que possam liderar o processo de forma efectiva. A realidade tem demonstrado que, enquanto alguns países fizeram da Declaração de Paris uma prioridade nacional e advogam o cumprimento dos seus princípios por parte dos doadores - como é o caso de Moçambique - outros não possuem capacidades de liderar o processo, ou enfrentam desafios complexos derivados de situações de fragilidade e/ou conflito, que lhes motivam outras prioridades.

¹⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008); *The EU - a global partner for development: Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond*. Commission Staff Working Paper, Brussels, p.28.

¹¹ *Eficácia Da Ajuda: Relatório sobre o Progresso Registado na Implementação da Declaração de Paris*, 2008 <http://www.oecd.org/dataoecd/59/17/41202845.pdf>

¹² DAC/OCDE; EUROPEAN COMMISSION (2008); *Compendium on Good Practices on Division of Labour*. Input to the HLF Meeting in Accra, September 2008. <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/doldraftreport010508.pdf>

¹³ Os países do Grupo *Nordic Plus* - Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia, Irlanda, Holanda e Reino Unido - adoptaram, em Novembro de 2005, os Princípios de Complementaridade e, em Outubro de 2006, o Guia Prático para a Cooperação Delegada.

1.2. A Divisão de Trabalho no seio da União Europeia

“In an increasingly crowded and fragmented development arena, and after years of reform commitments, both the successful impact and the legitimacy of donors’ policies are at stake. The EU Code of Conduct can help drive worldwide progress in aid effectiveness and move towards a division of labour, creating the political space and building on the resources to make it feasible”.

In A Division of Labour in Development: EU Initiative, Global Influence¹⁴

A procura de uma maior **coordenação, complementaridade e coerência (“3C”)** na actuação externa da UE não é um objectivo novo, uma vez que foram adoptados pelo Tratado de Maastricht, em 1992, como princípios orientadores de melhoria da eficácia da ajuda da Comunidade Europeia e dos Estados-Membros. O **Consenso Europeu em matéria de Desenvolvimento**, aprovado em 2005, confere um impulso decisivo a estas questões, adoptando um quadro de princípios comuns para os Estados-Membros (EM) e para a Comissão nesta área política. O debate prosseguiu através do Pacote da CE sobre Eficácia da Ajuda, constituído por três Comunicações da Comissão e adoptado no início de 2007¹⁵. Esta matéria foi posteriormente abordada de forma particular pelas presidências finlandesa e alemã da UE (segundo semestre de 2006 e primeiro de 2007), culminando na adopção de um **“Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento”**, em Maio de 2007¹⁶.

Sendo o maior doador mundial no seu conjunto (CE + EM) e tendo uma presença global, a União Europeia tem **responsabilidades** particulares relativamente à eficácia da ajuda. Nos últimos anos, tem-se assumido como um dos líderes do processo ao nível internacional, inserindo os princípios da Declaração de Paris nas agendas internacionais de desenvolvimento e defendendo a harmonização e divisão de trabalho entre doadores nos principais fóruns internacionais, como ilustram recentemente o Fórum de Alto Nível de Acra e a Conferência de Doha (2008)¹⁷.

O Código foi complementado, ao nível europeu, por outras medidas que favorecem a coordenação e complementaridade, nomeadamente a alteração de procedimentos de forma a permitir à CE e aos EM co-financiar programas de desenvolvimento. A UE publicou, em 2007 e 2009, relatórios sobre a **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD)**¹⁸, evidenciando preocupações ao nível da formulação e interligação de políticas sectoriais; e o **Tratado de Lisboa** introduzirá a complementaridade e a eficiência da acção da União como objectivo específico da sua actuação externa.

¹⁴ Dawn Riebeling, August 2008 <http://weca.files.wordpress.com/2008/08/dawn-riebeling-article-on-division-of-labor.doc>

¹⁵ “*Delivering more, faster and better*” (COM(2006)87), “*Financing for Development and Aid Effectiveness*” (COM(2006)85) e “*A Joint Programming Framework*” (COM(2006)88).

¹⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007); *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*. Communication from the Commission, COM (2007)72 final, 28/02/2007. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:EN:PDF>

¹⁷ Ver, por exemplo, COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008); *The EU - a global partner for development: Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond*. Commission Staff Working Paper, Brussels SEC(2008) 435; e COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008); *Third High Level Forum on Aid Effectiveness - Guidelines for the participation of the European Union*. 11592/08, Brussels, 11/07/2008

¹⁸ *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, Disponível em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_EN.pdf

O Código de Conduta estabelece como principais **orientações** que: (i) a liderança e apropriação do processo cabem, em primeiro lugar, ao governo do país parceiro; se tal não existir, a UE deve promover essa liderança e apropriação, e (ii) a DdT não deve ser implementada à custa de qualquer diminuição dos fluxos de ajuda ou da previsibilidade da mesma. Os 11 princípios ambiciosos do documento - ver Anexo 1 - requerem uma coordenação efectiva entre os doadores europeus e implicam a delegação de autoridade e competências entre EM e/ou com a CE. É um documento dinâmico, em que deve ser tida em consideração a situação específica de cada país parceiro, assumindo um **cariz voluntário e auto-regulador**.

O **EU Toolkit** (2008)¹⁹ identifica os **possíveis benefícios da DdT para os países parceiros**, incluindo menores custos de transacção e diminuição do fardo administrativo; uma ligação mais racional entre o apoio dos doadores e as prioridades/necessidades do país em cada sector; melhor planeamento e orientação para a obtenção de resultados, transitando da condicionalidade política para princípios e resultados mutuamente acordados; procedimentos simplificados (análises, monitorização e avaliação conjunta doadores/parceiro); maior previsibilidade dos fluxos da ajuda e mais transparência no financiamento dos sectores; melhor utilização dos recursos, evitando duplicações e esforços contraditórios.

As conclusões preliminares da monitorização da “**EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity**”²⁰ (na qual Moçambique foi um dos países participantes) apontam para progressos consideráveis na fase do mapeamento de doadores, mas para resultados mistos no que respeita à utilização da cooperação delegada ou na realização de avaliações das vantagens comparativas dos doadores, e para resultados ainda muito tímidos no que respeita à reprogramação da ajuda. Na maior parte dos casos, a concentração sectorial foi impulsionada pelo início de um mecanismo de programação conjunta, como é o caso da revisão da estratégia do país parceiro (p. ex. o Plano de Acção em Madagáscar) ou do desenvolvimento de Estratégias de Assistência Conjunta (Gana, Zâmbia, Uganda, Tanzânia, Moçambique, Mali).

Revisões recentes das experiências ao nível dos países, baseada em contribuições de alguns EM e em alguns países parceiros²¹, referem diversos **desafios** comuns neste processo, nomeadamente:

- Falta de apropriação do Governo do país parceiro²², o que atrasa as iniciativas de divisão de trabalho e prejudica a credibilidade de todo o processo;
- Relutância e lentidão dos doadores em retirarem de sectores considerados atractivos e em passarem de uma programação interna e individual para um processo mais conjunto (uma vez que a cultura institucional prevalecente ainda privilegia uma actuação isolada);
- Possibilidade de fricção entre a agenda de harmonização dos doadores, por um lado, e o alinhamento com as prioridades de desenvolvimento do país parceiro, por outro;

¹⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008); *EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*, October 2008. De salientar que o Código de Conduta e o Toolkit abrangem apenas a APD governamental e os governos dos países parceiros, não englobando os actores da sociedade civil.

²⁰ EU (2009); *EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity: Monitoring Report*. A Product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity. http://www.dev-practitioners.eu/fileadmin/Redaktion/GroupsFolders/Division_of_Labour/Report_DoL_Monitoring_Update.pdf

²¹ ECDPM (2008); *Division of Labour and the Implementation of the EU Code of Conduct: A Rapid review of Country-level experience based on contributions of selected EU donors*. Draft, March 2008; e EU (2009); *EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity: Monitoring Report*.

²² Existem várias razões para esta falta de apropriação: apreensão de alguns países parceiros pela retirada de doadores de alguns sectores que podem não ter financiamento suficiente; descoordenação interna ou divergência de posições entre os Ministérios das Finanças/Planeamento e os ministérios sectoriais; preocupação que o processo resulte num maior poder de influência dos doadores actuando em bloco; falta de capacidade institucional para se envolverem activamente na coordenação dos doadores. As preocupações dos países parceiros devem, assim, ser abordadas de forma mais sistemática e profunda pelos doadores.

- Capacidades limitadas dos doadores - em alguns sectores é complicado encontrar doadores que manifestem vontade e tenham a capacidade necessária para liderar o diálogo sectorial em nome da comunidade doadora.
- Clarificação insuficiente, em vários países, sobre o que constitui um sector;
- Constrangimentos legais e institucionais/administrativos, em alguns países, que impedem os doadores de se envolverem em acordos de cooperação delegada ou “parcerias silenciosas” ou dificultam a realização de missões e relatórios conjuntos (o que não é o caso de Portugal);
- Necessidade de uma descentralização e uma reorganização de recursos financeiros e humanos que demoram tempo a implementar.

O Código salienta a necessidade de uma atenção especial para a problemática dos **países “órfãos da ajuda” e para os países em situação de fragilidade**. Nestes, mais do que os benefícios da coordenação entre doadores, é importante ter em consideração os custos da inexistência dessa coordenação, uma vez que podem perpetuar as causas da fragilidade e serem até promotores de instabilidade. No entanto, para além de assumir um compromisso claro para com estes países, não se identificam meios de redireccionar a ajuda para os países marginalizados, nem como assegurar que esta tem o maior impacto positivo possível. Redireccionar fundos para esses países pode sobrecarregar ainda mais estruturas frágeis, ou que não têm capacidade de absorção, pelo que é necessário um planeamento mais cuidado e direccionado da ajuda. Da mesma forma, não estão claras as ligações entre as estratégias de actuação da UE em Estados Frágeis²³ e a implementação, na prática, da DdT nestes Estados. A auto-avaliação realizada pelos doadores, nomeadamente aqueles que têm relações de cooperação privilegiadas com países em situação de fragilidade (como é o caso de Portugal) pode ajudar a identificar os instrumentos para operacionalizar as estratégias e melhorar a eficácia da ajuda nestes contextos.

Os progressos no âmbito da DdT parecem ser maiores em países com maior fragmentação da ajuda do que em países com menos doadores ou agências de desenvolvimento presentes. Isto porque a harmonização e a complementaridade tendem a ser menos importantes em países que recebem menores fluxos de ajuda ou onde a maior parte dos sectores tem menos de 5 doadores activos. Os incentivos são menores - menos doadores, grandes necessidades - e frequentemente não é possível assegurar uma apropriação local do processo. Assim, é importante ter em consideração que não se deve iniciar um processo de DdT apenas pelo exercício em si, ou que este não se torne num exercício burocratizado à custa da própria eficácia da ajuda.

Neste âmbito, o Código de Conduta refere expressamente que, num número limitado de casos, quando os doadores são confrontados com uma redução significativa da cobertura sectorial, podem intervir num maior número de sectores tendo em conta as perspectivas do país parceiros e as questões negligenciadas/importantes nesse contexto específico. Este pode ser o caso em países apoiados por poucos doadores, que têm um vasto leque de necessidades dispersas por numerosos sectores, tais como países em situação de fragilidade e/ou em situação de pós-conflito²⁴.

É, portanto, fundamental que os esforços da UE neste processo sejam integrados numa **perspectiva mais abrangente** de revisão do quadro da ajuda internacional, de promoção da eficácia da ajuda e

²³ Council conclusions on EU response to situations of fragility, General Affairs and External Relations Council, 19 November 2007 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/07/st15/st15118.fr07.pdf>, Communication from the Commission, 25 October 2007: *Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace* (COM(2007) 643 final) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0643:FIN:EN:PDF>

²⁴ *EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*, October 2008, p. 13.

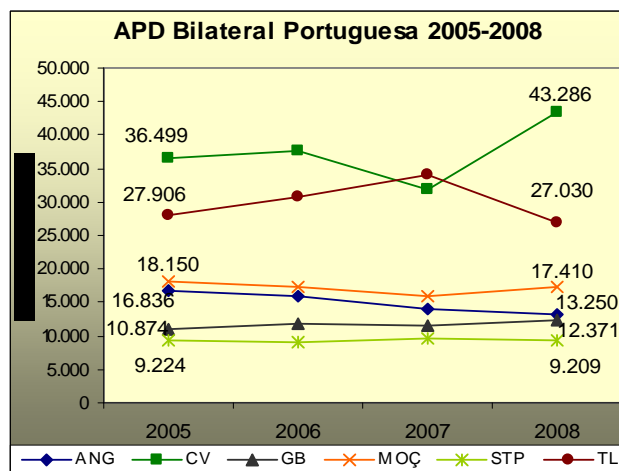
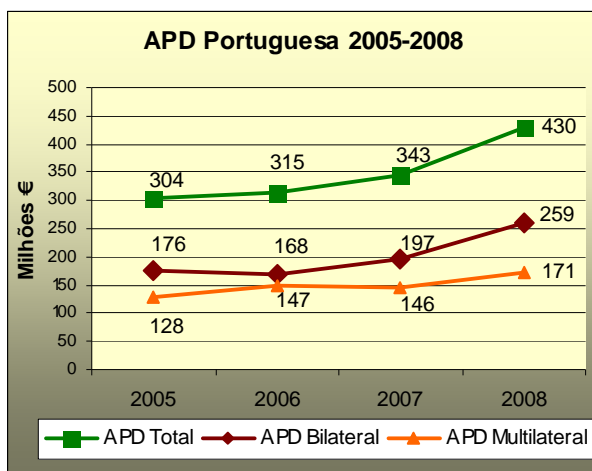
do desenvolvimento, em todos os países parceiros. Só desta forma a coordenação intra-UE poderá ser um meio para atingir uma política europeia de desenvolvimento mais coerente e complementar. Ao nível dos EM, é também necessário ter em conta a existência de interesses político-estratégicos e de relações multifacetadas entre os doadores e os países parceiros, não se devendo encarar a DdT apenas como um aspecto técnico dos modelos de cooperação.

1.3. A Cooperação Portuguesa

1.3.1. Breve Resumo das Características e Tendências

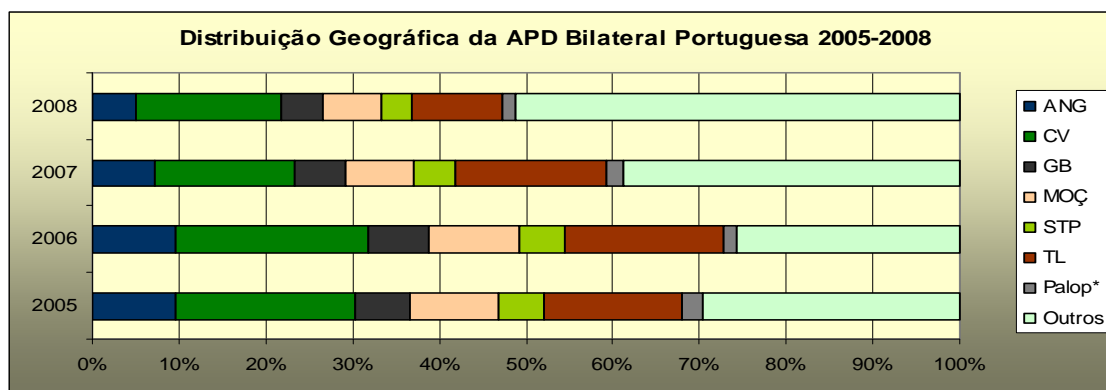
A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa tem vindo a registar, desde 2005, um aumento de volume de ajuda que, embora derive de uma evolução tímida, tem sido continuado e positivo. Em 2008, Portugal atingiu os 0,27% do RNB, subindo de 0,22% em 2007, o que representa mais 86 milhões de euros líquidos. A CP está ainda aquém das metas acordadas internacionalmente, em grande parte devido à actual conjuntura de controlo do défice público e de crise internacional. Foi estabelecida para 2010 uma meta intermédia de 0,34% no rácio APD/RNB, mantendo o compromisso de 0,7% em 2015.

A Cooperação Portuguesa canaliza a maior parte da sua ajuda externa bilateralmente (60,2% em 2008), embora se verifique, especialmente nos últimos dois anos, um esforço importante de aumento das contribuições multilaterais. A grande parcela da ajuda multilateral destina-se a contribuições para a UE, por via do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e para o Orçamento da Comissão Europeia de ajuda externa (que financia os países em desenvolvimento não contemplados pelo FED).



Em termos **geográficos**, a APD portuguesa está centralizada num conjunto relativamente pequeno de países, destacando-se os países da África Lusófona e Timor-Leste, os quais constituem os espaços de intervenção prioritária da cooperação. O ano de 2008 registou uma excepção pontual nesta distribuição geográfica, devido ao desembolso da linha de crédito concessional a Marrocos. Isto fez com que os PALOP e Timor-Leste representassem apenas 49% do total da APD bilateral, enquanto a média entre 2002 e 2007 se situou em 78% da APD bilateral portuguesa.

Portugal é um dos países do CAD com maior concentração geográfica tendo, em média, cerca de dez países de concentração (num total médio de vinte países parceiros). Para além dos seis países prioritários, os maiores beneficiários reflectem os compromissos internacionais de Portugal no que respeita à ajuda humanitária e manutenção da paz (Afeganistão, Bósnia-Herzegovina e outras repúblicas da ex-Jugoslávia, Líbano).



* Projectos conjuntos PALOP ou não especificados. Fonte: IPAD

De acordo com a classificação das Nações Unidas, os seis países principais destinatários da APD portuguesa nas últimas décadas são considerados **Países Menos Avançados (PMA)**, à excepção de Cabo Verde, que se tornou no segundo PMA a atingir a graduação para país de rendimento médio, em 2008. Deste modo, mais de 50% do rácio total APD/RNB foi, em 2007, destinado a PMA.

Outra categoria que merece uma semelhante atenção é a dos **Pequenos Estados Insulares**, com necessidades específicas e sujeitos a uma situação de maior vulnerabilidade (três dos principais destinatários da APD portuguesa inserem-se nesta categoria).

Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste são países em **situação de pós-conflito** e também de grande **fragilidade** institucional, merecendo uma atenção especial por parte da cooperação portuguesa. Neste sentido, Portugal tem tentado chamar a atenção internacional para estas matérias, tendo eleito os países em situação de fragilidade como um dos temas prioritários da presidência da UE, no segundo semestre de 2007 (no final da qual foi adoptada pela UE uma decisão do Conselho sobre a actuação nestas situações²⁵), e procurando desenvolver estratégias específicas que correspondam à complexidade dos desafios nestes países.

Outra nota de relevo é o facto de os principais beneficiários da APD bilateral portuguesa se localizarem na **África Subsaariana**, à excepção de Timor-Leste. Entre 2002 e 2007, a sub-região recebeu, em média, mais de 50% da APD bilateral portuguesa. Com a ajuda concessional a Marrocos em 2008, esta percentagem desceu, mas 66% da ajuda portuguesa continuou a ser destinada ao continente africano, o que ultrapassa significativamente a média do CAD.

Principais Beneficiários da APD Portuguesa	Região: África Subsaariana	País Menos Avançado (PMA)	Índice de Desenvolv. Humano Baixo (PNUD)	Estado em situação de fragilidade**	Estado em situação de Pós-conflito*	Estado Insular
ANGOLA	X	X	X	X	X	
CABO VERDE	X					X
GUINÉ-BISSAU	X	X	X	X	X	
MOÇAMBIQUE	X	X	X			
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	X	X		X		X
TIMOR-LESTE		X	X	X	X	X

* Considera-se pós-conflito se tiver ocorrido um conflito violento nos últimos 10 anos.

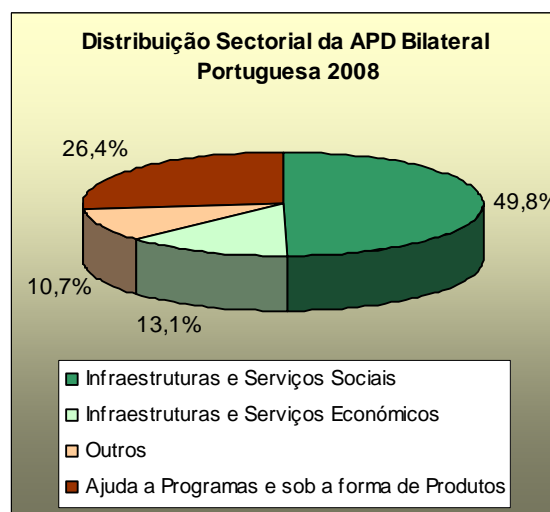
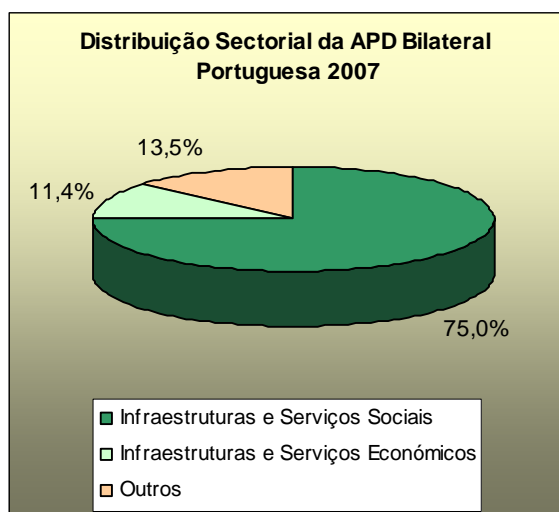
** Classificação Banco Mundial, 2007.²⁶

²⁵ Conclusões do Conselho sobre uma resposta da UE a situações de fragilidade. Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas - 19 de Novembro 2007. Disponível em <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/6002E8D4-02B0-46ED-8ACA-3FB8A85A2494/0/97177.pdf>

²⁶ A lista do Banco Mundial pode ser consultada em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:21389974-pagePK:51236175-piPK:437394-theSitePK:73154,00.html>

Em termos **sectoriais**, a APD portuguesa tem registado na última década uma concentração no agrupamento “Infra-estruturas e Serviços Sociais”, sendo que, dentro deste, os sectores com maior representatividade são a **Educação** (50,4 milhões de euros em 2008) e o **apoio ao Governo** (56,1 milhões), que reflecte o peso dos programas de capacitação institucional em diversas áreas da Administração pública e outros órgãos do Estado. O aumento da percentagem dedicada à “ajuda a programas e sob a forma de produtos” decorre do crédito concessional já referido e não representa uma diminuição nos valores absolutos para a educação e capacitação institucional.

As prioridades sectoriais da CP têm vindo a ser racionalizadas, nos últimos anos, de acordo com dois critérios fundamentais: por um lado, com as necessidades e prioridades dos países parceiros e, por outro, com as mais-valias específicas da CP, em grande medida decorrentes da língua, dos laços históricos e das semelhanças nas matrizes jurídico-institucionais (*ver Vantagens Comparativas*).



1.3.2. O aumento da eficácia da ajuda na Cooperação Portuguesa

A eficácia da ajuda é expressamente reconhecida como uma **prioridade** da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, tal como estabelecido no documento orientador “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”²⁷ (2005). No entanto, o documento reconhece igualmente que “a tradição de descentralização orçamental da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas, constitui um obstáculo maior à racionalidade, à eficiência e à eficácia da Cooperação Portuguesa”, uma vez que intervêm na CP uma multiplicidade de actores. Enquanto a grande vantagem deste sistema reside na capacidade de promover um maior aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de acções desenvolvidas pelos vários agentes, reconhece-se igualmente que dificulta a concentração sectorial. Desta forma, está em curso o reforço do IPAD enquanto organismo coordenador da CP²⁸.

²⁷ COOPERAÇÃO PORTUGUESA (2005); *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.

http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf

²⁸ A política de Cooperação Portuguesa e de Ajuda Pública ao Desenvolvimento é coordenada, supervisionada e dirigida, desde Janeiro de 2003, pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (www.ipad.mne.gov.pt). O IPAD tem por missão propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na sua execução. Diversos Ministérios têm uma contribuição sectorial específica na cooperação para o desenvolvimento, como é o caso do

Nos últimos anos têm-se registado alterações organizativas e institucionais importantes na CP, no sentido de racionalizar recursos, aumentar a coordenação interna da cooperação, implementar uma gestão mais baseada nos resultados e aumentar a eficácia da cooperação no geral, de acordo com os princípios subscritos na Declaração de Paris. Entre os **progressos mais significativos** salientam-se:

- **Elaboração e acompanhamento de um Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda**²⁹

A Cooperação Portuguesa elaborou, em 2006, o primeiro Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda, de acordo com as dimensões da Declaração de Paris e que se traduz num conjunto de 33 medidas em realização, cujo progresso foi monitorizado em 2008³⁰. O Relatório de Progresso salienta que 20 medidas registaram progressos claros. Os relatórios internacionais de avaliação da implementação da Declaração de Paris salientam que os maiores progressos da Cooperação Portuguesa dizem respeito ao Alinhamento³¹. Em Dezembro de 2009 foi elaborado um novo Plano de Acção que estabelece as principais acções a empreender pela CP nesta área até 2011, altura do IV Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda (*ver anexo 2*).

- **Alinhamento e Harmonização dos instrumentos de Planeamento**

Portugal adoptou, em 2006, uma nova estratégia para os seus **Programas Indicativos de Cooperação - PIC** (documentos estratégicos plurianuais que guiam a Cooperação Portuguesa com os seus principais parceiros), de acordo com o *Quadro Comum da UE para os Programas de Estratégia por País*. Este procura, essencialmente, instituir um formato comum em linha com o quadro de programação, segundo objectivos comuns estabelecidos nas *Linhas de Orientação para os PIC*. Esta medida representa, igualmente, um investimento na previsibilidade da ajuda - 93% da ajuda concedida em 2007 representou ajuda programada (CPA - *Country Programmable Aid*), muito acima da média do CAD (57%)³².

Os PIC passaram ser documentos únicos, tendo sido eliminada a negociação anual de PAC (Planos Anuais de Cooperação), de forma a maximizar recursos e apostar numa programação plurianual. Os PIC alinham, em termos temporais, com a programação dos países parceiros para os seus Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (normalmente 3 ou 4 anos).

- **Maior concentração sectorial**

A concentração sectorial da ajuda portuguesa é dificultada pela profusão de intervenientes e pelos laços de proximidade entre instituições homólogas, o que resulta normalmente numa profusão de projectos em diversas áreas. Este é um aspecto que, não obstante ter evidentes desvantagens no quadro da maximização dos recursos, deve ser perspectivado no contexto da dimensão única e multifacetada do relacionamento entre Portugal e os seis países prioritários da sua cooperação.

Na elaboração dos últimos PIC houve uma clara preocupação de, por um lado, concluir grande parte de pequenos projectos ainda em curso e, por outro, reorganizar os programas de cooperação de forma a torná-los mais coesos e integrados segundo uma lógica de eixos prioritários de actuação, permitindo, em suma, um reforço da concentração. Um exemplo claro

Ministério das Finanças, do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, do Ministério da Defesa ou do Ministério da Administração Interna.

²⁹ Junho 2006, <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/planoeficaciaajuda.pdf>

³⁰ IPAD (2008); *Relatório de Progresso 2008: Eficácia da Ajuda*.
http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Rel_Eficacia_Ajuda_Jul2008.pdf

³¹ O relatório de avaliação de progresso na implementação da Declaração de Paris (2008) evidencia que Portugal regista melhores resultados **especialmente no objectivo 4** - Reforçar o desenvolvimento das capacidades através dum apoio coordenado -, **5A**- Utilização dos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas - e **5B** Utilização dos sistemas nacionais de aprovisionamento (*procurement*) -, onde regista valores mais positivos do que a maioria dos países da UE.

³² OECD/DAC (2009); *Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009-2011*, p.11.

desta racionalização é a aposta em programas-quadro, integrados e plurianuais, no âmbito da capacitação institucional, para maximizar os impactos das formações e assistências técnicas desenvolvidas (p. ex. Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas - PICATFin, existentes com Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe). Em termos de enquadramento sectorial, está em curso a formulação interna de estratégias sectoriais nas áreas da Educação, Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Rural.

- **Investimento na Previsibilidade da Ajuda**

A CP tem investido, de forma mais sistemática, na contabilização e programação da ajuda. Por um lado, a criação do programa orçamental integrado (PO-05) veio permitir, pela primeira vez, obter um panorama geral e abrangente sobre os fundos da cooperação. Um dos avanços positivos é a elaboração de um **Programa-Piloto para a Cooperação**, que será experimentado como um programa plurianual, com metas e objectivos claros. Por outro lado, o registo dos desembolsos por país e sector tem permitido à CP fornecer informação detalhada e atempada aos sistemas dos governos parceiros, como é o caso da base de dados ODAMAZ em Moçambique.

- **Gestão centrada nos resultados e cultura de avaliação**

Tem-se assistido à adopção de novas normas e procedimentos internos que permitiram melhorar qualitativamente as informações sobre os projectos/programas de cooperação e, conseqüentemente, o acompanhamento da sua execução. Ao nível da avaliação, estabeleceram-se documentos de enquadramento e orientação, implementou-se uma cultura de avaliação regular dos PIC, realizaram-se avaliações sectoriais em vários países e conceberam-se indicadores de avaliação dos programas de cooperação. Portugal tem participado igualmente em algumas avaliações conjuntas, no âmbito da UE e do CAD. A CP pretende actualmente passar ao nível seguinte, de realização de avaliações conjuntas com os países parceiros e outros doadores e de maior utilização dos indicadores formulados no âmbito das estratégias dos países parceiros.

- **Implementação de novas modalidades da ajuda**

A CP tem procurado adoptar, sempre que possível, modalidades de ajuda que utilizam os sistemas dos países parceiros e funcionam como factores de apropriação do desenvolvimento, como é o caso do apoio orçamental e sectorial. O apoio ao orçamento geral foi adoptado desde 2002 para Timor-Leste (até 2009), em 2004 para Moçambique e em 2008 para Cabo Verde. Desde 2008 Portugal presta igualmente apoio sectorial a Moçambique, no quadro da Educação³³ e no Fundo Sectorial da Estatística no mesmo país.

- **Reforço das estruturas no terreno**

As estruturas da cooperação portuguesa no terreno têm vindo a ser reforçadas em número de recursos humanos (Moçambique, Guiné-Bissau, Timor-Leste). Considera-se importante que, por um lado, este processo continue a ser reforçado através de recursos humanos especializados (p. ex. para gestão de determinados projectos) e/ou consultores externos para questões específicas (como a ajuda ao orçamento) e, por outro lado, que a descentralização se materialize numa maior transferência de competências e poder negocial/de decisão para as estruturas locais, uma vez que estas estão melhor posicionadas para fazer avançar a coordenação e harmonização entre doadores.

- **Enfoque na fragilidade do Estado**

Como referido anteriormente, vários dos principais destinatários da APD portuguesa encontram-se numa situação de pós-conflito e/ou de fragilidade. São países com estruturas governativas e

³³ FASE - Fundo de Apoio ao Sector da Educação.

instituições débeis, com constrangimentos ao nível das capacidades administrativas e de gestão do seu desenvolvimento. Assim, a abordagem da Declaração de Paris tem necessariamente de ser adaptada a estes contextos.

A melhoria da apropriação destes países passa, em grande medida, pelo apoio à consolidação do Estado de direito, ao funcionamento efectivo das instituições e ao reforço das estruturas democráticas, pelo que estas áreas se têm assumido com prioritárias da APD bilateral portuguesa. Parte do sucesso da actuação nestes Estados deriva de uma melhor articulação entre diferentes agentes e instrumentos, nomeadamente os que actuam na área da segurança e do desenvolvimento, pelo que Portugal aprovou, em 2009, um Documento de Estratégia de interligação entre as duas áreas, em operacionalização³⁴.

Simultaneamente, Portugal tem trabalhado em conjunto com outros doadores e instituições multilaterais (especialmente CAD-OCDE e UE) para a formulação de estratégias e políticas que tenham em devida consideração as necessidades específicas destes países. Relativamente às questões de coordenação e de eficácia da ajuda, estudos apontam para: a importância de planear a incerteza através de análises profundas conjuntas e de cenários alternativos; para a necessidade de modalidades flexíveis de ajuda, que possam ser reorientadas consoante a evolução do contexto; e para a necessidade de ter um envolvimento de longo prazo³⁵. Neste âmbito, a CP tem investido em programas plurianuais que permitam uma maior previsibilidade da ajuda.

São de salientar alguns **exemplos** concretos que ilustram o **progresso relativamente aos esforços portugueses para uma maior eficácia da ajuda** (exemplos seleccionados):

- *Modalidades da ajuda*: ajuda orçamental a Moçambique, Timor-Leste e Cabo Verde, ajuda sectorial na Educação e na Estatística em Moçambique³⁶.
- *Coordenação*: na Guiné-Bissau, Portugal participa no “Grupo de Parceiros”, criado entre os principais doadores, assumindo a coordenação do subgrupo sobre Desenvolvimento Humano; a CP participa nos grupos de trabalho sectoriais da ajuda ao orçamento moçambicano que correspondem às suas prioridades sectoriais (nomeadamente a Educação, liderando um dos subgrupos); Portugal promove e participa em reuniões regulares de coordenação em Cabo Verde e Timor-Leste; a CP desempenhou um papel importante para a criação de um Comité de Coordenação da Ajuda em São Tomé e Príncipe e é *chef-de-file* em dois dos três grupos de coordenação de doadores instituídos recentemente sob coordenação geral do PNUD.
- *Programas Conjuntos*: referindo apenas exemplos recentes, saliente-se que, em Timor, foram assinados Memorandos entre o IPAD e a AusAID e entre o IPAD e a cooperação espanhola, com vista a futuras intervenções conjuntas no país; em Cabo Verde, uma subvenção atribuída ao IPAD com financiamento de Portugal, CE e Espanha está a ser utilizada para o Projecto de Reforço da Capacidade de Cabo Verde na Gestão da Migração Laboral e de Retorno; um programa conjunto conta com uma gestão delegada na Cooperação Portuguesa: o Programa de Reforma do Sector de Segurança em Moçambique, a implementar no triénio 2010-2012, com a participação da CE.

³⁴ Estratégia Nacional para a Segurança e Desenvolvimento, Julho 2009.

http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MNE/Programas_e_Dossiers/Pages/20090826_MENE_Prog_Est_Seguranca_Desenvolvimento.aspx

³⁵ Ver, p. ex. OPM/IDL (2008); Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Thematic Study - The applicability of the Paris Declaration in fragile and conflict-affected situations.

<http://www.theidgroup.com/documents/TheApplicationoftheParisDeclarationinFragileandConflictAffectedSituations.pdf>

³⁶ Realizou-se igualmente uma ajuda orçamental à Guiné-Bissau, mas apenas com carácter pontual, para o cumprimento de compromissos por parte do Governo guineense.

- *Integração em programas multilaterais:* A cooperação técnico-policial na Guiné-Bissau está integrada no Programa da UNODC de combate ao tráfico de droga no país; a CP participa no Programa de descentralização em Angola, promovido pelo PNUD; participa igualmente em projectos no sector da Justiça e no *Trust Fund* de Governação Democrática, em Timor-Leste (PNUD), bem como num projecto de reforço das capacidades e apoio à reforma legal do sistema prisional em Moçambique, no âmbito do referido Trust Fund do PNUD.
- *Prestação de contas mútua:* Portugal participa em exercícios conjuntos como o Quadro de Avaliação de Desempenho (*Performance Assessment Framework* - PAF) existente em Moçambique no quadro do Grupo de Apoio ao Orçamento (G-19).

Na actuação da CP, o contacto bilateral com o país parceiro é normalmente a opção predominante, até em resultado das relações privilegiadas que mantém com os países parceiros. Não obstante, nos seis países prioritários da ajuda ao desenvolvimento, a CP pretende igualmente interligar a sua actuação bilateral com programas multilaterais que forneçam um quadro mais abrangente de apoio a estes países. É o caso do **Programa Indicativo Regional PALOP II**³⁷, recentemente prorrogado para incluir Timor-Leste e integrar os 3 projectos em curso. Portugal participou, até 2009, através de diversas contribuições, em programas de reforço da Administração pública e de capacitação institucional (p. ex. na área da Justiça), sendo uma das preocupações da CP assegurar que o trabalho iniciado e os impactos positivos destas acções não se percam nesta nova fase. A **Iniciativa Governação (IG) PALOP e Timor-Leste**, criada pela Comissão Europeia no âmbito do 10º FED, abre perspectivas a essa continuidade, permitindo a implementação dos projectos existentes no PIR PALOP (p. ex. na área da Justiça), nomeadamente através de cooperação delegada da gestão dos mesmos na Cooperação Portuguesa. É, também, o caso do Projecto de apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos dos PALOP e Timor-Leste, que tem como objectivos a apropriação e capacitação institucional daqueles países, através de programas de formação de funcionários e da reforma das administrações públicas, áreas em que a CP tem mais-valias importantes.

No quadro da **Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)**³⁸, pretende-se igualmente aumentar a cooperação conjunta e investir em projectos mais estruturantes e sustentáveis, para responder a necessidades e prioridades comuns dos países que a constituem. Neste sentido, foi aprovado em 2009 o documento “Cooperação na CPLP - uma Visão Estratégica de Cooperação Pós-Bissau”, que permitirá a preparação do II Plano Indicativo de Cooperação da CPLP (PIC) para o período 2010-2012³⁹.

³⁷ Programa que se insere no âmbito da cooperação entre a UE e os países ACP, que tem por objectivo contribuir para modernização e desenvolvimento de um grupo regional específico, os PALOP, através da valorização das suas especificidades e do seu património económico, institucional, histórico, social e cultural comum, reforçando em simultâneo a integração regional. A CE financiou dois Programas Indicativos Regionais: PIR-PALOP I (1992) e II (1997). A Cooperação entre os PALOP e a CE continua no quadro do 10º FED para o período 2008-2013 com a integração de Timor-Leste neste quadro de cooperação (ver Memorando de Entendimento em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Memorandum-of-understanding-EC-PALOP_pt.pdf).

³⁸ Estados-Membros: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste. (<http://www.cplp.org>) A CPLP e a CE assinaram, em 2007, um memorando de entendimento, disponível em http://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000040063&line_number=0001&service_type=MEDIA.

³⁹ A CPLP aprovou em Bissau, em Julho de 2006, a Estratégia Geral de Cooperação da CPLP. A XIV Reunião do Conselho de Ministros da CPLP, realizada a 20 de Julho de 2009, considerou justificada a necessidade da CPLP procurar incrementar o seu nível de desempenho em matéria de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente orientando a sua intervenção para uma estratégia baseada em resultados, tendo, nesse sentido, aprovado este documento (disponível em http://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2fFiles%2fFiler%2fcplp%2fCMNE%2fXIV_Praia09%2ffinais%2fCooperacao_naCPLPposBissau_XIXREPFPC_PT_BR.pdf).

1.3.3. Vantagens Comparativas

No âmbito europeu, a Cooperação Portuguesa está entre as que têm realizado maior esforço de concentração geográfica e sectorial, particularmente no último quadro temporal de programação. Em seguida, analisam-se e justificam-se as escolhas efectuadas.

a) Vantagens segundo as escolhas geográficas (*cross-country*)

Os países de língua oficial portuguesa, sobretudo os PALOP e Timor-Leste, são espaços de intervenção prioritária da Cooperação Portuguesa. Como referido anteriormente, Portugal está entre os países da UE com maior concentração da ajuda, registando nos últimos anos cerca de 20 países beneficiários no total, sendo que os primeiros 10 representam, em média, mais de 70% da ajuda.

**Concentração Geográfica da APD Bilateral da UE (20 anos)
Ajuda destinada aos 10 principais beneficiários, em proporção da APD total**

	1984-85	1994-95	2004-05	Média
Portugal	n.d.	59,3	73,0	66,2
Áustria	60,4	50,6	54,8	55,3
Luxemburgo	n.d.	45,1	44,0	44,6
França	38,9	45,0	39,4	41,1
Espanha	n.d.	42,4	35,8	39,1
Finlândia	48,0	38,1	31,8	39,0
Itália	37,1	41,9	29,4	36,1
Irlanda	26,3	37,5	43,0	35,6
Reino Unido	33,7	26,5	45,5	35,2
Alemanha	33,6	33,0	36,9	34,5
Dinamarca	38,3	32,7	32,3	34,4
Grécia	n.d.	n.d.	33,5	33,5
CE	40,2	26,7	32,0	33,0
Suécia	45,6	30,2	22,0	32,6
Bélgica	38,9	22,8	34,4	32,0
Países Baixos	41,0	26,9	26,0	31,3
Média da UE	40,1	37,2	38,4	38,6

	Acima da concentração média
	Concentração média
	Abaixo da concentração média

Fonte: *OECD Development Cooperation Report 2007*, in Division of labour among European donors, FRIDE, 2007

Esta concentração existe desde o início da CP e radica numa **parceria “natural”** com os países com os quais Portugal tem laços históricos e culturais incontornáveis, para além dos critérios que derivam da cooperação ser um instrumento da política externa portuguesa. Outra das razões que, neste caso, tem um impacto positivo na concentração da ajuda é o facto de Portugal ser um pequeno doador, o qual, dada a limitação dos montantes financeiros disponíveis para a cooperação, se vê obrigado a **racionalizar e otimizar os recursos**, direccionando-os para os países onde terá mais experiência e vantagens comparativas.

A concentração de grande parte da ajuda em seis países prioritários associa-se a outros factores que, sendo externos à cooperação, podem potenciar as vantagens comparativas portuguesas, nomeadamente: a presença de comunidades portuguesas importantes em alguns destes países, ou a existência de interesses económicos que correspondem a um maior investimento e presença das empresas portuguesas nestes países. A concentração geográfica da ajuda pública potencia, assim, uma maior eficácia da Cooperação Portuguesa, devendo rentabilizar, através da definição clara das prioridades sectoriais, a imagem de Portugal como parceiro credível e prioritário destes países.

Concentrando-se em países que são na sua maioria PMA e que englobam vários Estados em situação de fragilidade ou situação de pós-conflito, Portugal tem também desempenhado um papel importante em **evitar a criação ou perpetuação de órfãos da ajuda**. Isto tem sido notório no encorajamento ao envolvimento de outros parceiros, multilaterais e bilaterais, em Timor-Leste após a independência recente, ou ainda no esforço de manutenção da Guiné-Bissau nas agendas internacionais.

b) Vantagens segundo as escolhas sectoriais (*in-country* e *cross-sector*)

A definição das prioridades sectoriais radica numa intersecção entre dois factores fundamentais:

- As prioridades e necessidades expressas pelos países parceiros.

Pelo seu carácter descentralizado (envolvendo uma multiplicidade de ministérios sectoriais e entidades), a CP tem necessariamente uma definição alargada de vantagens comparativas, a qual se centra principalmente nas necessidades do país parceiro. Os Programas Indicativos de Cooperação são negociados bilateralmente entre as partes, com base nas estratégias e nas necessidades do país parceiro. Este processo é considerado globalmente muito positivo porque, sendo discutidos e aprovados em parceria com os países, isto traduz-se numa responsabilização partilhada e numa efectiva articulação com as prioridades defendidas pelos Governos nos seus planos de desenvolvimento.

A tradição de cooperação com os seis países prioritários resultou no desenvolvimento de laços que, potenciando uma maior proximidade da cooperação, resultam, por vezes, em solicitações diversas, fragmentadas e provenientes de vários sectores e/ou instituições nacionais. Por vezes, estas solicitações derivam de questões específicas que não estão cobertas por outros doadores por não se enquadrarem nos quadros de programações e/ou nos seus sectores prioritários. A flexibilidade demonstrada pela CP e a resposta a acções que são “*demand-driven*” resultou, no passado, numa profusão de projectos que podiam não corresponder, necessariamente, às suas vantagens comparativas.

- As vantagens comparativas reconhecidas da CP

Estas vantagens estão identificadas e decorrem da **língua comum** e de **matrizes administrativas e jurídico-institucionais semelhantes**, o que determina que a cooperação portuguesa possua normalmente um valor acrescentado relativamente a outros doadores no que respeita à Educação, bem como em acções de Formação e de Capacitação das estruturas estatais, em vários sectores. Estas mais-valias são derivadas das relações históricas, da língua e da experiência adquirida, sendo actualmente complementadas e potenciadas por dois elementos fundamentais: (i) um conhecimento profundo e actualizado das realidades dos seis países prioritários e (ii) um acompanhamento das tendências internacionais da cooperação para o desenvolvimento.

Estes factores de vantagem comparativa determinam, no geral - *sem prejuízo de especificações consoante a realidade de cada país parceiro (ver capítulos por país)* -, que a cooperação portuguesa registre mais-valias especialmente em duas áreas sectoriais, às quais acresce recentemente uma nova prioridade. Analisam-se, em seguida, essas três áreas prioritárias.

1. Educação

A Educação é uma prioridade sectorial da CP, reconhecida pelo documento estratégico⁴⁰ enquanto factor importante de promoção da língua portuguesa e de capacitação dos países parceiros para um desenvolvimento humano sustentável.

Reconhecendo o esforço que tem sido efectuado pelos países parceiros no que respeita à educação no ensino básico e à alfabetização da população (onde existe igualmente, em média, um maior número de doadores), a CP tem apostado na maximização das suas vantagens comparativas por via da língua e das semelhanças dos sistemas de ensino, através de duas apostas claras:

- Na capacitação e formação de professores locais, em várias disciplinas e desempenhando um papel importante no reforço dos sistemas de ensino, quer ao nível primário quer secundário (consoante as necessidades de cada país parceiro - p. ex. em Timor-Leste essa formação abrange todos os níveis de ensino, enquanto em países como Cabo Verde ou Angola está centrada no ensino secundário).
- No **ensino superior**, com uma política concertada de promoção da qualidade do ensino e no desenvolvimento de oportunidades de criação de estabelecimentos de formação públicos e/ou privados nos países lusófonos, com vista à satisfação das necessidades emergentes de formação para a sociedade global. Isto materializa-se num apoio claro às parcerias entre instituições homólogas em certas áreas de ensino (acordos entre Universidades para cursos específicos onde existem necessidades locais evidentes), no apoio institucional a estabelecimentos locais (p. ex. o apoio à criação da Universidade de Cabo Verde), e numa política de bolsas que tem sido objecto de redefinição para responder às verdadeiras necessidades de capacitação e formação dos países parceiros.

Refira-se que a **política de atribuição de bolsas e a cooperação inter-universitária** têm criado um historial de relacionamento que propicia um valor acrescentado da CP na formação de quadros qualificados, no desenvolvimento do ensino universitário e da investigação científica. Esta cooperação registou nos últimos anos um reforço evidente, abrangendo não só o envio de docentes portugueses para leccionar em diversos cursos, mas igualmente apoios à reestruturação e gestão de cursos universitários, essencialmente através das parcerias inter-universitárias decorrentes do relacionamento institucional regido por acordos existentes entre universidades portuguesas e suas congéneres. A concessão de bolsas de estudo tem vindo a abranger um novo enfoque em bolsas internas ao nível de licenciatura, de forma a evitar o fenómeno de “fuga de cérebros” e visar, antes de mais, a capacitação dos sistemas de ensino superior nos países parceiros (Angola, Cabo Verde, Moçambique). Salienta-se ainda a criação de bolsas de integração dos estudantes no âmbito da investigação científica.

No ensino técnico-profissional, apesar de as solicitações dos países parceiros apontarem para grandes necessidades, o contexto interno português não tem permitido corresponder a essa mais-valia teórica, uma vez que se verifica uma grande escassez de professores nesta área. Sempre que possível, as vantagens comparativas são materializadas no apoio a centros locais de formação profissional.

2. Boa Governação e Capacitação Institucional

A partilha de laços históricos e culturais conduziu, nos países parceiros do espaço da CPLP, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que, juntamente com a

⁴⁰ Ver *Uma Visão Estratégica Para a Cooperação Portuguesa*, pág. 27.

capacidade de diálogo e flexibilidade dos programas de formação e capacitação, favorece a capitalização das vantagens comparativas de Portugal face a outros doadores nestas áreas. Esse valor acrescentado associa-se às necessidades identificadas pelos países parceiros, uma vez que os Estados só se podem apropriar do seu desenvolvimento se tiverem “capacidades” para tal, ou seja, a capacitação é condição essencial para os países parceiros assumirem um papel de liderança ao longo do processo de desenvolvimento, em direcção a uma maior apropriação, autonomia e sustentabilidade.

Portugal tem tido uma actuação forte e relevante no campo da promoção da boa governação, em áreas-chave como o fortalecimento das administrações públicas, o sistema judicial e o reforço do Estado de direito, a gestão das finanças públicas, os processos de democratização e sistemas eleitorais, a reforma das forças de segurança e defesa. Da análise das intervenções que têm sido efectuadas e das vantagens comparativas portuguesas, ressalta que o apoio ao processo de boa governação e de reforço das capacidades deve ser encarado como um processo **continuado e de longo prazo**, pelo que são privilegiadas **intervenções estruturantes**, incluindo de parceria, de média ou longa duração e que envolvam uma componente importante de formação, para que resultem numa efectiva transferência de *know-how*. A existência de recursos humanos com grande experiência e capacidade de interlocução, bem como a flexibilidade de adaptação dos programas de capacitação institucional à realidade instável de vários países parceiros tem originado resultados muito positivos nesta vertente de actuação.

Mais recentemente, as acções de reforço da administração pública têm incluído, cada vez mais, uma vertente de incorporação de novas tecnologias da informação e comunicação (TIC), pelo que Portugal se pode vir a assumir como parceiro líder na área do **e-government** em diversos países (nomeadamente Cabo Verde e Angola).

De acordo com as recomendações da UE, Portugal procura assegurar que o desenvolvimento de capacidades, incluindo a assistência técnica, seja baseado nas necessidades identificadas pelo país parceiro e efectuada com base nas prioridades desse país, bem como integrada nos programas e estratégias nacionais. É adoptada, igualmente, uma perspectiva de longo prazo, privilegiando a execução de programas-quadro com carácter plurianual - como é o caso dos PICTAFin na área das finanças⁴¹, os programas de cooperação técnico-policial, programas de apoio à reforma da administração pública, entre outros - tendencialmente coincidentes com o horizonte temporal dos PIC. Estas são áreas onde a CP pode ter um papel de liderança, promovendo uma abordagem sectorial com outros doadores, particularmente com os da UE. Os países parceiros onde estão presentes poucos doadores nestas áreas afiguram-se como uma janela de oportunidade para ancorar as intervenções dos doadores num quadro comum de actuação conjunta (Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste).

No caso onde existem necessidades comuns evidentes, a existência de programas e quadros comuns de actuação para estes países pode constituir uma vantagem comparativa importante da cooperação entre eles - é o caso do Programa PIR-PALOP II na área do reforço da Administração Pública ou do Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários (ADSJ), no qual se insere a base LEGIS-PALOP⁴² ou, ainda, das acções de cooperação conjunta conduzidas no quadro da CPLP.

⁴¹ Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), que para o horizonte temporal 2007-2011 estão em execução em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

⁴² O Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários (ADSJ), enquadra-se dentro do programa PIR PALOP II - Sector das Instituições e Administração -, cujos beneficiários directos são os Agentes e Operadores do Sector da Justiça dos PALOP. Encontra-se na Fase II e é financiado conjuntamente pela União Europeia /FED - Fundo Europeu do Desenvolvimento e o Estado Português.

Vários dos países parceiros da CP têm estruturas/instituições frágeis, o que determina as escolhas sectoriais da cooperação, como acontece na Guiné-Bissau ou em Timor-Leste. Neste sentido, é natural que boa parte dos fluxos de ajuda sejam canalizados, para o desenvolvimento de capacidades e o reforço institucional, de forma a reforçar as suas competências para a formulação e implementação de políticas, bem como a capacidade de resposta das suas instituições. Isto é crucial para uma melhoria na apropriação (*ownership*) do desenvolvimento. Muita desta experiência da cooperação portuguesa em países afectados por conflitos e/ou países frágeis deverá ser sistematizada e aproveitada para retirar lições futuras.

Para além da Educação e da Boa Governança/Capacitação Institucional, a CP tem demonstrado possuir algumas vantagens comparativas noutros sectores, consoante o contexto específico de cada país. A **Saúde** e o **Desenvolvimento Rural** são duas áreas importantes, que derivam do facto de Portugal deter ainda um capital de conhecimento importante na área das doenças tropicais e das culturas tropicais. Relativamente a outros doadores, as mais-valias nestas áreas situam-se principalmente na educação/formação e capacitação institucional, favorecendo acções no quadro de parcerias entre instituições homólogas (p. ex. instituições de saúde para pesquisa/investigação nesta área, ou parcerias entre Universidades para formação da área do desenvolvimento rural). Na prática, isto significa que a Saúde e a Agricultura não constituem (na maior parte dos países beneficiários e tendo como ressalva a especificidade de cada país) sectores prioritários em si, estando tendencialmente **inseridos nos dois sectores prioritários** acima referidos.

3. Alterações Climáticas e Energias Renováveis

Acrescendo às vantagens comparativas tradicionais da CP (derivadas da partilha de uma história comum e da matriz jurídico-institucional), o surgimento de novos desafios globais ao desenvolvimento e a experiência recentemente adquirida por Portugal na promoção do ambiente e sustentabilidade energética através de energias renováveis origina que esta se assuma como uma nova prioridade no apoio aos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Se por um lado, estas questões preocupam crescentemente os países africanos e ameaçam a sustentabilidade dos processos de desenvolvimento, por outro lado, o desempenho de Portugal no âmbito das energias renováveis tem sido reconhecido internacionalmente, assumindo-se como um parceiro potencial dos países em desenvolvimento nestas matérias.

O empenho neste novo vector de actuação está expresso no programa do XVII Governo e traduziu-se já no anúncio de um apoio adicional de APD aos PED para fortalecer a sua resposta aos desafios ambientais. Os países africanos lusófonos (PALOP) serão os grandes beneficiários dos 36 milhões de euros que Portugal vai aplicar até 2012 no combate aos efeitos das alterações climáticas em países em desenvolvimento, pelo que se prevê que esta será uma prioridade da CP em crescimento nos próximos anos⁴³.

⁴³ Entre os projectos em estudo estão o apoio à indústria petrolífera angolana para a redução da emissão de gases e a diminuição das emissões por via da queima de lixo em lixeiras a céu aberto; no caso de Moçambique e de Cabo Verde, a facilitação de aquisição de tecnologia para o desenvolvimento de projectos de energia verde nas áreas solar e eólica; enquanto na Guiné-Bissau o objectivo poderá ser o apoio à reflorestação ou o combate à desflorestação.

Parte II

Opções Geográficas e Sectoriais: Análise por país

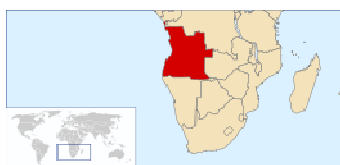
Parte II - Opções Geográficas e Sectoriais: Análise por país

2.1. ANGOLA

FACTOS E DADOS

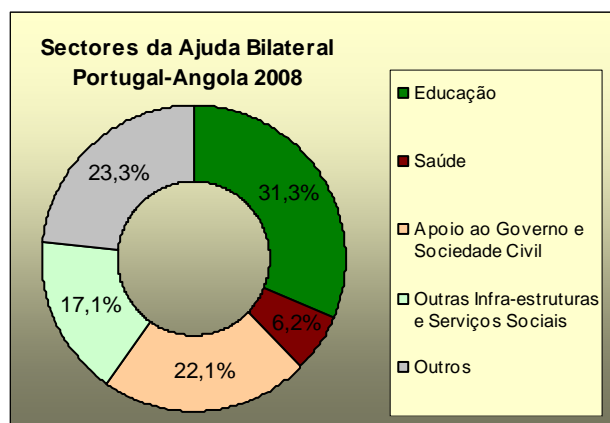
Panorama da Ajuda Internacional em Angola				Ranking dos Doadores
	2005	2006	2007	APD Bruta (média 2006-07)
APD Líquida (milhões de USD)	437	171	241	1. CE
Percentagem de Ajuda Bilateral	60%	27%	43%	2. Polónia
RNB per capita (USD)	1360	1970	2560	3. EUA
APD Líquida em % do RNB	1,6%	0,4%	0,5%	4. AID (Banco Mundial)
				5. Noruega
				6. Espanha
				7. Portugal
				8. Japão
				9. Coreia
				10. Fundo Global

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a Angola		
	Milhares de Euros	% da APD total
2005	16.836	9,6%
2006	15.996	9,5%
2007	13.975	7,1%
2008	13.250	5,1%

Fonte: IPAD



Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Angola 2007-2010

Orçamento Indicativo: 65 Milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

Eixo Estratégico I : Boa Governação

- 1.1. Capacitação da Administração Pública
- 1.2. Capacitação na área da Justiça
- 1.3. Cooperação Técnico-Militar
- 1.4. Cooperação na área da Polícia e Segurança

Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza

- 2.A. Educação
- 2.B. Desenvolvimento Sócio-Comunitário
- 2.C. Capacitação e Investigação na área da Saúde
- 2.D. Capacitação e Investigação na área da Agricultura e Seg. Alimentar

Intervenção Complementar: Cluster da Cooperação



2.1.1. Coordenação e Complementaridade em Angola

Os progressos alcançados por Angola após o fim do conflito em 2002 são consideráveis, em especial ao nível político e económico, tendo-se registado nos últimos anos uma taxa sustentada de crescimento económico. No entanto, este crescimento não se reflecte ainda no desenvolvimento humano, situando-se Angola no 143º lugar (em 182 países) no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2009. Este ranking representa uma ascensão de 14 lugares face a 2008, o que reflecte os investimentos feitos na reconstrução e sectores sociais no país, bem como o aumento dos rendimentos nacionais com a exportação de petróleo. Angola é ainda classificada como Estado frágil pelo Banco Mundial (2007) e figura em 55º lugar no ranking de fragilidade do Estado da Foreign Policy/Fund for Peace em 2009⁴⁴. Estas classificações derivam especialmente das desigualdades na distribuição interna da riqueza e da fragilidade das instituições angolanas.

O contexto da ajuda internacional em Angola tem sofrido **mudanças consideráveis** após o fim do conflito interno. Se até 2002 se verificaram níveis elevados de ajuda de emergência e assistência alimentar, em 2003 e 2004 as actividades relacionadas com o alívio da dívida e a ajuda de emergência pós-guerra (desmobilização, reassentamento e reintegração) absorveram mais de 50% dos recursos globais da APD. A partir de 2005, os recursos da ajuda ao desenvolvimento não aumentaram de forma a compensar o declínio da ajuda humanitária, verificando-se uma diminuição dos fluxos de vários doadores bilaterais. As razões derivam da evolução da situação do país e da reformulação das estratégias dos doadores, transitando de uma dimensão mais financeira e económica da ajuda para a **vertente “soft” do desenvolvimento** - ou seja, a disponibilização de assistência técnica e de desenvolvimento de capacidades em áreas onde o Governo mais necessite para alcançar os seus objectivos de reforma, iniciativas de reforço institucional e de apoio à governação e à democracia. Os doadores transitaram também de uma canalização de fundos através do apelo consolidado para intervenções mais objectivas e direccionadas, tendo presente o **peso incipiente** que a ajuda ao desenvolvimento representa no orçamento de Estado angolano e no Rendimento Nacional Bruto (0,51% em 2007)⁴⁵.

Sendo uma área pouco valorizada no contexto de crescimento exponencial da economia, é natural que a **coordenação entre doadores também não esteja favorecida**. Por um lado, a presença de interesses económicos significativos propicia uma actuação mais individualista e bilateral dos doadores e a competição por visibilidade e por nichos de actuação é significativa. Por outro lado, não existe ainda uma capacidade consolidada do Estado angolano em promover e assegurar essa coordenação nos vários sectores. Ao nível da Administração central, a Direcção de Cooperação Bilateral do MIREX constitui a contraparte de algumas cooperações bilaterais, enquanto o Ministério do Planeamento gere a cooperação multilateral, das organizações internacionais e de outros doadores bilaterais (como os EUA), o que também não facilita uma maior integração entre os programas.

Não existe um mecanismo regular de coordenação que integre de forma global os diferentes sectores da cooperação para o desenvolvimento em Angola, o que dificulta a procura de complementaridades e tem conduzido, por vezes, a uma duplicação de esforços nos sectores. Isto é salientado quer no Documento de Estratégia para País e Programa Indicativo Nacional entre Angola e a Comunidade Europeia para o período 2008 - 2013⁴⁶, quer no PIC Portugal Angola 2007-2010.

Em 2006, a União Europeia estabeleceu um **Road Map** para implementação de um Plano de Acção

⁴⁴ http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index

⁴⁵ OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

⁴⁶ Versão integral em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/scanned_ao_csp10_en.pdf

para melhoria da coordenação e harmonização entre os membros da UE no país, que prevê: (i) a partilha de informação (elaboração de uma base de dados da ajuda, apresentação dos novos projectos aos doadores, construção de um *website*); (ii) coordenação sectorial (criação de grupos de trabalho temáticos a reunirem no mínimo numa base semestral, sob liderança de um Estado-Membro); (iii) trabalho conjunto a desenvolver pelos doadores (modelos comuns de relatórios, estudos e avaliações conjuntas, revisões conjuntas do *road map*); e (iv) apropriação do processo por parte do Governo angolano (participação nos grupos de trabalho sectoriais, participação em missões de campo dos doadores, etc.). Estas medidas vão no sentido das metas estabelecidas na Declaração de Paris mas ainda estão longe de produzir os resultados esperados. Os principais progressos situam-se na **melhoria da partilha de informação** entre os Estados-Membros sobre os programas que estão a ser implementados, tendo-se estabelecido uma matriz de doadores e realizado várias reuniões temáticas. A matriz evidencia a presença de grande parte dos doadores em sectores “preferidos”, como a Educação e a Saúde, enquanto outros permanecem sub-financiados.

2.1.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

No contexto das relações com países da UE, Portugal tem sido um **interlocutor e parceiro privilegiado**. No geral, para além das acções de cooperação, regista-se um aumento das importações de produtos portugueses, um crescimento da actividade e do investimento em vários sectores económicos (com destaque à banca e à construção) e um aumento exponencial da comunidade portuguesa em Angola (terceira maior no país). No contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as relações políticas com Portugal e Brasil assumem igualmente uma importância significativa. A presença portuguesa deve, portanto, ser encarada num **contexto mais vasto** que inclui as prioridades políticas, os interesses económicos e os laços pessoais de proximidade, que potenciam as próprias vantagens comparativas de Portugal na área da cooperação para o desenvolvimento.

O objectivo central da cooperação portuguesa com Angola é contribuir para a redução da pobreza na actual fase de pós-conflito, através de uma abordagem de médio prazo que permita a promoção de um desenvolvimento económico e humano sustentável. Neste sentido, os programas de cooperação radicam numa análise das vantagens comparativas, que têm sido sedimentadas ao longo de décadas de cooperação. **Estas correspondem às duas áreas identificadas por Portugal como tendo um valor acrescentado no cômputo geral da CP**, ou seja, a Educação e a Capacitação Institucional.

A. Educação

O Governo de Angola tem dado recentemente passos importantes na direcção da meta de educação primária universal, mas reconhece igualmente as insuficiências do sector e a sua influência no processo de desenvolvimento do país. Com uma população muito jovem, o país aposta numa política activa de construção de competências de futuro, de forma a melhorar o acesso à educação e formação, indispensáveis para a construção de uma oferta de emprego qualificada e adequada. Com efeito, a reconstrução física das infra-estruturas (p. ex. escolas) não tem sido complementada por uma correspondente disponibilidade de recursos humanos que assegurem o seu funcionamento e a qualidade do ensino. Isto é particularmente sentido no ensino secundário, onde uma das maiores carências diz respeito ao baixo nível de formação académica e pedagógica dos professores.

Tendo em conta os recursos angolanos para a construção/reabilitação de infra-estruturas, os progressos actualmente em curso ao nível do ensino básico e também a presença de um maior número de doadores nesse nível de ensino, as mais-valias portuguesas na área da educação situam-se especificamente nos **níveis secundário e superior**. As vantagens da língua comum permitem que

professores portugueses participem de forma activa no apoio às actividades lectivas do ensino secundário e que formem professores (tanto através de formação inicial nas instituições de educação médias e superiores, como na formação em exercício dos professores angolanos). Daí que a Cooperação entre Portugal e Angola nesta área, materializada no Programa de Apoio ao Reforço do Ensino Secundário - “Saber Mais”, tenha um forte enfoque na formação e reforço das competências pedagógicas de docentes em províncias angolanas onde existe essa necessidade evidente⁴⁷.

Portugal possui mais-valias específicas no âmbito do ensino superior, uma vez que a política de atribuição de bolsas e a cooperação inter-universitária têm criado um historial de relacionamento que propicia um valor acrescentado da CP na formação de quadros qualificados, no desenvolvimento do ensino universitário e da investigação científica em Angola. Esta cooperação registou nos últimos anos um reforço evidente abrangendo, não só, o envio de docentes portugueses para leccionar em diversos cursos mas, igualmente, apoios à reestruturação e gestão dos cursos, essencialmente através das parcerias inter-universitárias decorrentes do relacionamento institucional regido por acordos existentes entre universidades portuguesas e suas congéneres em Angola.

A concessão de bolsas de estudo representa igualmente um esforço significativo da cooperação portuguesa e abrange um aumento das bolsas internas ao nível da licenciatura, no quadro do reforço do sistema universitário do país. Com efeito, face ao fenómeno da “fuga de cérebros” e ao aumento das capacidades internas, as lições aprendidas têm determinado uma evolução para a concessão de bolsas de pós-graduação em Portugal, aumentando o número de bolsas de licenciatura ao nível local e capacitando os corpos docentes das universidades.

B. Capacitação Institucional

A Estratégia de Combate à Pobreza (ECP)⁴⁸ de Angola identifica a debilidade do quadro institucional angolano como uma das principais causas da pobreza no país, explicada pela baixa qualificação média dos seus quadros e pela sua reduzida produtividade. Isto é particularmente importante numa situação de pós-conflito, em que o reforço das capacidades do Estado e das estruturas democráticas são essenciais para a consolidação da paz e para a prossecução do processo de desenvolvimento.

A **matriz jurídica e administrativa semelhante** resulta numa clara vantagem comparativa, que permite à cooperação portuguesa ter uma actuação importante ao nível da capacitação dos organismos públicos e na formação de técnicos. Outra mais valia reside na capacidade de adaptação dos técnicos portugueses ao sistema organizativo e institucional angolano, quer por via da língua, quer pelo passado histórico e de relacionamento comum, quer ainda pela existência de conhecimentos técnicos em várias áreas da administração pública. Isto faz com que, enquanto vários doadores centram o seu apoio institucional mais no fornecimento de equipamentos, as mais-valias portuguesas situam-se especialmente em acções “qualitativas” de **formação e capacitação**, o que se concretiza numa complementaridade prática entre doadores em certas acções.

É de salientar que as Assistências Técnicas portuguesas **derivam de solicitações do país parceiro**, o que constitui uma especificidade importante face a outras cooperações. Isto resulta na existência de diversos programas de formação e capacitação institucional, dos quais se destacam a Administração pública (incluindo um apoio importante às finanças públicas), o Programa de Cooperação Técnico-Militar; o Programa de Cooperação Técnico-Policial, ou Programa de apoio à Justiça. Mais recentemente, os conhecimentos em áreas técnicas específicas e a qualidade dos

⁴⁷ O Programa envolve o envio faseado de 200 docentes e envolve um orçamento de 10,5 milhões de euros, financiados em partes iguais pelos governos português e angolano. É coordenado e gerido conjuntamente por Portugal e Angola, o que promove a apropriação e sustentabilidade dos resultados.

⁴⁸ Inicialmente concebida para o período 2003-2007, foi depois alargada no seu quadro temporal.

recursos humanos portugueses tem originado vantagens evidentes da CP no apoio ao desenvolvimento de nichos de excelência no campo da investigação de ponta, particularmente nos subsectores da investigação em saúde e da investigação agrícola (como demonstram os exemplos do apoio CISA e os projectos na província do Huambo).

A capacitação no quadro do processo de **descentralização** administrativa em curso em Angola poderá ser, igualmente, uma área a potenciar, face às vantagens comparativas que decorrem, em termos teóricos, do quadro jurídico semelhante e, na prática, da própria experiência portuguesa de descentralização.

No PIC 2007-2010⁴⁹, foi efectuado um esforço suplementar de avaliação das necessidades sectoriais e de correspondência às prioridades definidas na ECP e no programa de Governo de Angola, incluindo em termos de alinhamento do quadro de programação. O trabalho de concentração sectorial continuará a ser **reforçado**, promovendo:

- a transferência para as estruturas angolanas de projectos em curso que não constituam uma prioridade sectorial⁵⁰;
- a integração em estruturas multilaterais no caso da identificação de futuras acções que sejam consideradas importantes para a maximização de resultados no cômputo geral da CP⁵¹.

ANGOLA - Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

1. A posição de Portugal face aos outros parceiros de desenvolvimento presentes em Angola apresenta **vantagens comparativas** que decorrem não apenas da língua comum, dos laços históricos e da capacidade de relacionamento, mas igualmente da presença mais abrangente de Portugal no país e dos conhecimentos técnicos em várias áreas que propiciam a formação e capacitação institucional. Estas vantagens comparativas estão materializadas na escolha sectorial efectuada no actual PIC: Educação e Capacitação Institucional em vários subsectores. Tendo em consideração a capacidade de co-financiamento e de co-gestão por parte dos parceiros locais angolanos, as acções de cooperação têm um enfoque na capacitação e transferência de know-how, o que corresponde às necessidades do país. Mais recentemente, os conhecimentos em áreas técnicas específicas e a qualidade dos recursos humanos portugueses tem originado vantagens evidentes da CP no apoio ao desenvolvimento de nichos de excelência no campo da investigação de ponta, particularmente nos subsectores da investigação em saúde e da investigação agrícola

2. Face ao panorama da cooperação entre doadores em Angola, ainda incipiente e embrionária, **Portugal assume um papel mais activo** no sentido de promover acções de partilha de informação e coordenação, que possam resultar na identificação de complementaridades e acções conjuntas. Esta coordenação deve ser efectuada no quadro da UE, com um calendário e agenda bem definidos, de forma a poder existir uma monitorização de resultados.

3. Portugal procurará igualmente **sinergias com outros doadores não-UE**, em que se salientam o Brasil no quadro da capacitação institucional /cooperação técnica, ou os EUA no plano da segurança.

⁴⁹ Que coincide com a implementação de dois programas de governo (2007-2008 e 2009-2010).

⁵⁰ Por exemplo, os vários projectos integrados de desenvolvimento sócio-comunitário ao nível local, tendo altas taxas de execução e resultados muito positivos, podem ser potenciados através de uma maior integração no contexto municipal e nas redes que estão a ser criadas ao nível central (Ministério da Assistência e Reinserção Social e Fundo de Apoio Social), de forma a assegurar a sustentabilidade das intervenções, caso cesse o apoio externo.

⁵¹ Refira-se, a título de exemplo, que a CP participa na *Global Development Learning Network* (GDLN), do Banco Mundial, para apoio ao ensino à distância, tendo sido inaugurado em Setembro de 2009 o Centro de Ensino à Distância da Universidade Agostinho Neto.

4. O papel de Portugal como agente activo da coordenação de parceiros de desenvolvimento em Angola só poderá ser efectivado, tal como salientado na avaliação externa realizada em 2006, através de um **reforço dos recursos humanos da cooperação portuguesa** em Angola para projectos e programas que exigem um *know-how* sectorial, possibilitando também um acompanhamento mais efectivo e regular da cooperação bilateral e multilateral.

5. A coordenação e apoios conjuntos com outros doadores serão potenciados no âmbito de **projectos e programas**, uma vez que o apoio orçamental ou sectorial não se afigura como uma opção relevante devido ao peso exíguo da APD no orçamento de Estado.

2.2. CABO VERDE

FACTOS E DADOS

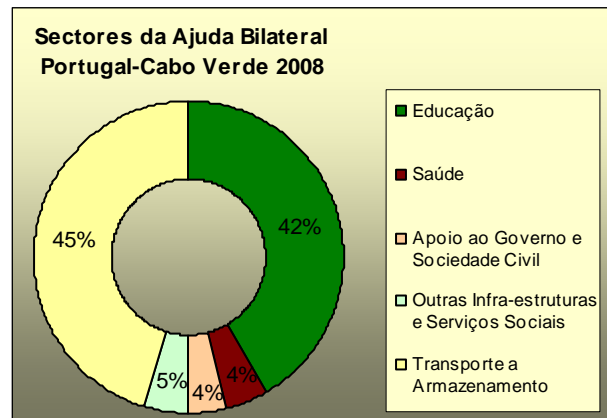
Panorama da Ajuda Internacional em Cabo Verde				Ranking dos Doadores APD Bruta (média 2006-07)
	2005	2006	2007	
APD Líquida (milhões de USD)	162	138	163	1. Portugal
Percentagem de Ajuda Bilateral	66%	73%	70%	2. AID (Banco Mundial)
RNB per capita (USD)	1920	2190	2430	3. Luxemburgo
APD Líquida em % do RNB	16,7%	12,2%	11,8%	4. Espanha
				5. CE
				6. Holanda
				7. EUA
				8. Agências árabes
				9. França
				10. BAD

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a Cabo Verde		
	Milhares de Euros	% da APD total
2005	36.499	20,8%
2006	37.688	22,4%
2007	31.921	16,2%
2008	43.286	16,7%

Fonte: IPAD

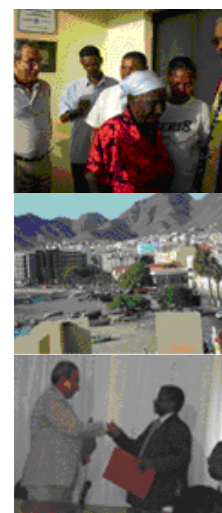


Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2008-2011

Orçamento Indicativo: 70 milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

Eixo Estratégico I : Boa Governação	31,4%
1.1. Capacitação Institucional da Administração Pública	
1.2. Finanças Públicas	
1.3. Segurança Interna	
1.4. Técnico-Militar	
1.5. Apoio Directo do Orçamento	
Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza	58,6%
2.1. Educação	
2.2. Formação Profissional e Desenvolvimento Social	
2.3. Infra-estruturas	
Intervenção Complementar: Cluster da Cooperação	10%



2.2.1. Coordenação e Complementaridade em Cabo Verde

A ajuda pública ao desenvolvimento é um elemento da maior importância para Cabo Verde, assumindo um peso importante durante décadas, juntamente com as remessas dos emigrantes, no orçamento de Estado. Em 2007, a APD representou 11,8% do Rendimento Nacional Bruto cabo-verdiano⁵². Com a transição do país para a categoria de desenvolvimento médio (2008), a maioria dos doadores comprometeu-se a não diminuir a ajuda disponibilizada, prevendo-se uma melhor articulação desta com o investimento e o sector privado. Cabo Verde ocupa o 121º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, 2009 (num total de 182 países). Nos últimos anos, tem-se verificado uma certa reorientação da ajuda bilateral dos doadores para a ajuda multilateral⁵³, surgindo o apoio orçamental como opção de crescente número de doadores.

Existem actualmente vários **esquemas de coordenação** da ajuda em Cabo Verde. Alguns destes fóruns têm-se materializado na procura concreta de complementaridades e sinergias, sendo facilitados igualmente pelo número limitado de doadores representados no país⁵⁴. Salientam-se: os Encontros de Chefes de Missões Diplomáticas e de Organismos Internacionais acreditados em Cabo Verde (Iniciativa promovida pelo Governo cabo-verdiano, iniciada em Janeiro de 2008, com uma periodicidade anual); as Reuniões de Coordenação dos Embaixadores dos EM da UE residentes na Cidade da Praia (Iniciativa coordenada pelo Estado-membro que desempenha a função da Presidência local da União Europeia e realizada numa base mensal⁵⁵); o Grupo de Apoio à Transição (GAT)⁵⁶ (constituído a 30 de Maio de 2006, relativo à graduação de Cabo Verde do Grupo de Países Menos Avançados); as Reuniões dos Parceiros para o Desenvolvimento⁵⁷ (promovidas pelo escritório local das Nações Unidas e que foi retomada com uma periodicidade mensal em Setembro de 2008); Reuniões Sectoriais de Grupos de Parceiros (p. ex., no sector da Formação Técnico-Profissional⁵⁸, sob a coordenação do Luxemburgo, principal parceiro no sector); o Grupo de Parceiros de Apoio Orçamental⁵⁹ (actualmente com uma periodicidade mensal); e ainda os Mecanismos de Coordenação e Monitoria da Implementação da Parceira Especial UE-Cabo Verde (o Grupo de Seguimento - GLS), reúne-se localmente numa base trimestral e estão previstos Grupos de Trabalho sectoriais que monitorizarão a concretização dos 8 Pilares definidos no Quadro Orientador para a implementação da Parceria Especial⁶⁰).

Têm-se verificado várias **evoluções positivas na agenda da promoção da eficácia da ajuda em Cabo Verde:**

⁵² OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

⁵³ Em 2005 a ajuda bilateral a Cabo Verde representou 63,5% da APD total e, em 2007, 47,25%.

⁵⁴ Ao nível bilateral, apenas 10 países possuem embaixadas na Cidade da Praia.

⁵⁵ As reuniões são participadas pelos Embaixadores de Espanha, França, Portugal e pelo Chefe da Delegação da Comissão Europeia.

⁵⁶ É integrado pelo Governo de Cabo Verde, pelos Parceiros bilaterais (Áustria, República Popular da China, Espanha, Estados Unidos da América, França, Países Baixos, Luxemburgo, Portugal) e pelas instituições Multilaterais (Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, União Europeia e Nações Unidas).

⁵⁷ Participam, para além da generalidade dos Parceiros para o Desenvolvimento, representantes do Governo, designadamente das Direcções Gerais da Cooperação Internacional (do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades) e do Planeamento (do Ministério das Finanças).

⁵⁸ Luxemburgo, Espanha, Portugal, França, Países Baixos, Brasil, Comissão Europeia e Nações Unidas.

⁵⁹ Áustria, Espanha, Países Baixos, Portugal, Comissão Europeia, Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento. As reuniões mensais deverão contar com a participação cabo-verdiana, designadamente representantes das Direcções Gerais da Cooperação Internacional (do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades) e do Planeamento e do Tesouro (ambas do Ministério das Finanças) e do Instituto Nacional de Estatística.

⁶⁰ Boa Governação, Estabilidade e Segurança, Sociedade para o Conhecimento, Integração Regional, Convergência Técnica e Normativa, Luta contra a Pobreza.

- **Cabo Verde mantém um papel activo e, em alguns casos, de liderança**, nos esquemas de coordenação existentes. À capacidade para tal, alia-se um reconhecimento da importância que a ajuda ao desenvolvimento tem no país e a necessidade de assegurar que a graduação de PMA não resulte numa diminuição dos montantes da cooperação. Com efeito, face às exigências dos desafios que se colocam com esta graduação, o novo ciclo de relacionamento com a UE e a adesão do país à OMC, o Governo cabo-verdiano tem assumido uma postura de incentivo a que os objectivos de eficácia da ajuda se traduzam em resultados reais, tendo vindo a adoptar uma postura cada vez mais pró-activa e orientada para o funcionamento produtivo destes esquemas.
- Para além da identificação e coordenação promovida pelos próprios doadores (expressa na Matriz Comum adoptada no âmbito do Grupo de Apoio Orçamental e na matriz sectorial em elaboração pelos EM da UE), as autoridades cabo-verdianas têm desenvolvido um esforço importante de **sistematização** da cooperação, identificação de duplicações e de áreas complementares. Isto afigura-se extremamente útil na medida em que possibilita aos parceiros melhor identificarem os sectores e acções onde cada um detém vantagens comparativas.
- Em 2007, teve início o **apoio ao Orçamento Geral do Estado** por um grupo de países e agências multilaterais, em consonância com o que vinha a ser defendido pelo Governo cabo-verdiano nos diferentes fóruns, pelas vantagens que oferece em termos de celeridade e absorção. Vários doadores⁶¹ decidiram afectar grande parte de sua ajuda através desta modalidade - como é o caso da CE, que afecta 80% do 10º FED ao apoio orçamental -, o que constitui um sinal importante de confiança na capacidade de gestão, transparência e prestação de contas por parte das autoridades cabo-verdianas. Para os EM, esta modalidade da ajuda afigura-se como a opção privilegiada, nomeadamente, para a canalização de fundos de apoio à concretização da Parceria Especial UE-Cabo Verde.
- Cabo Verde é um dos oito países abrangidos pela experiência de reforma do sistema das Nações Unidas, designado de “*One UN*”, tendo sido o **primeiro escritório conjunto das agências da ONU**⁶².
- Apesar dos desenvolvimentos registados na implementação do Código de Conduta não terem sido significativos, verifica-se uma **vontade política e esforço visíveis da CE e dos EM** em ajustar as suas estratégias de cooperação e em reforçar os mecanismos facilitadores da coordenação e complementaridade. Existe, por isso, espaço para evoluir e reforçar estes processos.

Portugal tem desempenhado um papel activo nos esquemas de coordenação existentes. Em Outubro e Dezembro de 2007, Portugal promoveu, na qualidade da Presidência local da UE, discussões sobre o Código de Conduta da UE sobre complementaridade e divisão do trabalho, tendo divulgado o documento junto das autoridades cabo-verdianas. Foi iniciado pela CE um processo de construção de uma matriz sectorial com a identificação dos projectos e programas financiados pelos EM em Cabo Verde. No entanto, as reuniões entre os representantes dos Serviços de Cooperação dos EM membros residentes na Cidade da Praia não têm sido efectuadas numa base regular, tal como tinha sido previsto na reunião de Dezembro de 2007.

A evolução da agenda da eficácia da ajuda em Cabo Verde está relacionada com o reforço previsível da ajuda ao orçamento pelos parceiros e com o aumento da exigência dos esquemas de cooperação,

⁶¹ O Grupo de Apoio ao Orçamento é constituído pela Áustria, Espanha, Países Baixos, Portugal, CE, BM e BAD.

⁶² A iniciativa “*Delivering as one UN*” pretende juntar diversas agências das Nações Unidas numa única delegação, com um programa comum e um coordenador residente de todo o programa, de forma a aumentar a coordenação e eficácia do sistema das NU. O programa comum das NU em Cabo Verde para o período 2008-2010 pode ser consultado http://www.undg.org/docs/9116/CapeVerde_OneProgramm_Signed_1July2008.pdf

uma vez que as novas modalidades da ajuda e o quadro da Parceria UE-CV requerem respostas mais especializadas e preparadas por parte dos doadores. Isto exige das várias cooperações uma **capacidade reforçada de resposta** em termos de celeridade, de adaptação das estruturas locais e de capacidade técnica dos recursos humanos no terreno.

2.2.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

Portugal é o **primeiro doador bilateral** em termos de APD e o **principal parceiro comercial** de Cabo Verde. A importância do apoio activo de Portugal na prossecução dos objectivos de política externa do país e na implementação de estratégias nacionais de crescimento, transformação e modernização, bem como a evolução da cooperação entre os dois países, são aspectos muito positivos do relacionamento entre os dois países. A CP deve, assim, ser encarada num **quadro mais abrangente do relacionamento**, com aspectos políticos e económicos importantes. O apoio português à constituição de uma Parceira Especial entre a UE e Cabo Verde é um dos exemplos de acção política com reflexos evidentes no quadro da cooperação.

Sendo o único país prioritário da CP que não é PMA, Cabo Verde tem necessidades específicas que derivam dos **novos desafios de desenvolvimento**, mantendo simultaneamente grandes vulnerabilidades e necessidades ao nível da luta contra a pobreza. Neste quadro, o Governo cabo-verdiano tem defendido continuamente a necessidade da ajuda contribuir para a implementação das estratégias nacionais - como a Agenda Estratégica de Transformação e Modernização de Cabo Verde ou o Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP)⁶³ - e estratégias sectoriais adoptadas - p. ex. o Plano de Segurança Nacional CAVE-SEGUR ou o Programa Estratégico para a Sociedade de Informação. A CP alinha, em termos de quadro de programação e de escolhas sectoriais, com o DECRP II (2008-2011).

Uma das mais-valias da CP em Cabo Verde é a sua **abrangência sectorial e geográfica**⁶⁴, que determina contactos variados entre uma profusão de instituições e um apoio importante de Portugal a vários sectores considerados fundamentais para o desenvolvimento do país.

A CP tem como estratégia conseguir complementar de forma sustentada e efectiva **duas dimensões** fundamentais: por um lado o apoio à nova fase do desenvolvimento de Cabo Verde (o que passa por novos sectores que alavancam o desenvolvimento) e, por outro, a continuação da luta contra a pobreza como factor decisivo para o sucesso do desenvolvimento e prossecução dos ODM. Daí que, acrescentando às **vantagens comparativas tradicionais** da CP (derivadas da partilha de uma história comum e da matriz jurídico-institucional), aliam-se **dois novos vectores de actuação**: a modernização do país através das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), particularmente no que respeita ao *e-government*, e a promoção do ambiente e sustentabilidade energética através de energias renováveis⁶⁵. Estes vectores correspondem não só aos novos desafios de Cabo Verde, mas a uma análise da própria evolução interna de Portugal. Por um lado, os avanços significativos que os dois países conheceram nos últimos anos em matéria de Sociedade de informação constituem, em si mesmo, o patamar de uma nova fase das relações de cooperação; por outro lado, o desempenho de Portugal no âmbito das energias renováveis tem sido assinalável, existindo um interesse comum de parcerias no sector. Na área do *e-government*, Portugal dispõe da

⁶³ http://www.governo.cv/documents/DECRP_II.pdf

⁶⁴ Ver a Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal-Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007), disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_CV_REL_FINAL.pdf

⁶⁵ Este vector assume-se como um campo de grande importância para a cooperação empresarial - foi já aprovada uma linha de crédito concessional de 100 milhões de euros para projectos de energia renovável, conservação do ambiente e mobilização de água em território cabo-verdiano.

capacidade necessária para assumir a liderança política e operacional face aos demais doadores. Informalmente, Portugal assume já o papel de *chef-de-file* na parceria relativa à Sociedade de Informação, no âmbito da Parceria especial UE-Cabo Verde, e encontra-se em fase de implementação um Cluster da Cooperação na área das TIC.

Para além destes sectores, destacam-se os dois domínios onde a CP já demonstrou ter valor acrescentado, os quais derivam de aspectos comuns entre os dois países com um carácter facilitador em acções de capacitação e transferência de conhecimentos.

A **Educação** é claramente um destes sectores. No seguimento da avaliação realizada ao anterior PIC⁶⁶ e tendo em conta os novos desafios já referidos, a CP aposta na modernização do sector por via da consolidação das novas TIC no Ensino Básico. No âmbito do ensino secundário, desenvolveu-se ao longo de vários anos um programa muito relevante que está reorientado de acordo com as necessidades de formação dos professores cabo-verdianos. Sendo a maior parte das bolsas de estudo concedidas por Portugal destinadas a estudantes cabo-verdianos, a criação de capacidades locais e apoio à consolidação do Ensino Superior em Cabo Verde é considerada essencial para evitar a “fuga de cérebros”, estimular a investigação científica e desenvolver qualificações. Existem ainda potencialidades importantes a explorar na Educação: p. ex., o ensino pré-escolar corresponde a uma necessidade evidente do sistema educativo cabo-verdiano e no qual Portugal poderá ter mais-valias importantes, em virtude da sua própria experiência de reforço e expansão da rede de ensino neste nível.

No âmbito do ensino técnico-profissional, Portugal continuará a assumir um papel activo no Grupo de Parceiros no Sector da Formação Técnico-Profissional (coordenado pelo Luxemburgo, principal parceiro de Cabo Verde no sector), integrando os seus projectos de formação profissional nesse quadro mais abrangente⁶⁷.

A **capacitação institucional** é, de forma incontornável, o outro sector de concentração, abrangendo acções ao nível da administração pública, de reforço da gestão das finanças públicas através do programa PICATFin e de reforço da segurança e defesa através dos dois programas de Cooperação Técnico-Policial e Técnico-Militar. Reconhecendo que a área da segurança é um objectivo mais vasto e multifacetado, que ultrapassa em muito as mais-valias e programas bilaterais portugueses, a CP decidiu eleger como sector de seguimento da ajuda orçamental a área da segurança, à semelhança da CE. O programa de Cooperação Técnico-Policial tem registado um crescimento exponencial, fruto do reconhecimento da sua relevância e eficácia em reposta às necessidades cabo-verdianas, sendo aproveitado no contexto de outras iniciativas como é o caso da Parceria UE-Cabo Verde para a Mobilidade⁶⁸. O reconhecimento das mais-valias portuguesas no **reforço da Administração pública cabo-verdiana** materializa-se igualmente em diversos exemplos e cooperação delegada ou gestão conjunta: pelo seu carácter inovador, salienta-se especificamente o Projecto “Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem - CAMPO”⁶⁹, o qual evoluiu para um programa conjunto de Reforço da Capacidade de Cabo Verde na Gestão da Migração Laboral e de Retorno (CE/PT/Espanha), com gestão portuguesa.

⁶⁶ Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal-Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007), http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_CV_REL_FINAL.pdf

⁶⁷ Portugal tem tido uma intervenção importante ao longo dos anos nesta área, nomeadamente com o Centro de Pedra Badejo, estando em curso a construção de um outro Centro de Formação.

⁶⁸ Cabo Verde é um dos países-piloto da assinatura, por parte da UE, de acordos com países terceiros para a gestão conjunta dos fluxos migratórios. A *Join Declaration on a Mobility Partnership between the EU and Cape Verde*, assinada em Maio 2008, está disponível em <http://www.imldb.ion.int/viewDocument.do?id=%7BAC5C7878-F1FF-4B6D-9CAF-4F45F29BCD38%7D>

⁶⁹ Este projecto-piloto surgiu no âmbito do funcionamento da Comissão Consultiva Conjunta para as questões da Imigração cabo-verdiana, criada em 2005, e tem como objectivo principal o acolhimento, aconselhamento e prestação de informações a cidadãos cabo-verdianos que pretendem emigrar para Portugal.

Relativamente a programas conjuntos, a CP pode encontrar facilmente sinergias com a **Comissão Europeia e com vários EM da UE**. Por um lado, a Comissão Europeia partilha com Portugal o facto de ter eleito a segurança como sector de seguimento no apoio orçamental, o que potencia a procura de complementaridades e a harmonização de posições; por outro lado, vários EM têm desenvolvido estratégias de cooperação que podem favorecer actuações conjuntas.

CABO VERDE

Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

1. A importância do apoio activo de Portugal na prossecução dos objectivos de política externa do país e na implementação de estratégias nacionais de crescimento, transformação e modernização, bem como a evolução da cooperação entre os dois países, são reconhecidos como aspectos muito positivos deste relacionamento. A CP deve, assim, ser encarada num **quadro mais abrangente de relacionamento**, com aspectos políticos e económicos importantes.
2. Sendo o **principal doador** bilateral de Cabo Verde, a posição de Portugal face aos outros parceiros de desenvolvimento presentes no país apresenta **vantagens comparativas que decorrem não só dos factores tradicionais** (língua comum, laços históricos, matriz institucional), mas igualmente de factores importantes no desenvolvimento recente de Portugal, que representam **áreas de exploração de novas parcerias** com Cabo Verde. Assim, para além dos dois sectores tradicionais da CP - **Educação e Capacitação Institucional** -, onde tem reconhecidamente um valor acrescentado importante, a cooperação aposta actualmente em **dois novos vectores**: a modernização do país através das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), particularmente na área do **e-government**, e a promoção do ambiente e sustentabilidade energética através de **energias renováveis**. Isto não significa necessariamente novos sectores de concentração, mas antes áreas transversais de actuação. As TIC são, nomeadamente, um aspecto central da actuação da CP no sector prioritário Educação e constituem o foco temático da Intervenção Complementar “Cluster” (incluindo a Administração central, educação e descentralização ao nível dos municípios), bem como um aspecto importante na capacitação da Administração pública (*e-government*).
3. Para além dos 2 sectores de concentração e da intervenção complementar Cluster, salienta-se a adaptação da CP a uma **nova modalidade da ajuda** desde 2008 - o apoio orçamental - com o objectivo de promover a apropriação e a gestão do desenvolvimento por parte das autoridades cabo-verdianas.
4. Portugal continuará a participar nos **esquemas de coordenação** existentes no país e assumirá uma **postura pró-activa na procura de acções, programas e acordos conjuntos**, designadamente em áreas já abrangidas pela Parceria Especial UE-CV.
5. Pelas mais-valias identificadas no presente documento, e se a coordenação entre doadores evoluir rapidamente no sentido de estabelecer acordos entre doadores para a definição de parceiros-líder, considera-se que Portugal dispõe da capacidade necessária para **liderar** a cooperação nos subsectores do ensino secundário e do ensino superior, em diversos subsectores da Capacitação Institucional e no e-government. Em subsectores onde a CP não possui mais-valias específicas, aposta-se, preferencialmente, na actuação no quadro de **sistemas mais abrangentes de coordenação** (como é o caso, p. ex., de acções na área do ensino e formação técnico-profissional).
6. O papel de Portugal como agente activo da coordenação de parceiros de desenvolvimento em Cabo Verde está a ser complementado com um **reforço dos recursos humanos** da cooperação portuguesa no país, possibilitando um acompanhamento mais efectivo e regular da cooperação em projectos/programas sectoriais e das novas modalidades de ajuda.

2.3. GUINÉ-BISSAU

FACTOS E DADOS

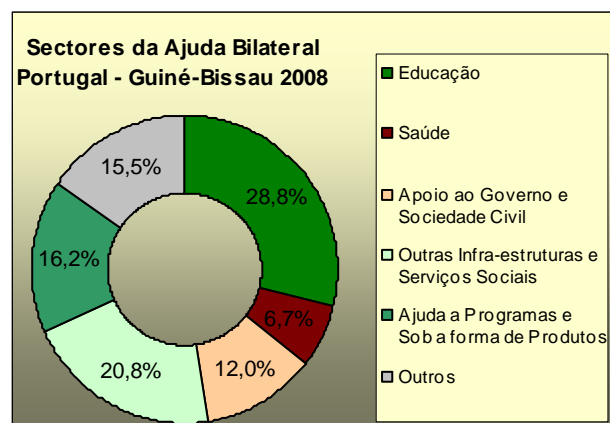
Panorama da Ajuda Internacional na Guiné-Bissau				Ranking dos Doadores
	2005	2006	2007	APD Bruta (média 2006-07)
APD Líquida (milhões de USD)	79	82	123	1. CE
Percentagem de Ajuda Bilateral	50%	48%	36%	2. Portugal
RNB per capita (USD)	180	180	200	3. AID (Banco Mundial)
APD Líquida em % do RNB	27,2%	27,6%	35,4%	4. Espanha
				5. França
				6. EUA
				7. BAD
				8. PNUD
				9. FIDA
				10. UNICEF

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a Guiné-Bissau			
	Milhares de Euros	% da APD total	
2005	10.874	6,2%	
2006	11.761	7,0%	
2007	11.518	5,8%	
2008	12.371	4,8%	

Fonte: IPAD

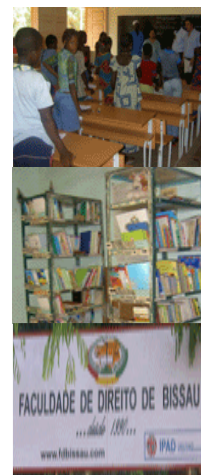


Programa Indicativo de Cooperação Portugal- Guiné-Bissau 2008-2010

Orçamento Indicativo: 35 milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

Eixo Estratégico I : Boa Governação	26%
1.1. Apoio à Administração do Estado: Segurança, Justiça, Finanças	
1.2. Cooperação Técnico-Militar	
Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza	74%
1.1. Educação	
1.2. Saúde	
1.3. Desenvolvimento Sócio-Comunitário	



2.3.1. Coordenação e Complementaridade na Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau, enquanto País Menos Avançado (PMA), apresenta um nível de desenvolvimento humano baixo, figurando em 173º lugar (em 182 países) no Índice de Desenvolvimento Humano 2009, do PNUD, o que representa uma queda de dois lugares face ao ano anterior. É igualmente um país muito dependente da ajuda externa (a APD representou 35,37% do seu RNB em 2007⁷⁰) e que apresenta várias características de fragilidade (figura em 27º lugar no ranking de fragilidade publicado pela Foreign Policy/Fund for Peace de 2009)⁷¹, nomeadamente pela insuficiente capacidade das instituições estatais. A Guiné-Bissau foi eleita como terceiro país-alvo (depois do Burundi e da Serra Leoa) para a actuação da Comissão de *Peacebuilding* das Nações Unidas⁷².

O principal esquema de coordenação de doadores no país é o Grupo de Coordenação dos Doadores da Guiné-Bissau, constituído em 2006, com o objectivo estratégico de melhorar a coordenação efectiva no terreno e a eficácia das intervenções. O Grupo funciona a dois níveis - Chefes de Missão e Grupos Técnicos⁷³ - estando a participação aberta a todos os parceiros representados no país. Portugal é o único doador bilateral a coordenar um dos grupos - Desenvolvimento Humano, que engloba vários sectores (Educação, Saúde e Género). Assiste igualmente na coordenação da Reforma do Sector de Segurança e Defesa, que é assegurada pela UNOGBIS, e participa nos sectores da Reforma Administrativa, Governação Política e Justiça, Governação Económica e Sector Privado.

No entanto, para além do carácter irregular destas reuniões, as iniciativas de coordenação entre os doadores situam-se ainda, sobretudo, ao nível das trocas informais de informação, não se reflectindo ao nível estratégico e político. Em consequência, verifica-se frequentemente a existência de sobreposições e uma falta de complementaridade e coordenação entre as acções, aumentando os potenciais efeitos negativos da ajuda. As dificuldades de coordenação da ajuda internacional são agravadas pelo facto de apenas três EM - França, Portugal e Espanha - estarem presentes no terreno, com objectivos político-estratégicos nem sempre complementares, e até por vezes divergentes. Por outro lado, a incoerência dos ciclos de programação dos EM com o da própria Comissão Europeia (2008-2013)⁷⁴, não permitiu, até ao momento, a elaboração de um roteiro para a implementação de um Código de Conduta e harmonização da ajuda na Guiné-Bissau. Existe, no entanto, um projecto recente de aplicação do Código de Conduta no país, no qual figuram os contributos específicos dos 3 EM referidos. Este documento pretende ser um guia para chegar a um Programa Nacional de Harmonização, que possa ser apropriado pelo Governo guineense.

No quadro da iniciativa do CAD-OCDE sobre melhoria da intervenção em contextos frágeis, Portugal facilitou o exercício-piloto neste país, que conduziu à identificação de seis princípios considerados essenciais para maximizar o envolvimento dos parceiros internacionais na Guiné. Na sequência das Conclusões do Conselho e dos representantes dos Governos dos EM da UE sobre a resposta em situações de fragilidade, aprovadas na reunião de Novembro de 2007, Portugal assumiu um exercício conjunto CE/EM para a Guiné-Bissau. Assim, Portugal coordena o **estudo-piloto da UE sobre países em situação de fragilidade** na Guiné-Bissau, o qual prevê avaliações conjuntas dos doadores sobre os factores de fragilidade e instabilidade, uma estratégia de resposta dos doadores alinhada com as

⁷⁰ OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

⁷¹ http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index

⁷² *Peacebuilding Commission*: www.un.org/peace/peacebuilding/

⁷³ Os grupos de coordenação dizem respeito a sete temas prioritários: Desenvolvimento Humano (Coordenação Portugal); Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural e Agricultura (Coordenação PAM); Infra-estruturas (Coordenação Banco Mundial); Reforma do Sector de Segurança e Defesa (Coordenação UNOGBIS); Reforma da Administração (Coordenação Comissão Europeia); Governação Política e Justiça (Coordenação PNUD); Governação Económica e Sector Privado (Coordenação PNUD).

⁷⁴ Apenas as agências das NU presentes no terreno (PAM, OMS, PNUD, UNICEF, OCHA, FNUAP e FAO) têm um ciclo de programação similar ao da Comissão Europeia.

prioridades do país parceiro, um melhor uso dos instrumentos financeiros e a procura de formas mais flexíveis de financiamento das fases de reconstrução.

A experiência internacional sugere fortemente que o progresso em matéria de harmonização e alinhamento com as prioridades locais depende bastante da vontade e da capacidade do país beneficiário em articular e seguir uma agenda clara de intervenções nesta área. Neste quadro, a aprovação do DENARP⁷⁵ (2004) e o plano estratégico sectorial (saúde, através do PNDS II⁷⁶) forneceram bases formais para o alinhamento dos parceiros de cooperação em torno da estratégia governamental de redução da pobreza, o que favoreceu o surgimento de iniciativas tendentes a promover uma maior harmonização e alinhamento, de modo a contribuir também para o cumprimento dos ODM. No entanto, na prática, verifica-se que há ainda trabalho a fazer para que o Governo guineense possa liderar o processo de coordenação e complementaridade dos doadores. A coordenação fica relegada para segundo plano face à necessidade de aumentar a ajuda ao país e de responder às necessidades existentes. Mais do que limitar o número de doadores activos em qualquer dos sectores, uma das prioridades deverá ser a de **envolver os doadores emergentes** presentes na Guiné nas iniciativas de coordenação (China, Brasil, etc.), no sentido de assegurar que a ajuda corresponda cada vez mais às prioridades nacionais.

2.3.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

As **vantagens comparativas da CP radicam em factores estruturantes** como a língua comum e as semelhanças da matriz administrativa e jurídico-institucional, o que, combinado com os conhecimentos técnicos em subsectores específicos e a flexibilidade dos programas de formação, propicia a transmissão de conhecimentos e a capacitação de pessoas e instituições. É, portanto, natural a concentração da CP na Educação e na Capacitação Institucional/Boa Governação. Estes dois vectores de actuação correspondem igualmente às maiores necessidades da Guiné-Bissau, que enfrenta desafios específicos decorrentes da sua situação de pós-conflito e de fragilidade estrutural.

Na **Educação**, a CP tem desenvolvido um apoio importante ao ensino público básico, secundário e superior, o que é coerente com as competências distintivas que decorrem da Língua veicular do ensino e da longa experiência de cooperação no sistema de ensino público e comunitário. Este é igualmente um dos sectores de intervenção prioritária do Governo guineense, que o reconhece como um sector fundamental para o desenvolvimento humano durável e a redução da pobreza.

Uma avaliação realizada em 2008 a três intervenções da CP na Guiné-Bissau⁷⁷, no sector Educação, concluiu que “a intervenção da CP no sector da educação é muito relevante, nos diferentes níveis, quer pelo facto de a maior parte dos doadores se ter retirado da RGB, quer porque constitui um claro valor acrescentado, atendendo à língua e matriz jurídica comuns. (...) As três intervenções⁷⁸, como expressão da solidariedade para com o país que acabava de sair de um devastador conflito, contribuíram para elevar e consolidar a imagem de Portugal na RGB”. O profundo conhecimento da realidade e a língua comum colocam Portugal numa posição privilegiada de actuação ao nível do

⁷⁵ Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, Guiné-Bissau. <http://www.stat-guinebissau.com/denarp/denarp.pdf>

⁷⁶ Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário.

⁷⁷ Avaliação de três Intervenções no Sector da Educação na Guiné-Bissau (2000-2007). Sumário Executivo em <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL-EDU-GB-SExec.pdf>

⁷⁸ Projecto de Apoio à Educação no Interior da Guiné-Bissau (PAEIGB), Programa de Apoio ao Sistema Educativo na Guiné-Bissau (PASEG) e apoio à Faculdade de Direito de Bissau (FDB).

sistema de ensino guineense, mas persistem vários constrangimentos, na maioria decorrentes das fragilidades do sistema de ensino e da sobreocupação dos docentes guineenses. O relatório salienta ainda que a actuação da CP tem “evitado a implosão do sistema educativo guineense, num momento em que se regista uma clara e inquietante retracção dos parceiros internacionais”. A capacitação institucional no sector da Educação e a formação de professores locais eram aspectos pouco explorados nas intervenções anteriores e estão presentemente a ser reforçados, correspondendo às mais-valias portuguesas e às necessidades identificadas pelo Governo guineense.

No âmbito da **capacitação institucional**, a CP possui um valor acrescentado que decorre não só das semelhanças institucionais e legais, mas igualmente da qualidade dos recursos humanos e da existência de conhecimentos técnicos significativos em subsectores essenciais para a consolidação do Estado de Direito e da Boa Governação, sendo um parceiro privilegiado do país nesse tipo de acções. Isto corresponde ao estabelecido na Estratégia nacional de redução da pobreza (DENARP), a qual estabelece como primeiro eixo de actuação o Desenvolvimento Institucional, visando a boa governação, a eficácia na gestão pública e na participação do cidadão, bem como a reforma do sector da Segurança e Defesa.

Os subsectores da Justiça, da Defesa e da Segurança merecem actualmente um enfoque particular, designadamente na criação de recursos institucionais para combate ao narcotráfico e na promoção de uma reforma do sector de segurança abrangente e integrada. A CP encara estes dois factores não apenas na sua dimensão securitária mas, principalmente, como aspectos de um processo que se centra na **reforma das instituições estatais e do Estado de Direito**, parte integrante e fundamental para o desenvolvimento do país. A exploração de sinergias com a CE poderá ter resultados concretos, uma vez que esta lidera o grupo de coordenação da Reforma Administrativa e inclui no novo quadro de programação do 10º FED as acções dirigidas às forças de segurança, à eficácia da Administração e do sistema judicial como prioridades na prevenção de conflitos em Estados Frágeis (principal sector de concentração)⁷⁹. É, igualmente, de salientar a inclusão do programa de cooperação bilateral técnico-policial no âmbito do programa da UNODC no país⁸⁰, de forma a promover uma actuação mais integrada.

Assim, face ao número reduzido de doadores europeus presentes no terreno e às mais-valias portuguesas, a CP tem condições para ser o **parceiro-líder da Guiné-Bissau na Educação e em vários subsectores da capacitação institucional**. Para além destes dois vectores de actuação, Portugal apoia igualmente outros sectores - como é o caso da Agricultura - mas essencialmente numa perspectiva de capacitação institucional (p. ex. de assessoria técnica ao respectivo Ministério) e em subsectores onde possui competências técnicas e conhecimentos específicas - como o cadastro de solos para uso agrícola. Estas acções são importantes no contexto guineense e serão prosseguidas numa lógica de complementaridade com outros doadores e de maximização das mais-valias já identificadas.

Ao nível global, Portugal tem tido um papel muito relevante na promoção da inclusão da Guiné-Bissau nas **agendas internacionais e na mobilização de recursos**, o que se reveste de grande importância, dado os baixos níveis de APD face às necessidades existentes. É de salientar a realização da Conferência Internacional sobre Narcotráfico na Guiné-Bissau (Dezembro de 2007), promovida conjuntamente pelos Governos de Portugal e da Guiné-Bissau, que contemplou a apresentação de um plano para a prevenção e combate ao tráfico de droga e a respectiva recolha

⁷⁹ Ver Sumário do Programa Indicativo Nacional 2008-2013 em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/summary_gw_csp10_fr.pdf

⁸⁰ Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau (2008-2010), UNODC, Dezembro 2007.

de contribuições para a sua implementação⁸¹. A mesa redonda de Novembro 2006, realizada em Genebra, previu um desembolso de 262,5 MUSD de ajuda financeira até 2011, mediante a apresentação de provas de boa governação pelo Governo guineense. Portugal desempenha igualmente um papel de destaque no Grupo Internacional de Contacto.

A aprovação de um plano de acção para a Reforma do Sector de Segurança (RSS) na Guiné-Bissau, com a participação activa de Cabo Verde e da CPLP, bem como com o envolvimento da organização regional CEDEAO, constitui uma nova dimensão que é acompanhada e estudada, com a exploração de sinergias com o contexto regional. A actuação bilateral tem igualmente como pano de fundo o **Programa da CPLP para apoio à estabilidade na Guiné-Bissau**, adoptado pelo Comité de Concertação Permanente, na Reunião Extraordinária de 25 de Novembro de 2008, que é assente em três pilares: (i) O combate firme e eficaz ao narcotráfico; (ii) O aprofundamento da reforma do sector de segurança; (iii) A geração de recursos internacionais para o desenvolvimento da Guiné-Bissau. Nesse sentido, a actuação portuguesa continua a promover a realização da Conferência Internacional de Parceiros de Desenvolvimento da Guiné-Bissau, em conformidade com a decisão da Cimeira da CEDEAO.

A instabilidade política na Guiné-Bissau demonstra que os desafios à implementação das reformas de segurança estão relacionados com **aspectos mais abrangentes**: a coordenação entre os esforços dos parceiros nacionais e internacionais na área da segurança e do desenvolvimento; a necessidade de reforço das capacidades do Estado guineense em diversas áreas; a influência de factores sub-regionais (incluindo questões fronteiriças) e o impacto do tráfico de droga e do crime organizado; a conciliação dos investimentos em RSS com programas de reconstrução socioeconómica (muitas vezes com falta de financiamento); ou o desenvolvimento de capital humano que possa apropriar-se dos processos de RSS e de outros programas de desenvolvimento. Neste sentido, um dos principais desafios para a comunidade internacional, reside em abordar de forma **estratégica e integrada** as várias questões da segurança, fragilidade e desenvolvimento, integrando as **lições aprendidas** em décadas de cooperação. Portugal aprovou, em Julho de 2009, uma Estratégia sobre Segurança e Desenvolvimento⁸², que está actualmente em processo de **operacionalização**, sendo a Guiné-Bissau um país fulcral dessa implementação. O objectivo é a elaboração de um plano específico que englobe os factores de fragilidade no país (em complemento ao plano de acção da CE) e que especifique qual a abordagem portuguesa no país, segundo uma estratégia *whole-of-government*, incluindo um conjunto de objectivos realistas e coerentes sobre *statebuilding* e *peacebuilding*. Esta operacionalização será integrada no próximo quadro de programação, que alinhará temporalmente, tal como o actual, com as estratégias guineenses⁸³.

⁸¹ O montante global recolhido entre os doadores atingiu os 6,7 MUSD para 2008, tendo Portugal contribuído com 3 MUSD, montante que se aproxima de cerca de um sexto do seu custo total.

⁸² A Estratégia Nacional sobre segurança e desenvolvimento, aprovada em Conselho de Ministros, está disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MNE/Programas_e_Dossiers/Pages/20090826_MENE_Prog_Est_Seguranca_Desenvolvimento.aspx

⁸³ O DENARP tinha um período inicial de vigência entre 2006 e 2008, mas foi alargado até 2010. O PIC Portugal-Guiné abrange o período de 2008 a 2010.

GUINÉ-BISSAU

Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

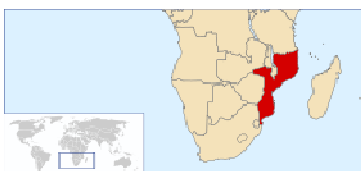
1. As iniciativas de coordenação entre os doadores situam-se ainda, sobretudo, ao nível das **trocas informais de informação**, não se reflectindo ao nível estratégico e político. Os esforços desenvolvidos para coordenar a ajuda internacional esbarraram com dificuldades próprias do contexto local, agravadas pelo facto de apenas três EM estarem presentes no terreno, com objectivos político-estratégicos nem sempre complementares. Não obstante este contexto, Portugal tem desempenhado, e continuará a desempenhar, um papel importante na promoção da coordenação e da divisão de trabalho entre doadores.
2. As vantagens comparativas da CP radicam em **factores estruturantes** como a língua e as semelhanças da matriz administrativa e jurídico-institucional, o que, combinado com os conhecimentos técnicos em subsectores específicos e a flexibilidade dos programas de formação, propicia a transmissão de conhecimentos e a capacitação de pessoas e instituições. Face ao número reduzido de doadores europeus presentes no terreno e às mais-valias portuguesas, a CP tem condições para ser **parceiro líder** da Guiné-Bissau na **Educação** e em vários **subsectores da capacitação institucional**. Para que tal se materialize é necessário que, por um lado, sejam reforçadas as estruturas e competências da CP no terreno e que, por outro lado, se capitalizem as mais-valias portuguesas no seio de programas em curso (particularmente multilaterais).
3. A promoção dos assuntos relativos à Guiné-Bissau nas agendas internacionais tem sido um vector importante da actuação portuguesa, sendo essencial continuar a aposta no reforço **das instituições estatais e do Estado de Direito**. Neste sentido, um dos principais desafios para os parceiros de desenvolvimento reside em abordar de forma **estratégica e integrada** as várias questões de segurança, fragilidade e desenvolvimento, integrando as lições aprendidas em décadas de cooperação. No seguimento da aprovação de uma Estratégia sobre Segurança e Desenvolvimento, Portugal está a elaborar a sua operacionalização para a Guiné-Bissau, numa perspectiva de actuação *whole-of-government*. Isto poderá promover maiores efeitos da CP e melhor coordenação com as estratégias de outros doadores.

2.4. MOÇAMBIQUE

FACTOS E DADOS

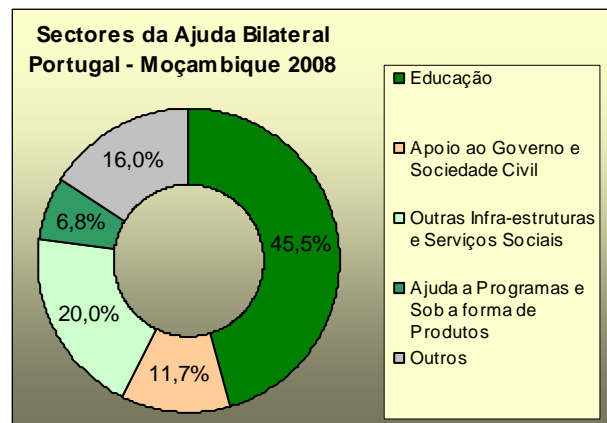
Panorama da Ajuda Internacional em Moçambique				Ranking dos Doadores
	2005	2006	2007	APD Bruta (média 2006-07)
APD Líquida (milhões de USD)	1290	1605	1777	1. AID (Banco Mundial)
Percentagem de Ajuda Bilateral	59%	59%	62%	2. BAD
RNB per capita (USD)	290	310	320	3. CE
APD Líquida em % do RNB	21,2%	26,1%	26,3%	4. EUA
				5. Reino Unido
				6. Suécia
				7. FMI
				8. Dinamarca
				9. Noruega
				10. Holanda

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a Moçambique			
	Milhares de Euros	% da APD total	
2005	18.150	10,3%	
2006	17.268	10,3%	
2007	15.799	8,0%	
2008	17.410	6,7%	

Fonte: IPAD



Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique 2007-2009

Orçamento Indicativo: 42 milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

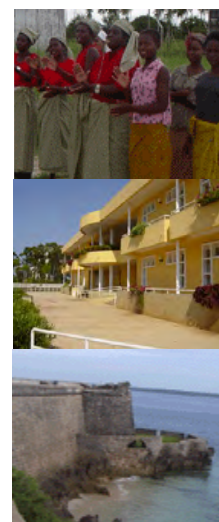
Eixo Estratégico I : Boa Governação 30%

- 1.1. Apoio à Administração do Estado
- 1.2. Capacitação na área da Justiça
- 1.3. Cooperação Técnico-Militar
- 1.4. Cooperação Policial
- 1.5. Apoio ao Orçamento de Estado

Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza 60%

- 2.1. Educação
- 2.2. Cultura
- 2.3. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais
- 2.4. Desenvolvimento Sócio-Comunitário

Intervenção Complementar: Cluster da Cooperação 10%



2.4.1. Coordenação e Complementaridade em Moçambique

Moçambique é o país prioritário da CP com maior fragmentação da ajuda e, simultaneamente, aquele onde a agenda de eficácia da ajuda está mais avançada. É, na generalidade, considerado um exemplo de boas práticas no que respeita à gestão do desenvolvimento e à incorporação das tendências da cooperação internacional. Apesar de ser um “*aid darling*”, Moçambique regista ainda níveis de pobreza assinaláveis e um desenvolvimento humano baixo, situando-se em 172º lugar (no total de 182) no Relatório do PNUD de 2009, o que representa uma subida de três lugares face ao ano anterior. O país está na perspectiva de atingir o ODM 4 (na redução da mortalidade infantil) e 5 (melhoria da saúde materna), podendo igualmente ainda chegar às metas do objectivo 1 (relativo à erradicação da pobreza extrema e da fome) e 8 (parceria global para o desenvolvimento)⁸⁴. Moçambique é fortemente dependente da ajuda externa, representando esta 26,33% do RNB (2007)⁸⁵.

O diálogo entre os doadores decorre fundamentalmente no âmbito do **grupo de Parceiros do Apoio Programático (PAP)**, com 19 agências bilaterais e multilaterais que dão apoio ao Orçamento de Estado de Moçambique⁸⁶. Paralelamente, o **Development Partners Group (DPG)** inclui o G19 e os restantes doadores presentes em Moçambique. No seio do DPG está em debate uma nova arquitectura da Ajuda a Moçambique, que contempla propostas relativas a um **Código de Conduta (CdC)** e uma **Matriz de indicadores de avaliação** (Assessment Framework). Este código de Conduta inclui as medidas concretas e compromissos assumidos pelo Governo de Moçambique e pelos doadores presentes no país para a implementação da Declaração de Paris.

No âmbito do DPG funciona uma estrutura de grupos de Trabalho sectoriais e temáticos (GT) para a coordenação entre doadores e entre estes e o Governo de Moçambique. São actualmente 31 grupos, estruturados em torno de 5 pilares - Governação, Desenvolvimento Económico e Capital Humano, Macroeconomia e Pobreza e Assuntos Transversais - de acordo com a organização do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II)⁸⁷. São utilizados igualmente pelo G19 para as avaliações conjuntas previstas no MdE do Apoio ao Orçamento⁸⁸. Em simultâneo, funcionam ainda Grupos de Interesse (GI), de carácter informal que agregam apenas doadores interessados em temas sectoriais específicos, a fim de coordenar as suas intervenções. Existe ainda uma estrutura informal de coordenação entre Chefes de Cooperação envolvendo apenas os Estados-Membros da UE (para além das reuniões de Chefes de Missão promovidas pela Presidência da União) onde se faz o acompanhamento das iniciativas e dos temas em debate na UE e onde é coordenada e preparada a introdução de novos temas no seio do G19 ou do DPG (tal como o da Divisão do Trabalho).

O MdE entre o Governo e o G19 inclui a elaboração de Revisões Conjuntas. Este é um mecanismo liderado pelo Governo e pelo doador que preside ao G19, onde Governo, doadores e sociedade civil

⁸⁴ OECD/DAC (2008); *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters - Mozambique*, Sep.2008, p.37-1.

⁸⁵ OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

⁸⁶ Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. Com o objectivo de operacionalizar este mecanismo, o Governo de Moçambique e os Parceiros do Apoio Programático (PAP) assinaram em 2004 um memorando de Entendimento (MdE) de Apoio à Concessão de Apoio Directo ao Orçamento e à Balança de Pagamentos que estabelece os princípios, termos e aplicações para esta parceria. Tendo terminado formalmente em Abril de 2009, foi assinado entre o Governo moçambicano e os PAP um novo memorando de entendimento, válido até 2014.

⁸⁷ O Plano Nacional de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), 2006-2009 expõe a estratégia nacional de médio prazo para promover crescimento e redução da pobreza, definido através de três pilares: 1) Governação; 2) Capital Humano; e 3) Desenvolvimento Económico. O PARPA II foi preparado pelo Governo de Moçambique envolvendo a sociedade civil e os parceiros do desenvolvimento, incluindo as Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d61761.pdf>

⁸⁸ A revisão conjunta do desempenho efectuada em Abril de 2009 está disponível em http://www.pap.org.mz/downloads/aide_memoire_rc_2009.pdf

avaliam a implementação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e o desempenho quer do Governo quer dos parceiros, com enfoque nos instrumentos principais de planificação anual do Governo (Plano Económico e Social e Orçamento de Estado) e nos instrumentos de monitoria (Balanço Económico e Social e Orçamento de Estado)⁸⁹. O Governo moçambicano tem revelado grande vontade política de liderar o processo de coordenação da ajuda ao desenvolvimento, sendo de salientar a intenção de adoptar uma **Política de Ajuda** (em discussão interna) que defina claramente as principais prioridades, vectores e modalidades para a intervenção dos parceiros da cooperação.

Um dos objectivos principais prosseguidos pelas estruturas de coordenação existentes - principalmente as reuniões de Chefes de Cooperação e Economistas do G19 e Chefes de Cooperação dos EM da UE e dos GT - é a harmonização das intervenções dos diferentes doadores, o que pressupõe uma partilha de informação quantitativa e qualitativa (elaboração de estudos e análises conjuntas), a definição de áreas específicas de interesse, a não sobreposição de doadores e a formulação conjunta de intervenções. Nos Grupos de Trabalho e grupos de Interesse (formados somente por doadores) são partilhados os programas de cooperação e discutidos os domínios de interesse para uma maior complementaridade de acções, com base nas prioridades estratégicas do Governo moçambicano.

Moçambique fez parte dos países escolhidos para monitorização da Declaração de Paris em 2006 e 2008, sendo igualmente um dos países integrantes da *Fast-Track Initiative* no âmbito da implementação do Código de Conduta da UE sobre complementaridade e divisão de trabalho. Para a implementação do Código de Conduta da UE em Moçambique foi criada uma **task force**, na qual participam **Portugal, França (líder), CE e Itália**. A generalidade dos EM da UE iniciou uma reflexão sobre a divisão do trabalho, aquando da apresentação do código de Conduta e do preenchimento de dois questionários, elaborados pela *task force*. O trabalho realizado permitiu identificar as estratégias adoptadas pelos doadores quanto à concentração sectorial, levando, em alguns casos, à decisão de abandono de determinados sectores.⁹⁰ A análise efectuada recentemente destas estratégias de concentração e de abandono de sectores permitiu concluir que não há, genericamente, redução da ajuda mas verificar-se-á uma diferente distribuição sectorial da mesma. No entanto, coloca-se a questão de saber como será compensada a redução de recursos nos sectores “abandonados”, ou seja, se por via da entrada de outros doadores, se por via do Orçamento de Estado.

Os resultados na implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda são francamente **positivos**: Moçambique já atingiu 3 das metas estabelecidas para 2010 e tem boas perspectivas de preencher brevemente outras⁹¹. Contudo, verifica-se ainda uma certa dicotomia entre o nível de diálogo sobre políticas, levado a cabo nos fora de coordenação (particularmente no G19) e o nível operacional de definição das intervenções. A **transposição para o plano operacional e concreto** do terreno dos grandes princípios orientadores e temas de debate da Ajuda Internacional nem sempre se consegue fazer de forma simples, particularmente na modalidade de apoio a projectos. Uma análise crítica do sistema de ajuda internacional em Moçambique⁹² salienta que a parceria entre

⁸⁹ As revisões conjuntas segundo o *Performance Assessment Framework (PAF)* são referidas no “*EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy*” como um bom exemplo de monitorização conjunta e prestação de contas mútua.

⁹⁰ Bélgica, sector da saúde, em 2012; Dinamarca, energia, em 2009; Finlândia, saúde, em 2011; Irlanda, VIH/Sida e transportes, em 2011; Reino Unido, saúde ou educação, em 2010. Informações recolhidas no questionário à Embaixada de Portugal em Maputo.

⁹¹ OECD/DAC (2008); *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters - Mozambique*, Sep.2008, p.37-17.

⁹² Ver AFRODAD (2007); *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation: The Case of Mozambique*. http://realityofaid.org/downloads/aid_mgmt_mozambique_final.pdf

Governo e doadores tem estado mais centrada nos procedimentos - como fazer - do que nas orientações, estratégias e implementação de políticas.

2.4.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

O volume da ajuda portuguesa a Moçambique é reduzido face a outros doadores: no âmbito dos países e agências participantes no G19⁹³, a CP ocupa o 17º lugar no volume total da APD e o último em termos de contribuição para o Orçamento Geral do Estado. No entanto, Portugal possui uma larga experiência no terreno e facilidade de relacionamento, quer devido ao passado histórico, quer aos longos anos de cooperação com o país, sendo reconhecida a **relevância e utilidade** da CP em sectores-chave do processo de desenvolvimento moçambicano.

A CP realizou, nos últimos anos, vários **progressos** relativamente à participação na implementação da agenda da eficácia da ajuda em Moçambique. Em primeiro lugar, Portugal participa, na medida dos recursos humanos disponíveis, nas **estruturas de coordenação** do DPG e do G19 (Chefes de Missão, Chefes de Cooperação e Economistas). Nos grupos de trabalho sectoriais, é assegurada a participação nos Grupos de Análise do Orçamento, Educação, Justiça, Sector Privado e Cultura, sendo líder de um subgrupo de Educação relativo ao Ensino Secundário. Em segundo lugar, Portugal adoptou **modalidades de ajuda** mais consentâneas com as prioridades do Governo moçambicano e as tendências da ajuda internacional, fornecendo desde 2004 ajuda ao Orçamento de Estado. Nos fundos sectoriais (SWAP), a CP contribui desde 2008 para o Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) e, em 2009, para o Fundo Comum da Estatística.

A **previsibilidade** da ajuda é um campo onde a CP tem investido significativamente, tendo sido um dos primeiros parceiros de Moçambique a celebrar programas plurianuais. No entanto, apesar de ser conhecido o pacote financeiro global para o período do PIC, a CP tem sido confrontada com a necessidade de um *“rolling programming”*, que permita conhecer antecipadamente a ajuda orçamental a conceder para lá do horizonte temporal do quadro de programação.

A CP tem efectuado, particularmente no quadro do actual PIC (2007-2009), um esforço de concentração da ajuda em dois sectores de concentração (Educação e Apoio a Governança/Capacitação Institucional), embora permaneçam ainda em execução projectos noutras áreas que reflectem a diversidade e dispersão histórica da CP no país. Paralelamente, com o esforço financeiro realizado na implementação de um cluster da cooperação na Ilha de Moçambique, do lançamento do FECCOP⁹⁴ e de outros projectos de desenvolvimento económico que podem potenciar efeitos ao nível do turismo (como o projecto de desenvolvimento do Parque da Gorongosa), assume-se como um novo vector de actuação da CP a **apoio ao desenvolvimento económico, ao turismo e cultura**. Verifica-se que as principais mais-valias se situam, assim, em subsectores destes três sectores prioritários.

Na **Educação**, existem vantagens comparativas no ensino superior e técnico-profissional, que se encontram a ser exploradas em projectos de cooperação inter-universitária e de criação de um sistema de ensino profissional. O apoio ao FASE corresponde à evolução natural da cooperação no país e às preferências do país parceiro em termos de modalidades da ajuda. Contudo, a perspectiva

⁹³ Isto significa que não estão incluídos os EUA, o Japão e as Nações Unidas, para além do Brasil e outros parceiros emergentes da cooperação.

⁹⁴ O FECCOP (Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa), lançado em Julho de 2009, é uma linha de crédito bonificado no valor de 5,7 milhões de euros, destinado a apoiar a implantação de empresas de direito moçambicano, preferencialmente na região da Ilha de Moçambique, compreendendo a Ilha e regiões adjacentes do Lumbo e Mossuril. Apesar de não ser uma acção de APD e se destinar a apoio empresarial, o fundo pode ser complementar ao cluster da cooperação e potenciar os efeitos positivos das acções de cooperação para o desenvolvimento.

de poder ser fixado um máximo de cinco parceiros por sector pode representar um problema para a CP, dado o grande número de doadores e os montantes financeiros envolvidos. Torna-se, assim, necessário definir quais os objectivos estratégicos e operacionais para melhorar a participação portuguesa neste âmbito, ou seja, estabelecer metas e resultados concretos a atingir com o apoio ao FASE.

Na **capacitação institucional**, o valor acrescentado da CP está principalmente na Segurança Interna e na Estatística, subsectores onde existem condições para **liderar** o processo de apoio e coordenação dos doadores. Particularmente ao nível da **Segurança**, está actualmente no início um Programa de cooperação com a CE, cuja gestão cabe a Portugal, no âmbito do 10º FED. A experiência de cooperação tripartida com os EUA (que se tem materializado num projecto financiado pelos EUA e executado pela CP) poderá ser alargada no quadro da preparação de novos programas por parte da cooperação norte-americana.

No sector da **Justiça**, a inserção do projecto de reforço das capacidades e apoio à reforma legal do sistema prisional em Moçambique no âmbito do Trust Fund sobre Governação do PNUD, é um exemplo de maximização das capacidades existentes através da actuação num quadro mais abrangente. Também no contexto da Iniciativa Governação para os PALOP e Timor-Leste, a CP manifestou junto da CE a disponibilidade e interesse em assumir a gestão na modalidade de cooperação delegada em dois projectos - proximidade dos serviços públicos e Estado de direito - dadas as vantagens comparativas da CP nestas áreas. O Programa Integrado na área das **Finanças Públicas** (PICATFin) é outro exemplo das mais-valias portuguesas na capacitação e apoio à Administração pública.

É reconhecido, quer pelas autoridades moçambicanas, quer pelos outros parceiros do desenvolvimento, que a CP tem um papel importante a desempenhar no contexto das **Assistências Técnicas (AT)** com vista à capacitação institucional nos diversos sectores da Administração pública. Esta mais-valia decorre das vantagens tradicionais da CP, nomeadamente a partilha de experiências para aplicação ajustada aos contextos e o quadro jurídico e normativo semelhante. No entanto, no contexto actual da cooperação em Moçambique, tal só pode ser efectivamente reconhecido e valorizado na medida em que a CP for capaz de **integrar essas acções** nos programas estratégicos sectoriais existentes e **harmonizá-las** com as intervenções dos outros doadores.

A estratégia portuguesa de concentração sectorial implicou já a decisão de **saída do sector da Saúde**, onde existe um número considerável de outros doadores. Nos restantes sectores, Portugal apostará na integração dos seus projectos em **programas conjuntos** e na **integração de pequenos projectos nos planos e políticas moçambicanas**. É o caso da Acção Social, constituída por uma série de projectos de desenvolvimento comunitário e apoio directo às populações, que só poderão adquirir sustentabilidade se inseridos na rede de apoio social do Governo moçambicano.

Relativamente a exemplos de programas conjuntos, Portugal financiou igualmente o Plano Director da Ilha de Moçambique, elaborado pelo BAD e coordenado por Moçambique⁹⁵, que pretende aprofundar a coordenação das intervenções de vários doadores na Ilha. Este programa complementar aos sectores de concentração - designado de “**Cluster da Ilha de Moçambique**” - pode potenciar a participação portuguesa em áreas da recuperação e valorização do património histórico, no quadro de um programa integrado. Salientem-se ainda uma série de projectos que são apoiados pela CP através de organizações multilaterais, nomeadamente por via da UNIDO, UNESCO e PNUD (Vila do Milénio)

⁹⁵ Este plano é gerido pelo Gabinete de Apoio para a Conservação da Ilha de Moçambique (GACIM).

A presença da CP em Moçambique foi **reforçada nos últimos anos com novos recursos humanos** (incluindo um conselheiro para a cooperação, com formação de economista), que se materializou numa melhoria substancial da capacidade técnica e de resposta. Este reforço permitiu também uma maior visibilidade da CP e uma resposta mais eficaz à exigente estrutura da coordenação internacional da ajuda em Moçambique (passando Portugal a participar em alguns grupos de trabalho sectoriais com maior relevância para a CP). Ainda assim, o número de pessoas que se encontram no terreno é **reduzido** quando comparado com outros doadores, mesmo quando considerado esse número em proporção do portfolio, e exige **qualificações técnicas específicas** dos recursos humanos disponíveis para efectuar um acompanhamento efectivo da cooperação bilateral e multilateral no país, particularmente no que respeita à ajuda orçamental e sectorial.

No quadro do **apoio orçamental**, Portugal é actualmente o menor doador em termos de volume da ajuda, verificando-se igualmente constrangimentos operacionais na participação em numerosos grupos de trabalho. Em termos de volume, está previsto um aumento considerável da ajuda ao orçamento no quadro geral da CP no país, em percentagem da APD global. A participação nesta modalidade da ajuda pode passar, entre outras opções, pela realização de acordos de cooperação delegada em certos sectores, uma vez que o acompanhamento do G19 é bastante exigente ao nível técnico.

MOÇAMBIQUE

Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

1. A CP tem efectuado, particularmente no quadro do actual PIC (2007-2009) um esforço de concentração da ajuda em **três sectores de concentração**: Educação, Apoio à Governança/Capacitação Institucional, e Desenvolvimento Económico. Este último vector tem-se consubstanciado recentemente no Cluster da cooperação na Ilha de Moçambique, no lançamento do FECOOP e de outros projectos de desenvolvimento económico que podem potenciar efeitos ao nível do turismo (como o projecto de desenvolvimento do Parque da Gorongosa), devendo vir a ser reforçado no futuro. No entanto, permanecem ainda em execução projectos noutras áreas que reflectem a diversidade e dispersão histórica da CP no país. Assim, no contexto da promoção da eficácia da ajuda, a CP privilegiará a reorientação desses projectos e interesses sectoriais através de estratégias responsáveis de saída (sector da Saúde), da integração **de pequenos projectos nos planos e políticas moçambicanas** (p. ex. os projectos de desenvolvimento sócio-comunitário e acção social) e do **apoio ao Orçamento de Estado e/ou fundos sectoriais**.

2. No âmbito da Educação, o **ensino técnico-profissional** assume-se como a área em que Portugal poderá ter condições de liderança, através do apoio à criação de um sistema de ensino profissional. Na capacitação institucional, o valor acrescentado da CP está principalmente na **Segurança Interna**, subsector onde existem condições para **liderar** o processo de apoio e coordenação dos doadores. Existe já um acordo de cooperação delegada em Portugal, no âmbito da segurança e cooperação técnico-policial, devendo este tipo de acordos ser potenciados noutras áreas da capacitação.

3. É reconhecido, quer pelas autoridades moçambicanas, quer pelos outros parceiros de desenvolvimento, que a CP tem um papel importante a desempenhar no contexto das **Assistências Técnicas (AT)** com vista à capacitação institucional nos diversos sectores da Administração pública. Esta mais-valia decorre das vantagens tradicionais da CP, nomeadamente a replicação institucional e o quadro jurídico e normativo semelhante. No contexto actual da cooperação em Moçambique, tal só pode ser efectivamente reconhecido e valorizado na medida em que a CP for capaz de **integrar essas acções** nos programas estratégicos sectoriais existentes e **harmonizá-las** com as intervenções dos outros doadores.

4. No quadro do **apoio orçamental**, Portugal é actualmente o menor doador em termos de volume de ajuda, verificando-se igualmente constrangimentos operacionais na participação em numerosos grupos de trabalho. Será efectuada uma **reflexão** sobre a participação portuguesa nesta modalidade da ajuda em Moçambique, de forma a identificar pontos fortes/fracos da actuação da CP nesse âmbito e definir resultados a atingir.
5. O próximo quadro de programação bilateral integrará os elementos acima referidos e incluirá **indicadores específicos relativamente à eficácia da ajuda** nas suas várias dimensões, dado o avançado estágio deste debate no quadro da cooperação internacional em Moçambique.

2.5. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

FACTOS E DADOS

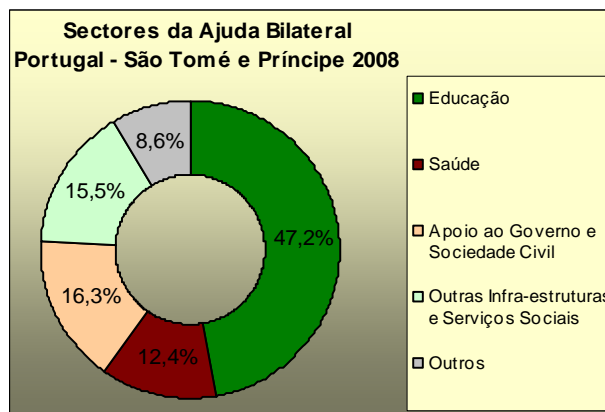
Panorama da Ajuda Internacional em São Tomé				Ranking dos Doadores
	2005	2006	2007	APD Bruta (média 2006-07)
APD Líquida (milhões de USD)	32	22	36	1. AID (Banco Mundial)
Percentagem de Ajuda Bilateral	57%	85%	86%	2. Portugal
RNB per capita (USD)	760	800	870	3. França
APD Líquida em % do RNB	29,3%	18,0%	25,0%	4. Alemanha
				5. CE
				6. FMI
				7. Japão
				8. BAD
				9. UNTA
				10. Espanha

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a São Tomé		
	Milhares de Euros	% da APD total
2005	9.224	5,3%
2006	8.952	5,3%
2007	9.539	4,8%
2008	9.209	3,6%

Fonte: IPAD



Programa Indicativo de Cooperação Portugal-São Tomé e Príncipe 2008-2011

Orçamento Indicativo: 45 milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

Eixo Estratégico I : Boa Governação 18%

- 1.1. Capacitação Institucional da Administração Pública
- 1.2. Cooperação Técnico-Militar
- 1.3. Cooperação na área da Polícia e Segurança

Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza 82%

- 2.1. Educação
- 2.2. Saúde
- 2.3. Desenvolvimento Sócio-Comunitário
- 2.4. Ambiente e Ordenamento do Território



2.5.1. Coordenação e Complementaridade em São Tomé

São Tomé e Príncipe (STP) é um país com elevado nível de pobreza e considerável dependência da ajuda externa, com a APD a representar 25% do Rendimento Nacional Bruto são-tomense, em 2007.⁹⁶ Em termos de Desenvolvimento Humano, ocupa o 131º lugar em 182 países, segundo o Relatório do PNUD de 2009, o que representa uma descida de 5 lugares face ao ano anterior. Muitas das suas vulnerabilidades devem-se à condição de Estado insular, com uma dimensão pequena, limitada massa crítica e baixa qualificação em termos de recursos humanos.

A implementação de acordos de divisão de trabalho ou até de esquemas de coordenação entre doadores é difícil em São Tomé e Príncipe, desde logo pelo **número limitado de doadores** presentes no terreno. Dado o seu carácter insular e a dimensão do território, a maioria dos doadores que concedem APD ao país opta por coordenar essa ajuda a partir de uma delegação num país vizinho, como o Gabão (caso da CE), Nigéria ou mesmo Angola. Portugal é o **único EM representado ao nível de Embaixada residente**, enquanto a França e a Espanha possuem Serviços de Cooperação. A presença de poucos doadores com contributos significativos de APD em diversos sectores não favorece a coordenação, pelo que esta fica relegada para segundo plano face à necessidade de aumentar a ajuda ao país e de responder às necessidades existentes.

A coordenação com a China Taiwan, um dos maiores doadores em STP, é limitada pela ausência de relações diplomáticas e por disparidades nas perspectivas, conceitos e formas de actuação entre as cooperações ocidentais e daquele país. A existência de um mecanismo de coordenação liderado pelo Governo de STP seria relevante para coordenação de todos os doadores, não apenas os da UE, como da China Taiwan, Brasil e Angola. No entanto, quer por razões de **falta de capacidade**, quer pela **pouca relevância** do tema no conjunto das prioridades são-tomenses (dado o número limitado de doadores), a coordenação não é assumida como uma prioridade local. Mais do que limitar o número de doadores activos em qualquer dos sectores, a maior prioridade deverá ser a de **envolver os doadores emergentes** presentes no país em iniciativas de coordenação, no sentido de assegurar que a ajuda corresponda cada vez mais às prioridades nacionais.

O único esquema de coordenação institucionalizado no país, com a presença do Governo são-tomense, é o Conselho de Coordenação Multi-sectorial (CCM), que se dedica à coordenação de assuntos relativos ao Fundo Global, embora o Ministério da Saúde são-tomense - que dirige as reuniões de coordenação - pretenda alargar a sua abrangência a todo o sector da **Saúde**. A implementação do novo regulamento do CCM poderá torná-lo mais útil em termos de coordenação sectorial.

Em Maio de 2009, realizou-se a primeira reunião de parceiros do desenvolvimento, promovida pelo PNUD, tendo sido criados três grupos temáticos: (1) Governação, (2) Acesso aos Serviços Sociais de Base e Infra-estruturas, e (3) Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural, Ambiente e Recursos Naturais, sendo que nos **dois primeiros Portugal é chef-de-file**. Para além destas reuniões de coordenação numa base trimestral, o PNUD está a elaborar uma base de dados dos parceiros e acções de desenvolvimento em curso, o que constitui um primeiro contributo para o mapeamento e posterior procura de complementaridade entre doadores.

Portugal disponibilizou fundos, através do seu Trust Fund para a Governação Democrática (PNUD), para a criação de uma **célula de coordenação da ajuda externa** no Governo são-tomense (“Comité de Coordenação, Gestão e Seguimento da Ajuda Externa”), a qual foi objecto de um despacho conjunto do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério do Plano e Finanças em Julho de 2009. Segundo este documento, uma das principais atribuições desta célula será “conceber,

⁹⁶ OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

elaborar e adoptar procedimentos e práticas que introduzam melhorias na capacidade de absorção e eficácia da ajuda externa”.

2.5.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

Portugal é o principal doador bilateral de STP, registando uma grande diferença relativamente aos montantes disponibilizados pelos restantes EM da UE. Os objectivos da CP são, tal como estabelecidos no PIC 2008-2011; (i) contribuir para que o país atinja os ODM; (ii) apoiar os esforços são-tomenses de luta contra a pobreza, designadamente nas áreas da educação e da saúde; (iii) contribuir para o reforço do Estado de direito e fortalecimento das instituições democráticas; (iv) apoiar o país na implementação de reformas e acções que visem a capacitação em áreas-chave para a boa governação. Estes objectivos estão em consonância com a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP), focalizada na diminuição do défice infra-estrutural ao nível de serviços básicos (nomeadamente saúde e educação), e na resolução de constrangimentos ao nível político-institucional, através da consolidação do Estado de Direito e da promoção da boa governação. A ENRP é materializada em Planos de Acções Prioritárias - PAP, que determinam o alinhamento temporal dos programas da cooperação portuguesa (neste caso, até 2011).

As vantagens comparativas da CP radicam em factores estruturantes como a língua comum e as semelhanças da matriz jurídico-institucional, o que propicia a transmissão de conhecimentos e a capacitação de pessoas e instituições. É, portanto, natural a concentração da CP na Educação e na Capacitação Institucional/Boa Governação.

A ENRP faz um balanço do quadro político-institucional da pobreza no país, identificando como factores importantes “o desajustamento das instituições democráticas e fraco poder de decisão, a gestão deficiente dos bens públicos, o sistema de descentralização inadequado, a fraca capacidade da Administração Pública (...)”⁹⁷. A mais-valia da CP em termos de **capacitação institucional** corresponde, portanto, a uma necessidade essencial identificada pelo governo são-tomense. Esta acção desenvolve-se, tendencialmente em programas integrados de capacitação, principalmente na área das Finanças Públicas (PICATFin), Segurança Interna (Cooperação Técnico-Policial) e Justiça, onde Portugal é claramente o doador com maior presença.

A **Educação**, sendo um sector natural de concentração, dada a vantagem da língua e a tradição de cooperação, registou no passado, de acordo com as avaliações efectuadas⁹⁸, resultados aquém das expectativas. Isto materializa-se, desde logo, por uma taxa de retorno dos bolseiros inferior a 10%⁹⁹, o que resultou numa reflexão sobre a actuação portuguesa no sector. Assim, a filosofia actual assenta na capacitação local, quer ao nível do ensino secundário - capacitação do corpo docente e formação inicial de professores -, quer no ensino superior - investindo mais na formação pós-graduada em Portugal, na concessão bolsas internas no quadro do desenvolvimento do Ensino Superior em STP e bolsas para formação superior no quadro da CPLP. A capacitação institucional assume-se como um objectivo da CP na área da Educação, como ilustra o apoio ao *upgrade* do Instituto Politécnico. O programa “Escola +”, dirigido ao ensino secundário, é um projecto estruturante que tem, cada vez mais, uma componente de apoio institucional ao sistema de ensino são-tomense.

Para além destes dois sectores, a CP apresenta mais-valias importantes na área da **Saúde**. Neste sector, a intervenção tem-se desenvolvido, desde 2005, através de um programa estruturante -

⁹⁷ Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, pp.19-20.

⁹⁸ Programa Indicativo de Cooperação Portugal - S. Tomé e Príncipe (2005-2007): Avaliação a Meio Percurso, Set. 2007 http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_PIC_STP.pdf

⁹⁹ Avaliação a meio percurso, Sumário executivo.

“Saúde para Todos”, integrado no sistema de saúde são-tomense e desenvolvido por uma ONG portuguesa em parceria com o respectivo Ministério são-tomense. Na prática, o projecto assegurava, em 2007, já 80% dos cuidados de saúde primários prestados¹⁰⁰ e integra dimensões importantes de formação de técnicos e capacitação institucional, o que tem contribuído para uma significativa melhoria dos cuidados preventivos e primários de saúde no país e para a criação de uma rede integrada. A avaliação realizada ao programa em 2007¹⁰¹ salienta a sua elevada relevância, eficácia e eficiência, concluindo que a igualdade e qualidade de acesso aos serviços de saúde melhoraram globalmente com o apoio português. O facto de ter sido, no âmbito do novo PIC, alargado a todo o país cobrindo a totalidade dos cuidados básicos de saúde, para além de ser complementado com apoio em diversas especialidades de saúde reforça, ainda mais, a sua abrangência e relevância no panorama do sistema de saúde são-tomense.

Ainda em resposta às necessidades básicas da população, tem vindo a desenvolver-se um apoio a **redes sociais**, constituído por projectos integrados de combate à exclusão social e à pobreza. Apesar dos resultados serem notórios nas populações alvo, melhorando significativamente a sua qualidade de vida e contribuindo para a redução da pobreza, os níveis de apropriação e sustentabilidade são limitados. É preciso continuar o reforço da sustentabilidade dos programas de cooperação em STP, que é prejudicada pela insuficiente apropriação por parte das autoridades são-tomenses e pelas limitações financeiras.

A concentração da ajuda verifica-se, portanto, em **três sectores** principais: Educação, Saúde e Boa Governança/Capacitação Institucional, que correspondem às mais-valias portuguesas. Verifica-se ainda uma dispersão de **pequenos projectos/acções** que, não sendo acompanhada por montantes elevados, significa elevados custos de transacção, consumo de tempo e energia por parte dos serviços da CP no terreno. O processo de concentração continuará, consequentemente, a ser reforçado.

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

1. A implementação de acordos de divisão do trabalho ou até de esquemas de coordenação entre doadores é substancialmente **limitada e difícil** em STP, desde logo pelo número limitado de doadores presentes no terreno e activos nos vários sectores, mas igualmente pela pouca relevância do tema no conjunto das prioridades são-tomenses. Não existe uma coordenação efectiva das iniciativas nem informação pormenorizada sobre as acções dos vários parceiros, pelo que o trabalho de complementaridade terá de ser iniciado com um reforço destes aspectos - nomeadamente a construção de uma matriz das acções, incluindo os que coordenam a cooperação a partir do exterior.

2. As vantagens comparativas da CP radicam em **factores estruturantes** como a língua comum e as semelhanças da matriz administrativa e jurídico-institucional, o que propicia a transmissão de conhecimentos e a capacitação humana e institucional. É, portanto, natural a concentração da CP na **Educação**, particularmente de nível Secundário, e na **Capacitação Institucional/Boa Governança**. Para além destes dois sectores, a CP apresenta mais-valias importantes na área da **Saúde**. Isto deve-se a vários factores identificados na avaliação realizada pelo IPAD em 2007, os quais dizem respeito, em parte, à natureza do próprio projecto em curso - estruturante e com

¹⁰⁰ Projecto “SAÚDE PARA TODOS” Avaliação no Percurso (2005-2006), Sumário Executivo.

¹⁰¹ Projecto “SAÚDE PARA TODOS” Avaliação no Percurso (2005-2006)

http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/AVAL_SpT_STP.pdf

perspectiva de longo prazo, com capacidade de envolver uma multiplicidade de actores e adaptar-se à evolução do contexto local.

3. Relativamente aos restantes doadores, a CP assume-se como **parceiro líder** do Governo são-tomense nos sectores da sua concentração. Na prática, porém, para além da Saúde, Educação, Segurança Interna e das Finanças Públicas - em que a CP dispõe de coordenadores específicos no terreno - a liderança de outros sectores, em eventual cooperação delegada de outros doadores na CP, terá de contar com um **reforço dos recursos humanos** no país.

2.6. TIMOR-LESTE

FACTOS E DADOS

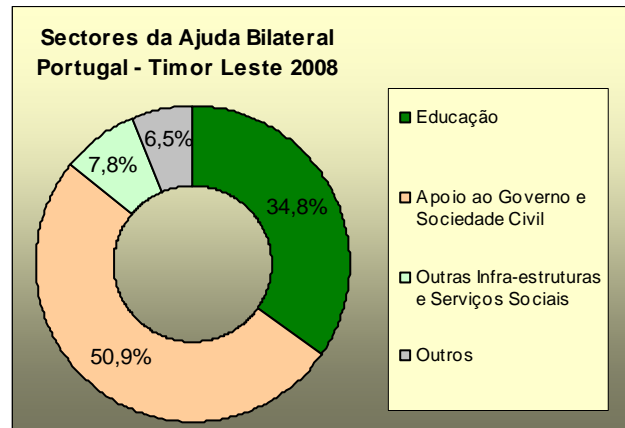
Panorama da Ajuda Internacional em Timor Leste				Ranking dos Doadores APD Bruta (média 2006-07)
	2005	2006	2007	1. Austrália
APD Líquida (milhões de USD)	185	209	278	2. Portugal
Percentagem de Ajuda Bilateral	87%	83%	82%	3. CE
RNB per capita (USD)	750	950	1510	4. EUA
APD Líquida em % do RNB	26,9%	21,7%	16,3%	5. Japão
				6. Noruega
				7. Irlanda
				8. Espanha
				9. Alemanha
				10. Nova Zelândia

Fonte: Development Aid at a Glance 2008, CAD-OCDE



Ajuda Bilateral Portuguesa a Timor Leste		
	Milhares de Euros	% da APD total
2005	27.906	15,9%
2006	30.674	18,2%
2007	34.071	17,3%
2008	27.030	10,4%

Fonte: IPAD



Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor-Leste 2007-2010

Orçamento Indicativo: 60 milhões de euros

Eixos e Sectores Prioritários

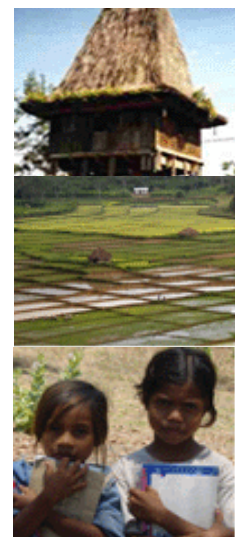
Eixo Estratégico I : Boa Governação 21%

- 1.1. Capacitação Institucional da Administração Pública
- 1.2. Processos Eleitorais
- 1.3. Justiça
- 1.4. Capacitação na área da Justiça
- 1.5. Segurança Interna
- 1.6. Técnico-Militar

Eixo Estratégico II: Desenvolvimento e Luta contra a Pobreza 77%

- 2.1. Educação e Consolidação da Língua Portuguesa
- 2.2. Desenvolvimento Rural
- 2.3. Emprego, Formação Profissional e Desenvolvimento Sócio-Comunitário

Intervenção Complementar: Cluster da Cooperação 3%



2.6.1. Coordenação e Complementaridade em Timor-Leste

Timor-Leste, enquanto país recente, enfrenta inúmeros desafios de consolidação do Estado nas suas mais variadas vertentes. As vulnerabilidades decorrentes da insularidade, a pertença ao grupo PMA e a identificação de várias características de fragilidade (figura em 20º lugar no ranking de fragilidade publicado pela Foreign Policy/Fund for Peace de 2009)¹⁰² reforçam estes desafios. Não obstante os progressos realizados desde 2002, Timor-Leste figura em 162º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2009 (em 182 países), o que representa uma descida de 4 lugares face ao ano anterior e de 12 lugares face a 2007. Em 2007, a APD representou 16,33% do Rendimento Nacional Bruto timorense¹⁰³.

Apesar de ser um processo muito recente, existem vários esquemas de coordenação de ajuda no país: **Reuniões Informais de Doadores na sede do Banco Mundial** (com uma presidência rotativa, e periodicidade quinzenal, e que tiveram um papel importante no quadro do Programa de Apoio à Consolidação, que envolveu a prestação de ajuda ao Orçamento de Estado timorense até 2007); **Reunião de Parceiros para o desenvolvimento** (promovidas pelo Governo de Timor-Leste, numa base anual, onde têm sido apresentados os **Programas Nacionais de Prioridades (PNP)**¹⁰⁴, surgindo no seguimento do “International Compact”¹⁰⁵); e as **Reuniões de Chefes da Cooperação dos Estados-Membros da União Europeia** (desde final de 2008 com uma periodicidade mensal e presidência trimestral rotativa. Destaca-se ainda o processo de Monitorização dos Princípios para um Bom Envolvimento Internacional em Estados Frágeis e em **Situações de Fragilidade**, liderado pelo Governo de Timor-Leste, cuja primeira Reunião Consultiva teve lugar em Março de 2009¹⁰⁶.

As Reuniões Informais de Doadores e dos Chefes da Cooperação dos EM da UE permitem a troca de informações entre os parceiros, não só na perspectiva daquilo que são os projectos e iniciativas de cada agência mas, particularmente, do trabalho que é desenvolvido bilateralmente com as autoridades timorenses. No entanto, não se poderá considerar que estes esquemas de coordenação influenciem de forma decisiva a programação dos parceiros para o desenvolvimento ou que tenham resultado já numa mudança significativa nas práticas e procedimentos das políticas de cooperação.

A **coordenação intra-UE** é dificultada desde logo pelo facto de Portugal ser o único EM com representação diplomática plena, havendo no entanto escritórios de cooperação da Espanha (AECID), França, Alemanha (GTZ) e Irlanda (Irish AID). No final de 2007, no âmbito da Presidência Portuguesa da UE foi apresentada aos EM no terreno uma proposta de trabalho relativa ao Código de Conduta, que previa o início do processo através de um exercício de mapeamento, mas este não se materializou em esforços conjuntos com vista à implementação do mesmo. No início de 2009, por iniciativa da CE, foi distribuído aos parceiros de desenvolvimento no país um **documento sobre o aumento da eficácia da ajuda**, com propostas específicas relativamente à complementaridade, harmonização e divisão de trabalho, que se encontra em discussão.

¹⁰² http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/22/the_2009_failed_states_index

¹⁰³ OECD Development Cooperation Report 2009, Statistical Annex.

¹⁰⁴ O PNP constitui um quadro de coordenação de recursos para facilitar uma maior cooperação entre actores nacionais e internacionais em torno de áreas prioritárias. As prioridades nacionais para 2009 estão agrupadas em 7 áreas: Agricultura e Segurança Alimentar; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento de Recursos Humanos; Protecção Social e Serviços Sociais (incluindo a Saúde); Segurança Pública; Governação; Acesso à Justiça.

¹⁰⁵ A UNMIT foi mandatada pelo Conselho de Segurança das NU (S/RES/1704- 2006) para promover um “Compacto Internacional para Timor-Leste”. No seguimento de vastas consultas com os actores timorenses e parceiros internacionais, esta abordagem foi desenvolvida para acompanhar a definição das prioridades governamentais em 2008/2009. O objectivo era ultrapassar as consequências da crise de 2006, colocando o país no caminho de uma estabilidade e desenvolvimento sustentáveis. O Conselho de Ministros aprovou o Compacto em Outubro de 2007.

¹⁰⁶ A segunda reunião teve lugar a 17 e 18 de Setembro de 2009, onde foi apresentado o relatório de país que pode ser consultado em <http://www.oecd.org/dataoecd/1/13/43696422.doc>

Timor-Leste é um dos países em situação de fragilidade pioneiros num estudo-piloto da UE¹⁰⁷ que tem por objectivo melhorar a coerência, a coordenação e complementaridade das acções entre diversos instrumentos dos doadores. O governo timorense tem assumido a liderança do processo, reconhecendo a importância do exercício na formulação de estratégias mais adequadas aos desafios enfrentados pelo país em termos de desenvolvimento.

Timor-Leste está também a elaborar uma Estratégia de Desenvolvimento Nacional para identificar os sectores prioritários a desenvolver no médio-longo prazo, o que permitirá um maior alinhamento dos parceiros do desenvolvimento. Com efeito, a maior parte dos doadores da UE ainda actua numa base de programação anual (Alemanha, França, Espanha) o que reflecte o facto de ser uma cooperação recente. A possibilidade de **alinhamento temporal de todos os EM segundo um quadro comum de programação da UE**, a partir de 2014, está em aberto entre os EM e a CE.

2.6.2. Vantagens e escolhas da Cooperação Portuguesa

Portugal tem sido, de 1999 a 2008, um dos principais doadores bilaterais de Timor-Leste¹⁰⁸, tendo concedido nesse período cerca de 442 milhões de euros em APD total. Neste contexto, assumiu particular relevância, numa primeira fase (1999-2002), a prestação de ajuda humanitária e posteriormente o apoio à reconstrução e desenvolvimento do país, com a definição de sectores estratégicos de actuação. A avaliação efectuada ao PIC 2004-2006¹⁰⁹ salienta que a cooperação portuguesa tem desempenhado um **papel central e decisivo na cooperação internacional** em Timor, sendo a sua relevância considerada indiscutível no quadro da comunidade doadora.

As vantagens comparativas de Portugal situam-se em dois sectores essenciais:

- (i) A **Educação**, derivada do objectivo comum de reintroduzir e consolidar a Língua Portuguesa nas mais variadas áreas, de forma a **apoiar a opção das autoridades timorenses na Língua Portuguesa enquanto Língua oficial**, o que resultou nos últimos anos na afectação de mais de 50% da APD a este sector. Os resultados neste sector têm sido positivos, considerando-se que o Projecto de Reintrodução/ Consolidação da Língua Portuguesa, com a presença de professores em todo o território, actuando não só na formação de docentes mas também na Administração pública, junto aos *media* e da sociedade civil, tem contribuído de forma significativa para esse objectivo. Apesar de a percentagem da população que utiliza a Língua Portuguesa ser ainda baixa, registou-se uma evolução de 5% para 15%¹¹⁰.
- (ii) A **capacitação institucional** em diversas áreas, uma vez que Portugal e Timor partilham uma matriz administrativa e jurídica semelhante, existindo necessidades evidentes nesta área. Desde a independência, em 2002, o país confrontou-se com a necessidade de assegurar o pleno funcionamento das instituições e criar um quadro legal adequado a essa nova realidade. Neste âmbito, o apoio de Portugal tem sido determinante. A frágil organização e preparação técnica dos quadros da Administração pública é ainda um impedimento ao desenvolvimento no país, constituindo um dos factores da sua fragilidade.

Para além destes dois sectores, a CP assume como prioridade investir, cada vez mais, no desenvolvimento do **sector produtivo do país**, o que se consubstancia no Cluster em implementação

¹⁰⁷ Burundi, Guiné-Bissau, Haiti, Iémen, Serra Leoa e Timor-Leste. Ver pág.42-43, Guiné-Bissau.

¹⁰⁸ De 1999 a 2006, ocupou mesmo o primeiro lugar na lista dos principais doadores de Timor-Leste, lugar que a partir dessa data passou a ser ocupado pela Austrália.

¹⁰⁹ Avaliação PIC Portugal-Timor-Leste 2004-2006. http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/TL_p1.pdf

¹¹⁰ Entrevista a João Gomes Cravinho, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, 22/04/2009, disponível em http://www.plataformaongd.pt/site3/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=107

e no programa de desenvolvimento rural. Esta é, certamente, uma área a reforçar no futuro, onde a parceria com outros doadores se assume crucial para a maximização dos impactos.

O facto de a ajuda ao país ser recente e ter contado, numa primeira fase, com uma forte presença internacional, favoreceu a **participação e integração portuguesa em programas conjuntos**. A CP forneceu, até 2007, apoio ao Orçamento de Estado no quadro do Programa de Apoio à Consolidação de Timor-Leste, gerido pelo Banco Mundial¹¹¹, e participa num Programa estruturante de apoio ao sector da Justiça (PNUD)¹¹² e no *Trust Fund* de Governação Democrática (PNUD). Está em avaliação a possibilidade da contribuição orçamental ser afectada a um programa de criação de emprego e geração de rendimentos - *National Workfare Program*, até 2013 - o que corresponde a uma das prioridades de desenvolvimento estabelecidas pelo Governo Timorense.

Em termos bilaterais, para além de uma parceria com a cooperação alemã para a implementação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural, salienta-se a assinatura de memorandos com a AusAID e com a cooperação espanhola, com vista à prossecução de intervenções conjuntas em Timor.

TIMOR-LESTE

Conclusões para a Ajuda Portuguesa no contexto da Divisão de Trabalho no seio da UE:

1. No quadro do actual PIC 2007-2010 a CP efectuou um esforço de concentração da ajuda em três sectores de concentração: i) Educação; ii) Boa Governação; e iii) Cluster. A programação reflecte as vantagens comparativas de Portugal, derivadas da língua, da semelhança em termos de matriz institucional e das competências da CP em determinadas áreas técnicas. O Próximo PIC deverá continuar nesta linha, prosseguindo a **concentração em 3 sectores prioritários**: Educação (com enfoque na promoção da Língua e no apoio à comunicação social), Capacitação Institucional (particularmente no sector da Justiça, Administração pública e Segurança), e apoio ao desenvolvimento do sector produtivo (Cluster da Cooperação e programa agrícola).
2. Portugal tem condições para **liderar** a cooperação, particularmente nos sectores da Educação e, Boa Governação (Justiça e *Media*) e Desenvolvimento Rural. Para o efeito, já foram estabelecidos contactos com as autoridades timorenses e com a UE, no sentido de se iniciar um projecto de cooperação delegada para o Desenvolvimento Rural, ao abrigo do 10º FED
3. Portugal continuará a participar nos esquemas de coordenação existentes no país e assumirá uma **postura pró-activa na procura de complementaridades e de programas conjuntos**. No seio da UE, salientam-se as oportunidades de colaboração com a cooperação espanhola; relativamente a outros doadores bilaterais, Portugal procurará traduzir o acordo com a cooperação australiana numa cooperação efectiva nos programas em curso, existindo já cooperação tripartida com o Brasil (nas áreas da Educação/ Formação, nomeadamente no quadro do Plano Estratégico da CPLP para Timor-Leste¹¹³).

¹¹¹ Os parceiros que optaram por esta modalidade da ajuda são a Austrália, Nova Zelândia, Noruega, Irlanda, Portugal, EUA e Banco Mundial. Portugal pertence, desde 2002, ao grupo de parceiros do Orçamento de Estado, tendo contribuído com 9 MUSD no Programa de Apoio Transitório (2002-2005) e, de 2005 a 2009, para o Programa de Apoio à Consolidação de Timor-Leste.

¹¹² Portugal participou, até 2008, no Programa de “Reforço do Sistema Judicial em Timor-Leste”, gerido pelo PNUD. Em 2009 foi concebido um novo programa - “*Enhancing the Democratic Rule of Law through Strengthening the Justice System in Timor-Leste*”, que visa reforçar o sistema de justiça de 2009-2013. O programa envolve 7 parceiros e um orçamento geral de 34,2 milhões USD (Portugal contribui com 1 milhão/ano até 2011).

¹¹³ Mais informação em http://www.cplp.org/Plano_Estrat%C3%A9gico_da_CPLP_para_Timor-Leste.aspx?ID=397

Conclusões: Implementação do Código de Conduta pela Cooperação Portuguesa

A Cooperação Portuguesa realizou nos últimos anos **progressos significativos**, particularmente ao nível organizativo e institucional: adopção de uma nova estratégia da cooperação (2005), incorporação de compromissos subscritos internacionalmente na sua política e programas de cooperação, alinhamento com as prioridades dos países parceiros, esforço de racionalização e reorganização dos programas de cooperação, segundo uma lógica plurianual, mais integrada e alinhada. Sendo um pequeno doador, Portugal possui condições para ter **maior flexibilidade, agilidade e rapidez de resposta** em comparação com outros doadores que têm estruturas centrais mais pesadas, maior número de projectos e de países parceiros.

As vantagens comparativas da CP estão identificadas e decorrem, principalmente, de três factores: (i) a **língua comum**, (ii) a **semelhança de matrizes administrativas e jurídico-institucionais**, e (iii) a existência de **conhecimentos e competências em áreas técnicas específicas**. Isto determina que a cooperação portuguesa possua, normalmente, um valor acrescentado relativamente a outros doadores no que respeita a duas áreas sectoriais: Educação e acções de Formação/Capacitação das estruturas estatais em vários subsectores. A questão da língua e dos laços históricos traduz-se em **vantagens comparativas objectivas e transversais** a vários sectores, que se manifestam, p. ex., na apreensão rápida das necessidades e realidades do país parceiro ou na proximidade de práticas administrativas e jurídicas, factores estes que resultam na geração de **menores custos de transacção**.

Dependendo do contexto de cada país, existem especificidades e variações a considerar (ver parte II, capítulos por país). No geral, importa referir que o rumo do desenvolvimento interno de Portugal se tem reflectido, nos últimos anos, em mais-valias que se expressam em **novos vectores** de actuação da CP. É o caso do **e-government no seio da capacitação institucional** e da incorporação **de TIC na educação**, ou de um enfoque nas **alterações climáticas e energias renováveis**. Estes são sectores onde a CP poderá capitalizar os conhecimentos técnicos e a experiência existente, contribuindo para responder aos novos desafios multidimensionais do desenvolvimento com que se deparam os seus países parceiros.

Simultaneamente, reconhece-se que as mais-valias derivadas das relações históricas e da experiência adquirida têm de ser complementadas, quer por um conhecimento profundo e actualizado das realidades dos seis países prioritários, quer por um acompanhamento das tendências internacionais da cooperação para o desenvolvimento. A promoção da eficácia da ajuda através de uma maior complementaridade e harmonização entre doadores é uma dessas tendências, verificando-se que a situação dos seis países prioritários da CP é bastante díspar: o processo encontra-se bastante avançado em **Moçambique** e com boas perspectivas de evolução em **Cabo Verde** e **Timor-Leste**, permanecendo numa fase muito embrionária em **Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe**.

A concentração geográfica da CP é uma realidade (sendo Portugal um dos países da OCDE com maior concentração) e a concentração sectorial está em curso, de acordo com a necessidade de racionalização da cooperação e maximização dos recursos disponíveis. Portugal é, no âmbito

Europeu, um dos países que maior esforço tem efectuado para promover a concentração geográfica e sectorial da sua cooperação, particularmente durante o último ciclo de programação.

A melhoria da eficácia da CP depende, assim, em grande parte da **consolidação do seu sistema de cooperação**, através do aprofundamento das reformas em curso e da resolução de fraquezas estruturais internas ainda existentes. É o caso da necessidade de melhoria da coordenação, complementaridade e coerência interna (entre agentes da cooperação portuguesa) e externa (com outros doadores). Isto significa, igualmente, **capitalizar as suas vantagens comparativas e incorporar lições aprendidas** na gestão do conhecimento e nos processos de programação.

A **divisão de trabalho** é, reconhecidamente, um **instrumento útil para pequenos doadores** como Portugal, ou seja, doadores que pretendem apoiar determinado país ou sector e dispõem de capacidade limitada (de recursos financeiros e/ou humanos). Actividades dispersas e pequenos projectos desgarrados reduzem o impacto e a visibilidade, pelo que os **financiamentos conjuntos ou a inserção de projectos em acordos conjuntos** permitirá igualmente uma maior visibilidade das acções. Fazer parte de um grupo alargado de doadores - p. ex., no contexto da ajuda orçamental e/ou sectorial - aumenta igualmente a influência e o reconhecimento do empenhamento da CP, quer junto dos seus pares, quer perante o país parceiro.

As novas modalidades da ajuda e toda a agenda da divisão do trabalho poderão implicar o ajustamento dos sistemas de ajuda e alterações substanciais no quadro institucional - descentralização para o terreno, alterações nos recursos humanos - e de implementação da ajuda - modalidades da ajuda, coordenação com outros doadores, previsibilidade dos fluxos, etc. Assim, a divisão de tarefas em matéria de desenvolvimento é encarada como um processo que envolve **decisões políticas**, como um trabalho de **longo prazo**, e cujo objectivo primordial é a **melhoria da qualidade** da ajuda prestada.

Portugal adoptou formalmente o Código de Conduta da UE e endossa a sua importância na promoção da eficácia ajuda e na renovação da cooperação europeia. Com a **aproximação de um novo ciclo de programação** nos seis países prioritários da CP, os PIC conterão a eficácia da ajuda como um elemento importante da cooperação, incluindo a **definição dos critérios para cada país e de um calendário de implementação**. Poderá ser, igualmente, equacionada a realização de experiências piloto em alguns dos países parceiros, que possam ser replicadas e permitam à CP decidir sobre as vantagens de determinadas acções conjuntas e de uma divisão do trabalho em sectores específicos. As oportunidades para estas experiências estão identificadas ao longo do presente documento, particularmente no que respeita a outros EM da UE muito activos nos seis principais países parceiros da CP.

Assim, com base nas vantagens comparativas identificadas e **dependendo naturalmente do contexto de coordenação da ajuda em cada um dos seis países prioritários da CP**, estabelecem-se as seguintes **10 linhas/prioridades de actuação**¹¹⁴ para o próximo quadro de programação dos PIC, no quadro da implementação do “Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento”:

¹¹⁴ Estas linhas de actuação estão em consonância e são complementares ao que propõe o Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda, de Paris a Acra, formulado pela CP em Dezembro de 2009.

1. Será continuado o esforço de **concentração e racionalização** das prioridades sectoriais, concentrando a ajuda no máximo em 3 sectores por país (em consolidação das vantagens comparativas da CP) e adoptando uma definição sectorial que seja congruente com o Código de Conduta e corresponda à definição do país parceiro¹¹⁵. Esta concentração estará reflectida nos instrumentos de programação da CP com os países parceiros.
2. Fora do âmbito dos sectores de concentração em cada um dos países beneficiários, a CP equacionará estratégias responsáveis de saída (como é o caso do sector da Saúde em Moçambique) ou apostará em **acordos de cooperação delegada**, o que permitirá uma maximização dos recursos humanos e financeiros em programas/sectores onde Portugal não tem tantas mais-valias ou capacidade de actuação. Nos países ou sectores onde o estado actual da divisão de trabalho não permita a existência desses acordos, o apoio a sectores que não correspondem à concentração da CP será efectuado através de um **apoio orçamental** (dirigido a esse sector).
3. Nos sectores em que a CP poderá assumir o papel de **parceiro líder (identificados nos capítulos por país)**, terá início um processo de **divulgação das actividades da CP e de contactos** com outros doadores, de forma a efectivar esse objectivo. Isto passa, em parte, por partilhar de forma sistemática as boas práticas e divulgar informação sobre as realizações da CP. Passa, igualmente por promover discussões alargadas internas e com governos parceiros e outros doadores sobre Complementaridade e Divisão de Trabalho, e estabelecer uma rede de pontos focais para a Divisão de Trabalho nos países prioritários.
4. As **modalidades de cooperação** da CP serão adaptadas, cada vez mais, à agenda da eficácia da ajuda, reforçando os canais que promovam a liderança do parceiro - apoio ao Orçamento Geral, apoio orçamental sectorial e fundos sectoriais (SWAP) - particularmente em Moçambique, Timor-Leste e Cabo Verde.
5. Será alargada a inclusão de **programas executados em conjunto** com doadores da UE nos próximos PIC; nesse sentido, continuar-se-á a trabalhar com outros doadores na busca de complementaridades, parcerias e acordos conjuntos. Estas possibilidades são evidentes em vários países no que respeita à CE e a vários EM da UE, devendo ser potenciadas caso a caso (consoante o contexto da cooperação internacional em cada país).
6. Será promovida a integração, ao nível da sede e do terreno, da **ajuda bilateral com a multilateral**, permitindo dispor de um panorama global da CP que potencie sinergias, complementaridades e a integração da ajuda portuguesa em programas e quadros mais vastos de actuação. As sinergias com a Estratégia Multilateral da cooperação serão exploradas, na sede e no terreno, como um instrumento de promoção de abordagens bi-multi.
7. No caso dos **doadores não-UE**, a complementaridade será promovida preferencialmente através de acordos de cooperação tripartida; um dos casos mais evidentes é a possibilidade de parcerias Portugal-Brasil em várias áreas da cooperação técnica, ou Portugal-EUA em algumas acções relativas à segurança (ver capítulos por país).

¹¹⁵ Tal como estabelecido no código de conduta, o apoio ao Orçamento Geral, à sociedade civil e ao sistema de ensino, como a concessão de bolsas, acrescem aos 3 sectores prioritários. Dada a natureza da sua cooperação, Portugal considera que a “Capacitação Institucional” ou “Apoio à Boa Governação” deve ser considerado como um sector de actuação em si mesmo.



8. Será construída uma **visão mais estratégica do uso da Capacitação Técnica** enquanto instrumento de criação de capacidades e reforço das instituições. Isto significa, na prática, apostar não só em programas plurianuais integrados (como está a ser feito), mas também em soluções mais abrangentes: envolver outros doadores interessados em contribuir e participar, integrar a assistência técnica portuguesa em sectores de intervenção comuns (como *pool* de doadores), ou integrar a assistência em programas nacionais quando estes existem.
9. A complementaridade nos países implica um maior investimento em recursos humanos e na descentralização de processos de tomada de decisão ao nível estratégico e operacional. Portugal continuará e acelerará o processo de **descentralização da cooperação portuguesa para o terreno**, reforçando os recursos humanos (nomeadamente assegurando que exista um especialista em sectores onde Portugal será líder ou um dos doadores mais activos), as estruturas e as competências das delegações nos países parceiros e reforçando o papel dos conselheiros e dos adidos para a cooperação no terreno.
10. Será privilegiada uma abordagem abrangente das **questões da insegurança, conflito e fragilidade do Estado (numa perspectiva *whole-of-government*)**, que integre as lições aprendidas pela longa experiência da CP nestes contextos. Neste quadro, salienta-se a operacionalização da Estratégia sobre Segurança e Desenvolvimento, no caso da Guiné-Bissau. Isto implica desenvolver, ao nível de país, e segundo a perspectiva portuguesa, um conjunto de objectivos realistas e coerentes sobre *statebuilding* e *peacebuilding*, adaptar métodos de trabalho e procedimentos ao contexto específico, e acordar um quadro de monitorização para medição dos progressos (não só quantitativos, mas qualitativos, segundo uma abordagem de processo). Estes planos têm como aspecto transversal a busca sistemática da complementaridade com acções em curso/previstas de outros doadores e a complementaridade com estratégias multilaterais.

ANEXO 1: Princípios do Código de Conduta

Código de Conduta da UE

em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento

PRINCÍPIOS ORIENTADORES

No país (in-country):

1. Concentrar-se num número limitado de sectores num dado país Máximo 3 sectores, de acordo com as vantagens comparativas. O apoio ao orçamento geral, à sociedade civil e ao sistema de ensino, como a concessão de bolsas, acrescem aos 3 sectores.

2. Reorganização das demais actividades num dado país Os doadores activos em sectores que não os 3 sectores de concentração devem: manter os compromissos financeiros e fazer acordos de cooperação delegada, reafectar os recursos à ajuda ao orçamento ou retirar-se do sector de forma responsável.

3. Acordos com um doador principal Em cada sector, os doadores da UE apoiarão o estabelecimento de acordos com um ou mais doadores principais, responsáveis pela coordenação da globalidade da ajuda nesse sector.

4. Parceria / cooperação delegada Se um sector for considerado estratégico para o país parceiro ou para o doador, este pode delegar autoridade noutro doador para que aja em seu nome na administração de fundos e no diálogo sectorial com o Governo parceiro. Isto é considerado adicional ao máximo de 3 sectores.

5. Garantir o devido apoio dos doadores Os doadores da UE procurarão limitar o número de doadores activos a um máximo de 3 a 5 por sector; os restantes doadores poderão continuar a participar no sector através de cooperação delegada.

Entre países e regional (cross-country):
6. Reproduzir as práticas a nível regional Os doadores da UE aplicarão os princípios de divisão de tarefas ao trabalho que desenvolvam com as instituições parceiras regionais.

7. Definir os países prioritários Reforçar a concentração geográfica das intervenções para evitar dispersar recursos, através de um número limitado de países prioritários. Nos países não prioritários, os doadores da UE podem intervir mediante cooperação delegada.

8. Lutar contra a discriminação dos países "órfãos da ajuda" Devem evitar-se desequilíbrios; a especificidade destes países esquecidos exige uma reafecção dos recursos a seu favor.

Princípios

Complementares:

9. Analisar e alargar os domínios de força Os doadores da UE devem aprofundar a auto-avaliação das suas vantagens comparativas relativamente aos sectores e modalidades da ajuda, para identificar em quais devem expandir ou reduzir actividades.

10. Continuar a progredir noutras vertentes da complementaridade Devem aprofundar-se outras dimensões: a complementaridade vertical (instâncias internacionais e racionalização da arquitectura internacional da ajuda) e as modalidades/instrumentos transversais (programas conjuntos).

11. Aprofundar as reformas É necessário prestar o devido apoio tanto ao nível dos centros de decisão como no terreno, implementar a ajuda com base nas acções empreendidas no terreno e assegurar uma coordenação estreita entre os níveis central e local. Isto pode exigir dos Estados-Membros a criação de estruturas descentralizadas e a reafecção de recursos financeiros e humanos.

ANEXO 2: Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda, Sumário (Dezembro 2009)

Serve o presente Sumário para destacar as principais acções a empreender pela **Cooperação Portuguesa até 2011** (IV Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda) no sentido de uma ajuda mais eficaz.

APROPRIAÇÃO

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

1. Concentrar a ajuda na capacitação das pessoas e das instituições dos países parceiros:
 - 1.1. Direccionando a ajuda para a capacitação dos sistemas de Finanças, de Justiça e de Segurança dos parceiros, bem como para as áreas da Educação, da Saúde e da Agricultura.
 - 1.2. Descentralizando a ajuda no sentido da capacitação da administração local do parceiro, das associações da sociedade civil, e do seu sector privado.

ALINHAMENTO

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

2. Reforçar o alinhamento do próximo ciclo de programação (novos PIC) com os objectivos identificados pelos países parceiros nas suas Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP) ou documentos equivalentes.
3. Garantir o alinhamento temporal dos PIC com o calendário das ENRP.
4. Garantir que a Cooperação Técnica (CT) seja prestada em resposta às necessidades identificadas pelo parceiro e que seja este a assumir o papel de selecção dessa mesma CT.
5. Utilizar os sistemas dos parceiros:
 - 5.1. Comunicando atempadamente os montantes de ajuda externa (ajuda a projectos, ajuda a programas) a fim de serem inscritos pelo parceiro no seu Orçamento de Estado (OE);
 - 5.2. Promovendo a aquisição de bens e serviços local/regional, através de processos de aquisição de bens e serviços transparentes e da responsabilidade do parceiro, sempre que possível;
 - 5.3. Optando pelo apoio a modalidades-programa (PBA) como o apoio directo ao orçamento, o apoio ao orçamento sectorial, ou ainda o fornecimento de CT integrada em programas do parceiro.
6. Promover a implementação da Recomendação para o desligamento da ajuda aos Países Menos Avançados e Países Pobres Altamente Endividados:
 - 6.1. Examinando no decurso de 2010 a matéria do desligamento;
 - 6.2. Promovendo o cumprimento das regras de notificação *ex-ante* e *ex-post* decorrentes da Recomendação e da utilização do *Bulletin Board*.

HARMONIZAÇÃO

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

7. Participar, sempre que possível, na elaboração de análises/estudos de diagnóstico/avaliações conjuntos evitando processos paralelos desnecessários;
8. Promover a realização de acordos de cooperação triangular.

DIVISÃO DO TRABALHO

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

9. Promover discussões alargadas internas e com Governos parceiros e outros doadores sobre Complementaridade e Divisão de Trabalho, e estabelecer uma rede de pontos focais para a Divisão de Trabalho nos países prioritários da Cooperação Portuguesa, numa abordagem por país;

10. Participar nos exercícios conjuntos da UE para promoção e implementação da Divisão de Trabalho (*Fast Track Initiative*) sempre que se realizem num dos países prioritários da Cooperação Portuguesa;
11. Manter a concentração geográfica dos recursos disponíveis (50 a 80%) da Cooperação Portuguesa num máximo de 6 países prioritários, tendo particular atenção para com os Estados em situação de fragilidade e/ou Estados “órfãos”.
12. Concentrar a participação activa no máximo de 3 sectores em cada país parceiro da Cooperação Portuguesa.
13. Participar em mecanismos de cooperação delegada, nomeadamente através da delegação de competências da Comissão Europeia (CE) na Cooperação Portuguesa (CP), bem como da eventualidade de delegação da CP na CE.

PRESTAÇÃO DE CONTAS MÚTUA

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

14. Prestar informação regular sobre os compromissos e desembolsos anuais, e a afectação sectorial da ajuda às instituições do parceiro, no sentido de uma maior transparência.
15. Garantir que os envelopes financeiros a disponibilizar na programação multi-anual para cada parceiro sejam claramente identificados, para um período 3-5 anos.

GESTÃO PARA OS RESULTADOS

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

16. Promover a capacitação das instituições dos parceiros (instituições de estatística, de auditoria, entre outras) no sentido de promover a adopção, pelos parceiros, de instrumentos de gestão orientada para os resultados.

ESTADOS EM SITUAÇÃO DE FRAGILIDADE

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

17. Orientar a ajuda para a capacitação dos sistemas e instituições dos parceiros em Situação de Fragilidade, garantindo a aplicação deste e dos restantes “Princípios para uma Ajuda Eficaz em Estados Frágeis”.
18. Promover o desenvolvimento de recursos humanos, de acordo com as necessidades do país, através do fornecimento de bolsas internas, incluindo bolsas de ensino superior, formação profissional local.
19. Implementar Planos/Estratégias Nacionais em matérias que promovam uma melhor actuação da Cooperação Portuguesa, tais como as Estratégias Nacionais de segurança e de desenvolvimento, e mulheres, paz e segurança, entre outras.
20. Promover uma continuidade entre a prestação de ajuda de cariz humanitário e de reabilitação e as actividades de cooperação para o desenvolvimento.

INCENTIVOS

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

21. Promover a comunicação/debate sobre as questões da eficácia através de sessões internas de formação e debates públicos e também nas Embaixadas e junto dos vários intervenientes na cooperação para o desenvolvimento.
22. Capacitar os recursos humanos das Embaixadas, de modo a permitir um acompanhamento mais efectivo das iniciativas relacionadas com a eficácia da ajuda.

MONITORIZAÇÃO

A COOPERAÇÃO PORTUGUESA IRÁ....

23. Avaliar, numa base regular, os progressos alcançados na implementação deste Plano através de um Relatório de Progresso e participar no próximo inquérito do CAD/OCDE sobre os progressos alcançados na implementação dos 12 indicadores de Paris.

Referências Bibliográficas

- [Accra Agenda for Action](#), 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, Ghana.
- AFRODAD (2007); [A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation: The Case of Mozambique](#). African Forum and Network on Debt and Development, Zimbabwe.
- Bucar, M.; Marques, M.J.; Mesic, A.; Plibersek, E. (2007); [Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Case Studies](#). Portugal, pp.41-47. DIE Discussion Paper 11/2007.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2007); [EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy](#). Communication from the Commission, COM (2007)72 final, 28/02/2007.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008); [EU Toolkit for the implementation of complementarity and division of labour in development policy](#), October 2008
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008); [The EU - a global partner for development: Speeding up progress towards the Millennium Development Goals. An EU Aid Effectiveness Roadmap to Accra and beyond](#). Commission Staff Working Paper, Brussels SEC(2008) 435.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2009); [EU 2009 Report on Policy Coherence for Development](#), SEC(2009) 1137 final, 17/09/2009. Disponível em
- COOPERAÇÃO PORTUGUESA (2005); [Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa](#). Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
- CORRE, Gwen (ed.) (2009); [Current dilemmas in aid architecture: Actors & instruments, aid orphans and Climate Change](#). ECDPM, Policy Management Report 16, Maastricht.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2007); [EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy: Conclusions of the Council](#), 9558/07, Brussels, 15/05/2007
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008); [Speeding up progress towards the Millennium Development Goals](#), Council Conclusions, 2870th External Relations Council meeting, 26-27 May 2008
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008); [Third High Level Forum on Aid Effectiveness - Guidelines for the participation of the European Union](#). 11592/08, Brussels, 11/07/2008
- ECDPM (2008); [Division of Labour and the Implementation of the EU Code of Conduct: A Rapid review of Country-level experience, based on contributions of selected EU donors](#). Draft, March 2008.
- ECDPM (2008); [L'architecture de l'aide européenne: Mieux tenir compte de la question des pays orphelins](#). Document de réflexion, Réunion informel des Ministres du développement de l'UE, 29-30 Sept.2008.
- ECDPM, ACTIONAID (2008); [Whither EC Aid? The Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour](#). WECA Briefing Note.
- EU (2007); [Evaluating Co-ordination, Complementarity and Coherence in EU development policy: a synthesis](#). Studies in European Development Co-operation Evaluation n.8, Evaluation Services of the European Union, November 2007.
- EU (2009); [EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity: Monitoring Report](#). A Product of the EU Technical Seminar on Division of Labour and Complementarity.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2008); [Draft Report on the follow-up to the Paris Declaration of 2005 on Aid Effectiveness](#). Committee on Development, 2008/0000(INI), 21/02/2008.
- FRIDE (2007); [Division of labour among European donors: Allotting the pie or committing to effectiveness?](#) FRIDE Development Backgrounder, Development in Context 9, May 2007.
- GOVERNO DE MOÇAMBIQUE (2008); [Código de Conduta entre o Governo da República de Moçambique e Parceiros de Cooperação para o Desenvolvimento](#). Maputo, Novembro 2008.
- GRIMM, S. (2007); [The Effectiveness of the EU's Community Aid - How much do we know?](#) Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD).
- IPAD; [Programas Indicativos de Cooperação](#): Angola (2007-2010); Cabo Verde (2008-2011); Guiné-Bissau (2008-2010); Moçambique (2007-2009); São Tomé e Príncipe (2008-2011); Timor Leste (2007-2010).
- IPAD (2006); [Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal-Moçambique \(2004-2006\)](#); Relatório de Avaliação Externa.
- IPAD (2006); [Avaliação dos Programas Indicativos de Cooperação de Portugal-Cabo Verde \(2002-2004 e 2005-2007\)](#); Relatório de Avaliação Externa.

- IPAD (2007); [Programa Indicativo de Cooperação Portugal - S. Tomé e Príncipe \(2005-2007\) Avaliação a meio percurso.](#)
- IPAD (2008); [Avaliação de Três Intervenções no Sector da Educação na Guiné-Bissau.](#)
- IPAD (2008); [Relatório de Progresso 2008: Eficácia da Ajuda.](#)
- IPAD (2008); [Uma Parceria Global para o Desenvolvimento: Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.](#) Outubro 2008.
- IPAD (2009); [Plano de Acção Eficácia da Ajuda, de Paris a Acra.](#) Cooperação Portuguesa, Dezembro de 2009.
- MÜRLE, H. (2007); [Towards a division of labour in European development co-operation: Operational options.](#) German Development Institute (DIE), Discussion Paper 6/2007, Bonn.
- OECD/DAC (2005); [Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability.](#)
- OECD/DAC (2006); [Peer Review: Portugal.](#) OECD Development Assistance Committee, OECD Journal on Development 2006, Vol.7.
- OECD/DAC (2007); [Towards better division of Labour: Concentration and Fragmentation of Aid.](#) Global Forum on Development, 11/12/2007, COM/DCD/DEV(2007)5.
- OECD/DAC (2008); [2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration Country Chapters - Mozambique,](#) September 2008.
- OECD/DAC (2008); [Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration:](#) Summary of Emerging Trends.
- OECD/DAC (2008); [Rationalizing Aid Delivery - Partner Country Experience and Perspectives,](#) International Workshop Proceedings, South Africa, 4-5/02/2008.
- OECD/DAC (2008); [Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans. In Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability.](#)
- OECD/DAC (2009); [Better aid. Managing Aid: Practices of DAC Member Countries,](#) June 2009.
- OECD/DAC (2009); [Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009-2011.](#)
- OECD/DAC (2009); [Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration,](#) Feb.2009.
- OECD/DAC (2009); [Development Co-operation Report 2009.](#)
- OECD/DAC (2009); [Implementing the Accra Agenda for Action "Beginning Now" Commitments - Updated Compendium,](#) DAC High Level Meeting, 27-28 May 2009.
- OECD/DAC (2009); [Summary Analysis of Partner Country and Donor action plans.](#) Working Party on Aid Effectiveness, OECD Paris, December 2009.
- OECD/DAC; EUROPEAN COMMISSION (2008); [Compendium on Good Practices on Division of Labour.](#) Input to the HLF Meeting in Accra, September 2008.
- Schultz, Nils-Sjard (2007); [Division of Labour among European donors: Allotting the pie or committing to effectiveness.](#) FRIDE Comment, March 2007.
- UE, Guiné-Bissau (2009); [Feuille de route pour la mise en œuvre du Code de Conduite de l'UE dans la politique de développement en Guinée-Bissau.](#)