



**O Ministério da Solidariedade, Emprego
e Segurança Social e a Cooperação para
o Desenvolvimento**



O Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a Cooperação para o Desenvolvimento





**O Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e a Cooperação para o
Desenvolvimento**

Primeira edição: Junho de 2015

Tiragem: 4000 exemplares

ISBN: 978-972-704-390-3

Depósito legal: 419 725/16

Execução gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Autoria e coordenação: Gabinete de Estratégia e Planeamento/Direção de Serviços de
Relações Internacionais e Cooperação

Design e paginação: Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)
Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP)
Direção de Serviços de Apoio Técnico e Documentação (DSATD)

Praça de Londres, n.º 2, 5.º, 1049-056 Lisboa

Tel.: (+351) 211 155 000

E-mail: gep.cid@gep.msess.pt

Página: www.gep.msess.gov.pt

Índice

Nota de abertura	9
A política de desenvolvimento da União Europeia e o seu contributo para as políticas de emprego e proteção social nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste ...	11
<i>Fernando Frutuoso de Melo</i>	
Abordagem às questões políticas da Cooperação Portuguesa	25
<i>Fernando Pinto da Costa</i>	
A articulação entre instituições portuguesas no âmbito da Cooperação	39
<i>António Rebelo de Sousa</i>	
A Cooperação e o seu impacto nas migrações de (e para) Portugal. Da estratégia política à realidade na ação	55
<i>Pedro Góis</i>	
<i>José Carlos Marques</i>	
Cooperação para os Direitos: Perspetivas de Desenvolvimento na Fundação Fé e Cooperação ..	67
<i>Catarina Lopes</i>	
Compromisso com a saúde dos povos: O papel do Instituto de Higiene e Medicina Tropical	81
<i>Paulo Ferrinho</i>	
<i>Cátia Sá Guerreiro</i>	
<i>Deolinda Cruz</i>	
<i>Eduardo Sá Ferreira</i>	
<i>Giuliano Russo</i>	
<i>José Doria</i>	
<i>Luís Filipe Marto</i>	
Perspetivas económicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: Realidades e tendências	101
<i>Luísa Freitas</i>	
<i>Ana Paula Fernandes</i>	
Que futuro para a Cooperação no quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa?	113
<i>Manuel Clarote Lapão</i>	

Os desafios de África no séc. XXI: O papel da Cooperação Internacional	127
<i>Luís Castelo Branco</i>	
A Cooperação para o desenvolvimento portuguesa na área da luta contra a pobreza – Reflexões sobre o futuro	141
<i>Carlos Sangreman</i>	
Desenvolvimento sustentável – O novo nome da dignidade	151
<i>Mónica Ferro</i>	
A intervenção da Equipa da Cooperação do MSESS no mundo e no tempo: Uma perspetiva sobre a sua criação e desenvolvimento (1998-2014)	163
<i>Fernando de Sousa Jr.</i>	
Cooperação para o Desenvolvimento – O percurso do Gabinete de Estratégia e Planeamento ..	189
<i>Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social</i>	

Nota de abertura

Cabendo ao GEP, no que à Cooperação diz respeito, “propor e desenvolver atividades no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, designadamente com os países de língua oficial portuguesa”, esta publicação nasce da vontade de sistematizar algumas das reflexões e das práticas dos últimos anos.

Assim, esta publicação divide-se em duas partes:

Na primeira, convictos de que a Cooperação Portuguesa é um fenómeno multidimensional, tendo por isso muitas vezes, optou-se por convidar um conjunto de autores que, partindo das suas experiências (e das suas disponibilidades), partilham connosco algumas das reflexões que têm vindo a consolidar ao longo do tempo.

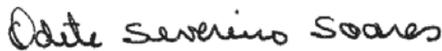
Na segunda parte, dar-se-á conta de duas perspetivas do que tem sido o trabalho desenvolvido pela equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (GEP/MSESS), nos anos mais recentes. Também aqui se procuram sintetizar, em jeito de balanço, os principais desafios que a Cooperação do MSESS previsivelmente enfrentará nos próximos anos.

Cabe-me agradecer a todos os que participaram e participam nesta aventura, garantindo em cada um dos países que a cooperação acontece todos os dias.

Uma palavra de agradecimento a todos os autores que, apesar dos seus múltiplos afazeres, aceitaram o nosso desafio.

E por fim, agradeço à equipa da Cooperação, nas suas múltiplas configurações, o seu empenho quotidiano e o seu sentido de serviço.

Odete Severino



Diretora de Serviços

Direção de Serviços de Relações Internacionais e Cooperação



A cooperação internacional e o desenvolvimento constituem um elemento central da política externa da União Europeia, sendo a erradicação da pobreza, o crescimento inclusivo e o combate das desigualdades, as suas principais prioridades. A União Europeia apoia o desenvolvimento dos parceiros desde o Tratado de Roma, alargando gradualmente até cooperar atualmente com cerca de 160 países no mundo inteiro. Hoje a União Europeia (incluindo os 28 estados membros) é o maior doador a nível mundial de ajuda para o desenvolvimento.

2015 - Ano Europeu para o Desenvolvimento - é um ano determinante, visto que os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio chegam ao seu termo e será feito o balanço dos resultados alcançados. A comunidade internacional vai-se reunir para decidir em conjunto o novo plano de ação para erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e combater as alterações climáticas. A União Europeia continuará a desempenhar um papel proeminente na definição do quadro de desenvolvimento pós-2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

A União Europeia tem vindo a apoiar cada um dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) – Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe assim como Timor-Leste – de maneira contínua e estruturada. Além do apoio proporcionado a cada país, a União Europeia também colabora, desde 1992, com os PALOP e, desde 2007, com Timor-Leste, através dum programa específico que beneficia o Grupo no seu conjunto. O contributo da política de desenvolvimento da União Europeia para as políticas de emprego e proteção social nos PALOP e Timor-Leste fazem parte da estratégia e objetivo global de apoio à erradicação da pobreza e crescimento económico inclusivo.

A política de desenvolvimento da União Europeia e o seu contributo para as políticas de emprego e proteção social nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste

Fernando Frutuoso de Melo

Diretor-Geral

Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação – EuropeAid/Comissão Europeia

1. A Cooperação ao Desenvolvimento – Uma prioridade para a União Europeia

O mundo, e, em particular, o mundo em desenvolvimento está a evoluir a um ritmo acelerado. O Produto Interno Bruto (PIB) mundial aumentou 1/3 desde 2000, mas esse aumento foi produzido principalmente pelos países em desenvolvimento, que são responsáveis por 70 % do crescimento mundial nos últimos dez anos. Assim, desde 2000, o PIB da África Subsariana aumentou 84 %, o que faz que seja atualmente o continente com a taxa mais rápida de crescimento económico e a população mais jovem. Como resultado previsível, assistimos hoje a uma transferência significativa de influência e do centro de gravidade dos poderes a nível político e a nível dos mercados, dos países desenvolvidos para os países emergentes e para os países menos desenvolvidos. Há cinquenta anos, as economias emergentes e em desenvolvimento representavam apenas 25 % do PIB mundial, hoje em dia esse valor é de 50 % e será, provavelmente, superior a 66 % durante a próxima década. Estes dados positivos demonstram que a cooperação para o desenvolvimento é mais do que uma questão de solidariedade mas consiste também em investir num futuro mais vantajoso para todos.

Para a política externa da União Europeia, a cooperação internacional e desenvolvimento reveste-se de importância primordial. Desde a sua fundação, a União Europeia tem apoiado o desenvolvimento das regiões parceiras – inicialmente centrada no grupo de estados de África, das Caraíbas e do Pacífico¹ alargando gradualmente a sua rede de relações, até cooperar atualmente com cerca de 160 países no mundo inteiro.

Hoje, a União Europeia é o maior doador a nível mundial de ajuda para o desenvolvimento. Em conjunto com os seus estados membros, a União fornece mais de metade da ajuda pública ao desenvolvimento a nível global. O principal objetivo da política europeia de desenvolvimento é a erradicação da pobreza, tal como consagrado no artigo 21.º do Tratado da União Europeia.

¹ O Tratado de Roma (1957) já previa a criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento para prestar assistência às colónias e territórios ultramarinos. O atual Acordo ACP-CE foi assinado a 23 de junho de 2000, em Cotonu, no Benim, por um período de 20 anos (2000-2020) com os objetivos principais de redução da pobreza (e, a prazo, a sua erradicação) e a integração progressiva dos países ACP na economia mundial. A abordagem do acordo teve como finalidade reforçar a dimensão política, assegurar uma nova flexibilidade e conceder mais responsabilidades aos estados ACP.

A este objetivo juntam-se outros, como a defesa dos direitos humanos e da democracia, apoio à estabilidade política, promoção da igualdade entre homens e mulheres, apoio a mecanismos para a geração de emprego, proteção social, crescimento inclusivo e, mais recentemente, a resolução de desafios ambientais e climáticos.

Figura 1 | A União Europeia: O maior doador mundial
Desembolsos líquidos no âmbito da APD em 2013 (em mil milhões euros)²



No seguimento da Declaração de Paris da OCDE de 2005, a União Europeia integrou nas suas políticas, as medidas adotadas pela comunidade internacional para promover a autonomia, a harmonização, o alinhamento, os resultados e a prestação de contas mútuas no quadro da ajuda ao desenvolvimento. Este esforço traduziu-se na consolidação da “Agenda para a Mudança”, adotada pela União Europeia em 2011. Um primeiro balanço da contribuição da União Europeia para a luta mundial contra a pobreza, feito em 2013 (ver imagem supra), demonstrou o contributo da União Europeia para a redução da pobreza no mundo e no apoio à realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, melhorando assim a vida de milhões de pessoas. Por exemplo, a ajuda ao desenvolvimento externo da União Europeia desde 2004 permitiu o acesso a uma melhor água potável a mais de 70 milhões de pessoas, ou seja, 7 vezes a população de Portugal, 14 milhões de crianças puderam frequentar um estabelecimento de ensino primário e mais de 46 milhões de pessoas receberam ajuda para garantir a sua segurança alimentar. Também foram efetuados enormes progressos na luta contra o vírus da imunodeficiência humana (VIH/Sida), a malária e a tuberculose.

² Os dados referentes a 2014 estão atualmente a ser compilados.

Figura 2 | Contribuição da União Europeia para os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – Principais resultados dos programas da CE 2004-2012



2. 2015 - Ano Europeu para o Desenvolvimento e o novo paradigma da Cooperação

É uma grande honra para a Direção-Geral que dirijo o facto de 2015 ter sido designado Ano Europeu para o Desenvolvimento. Pela primeira vez, um Ano Europeu tem por tema a política internacional de desenvolvimento da União Europeia. Trata-se de um ano determinante visto que os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio chegam ao seu termo e que o balanço dos resultados alcançados será feito. Também é o ano em que a comunidade internacional, tendo em conta os resultados positivos alcançados, assim como os que ainda ficaram aquém dos objetivos, se reunirá para decidir, em conjunto, um novo plano de ação para erradicar a pobreza, promover o desenvolvimento sustentável e combater as alterações climáticas.

Na verdade, para alcançar estes objetivos há ainda muito por fazer, será necessário não só recursos financeiros mas a vontade política de todos. A União Europeia está empenhada em continuar a desempenhar um papel proeminente na definição do quadro de desenvolvimento que deverá suceder aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio após 2015, já designados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

O Ano Europeu do Desenvolvimento pretende implicar os cidadãos da União Europeia, em especial, os jovens, no debate sobre o nosso mundo, a nossa dignidade, o nosso futuro. Sendo que o objetivo final é o de os tornar conscientes do papel que a Europa desempenha no mundo e como eles podem beneficiar da cooperação para o desenvolvimento, neste mundo cada vez mais interconectado.

Gostaria de salientar que foi com enorme satisfação que constatei, ao analisar os resultados do inquérito Eurobarómetro efetuado em outubro de 2014, junto dos cidadãos dos 28 países da União Europeia, que 93 % dos inquiridos, em Portugal, disseram que ajudar as pessoas nos países em desenvolvimento é importante e que 79 % afirmaram que a luta contra a pobreza nesses países deve ser uma das principais prioridades da União Europeia. Estes resultados representam uma enorme motivação para continuar e duplicar os nossos esforços visto ser um reconhecimento de mais alta importância do mandato da minha Direção-Geral e do impacto que tem o nosso trabalho nas vidas de todos nós.

Novo paradigma, novos desafios. É necessário relembrar que o cenário mundial mudou nos últimos anos e que, apesar de algumas economias emergentes e em desenvolvimento conhecerem um crescimento económico de relevo, como detalhado no princípio deste artigo, estes enfrentam ainda níveis elevados e crescentes de desigualdade. O que significa que mesmo se há mais riqueza, há uma parte importante da população que não chega a beneficiar dela.

Neste contexto, a União Europeia publicou no passado dia 5 de fevereiro uma comunicação intitulada “Uma parceria global para erradicar a pobreza e assegurar o desenvolvimento sustentável pós-2015”³. Nesta comunicação, a União Europeia defende que o novo quadro de desenvolvimento pós-2015 deve transcender os mecanismos tradicionais de cooperação assentando numa parceria entre todos os países, para além de contar com a participação da sociedade civil e do setor privado. A erradicação da pobreza, o crescimento inclusivo e o combate das desigualdades continuará a ser a principal prioridade da agenda de desenvolvimento global abordando os pilares interconectados da sustentabilidade económica, ecológica e social, bem como a parceria global reforçada.

3. Cooperação com o Grupo Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste

No contexto da ajuda para o desenvolvimento aos Países de África, das Caraíbas e do Pacífico, baseada no acordo de Lomé, substituído em 2000 pelo acordo de Cotonu, e financiada através dos sucessivos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED), a União Europeia tem vindo a apoiar individualmente os cinco países africanos de língua oficial portuguesa - Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe - assim como Timor-Leste, de maneira contínua e estruturada. O apoio através dos Programas Indicativos Nacionais, programas adaptados à realidade de cada país e tendo, cada vez mais, em conta as prioridades nacionais, pretende responder ao desafio da erradicação da pobreza. Neste âmbito, o apoio da União Europeia às políticas de emprego e de proteção social tem merecido a nossa maior atenção, visto fazerem parte da estratégia mais abrangente da sua Política de Desenvolvimento.

3 *A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015*: Comunicação, de 5 de fevereiro de 2015, elaborada em conjunto por Federica Mogherini, Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão, por Neven Mimica, Comissário da Cooperação Internacional e Desenvolvimento e por Karmenu Vella, Comissário do Ambiente, Assuntos Marítimos e Pescas. A Comunicação foi acordada com Frans Timmermans, Primeiro Vice-Presidente da Comissão, a quem incumbe a responsabilidade horizontal pelo desenvolvimento sustentável.

Quadro 1 | Contribuições da União Europeia a cada país em milhões de euros (desde 1995)

País beneficiário	8.º FED 1995-2000	9.º FED 2000-2007	10.º FED 2008-2013	11.º FED indicativo 2014-2020	Total Milhões €
Angola	113,70	183,20	207,50	210,00	714,40
Cabo Verde	64,60	64,60	70,90	55,00	255,10
Guiné-Bissau	68,10	70,60	68,80	128,00	335,50
Moçambique	589,00	467,50	783,40	734,00	2 573,90
São Tomé e Príncipe	15,70	15,90	23,70	28,00	83,30
Timor-Leste	0,00	18,00	88,70	95,00	201,70
Total Milhões €	851,10	819,80	1 243,00	1 250,00	4 163,90

Fonte: Comissão Europeia.

Em 1985, o grupo autodenominado PALOP, constituído pelos cinco países africanos de língua oficial portuguesa, solicitaram como grupo o apoio da União Europeia aderindo ao grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico). O primeiro programa de cooperação regional UE-PALOP teve início em 1992. Timor-Leste juntou-se ao grupo dos PALOP, em 2007, expandindo-o, deste modo, da África para a região Ásia-Pacífico, tendo então o grupo PALOP passado a denominar-se PALOP e Timor-Leste (PALOP-TL).

Apesar da descontinuidade geográfica e dos diferentes níveis de desenvolvimento, todos os estados membros do grupo PALOP-TL partilham uma forte identidade linguística e cultural, mas têm também um sistema de governação semelhante (incluindo os sistemas de administração pública, justiça, gestão das finanças públicas, mercados de trabalho e serviços sociais interligados) e mantêm uma longa tradição de contactos e intercâmbios entre si.

Ao contrário dos outros grupos regionais que recebem apoio da União Europeia (ex: SADC⁴ e CAO⁵), o grupo PALOP-TL não tem uma personalidade legal como tal, não havendo portanto uma estrutura de gestão permanente ou Secretariado Executivo. Desde 2006, o Ordenador Nacional⁶ de Moçambique tem o mandato e a responsabilidade de coordenar a cooperação PALOP-TL com a União Europeia.

A grande coesão política e a apropriação têm caracterizado ao longo do tempo a dinâmica do grupo PALOP (e mais tarde PALOP-TL). Esta cooperação entre a União Europeia e os PALOP-TL visa promover as relações existentes através do intercâmbio de conhecimentos especializados

4 A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral conhecida por SADC, do seu nome em inglês Southern Africa Development Community.

5 Comunidade da África Oriental.

6 Artigo 35.º do Acordo de Cotonou, 2000 - “O Governo de cada Estado ACP designará um Ordenador Nacional que o representará em todas as operações financiadas a partir dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento geridos pela Comissão e pelo Banco Europeu de Investimento”.

e de melhores práticas, bem como do reforço da cooperação em domínios específicos de interesse mútuo, em que a língua comum traz um valor acrescentado. Os resultados positivos alcançados durante mais de duas décadas de cooperação PALOP-TL com a União Europeia contribuíram para demonstrar a sua relevância como exemplo inovador de cooperação Sul-Sul, a desenvolver em paralelo com a cooperação Norte-Sul.

O princípio fundamental da cooperação UE – PALOP-TL, que celebrou 20 anos em 2012, consiste em reforçar a boa governação nas suas dimensões política, económica, social e cultural e criar condições favoráveis à cooperação e à mobilidade Sul-Sul. Os PALOP-TL estão empenhados em trabalhar em conjunto como um grupo unido, com uma ambição política partilhada, a fim de aumentarem a coerência e reforçarem os laços entre as suas políticas de desenvolvimento.

Tendo como principais objetivos a redução da pobreza e o crescimento inclusivo, as políticas têm de se centrar especificamente nos grupos mais desfavorecidos, constituídos pelos jovens e as mulheres. Procuram pôr em prática o princípio da criação de sinergias entre si, mas também com as políticas da União Europeia e a cooperação para o desenvolvimento. Neste contexto, as perspetivas de ação dos PALOP-TL facilitarão a identificação de soluções comuns para problemas comuns.

Quadro 2 | Contribuições da União Europeia ao Programa PALOP-TL em milhões de euros

7.º FED 1990-1995	8.º FED 1995-2000	9.º FED 2000-2007	10.º FED 2008-2013	11.º FED 2014-2020	Total Milhões €
25,00	30,00	0,00	33,10	30,00	118,10

Fonte: Comissão Europeia.

Através dos 7.º, 8.º e 9.º FED, a União Europeia financiou dois Programas Regionais (PIR PALOP I e II) concretizados no financiamento de 23 projetos setoriais com o objetivo de contribuir para a modernização e o desenvolvimento deste grupo, valorizando as suas especificidades e o seu património económico, institucional, histórico, social e cultural comum.

Em novembro de 2007, os PALOP e Timor-Leste assinaram um Memorando de Entendimento com a Comissão Europeia, definindo as orientações em matéria de cooperação ao abrigo do 10.º FED. O documento proporcionou um novo quadro para a cooperação entre estes parceiros centrada nas dimensões da governação democrática enquanto elemento crucial para a redução da pobreza: a governação política, a eficácia governamental, a governação económica e a governação social.

Quanto ao 11.º FED, o Programa PALOP-TL estará concentrado em dois setores:

- criação de emprego (incluindo atividades culturais geradoras de emprego) e
- desenvolvimento de capacidade de governação.

O Programa Multianual, que define as modalidades de implementação desta parceria até 2020, foi assinado em abril deste ano em São Tomé e Príncipe, numa cerimónia que contou com a participação de altos representantes de todos os seis países que constituem o Grupo PALOP-TL, assim

como da União Europeia.

Gostaria de salientar que Portugal foi até agora o único Estado-Membro da União Europeia a cofinanciar projetos (com um total de 2,4 milhões de euros) no âmbito do programa PALOP-TL.

4. Apoio às políticas de emprego e de proteção social nos países PALOP-TL

4.1. Contexto nos países PALOP-TL

A crise financeira afetou indiretamente os PALOP e Timor-Leste – tal como outros países em desenvolvimento – através do comércio internacional. Devido à crescente interligação global a nível dos postos de trabalho, bem como às mudanças tecnológicas que fez diminuir a procura de mão-de-obra, à urbanização, à transição para uma produção e um consumo mais eficientes do ponto de vista energético, os países continuarão a sofrer um desfasamento entre a procura e a oferta de trabalho. Além disso, as lacunas a nível da educação prejudicam o crescimento económico equitativo e a coesão social e impedem muitos países de colherem os potenciais benefícios de terem populações jovens em expansão. O desemprego e as condições de trabalho precárias entre os grupos desfavorecidos e os jovens são provavelmente os aspetos mais visíveis da atual crise de emprego, sendo justamente o desafio, para a maioria dos grupos vulneráveis nos PALOP e Timor-Leste, de melhorar a qualidade do emprego, em vez de aumentar simplesmente a sua quantidade. Nos países em desenvolvimento, em geral, e no grupo PALOP-TL em particular, uma série de fatores importantes, como a globalização, a expansão da população jovem e as evoluções tecnológicas exigem uma resposta urgente por parte do ensino e da formação técnico-profissional, para responder às necessidades de crescimento económico, de equidade social e de desenvolvimento sustentável.

4.2. Contributo da União Europeia nas políticas de emprego e proteção social do Grupo PALOP-TL

Com a finalidade de fazer frente a esta situação, no quadro do Programa PALOP-TL foram promovidas atividades específicas no domínio do emprego e da proteção social, como, por exemplo, as protagonizadas através dos projetos de apoio ao setor da saúde e da formação profissional, perspetivando-se no ciclo do 11.º FED a focalização no domínio da criação de emprego.

No setor da saúde visou-se contribuir para a melhoria da qualificação dos recursos humanos e do acesso a informação e conhecimento em saúde em língua portuguesa. Foram relevantes as ações de formação de peritos nacionais da saúde dos países beneficiários junto de instituições especializadas portuguesas e brasileiras. Cabe ilustrar a título de exemplo a comparticipação na criação do Centro de Formação Médica Especializada em Cabo Verde (CFME-CPLP), uma agência especializada da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Em paralelo, visou-se contribuir para fortalecer e aproximar os sistemas de emprego e forma-

ção profissional dos PALOP e Timor-Leste, privilegiando uma atuação orientada para a criação de uma aprendizagem comum, disseminação de boas práticas e capacitação dos técnicos e instituições a quem cabe a responsabilidade de conduzir as políticas públicas nestes domínios.

Uma primeira vertente centrou-se no apoio ao esforço atinente ao desenvolvimento dos Sistemas Nacionais de Qualificação, uma aposta conjunta destes países e onde são significativos os progressos alcançados, entretanto assumidos como pilar fundamental da estratégia de desenvolvimento de recursos humanos e de apoio à promoção do emprego.

Por outro lado, foram promovidas, entre outras, ações de formação de formadores sobre operacionalização de mecanismos de reconhecimento, validação e certificação de competências profissionais, empreendedorismo e agronegócios, hotelaria e turismo. Alguns dados concretos sobre os resultados do projeto: *i)* 15 ações de formação a nível regional de técnicos e dirigentes do setor da formação profissional, ensino técnico e emprego dos PALOP-TL, com 253 quadros das organizações nacionais formados; *ii)* em termos de documentação técnica foram produzidos 2 manuais – um para gestores e outro para formadores; *iii)* foram produzidos 8 normativas/regulamentação para os Sistemas de Emprego e Formação; *iv)* no que diz respeito ao apoio à estruturação de células de inserção no mercado de trabalho – 14 ações de formação inicial de 334 jovens desempregados em agronegócios/emprego de mesa e bar/processamento e comercialização do peixe/empreendedorismo e gestão básica de negócios.

A experiência interessante e com resultados positivos destes últimos anos, a par da vontade manifestada pelos seis países beneficiários, foram vetores determinantes para o futuro enfoque no domínio do emprego.

4.3. Futura colaboração – 11.º FED

O objetivo específico da cooperação entre os PALOP-TL e a União Europeia no 11.º FED será promover o emprego e reforçar a capacidade de governação a nível institucional através do apoio às reformas e à gestão dos quadros de qualificações profissionais e de ensino e formação profissionais em termos de estruturas e sistemas. A língua comum e as semelhanças entre os sistemas de governação são o fundamento que permite a definição e o desenvolvimento de sistemas harmonizados de qualificações profissionais, bem como de normas de certificação comuns aos vários países. Além disso, será criado emprego no setor cultural através do apoio às atividades geradoras de rendimentos, à mobilidade dos artistas e das obras de arte entre os países de língua portuguesa.

Nos PALOP e Timor-Leste, a empregabilidade poderá ser significativamente melhorada graças ao ensino e à formação técnico-profissional permitindo uma maior mobilidade do capital humano qualificado. Neste contexto, também é evidente que o investimento na investigação, ciência, tecnologia e inovação constitui um fator importante para a criação de emprego, o crescimento económico inclusivo e a melhoria da competitividade dos países e regiões, beneficiando as pessoas e as sociedades no seu conjunto.

No âmbito desta abordagem, procurar-se-á incentivar a colaboração entre a sociedade civil e os PALOP-TL para o desenvolvimento e a execução do programa, através de processos de consulta

mais amplos e inclusivos. Deverão ser instituídas redes e fóruns em diversos domínios de atividades, a título de complemento de outros programas nacionais e/ou regionais existentes.

A União Europeia está muito empenhada neste processo, nomeadamente devido à experiência considerável acumulada nos domínios do reconhecimento das qualificações profissionais e da proteção social. É também de destacar as diferentes experiências dos estados membros da União Europeia e o processo de Bolonha que oferecem uma vasta gama de práticas e de conhecimentos, que podem proporcionar uma base sólida para o desenvolvimento das capacidades e o apoio às políticas dos países parceiros. Neste contexto, a União Europeia pode facilitar a cooperação Sul-Sul, a partilha de experiências e a congregação das capacidades de investigação.

5. Alguns exemplos concretos do apoio da União Europeia a nível bilateral aos países lusófonos em África e Timor-Leste

Em Angola, a União Europeia lançou recentemente o projeto “Reforçar e Expandir a Proteção Social à População Vulnerável em Angola” de um total de 32 milhões de Euros. O objetivo do projeto consiste em contribuir para melhorar a assistência social à população vulnerável de Angola através de intervenções sistemáticas adaptadas ao contexto nacional. Mais especificamente, o projeto pretende constituir um contributo para melhorar a eficiência e o impacto das intervenções nacionais de assistência social e reforçar a capacidade do Ministério de tutela – o Ministério de Assistência e Reinserção Social – para elaborar e implementar de forma progressiva o plano de assistência social.

Também em Angola está previsto a formulação de um projeto, no âmbito do 11.º FED, de apoio à revitalização do sistema de educação e formação profissional, tendo como objetivo central o de contribuir para a redução do desemprego, especialmente do desemprego jovem, através de melhorias na empregabilidade e na produtividade do capital humano do país.

O problema central que o projeto pretende atacar é a fraca capacidade atual do sistema de ensino técnico-profissional em Angola, para formar quadros técnicos médios e profissionais especializados em número suficiente e com as competências adequadas às necessidades do desenvolvimento económico e social do país. Desta feita, pretende-se melhorar o sistema através de uma maior participação dos empregadores, de uma oferta de formação adequada às necessidades do mercado de trabalho e do fomento de serviços de orientação e formação profissional e emprego, assim como de incentivos ao empreendedorismo, de forma a melhor estabelecer a ponte entre educação e mercado de trabalho.

Na Guiné-Bissau, visto a situação muito específica do país, incluindo aspetos de forte fragilidade assim como fases recorrentes de instabilidade sociopolítica, a ação da União Europeia em prol do desenvolvimento do país focalizou-se, em 2013, no apoio à iniciativa sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, através do apoio à saúde materna e infantil que abrange consultas e tratamentos médicos gratuitos para as mulheres grávidas e as crianças até os 5 anos. Os resultados encorajadores em termos de melhoria do acesso destes grupos aos cuidados básicos de saúde permitiram ao Governo decretar, em 2014, a obrigação do fornecimento de consultas médicas gratuitas

para os grupos mencionados, bem como para os idosos desde os 60 anos.

Um outro programa da União Europeia de destaque na Guiné-Bissau é o projeto “UE-SAÚDE” no setor da saúde, cuja implementação iniciou em 2015. Este programa apoia o Governo com vista à criação de um Fundo Autónomo de Gratuidade que garantirá a sustentabilidade financeira dos tratamentos de saúde, mantendo a gratuidade para os grupos-alvo.

Em Moçambique, a União Europeia colaborou e contribuiu de maneira intensiva à elaboração e avaliação da Estratégia Nacional de Segurança Social Básica (ENSSB) que foi aprovado em 2010 e vigente até 2014. O objetivo da ENSSB é de operacionalizar o sistema de Segurança Social Básica (SSB) que deve beneficiar as pessoas em situação de pobreza absoluta, crianças em situação difícil, idosos em situação de pobreza absoluta, pessoas portadoras de deficiência assim como pessoas com doenças crónicas e degenerativas.

Em termos de financiamentos diretos, e em complemento ao descrito anteriormente, a União Europeia tem apoiado e apoia as organizações internacionais e nacionais, através de subvenções, cujos objetivos sejam de aproximar os potenciais beneficiários às instituições com responsabilidade de transferências sociais monetárias ou de atendimento de pessoas em situações de pobreza e vulnerabilidade. A União Europeia também financia ações em benefício de crianças, pobres e deficientes financiando o centro de apoio, formações e pequenas atividades empresariais para a inserção no mundo do trabalho, assistência técnica e material para as instituições na divulgação e facilitação do acesso à ENSSB. Nos últimos 7 anos contabilizou-se uma dezena de intervenções, principalmente em Maputo, de um valor total de 10 milhões de euros.

Em Timor-Leste, a União Europeia financiou o Programa de apoio à “Formação Profissional para Empregos Remunerados”, STAGE, da OIT, que tem como objetivo de apoiar as capacidades nacionais a fim de desenvolver e implementar um sistema efetivo de formação profissional, permitindo assim, a geração de recursos através do desenvolvimento de micro/pequenas empresas e emprego remunerado. Tendo em consideração que o projeto começou dois anos após a restauração da independência de Timor-Leste, um dos seus maiores sucessos foi que a assistência técnica da OIT, incorporada na administração nacional de tutela (junto do Secretário de Estado do Trabalho e da Solidariedade e, em seguida, junto ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade), permitiu aumentar substancialmente a capacidade do Governo na administração e gestão da política e programas de emprego. Alguns outros resultados alcançados de interesse:

- 30 000 desempregados assistidos com serviços de orientação na procura de emprego, cursos de formação profissional e cursos de formação de empresas;
- 3000 desempregados com acesso a sistemas de microcrédito;
- fundo de emprego e formação profissional criado e aprovado por decreto-lei;
- quatro Centros de Emprego criados.

De salientar igualmente que, visto os resultados alcançados, as iniciativas e atividades do Programa STAGE foram expandidas e integradas nos programas nacionais.

Em paralelo, a UE também financiou em Timor-Leste, desde 2005, várias intervenções baseadas na geração de empregos, particularmente na área da reabilitação e manutenção de estradas rurais, de um valor total de 16 Milhões de Euros. Estas intervenções não só forneceram oportunidades de emprego a curto prazo, como medida de proteção social, para dezenas de milhares de pessoas,

especialmente nas zonas rurais, e para as populações deslocadas devido à crise de 2006/07, mas também contribuiu substancialmente para melhorar o acesso às áreas rurais assim como melhorar a capacidade técnica das empresas locais de construção.

6. Conclusão

A cooperação da União Europeia com o Grupo PALOP-TL insere-se numa lógica de estratégia de apoio à integração regional num mundo cada vez mais globalizado. A interligação entre os países é fundamental e precisa de ser estruturada para poder ser eficiente e eficaz. Os países que constituem o Grupo PALOP-TL mantêm entre eles um elo importante baseado numa forte identidade linguística e cultural, assim como num sistema de governação semelhante, tornando este grupo regional num motor de desenvolvimento e de coesão com um potencial enorme. Acreditamos que estes vínculos entre os PALOP e Timor-Leste podem constituir um catalisador interessante para a implementação e a realização do novo quadro de desenvolvimento pós-2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Neste contexto, a União Europeia está empenhada em facilitar a cooperação Sul-Sul. Dando seguimento às práticas passadas, acreditamos que a partilha de conhecimentos, de experiências e a congregação das capacidades entre os países em desenvolvimento, têm um efeito multiplicador eficaz e proporcionam resultados muito mais sustentáveis do que a que os países mais avançados podem ocasionar.

Gostaria de concluir salientando que o potencial de desenvolvimento de um país depende, em primeiro lugar, do desenvolvimento do seu capital humano. Se este fator não se concretizar, os investimentos internacionais assim como as reformas institucionais terão um efeito muito limitado e certamente pouco sustentáveis. Para garantir a estabilidade social e política é fundamental promover a coesão social sendo para isso as políticas de proteção social e de educação técnico-profissional, instrumentos fundamentais. Estas medidas permitem assim integrar no mercado do trabalho um potencial humano, em especial os jovens e as mulheres, que de outra forma estaria excluída vulnerando o crescimento económico.

Acredito firmemente que o papel da Cooperação ao Desenvolvimento é sobretudo o de oferecer uma verdadeira oportunidade de mudança àqueles que são arrastados pela pobreza, conflitos ou opressão. É a afirmação de uma Europa aberta e empenhada nos valores de desenvolvimento, liberdade e solidariedade no seu território e no exterior. Estes valores foram sempre a base da nossa política de desenvolvimento e continuará a sê-lo no futuro. Sozinhos certamente que contribuimos para melhorar a situação mas nunca conseguiremos alcançar o objetivo final de erradicação da pobreza e de promoção do desenvolvimento, da paz e da prosperidade no mundo. Para lá chegar é necessário uma aliança, uma Parceria Global. Juntos somos muito mais do que a soma das partes. Juntos, se houver vontade política, podemos oferecer às gerações futuras um mundo melhor.

Bibliografia

Tratado de Roma, 1957.

Acordo de Cotonou, 2000.

2014 Annual report on the European Union's development and external assistance policies and their implementation in 2013.

Proposta de Resolução do Parlamento Europeu, 17 novembro 2014, Relatório do Parlamento Europeu sobre a União Europeia e o quadro de desenvolvimento global após 2015.

Decisão n.º 472/2014/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, 16 de abril de 2014, Ano Europeu para o Desenvolvimento 2015.

Comissão Europeia, 2014, Compreender as políticas da União Europeia: Lutar contra a pobreza num mundo em mudança.

Comunicação União Europeia, 5 fevereiro 2015: Uma parceria global para erradicar a pobreza e assegurar o desenvolvimento sustentável pós-2015.

Relatório do Eurobarómetro 2014 - Opinião dos cidadãos antes do Ano Europeu do Desenvolvimento.



A implantação do regime democrático em 1974 marcou uma viragem da ação de Portugal no contexto da ajuda internacional. Nesse ano, o país abandonou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e apenas regressou àquele organismo internacional em 1991, já no âmbito da Comunidade Económica Europeia (CEE), como país doador. Apesar da perspetiva europeia seguida desde a integração do país numa comunidade mais ampla, que previa a reaproximação com outros povos e regiões, poder-se-á dizer que só em 1999 Portugal criou um “documento enquadrador”, identificando as orientações estratégicas nacionais da cooperação para o desenvolvimento. Refira-se que este documento apenas foi revisto pela “Visão Estratégica” elaborada em 2005 e teve mais recentemente uma nova abordagem em 2014 pelo “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa”.

Neste contexto cada vez mais global, onde ganham espaço as visões alternativas de alguns países emergentes, interessará compreender as decisões que Portugal tem vindo a adotar e o posicionamento a assumir a nível internacional com especial preponderância no (ou com o) espaço lusófono.

Este trabalho propõe-se abordar, embora de forma breve, as grandes linhas orientadoras da cooperação portuguesa, a sua implementação prática, de acordo com os documentos orientadores e as políticas executadas pelos diversos governos.

Abordagem às questões políticas da Cooperação Portuguesa

Fernando Pinto da Costa
Doutorando do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) em Ciências Sociais,
especialidade de Ciência Política
Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do ISCSP

1. Introdução

No presente texto pretende-se analisar, ainda que sumariamente, as questões políticas da Cooperação Portuguesa ao longo do período 1974-2014.

Sendo 1974, o ano da queda do Estado Novo, operaram-se mudanças estruturais profundas na política e na economia de Portugal. Um dos aspetos mais marcantes desta época é, exatamente, a independência das ex-colónias portuguesas que se virão a constituir como principais destinatários destes fluxos de cooperação.

A década de 70 do século XX foi marcada por profundas e drásticas mudanças em Portugal. Os anos 70 foram “cortados ao meio” pela Revolução de 25 de Abril em que o regime de ditadura, neste tempo, comandado por Marcelo Caetano, é deposto. Marcelo Caetano ensaiou algumas “aberturas” a nível político, social e económico mas aquilo a que vulgarmente se chama “Primavera Marcelista” enredada em contradições internas, pressionado pela conjuntura internacional e por uma guerra colonial sem fim à vista, não aguenta o Poder. Não é, obviamente, do âmbito deste trabalho analisar as razões que levaram à queda do regime, mas o certo é que com a rutura proporcionada pela Revolução de Abril, o país mudou radicalmente em todas as suas dimensões.

Olhando, mesmo de relance para a economia portuguesa desse período podemos constatar que a partir dos anos 60, tinha-se assistido nas exportações portuguesas, à substituição da importância dos “bens alimentares” pela “vestuário e calçado” como principais bens, resultado da adesão à Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e o que isso significava de abertura ao exterior. Esta tendência manteve-se e o Acordo de Livre Comércio com a Comunidade Europeia, em 1972, acentua a ideia de que só se pode falar de internacionalização da economia portuguesa a partir de meados dos anos 50 do século XX.

De 1950 a 1974 a economia portuguesa teve uma acentuada convergência com as economias da Europa Ocidental. Fatores como o desenvolvimento do comércio e indústria, o incremento do turismo, o investimento estrangeiro e a emigração de muitos portugueses, foram impulsionadores desta convergência. De 1959 a 1973 há mesmo a formação de um setor exportador, sobretudo, a partir da transformação de recursos naturais e de outros setores de mão-de-obra intensiva. Com

alguns tímidos “passos” no Estado Previdência esta foi uma época de intensa emigração, sobretudo para os países do centro da Europa.

No fim da década de 60 e início dos anos 70 é notada, nas ações e discursos do governo, uma vontade explícita de entrar nos mercados internacionais ao dar-se apoio ao setor exportador e incentivando-se a produção de bens intermédios. Consequentemente o setor primário recuou e o secundário subiu. Note-se, por exemplo que o “peso” do setor industrial, de 1961 a 1973, no Produto Interno Bruto (PIB) subiu de 37 para 44 %. Em 1973 mais de 20 % dos produtos fabricados em Portugal (as exportações vinham a subir desde 1960, cerca de 11 % ao ano) tinham a exportação como destino, mas o enorme aumento do consumo privado e público, passando de 81 para 103 % da despesa nacional, foi gerador dum importante défice na Balança de Pagamentos (Lopes, 2004). Curiosamente os países que iriam ser parceiros de Portugal na União Europeia em 2004, representavam 52 % das exportações portuguesas em 1970. Em 1980 iriam representar 65 % das nossas exportações (Lopes, 2004).

O aumento dos custos de produção e o aumento dos custos unitários do trabalho iriam a partir de 1973 diminuir a competitividade dos bens portugueses nos mercados internacionais. Com a Revolução de 1974 e conseqüente colapso de alguns setores económicos, a alteração profunda na estrutura do tecido económico português e um período de grandes incertezas políticas no período de 74 e 75, as exportações caíram acentuadamente. Só em 1991, Portugal viria a ter, novamente, uma economia convergente com a média europeia. Mas, entretanto o que se podia observar na década de 70, por razões da crise externa e da instabilidade interna, era uma elevada inflação (média de 19 % anual de 1974 a 1979), uma energia que tinha visto o seu custo subir vertiginosamente, uma população cujo número subiu imenso com o retorno da população das ex-colónias e diminuição da emigração, e um aumento do poder de compra da população em geral. As despesas orçamentais a seguir à Revolução subiram ao ritmo anual de 21 %. Ora isto viria a ter graves repercussões na economia portuguesa. Em 1977, como resultado deste estado de coisas, surge a primeira grande crise financeira que foi resolvida com um empréstimo externo e com a desvalorização do “escudo” já iniciada em 76 e que vai continuar até 1978, por imposição do Fundo Monetário Internacional (FMI). Em 1978, o “escudo” depreciou 6 % numa só intervenção e foi sendo desvalorizado ao ritmo de 1,2 % mensal. A economia portuguesa recuperou algum equilíbrio mas a falta de transformações estruturais importantes e um elevado endividamento externo criou muitas dificuldades à retoma da expansão.

Em 1977, Portugal pede formalmente a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). Começa assim um ciclo em que deliberadamente e, como os responsáveis políticos da época referiram, como única hipótese de crescimento, Portugal “voltava-se” para o exterior e novos desafios se lançavam à nossa economia.

Se olharmos para os valores do PIB português vemos que em toda a década de 70 subiu 4,1 % mas a subida acentuada foi a de 7,2 % no período de 1970-74. Significativos são os números da participação das exportações portuguesas no comércio mundial: em 1970, 3,0 por mil; em 1973, 3,2 por mil; e em 1979, 2,1 por mil. Decididamente o país não estava a “ocupar espaço” no comércio internacional. Nesta década as importações aumentaram, as exportações ficam dependentes do “vestuário e têxtil”, não se diversificando (o número de produtos exportados significativos baixou

mesmo entre 1968 e 1977) e notava-se um fraquíssimo desempenho nas exportações de certas rubricas como a de “metais” ou “máquinas”. E mesmo no grande «salto» das exportações de 1978 e 1979 com incrementos da ordem dos 12 e 27 % respetivamente, a estrutura exportadora não se modificou, parecendo que este *boom* se deveu quase que exclusivamente ao aumento de competitividade por via da desvalorização do custo do trabalho. Além da não diversificação dos produtos exportados deu-se outra concentração: a dos países destino para esses produtos.

Constata-se o decréscimo acentuado desde 1970, das exportações de bens alimentares e a dominância da rubrica “vestuário e calçado” e o aumento, muito significativo do peso das exportações em “máquinas, produtos metálicos e transportes”. Nesta altura é notável, também o decréscimo das exportações para as ex-colónias e o incremento da Alemanha como destino exportador. Dramática é também a descida da taxa de cobertura das importações pelas exportações, tendo o seu nível mais baixo em 1976. A única subida constante visível nas exportações, nesta altura, é a dos produtos de média-alta tecnologia (Lopes, 2004).

Face ao exposto poderemos afirmar que na década de 70, mas já com início em tempo anterior, a economia portuguesa quis voltar-se para o exterior. A adesão à EFTA e, posteriormente o pedido de adesão à Comunidade Europeia são os factos mais demonstrativos dessa intenção política.

A nova posição de Portugal no xadrez político internacional, como país democrático e membro de pleno direito de diversas instituições e organismos internacionais, leva ao envolvimento em fluxos de cooperação quer bilaterais, quer multilaterais. Relembramos que é com o regime saído do 25 de Abril de 1974 que o país abandonou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e apenas regressou àquele organismo internacional em 1991, já no âmbito da Comunidade Económica Europeia, como país doador. Um aspeto marcante é que a Constituição democrática de 1976 e as revisões que se lhe seguiram, deram a Portugal, no domínio das relações externas, dois pontos cardiais principais: a Europa e os Países de Língua Portuguesa. Esse facto irá marcar até hoje as políticas de cooperação adotadas.

No período colonial, as relações comerciais e económicas entre as colónias e a metrópole sempre se enquadraram pelo Pacto Colonial. Isso significava que as colónias deviam fornecer à metrópole matérias-primas e comprar a esta os produtos elaborados. No entanto observou-se, por imperativos da globalização da economia, uma mudança de perspetiva com a inauguração do chamado “Espaço Económico Português” a que veio a corresponder um “Fundo Monetário da Zona Escudo” para pagamento das transações entre os territórios sob domínio de Portugal. Certo é que este Fundo não consegue evitar a acumulação de enormes saldos negativos das colónias para a metrópole. Ao longo das décadas de 50, 60 e 70 do século XX, as colónias nunca representaram mais do que 25 % das exportações, e não mais que 16 % nas importações, nas trocas comerciais metropolitanas (Rocha, 1977), perdendo estas trocas, cada vez mais importância. Aliás, Edgar Rocha afirma mesmo que “as colónias não foram uma fonte importante de matérias-primas a preços de privilégio para os ramos dinâmicos da economia portuguesa; e que a expansão industrial em Portugal não foi provocada por uma expansão generalizada dos mercados coloniais” (Rocha, 1977: 614).

O que é verificado pelos dados disponíveis (Pedreira, 1998) é que na realidade o conjunto das colónias, ao longo de toda a história colonial, nunca se constituiu como motor do crescimento eco-

nómico de Portugal dados os enormes recursos despendidos na manutenção do próprio império. Pensamos, porém, que está ainda por fazer o estudo das relações económicas, financeiras e políticas entre Portugal e as suas colónias, tomadas não como um todo mas como entidades específicas, e os movimentos de cooperação que iriam ser concretizados no futuro.

2. A Cooperação Portuguesa pela ótica dos governos pós-25 de Abril

A Cooperação Portuguesa não tem sido, de há 40 anos para cá, um projeto linear. Ao longo destes anos a Cooperação Portuguesa teve facetas múltiplas. Se, por um lado, acompanhou o que internacionalmente e em diversas organizações internacionais foi sendo definido como “cooperação” e o que dela se pretendia, por outro, foi, do ponto de vista de política interna, mudando conforme a vontade política, em particular ao nível das instituições que dão corpo à Cooperação Portuguesa, as disponibilidades financeiras e o empenho que cada um dos governos portugueses ia colocando no assunto.

De notar que nem sempre o que era enunciado em termos de discurso político era na prática, verificado. Certo é que, nestes quarenta anos, houve políticas de cooperação diferentes, fluxos de cooperação diferentes, diferentes entendimentos do que é “cooperação”. Mas terá havido mesmo assim um “fio condutor” na cooperação?

Diogo Freitas de Amaral na Introdução ao documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” editado em Fevereiro de 2006, pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento – Ministério dos Negócios Estrangeiros, dizia que “Portugal precisa duma política de cooperação. Os investimentos que ao longo de três décadas tiveram lugar em actividades de cooperação obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguos e mesmo em muitos casos desconhecidos. Exige-se, por uma questão de responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e clareza quanto aos objectivos, que se definam as linhas de orientação para a Cooperação Portuguesa”.

Iremos agora tentar concretizar o propósito de fazer uma breve análise das políticas governamentais, referenciadas a cada governo do período pós-25 de Abril, quanto à cooperação. Queremos procurar linhas condutoras comuns a essas políticas mas também encontrar, se as houver, dissemelhanças. Como é sabido todos os governos constitucionais foram, se retirarmos os de iniciativa presidencial (Nobre da Costa, Mota Pinto e Maria de Lurdes Pintassilgo), indicados por três dos partidos portugueses: Partido Socialista (PS), Partido Social Democrata (PSD) e Centro Democrático Social (CDS) que, a partir de fevereiro de 1995, juntará ao seu nome a sigla PP (Partido Popular). Sem querermos discutir aqui do rigor desta classificação, costuma situar-se o primeiro destes partidos no centro-esquerda e os outros no centro e centro-direita, respetivamente. Ora uma pergunta pertinente será se esta classificação, no espectro político, traduz alguma diferença na abordagem das políticas de cooperação. E se existirem essas diferenças elas serão exclusivamente do domínio do “discurso político” ou também envolvem a “praxis”?

Toda a política de Cooperação Portuguesa está, até hoje, marcada pelo pós-25 de Abril e pela independência das, até então, colónias portuguesas. Se em 1973 a Guiné-Bissau declarou unila-

teralmente a independência, na prática todas as colónias africanas portuguesas tiveram acesso à independência em 1975. Este processo de descolonização, que não cabe aqui analisar, não foi linear nem pacífico e muito menos deixou nas ex-colónias, países prósperos, o que parece ter “imposto” a Portugal uma “culpabilização” que também determinou o foco da cooperação nestes novos países. Aliás, este foco, quase único, tem sido apontado pelas instituições internacionais, como um dos maiores problemas da articulação da cooperação portuguesa. Outra característica da Cooperação Portuguesa é a sua descentralização. De tão descentralizada confundiu-se na descoordenação podendo mesmo dizer-se que só a partir de 1999 se pode falar duma estratégia de cooperação e não de atos dispersos e descoordenados.

Diremos então que, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), a que se juntou Timor-Leste a partir de determinada altura (1999), foi o destino de toda, ou quase toda, a cooperação portuguesa. Este facto é fundamental para percebermos todos os movimentos políticos relativos à estratégia de cooperação. Certo é que a coerência entre o discurso político e a ação política nem sempre é um facto; por dificuldades financeiras, estratégicas, organizacionais ou por questões de vontade política houve, ao longo do tempo, uma significativa distância entre os propósitos anunciados e a ação prática. De participante fundador no CAD da OCDE desde 1961, numa posição dupla de doador e recetor, Portugal havia abandonado esta organização, em 1974, para ficar na posição de recetor de Ajuda para o Desenvolvimento. Em 1986 e por “força” da sua participação na Comunidade Económica Europeia, Portugal começa a preparar a sua volta ao CAD e concretiza aí sua participação em 1991. Já a partir de 1989 é notória a organização de documentos e de estrutura organizativa, para participação nesta estrutura de cooperação, tanto que é esta a data, como já vimos, que costuma ser apontada como início da verdadeira Cooperação Portuguesa.

Quase como parêntesis, queremos aqui afirmar que as políticas de cooperação, erigindo-se quase sempre como políticas estatais, e mais, como políticas externas dos estados, só podem conseguir resultados eficientes com a envolvimento da Sociedade Civil. E com isto estamos a referir-nos não só ao carácter descentralizado dos intervenientes na cooperação mas também à adesão que necessita haver dentro da própria sociedade. Em Portugal esta adesão e participação foi visível a partir dos fins dos anos 80 do século passado (Sangreman, 2002).

Se concordamos com Sangreman ao dizer que dentro dos objetivos da cooperação cabem razões altruístas, como a redução da pobreza, o estímulo ao crescimento económico-social entre outros desideratos éticos, (Sangreman, 2007) também afirmamos que a cooperação é uma “política” e que portanto cabe nas razões do poder e da sua sustentação, como nos domínios da geopolítica e geoestratégia, sendo muitas vezes uma importante arma do “*softpower*”.

Diversos autores, como, por exemplo, Ana Guedes Mesquita (Mesquita, 2005), consideram que se pode falar de “cooperação” em Portugal a partir de 1989, aquando da preparação da entrada do País no CAD. Relembremos que é exatamente a partir desta altura que os dados disponíveis passam a poder ser “considerados fiáveis” (Mesquita, 2005: 67). No entanto podemos falar de “passos intermédios” que a seguir à Revolução de 25 de Abril foram dados. Aliás, logo no dia 5 de setembro de 1974, o Presidente da República, por despacho, criou um “Gabinete Coordenador para a Cooperação” pelo Decreto-Lei n.º 791, que respondia diretamente ao Presidente e que tinha objetivos fundamentalmente sócio-culturais. Já no âmbito económico-financeiro foi criada uma “Comissão

Coordenadora de Negociações” em junho de 1975 e onde estavam representadas empresas portuguesas que tinham interesses financeiros nas ex-colónias portuguesas (Cravinho, 2002).

Curiosamente é esta Comissão que se transformará, em 1976, no Instituto para a Cooperação Económica (ICE), que pretende desenvolver e promover os interesses económicos portugueses em África com foco principal nos PALOP.

Iremos agora “visitar” os diversos governos constitucionais procurando, sobretudo nos seus Programas, a sua posição política sobre a cooperação. As citações que faremos, se não identificadas de outra forma, referem-se precisamente aos “Programas de Governo”.

Durante o I governo constitucional, chefiado pelo socialista Mário Soares, o Ministério da Cooperação é extinto e o ICE integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Em meados de dezembro de 1979, pelo Decreto-Lei n.º 486, é criada a Direção-Geral da Cooperação no domínio do MNE. Esta Direção-Geral e o ICE demonstraram sempre duas abordagens diferentes da cooperação. Esses diferentes “fundos político-filosóficos” coexistirão mesmo aquando da fusão destes organismos no Instituto para a Cooperação Portuguesa (ICP), em 1994.

Durante os Governos Constitucionais seguintes os objetivos da cooperação e aproximação com os países de expressão oficial portuguesa foram sendo enunciados e alguns tímidos passos foram sendo dados mas, quase sempre, numa aproximação bilateral e com medidas sem grande articulação e apoiadas num sistema organizacional incipiente.

Ora, com a aproximação da data da entrada de Portugal na CEE (1 de Janeiro de 1986) e consequente reentrada no CAD da OCDE, que se iria concretizar em 1991, era necessário definir, organizar e articular uma verdadeira política de cooperação. Assim, o X governo constitucional, que toma posse em Novembro de 1985 e é chefiado por Cavaco Silva (PSD), coloca no seu programa o “reforço dos laços históricos, políticos, económicos, culturais e alargamento da cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa”, como um dos desideratos da sua “Política Externa”. Um capítulo do mesmo programa é dedicado à “Cooperação” que é quase todo dedicado aos PALOP, dando-se ênfase à cooperação empresarial e ao incentivo às trocas comerciais com estes países, reservando-se para o governo a coordenação das iniciativas. Mesmo os mecanismos multilaterais oferecidos pela Nações Unidas e pela Comunidade Europeia são vistos na ótica exclusiva da cooperação com os PALOP.

Em 1987, entra em funcionamento o primeiro governo monopartidário, desde o 25 de Abril de 1974, sustentado por uma maioria parlamentar do PSD e também chefiado por Cavaco Silva. Na política externa são apontados objetivos mais abrangentes, até como resultado da integração na Comunidade Europeia. Fala-se nos PALOP mas também da necessidade de aproximação aos países do Magreb e do Médio-Oriente, assim como uma urgente reaproximação ao Brasil e a toda a América Latina. Um dos empenhamentos é agora também, com Timor-Leste e pelo respeito pela sua identidade. No capítulo da cooperação quer-se apoiar os países africanos, ex-colónias portuguesas para “garantir as condições políticas mais favoráveis à adequada expansão e desenvolvimento da actividade económica de entidades portuguesas, públicas ou privadas”. Este XI governo constitucional reitera a necessidade de aproveitar os mecanismos de cooperação bilateral existentes nas organizações internacionais de que faz parte, e fala da necessidade de diversificar as ações e coordená-las.

O XII governo constitucional, também chefiado por Cavaco Silva, toma posse em outubro de 1991, e tem no seu programa, num dos pontos sobre política externa, o objetivo da afirmação de Portugal em todos os Continentes através das comunidades portuguesas, apoiando-se na divulgação da língua e cultura portuguesas. Quanto às relações bilaterais da sua política externa quer-se agora reforçar os laços com os países de expressão oficial portuguesa e com todos os que se relacionam com os Descobrimientos portugueses; o Magreb e a China são outros dos visados diretamente para uma aproximação política, mas o Brasil é especialmente visado dado o “Acordo Geral de Cooperação Política, Económica e Cultural” firmado com este país em Brasília, que se encara como uma porta de entrada para os países do Mercosul. Na cooperação com os PALOP quer-se institucionalizar as Cimeiras como espaço de diálogo privilegiado. Angola e Moçambique são visados especialmente para apoio aos seus processos de paz e reitera-se a preferência por relacionamentos bilaterais embora, um pouco em antítese, reconhecendo-se a importância da multilateralidade.

Importante, neste programa governamental, é a criação do Fundo para a Cooperação Económica (FCE) com a dupla dependência dos Ministérios da Finanças e dos Negócios Estrangeiros, para “melhorar as condições de ação dos agentes económicos portugueses”; o Decreto-Lei n.º 162/91 cria este Fundo que fica operacional em 1992 com um orçamento de 4 milhões de contos (cerca de 20 milhões de euros), verba que ainda, aos valores de hoje, é de considerável importância. Importantíssimo, também, é a criação do Instituto Camões para conduzir a política cultural externa de Portugal. Com a ocupação de Timor-Leste pela Indonésia, uma das preocupações da política externa portuguesa é a reposição da legalidade internacional neste território de que é, nesta altura, “potência administrante”; começará aqui um incremento de ajuda a este território que passará a ser um dos destinos mais importantes da cooperação portuguesa. De realçar que é neste período temporal, mais concretamente em dezembro de 1993 que é feita a primeira avaliação internacional da Cooperação Portuguesa. Estes exames tornar-se-ão regulares.

Em 1995, o governo português, empossado em outubro, mudava de “cor política”. O XIII governo constitucional era chefiado pelo socialista António Guterres e procurou imprimir dinâmica à cooperação mas ainda quase totalmente voltada para a lusofonia e assente na cooperação empresarial. Ganha força a ideia lançada em 1989 em São Luís de Maranhão no Brasil, duma Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) tomando forma numa Cimeira de Chefes de Estado e de Governo. O Instituto para a Cooperação Portuguesa que tinha resultado, em 1994, da fusão do Instituto para a Cooperação Económica e da Direção-Geral de Cooperação (DGC) vê a sua Lei Orgânica revista atribuindo-se papéis de gestão, coordenação e programação da cooperação entre outros. Mas as novidades eram ainda mais alargadas: o Decreto-Lei n.º 267/98 cria o “Conselho de Ministros para Assuntos da Cooperação” procurando criar uma estrutura integrada e articulada com uma visão abrangente dos problemas da cooperação. Com esta estrutura a cooperação era definitivamente integrada na Política Externa portuguesa, onde já estava integrado o Instituto Camões, embora as suas dotações orçamentais continuassem dispersas em todo o Orçamento. Instituem-se os Programas Indicativos de Cooperação, programas bilaterais que enquadram a cooperação a desenvolver entre Portugal e cada um dos países parceiros e estabelecem as linhas orientadoras do contributo português para o desenvolvimento económico e social do país parceiro.

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 43/99 aprova talvez o mais importante documento

sobre cooperação até esta altura. “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI” assume-se como um documento orientador de toda a Cooperação Portuguesa em todas as vertentes e domínios, passando a considerar que a cooperação deveria ultrapassar os PALOP como destino, e estender-se a todos os continentes, preferencialmente através de organizações multilaterais. Este documento passa a ser o “manual da cooperação portuguesa”.

O XIV governo constitucional volta a ser do Partido Socialista e tem também como Primeiro-Ministro, António Guterres. Não chegará ao fim do mandato por pedido de demissão deste, depois da derrota do PS nas eleições autárquicas de 2002. No entanto, a política de cooperação foi de continuidade do governo anterior, sobretudo implementando o já citado documento “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI” e consolidando a CPLP. Continuava-se no entanto, com uma fraca participação multilateral de Portugal nas ações de cooperação. Tutelada duplamente pelos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), substituiu, em 1999, o Fundo para a Cooperação Económica (FCE), tendo iniciado a sua actividade em fevereiro de 2000. Esta agência passou a ser a instituição financiadora da Cooperação Portuguesa através de linhas de apoio sectoriais e com a coordenação das ações feitas pelo ICP. Uma inovação importante do Orçamento de Estado é que as despesas de cooperação estavam numa rubrica independente e em mapas próprios. Um problema apontado à ação da APAD (Faria, 2011) era a não distinção entre o que era “cooperação para o desenvolvimento” e “internacionalização empresarial”.

A alternância partidária introduzida pelo XV governo constitucional, do PSD, tendo como chefe do executivo Durão Barroso, trouxe alterações na política externa e consequentemente às políticas de cooperação. Uma questão que também tem, além do aspeto prático, a sua dimensão simbólica é a alteração da designação do Ministério dos Negócios Estrangeiros para “Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas”. Um dos grandes desideratos deste governo, em termos de cooperação é mais uma vez, o reforço das relações com o “espaço lusófono”, mas a necessidade de reequilibrar as contas portuguesas impunha limites ao que era possível fazer e algumas ações foram no sentido de racionalizar recursos e acabar com organismos que tinham objetivos sobrepostos. Nesse sentido a APAD e o ICP fundiam-se no Instituto Português para o Desenvolvimento (IPAD) que se propunha articular a cooperação pública e privada.

Depois duma alteração à estrutura do XV governo, que não trouxe mudanças às linhas da política externa, toma posse o XVI governo apoiado nas mesmas eleições que o anterior, mas chefiado por Santana Lopes. Um governo de curta duração (pouco mais de 7 meses) interrompido pela demissão imposta pelo Presidente da República, Jorge Sampaio e que não teve tempo de introduzir alterações às linhas do governo anterior. Pode talvez salientar-se, neste governo, o evento “Fórum Empresarial da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, que colocou em contacto diversas estruturas empresariais do espaço lusófono.

Resultado de novas eleições, toma posse, em março de 2005, um governo do Partido Socialista, liderado por José Sócrates. É o XVII governo constitucional. Ao longo deste governo é reforçada a bilateralidade com os países lusófonos, por um lado, e o papel da CPLP, por outro. Esclarecedor o discurso de tomada de posse do Ministro de Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, ao dizer peremptoriamente: “Há muito estão traçados os três pilares da política externa portuguesa: Lusofonia,

Aliança Atlântica e União Europeia”. Assumindo-se que a ordem internacional deve basear-se no multilateralismo o governo propõe-se ajudar no cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio” definidos pelas Nações Unidas, em 2000. Um outro objetivo é definir com exatidão as políticas de cooperação que diz padecerem, até aí, duma “relativa indefinição”. Anuncia-se o reforço do relacionamento político-diplomático na CPLP e a participação nos organismos multilaterais de cooperação.

O XVIII governo é ainda do PS e tendo como primeiro-ministro José Sócrates, mas sem o apoio duma maioria parlamentar socialista, ao contrário do governo anterior. Aliás, este governo cairá em março de 2011 (tinha tomado posse em outubro de 2009) em consequência do pedido de demissão de José Sócrates a propósito da rejeição parlamentar do quarto Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC IV). Era a altura das grandes crises económicas: mundial, europeia e nacional. No seu programa eram salientes os propósitos de desenvolver a CPLP, promover o Acordo de Brasília, dar continuidade à formação de técnicos de cooperação e de honrar os compromissos internacionais de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Inovadora era a proposta de criação dum “Estatuto do Cidadão da CPLP”.

Entretanto, deve notar-se que a cooperação multilateral teve um aumento substancial no peso das verbas envolvidas na cooperação sendo, em 2010, 44 % destas verbas adjudicadas à cooperação através da UE. Outro aspeto importante é o intuito de prosseguir com os “*clusters* da cooperação portuguesa”. Ora estes *clusters* tinham sido lançados numa Resolução de Conselho de Ministros, em 2005, no governo anterior, onde eram definidos como um “conjunto de projetos executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum...” e geridos pelo IPAD. Se como Carlos Sangreman diz, a cooperação não é assistência social, nem ajuda humanitária, nem sequer uma atividade empresarial, mas sim projetos de interesse mútuo com a divisão de custos e benefícios segundo as possibilidades e potencialidades de cada um dos intervenientes (Sangreman, 2007), parece que a cooperação mediada por estes *clusters* seria uma excelente forma de levar avante estes projetos e seguindo as normas internacionalmente aceites quanto a cooperação, no que diz respeito a desligamento, descentralização, eficácia, participação e avaliação dessa cooperação.

Desde 6 de junho de 2011, o XIX governo constitucional, chefiado por Passos Coelho (PSD), tem introduzido alterações substanciais em relação ao preconizado pelos documentos e estratégias anteriores. Não tendo o seu programa um capítulo sobre Cooperação fala-se em renovação do IPAD e atenção à CPLP mas a ênfase é posta na “Diplomacia Económica”. Dois aspetos que costumam ser apontados como retrocesso nas políticas de cooperação deste governo: o “ligamento” que parece pretender-se na cooperação empresarial, ao arrepio do que são consideradas as boas práticas da cooperação (como exemplo, refira-se que a cooperação ligada era 8,7 % da APD portuguesa em 2008 e de 48,3 % em 2010); e a fusão entre o Instituto Camões e o IPAD que parece estabelecer a Língua não apenas como “veículo”, mas como “elemento” da cooperação, retomando-se os conceitos dos anos 60 e 70 que se julgavam ultrapassados.

O novo documento “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa” (2014-2020) aprovado no início de 2014 apresenta-se como um documento que parece, numa leitura ainda não muito aprofundada, em rotura com a evolução dos anteriores pelos motivos que atrás enunciámos.

3. Conclusões

Numa análise geral, o primeiro facto a reter é que Portugal ainda está muito longe do valor dos 0,7 % do produto nacional bruto com que se comprometeu internacionalmente, em contribuir para a cooperação. Se em 1991 essa percentagem foi de 0,31 % e em 1992 de 0,36 %, baixou a partir de 1995 para valores da ordem dos 0,25 %.

Portugal é, segundo os dados do IPAD em 2012, dos países com mais pequena percentagem de Ajuda para o Desenvolvimento em relação ao seu rendimento nacional bruto, percentagem que atingiu o seu valor máximo em 2004 (XV governo constitucional). Por outro lado, a ajuda bilateral dominou largamente com valores sempre acima dos 60% tendo atingido um “pico” de 80 % do valor total da ajuda, em 1992 (Mesquita, 2005).

Como fomos afirmando ao longo do nosso texto. Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe constituíram os países destino de quase toda a ajuda portuguesa. Esta situação sofreu uma radical alteração com o início da ajuda a Timor-Leste a partir de 1999, na sequência dos eventos da história política daquele país, vindo-se a constituir como um dos principais destinos da cooperação bilateral portuguesa. Aliás, entre 2003 e 2011, África foi o destino de 75 % do valor total da APD bilateral segundo os dados do IPAD.

Se considerarmos, como diversos autores nos apontam, o após 1989 como início do período em que se poderá falar com alguma propriedade de cooperação, poderemos tecer algumas breves considerações sobre a cooperação portuguesa. Parece óbvio que, na linha do tempo, a Cooperação Portuguesa se confunde com as relações com as ex-colónias e que só lentamente se tem observado uma maior diversificação dos destinos dos fluxos da cooperação muito por força de imposição internacional e pela maior participação portuguesa em organismos de cooperação multilateral. Quase todos os governos, independentemente da sua “cor partidária” elegeram a cooperação como um ponto-chave da política externa portuguesa. Se são governos do PSD (ou PSD/CDS) que começam a lançar uma verdadeira política de cooperação (X governo) ou estabelecem mecanismos legais de articulação para gerir os fundos para a cooperação (XII governo e o Fundo para a Cooperação Económica), pode-se dizer que é em governos de dominância PS que se dão passos importantes como o estabelecimento da CPLP ou se publica o grande documento orientador da cooperação portuguesa, “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI” (XIII governo) ou se abordam maneiras diferentes e inovadoras de efetivar a cooperação (“clusters para a cooperação” XV e XVI governos). Quer-se dizer que todos os governos estiveram de certa forma empenhados na cooperação e que independentemente da linha político-ideológica que seguiam e os motivos práticos que os moviam, foram sendo dados passos importantes para uma maior eficácia da cooperação.

O próprio conceito foi evoluindo e isso é nítido ao longo dos diversos “Programas de Governo” tendo-se procurado adequar a ação a esses novos conceitos. Existem aspetos que se mesmo em melhoria, ainda continuam longe do desejável e que poderemos enunciar: a incidência, como destino da cooperação, nos países lusófonos; uma grande ênfase na “cooperação ligada”; uma parcela mais pequena, destinada à cooperação em relação RNB, do que a assumida em compromissos internacionais; algum desacerto nas estruturas organizativas internas de apoio à cooperação, sendo esta indefinição uma das principais clivagens entre os diversos governos portugueses; confusão no

papel que a língua e cultura portuguesas devem ter como veículo da cooperação.

De qualquer forma, pensamos que se pode estabelecer um fio condutor na Cooperação Portuguesa que se tem adaptado às diretrizes internacionais. Esta adaptação tem sido mais visível do que propriamente as clivagens entre as posturas ideológicas dos partidos políticos que têm dominado os governos portugueses e que poderiam imprimir diferenças significativas nas políticas de cooperação nacionais. Ressalvamos, no entanto, a intervenção do XIX governo (em funções na altura das pesquisas para a realização deste trabalho) que parece em rutura com esta linha de continuidade pelos motivos que referimos.

Um mundo em mudança global e acelerada impõe necessariamente uma visão dinâmica da cooperação. Cada vez mais ela terá que ser revisitada numa perspetiva integrada e sincrética onde todas as disciplinas e saberes terão que dar o seu contributo e cada vez mais, opinamos nós, a Sociedade Civil tem que ser empenhada na reflexão e na prática das políticas de cooperação a seguir.

Bibliografia

AFONSO, Óscar e Álvaro Aguiar (2004), *Comércio Externo e Crescimento da Economia Portuguesa no século XX*, CEMPRE – Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão, Porto.

AMARAL, Diogo Freitas (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, IPAD-MNE, Lisboa.

AXELROD, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, New York.

CAMERON, Rondo (2004), *História Económica do Mundo*, 2.^a ed., Europa-América, Mem Martins.

COHN, Theodore H. (2008), *Global Political Economy, Theory and Practice*, Ed. Pearson International Edition, 4th Edition.

COSTA, Carla (2010), *Crises Financeiras na Economia Mundial*, Almedina, Coimbra.

COSTA, Fernando Pinto; SOUSA Jr., Fernando (2014), *A Política nas políticas de Cooperação Portuguesa (1974-2014)*, Revista Lusíada – Política Internacional e Segurança, Universidade Lusíada Lisboa, n.º 10, pp.141-176.

CRAVINHO, João Gomes (2002), *A Reforma da Cooperação Portuguesa*, Relatório com acesso *online* em janeiro de 2014.

FARIA, Raquel (2011), *A cooperação multilateral no contexto da UE: o caso português*, in CESA – Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG da UTL, Documento de Trabalho n.º 93, ISEG, Lisboa.

FREIRE, Adriano (1998), *Internacionalização – desafios para Portugal*, Verbo, Lisboa.
<http://www.institutocamoes.pt/cooperacao/conceito-estrategico-da-cooperacao-portuguesa-2014-2020-aprovado>

LOPES, José da Silva (2004), *A economia portuguesa do século XX*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.

MESQUITA, Ana Guedes (2005), *A política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento*, in CESA – Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG da UTL, Documento

de Trabalho n.º 67, ISEG, Lisboa.

MOREIRA, Adriano (2005), *Teoria das Relações Internacionais*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra.

MURTEIRA, Mário (1982), *Ruptura e regulação da economia portuguesa nos anos 70*, *Análise Social XVIII*, 3.º-4.º-5.º, pp. 1037-1051.

PEDREIRA, Jorge M. (1998), *As consequências económicas do império*, *Análise Social XXXII* (2.º-3.º), pp. 433-461.

Programas de Governo: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/>

REVISTA INE “*Setenta Anos 1935-2005*” (2006), Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

ROCHA, Edgar (1977), *Portugal, anos 60*, *Análise Social XIII* (51). 3.º, pp. 593-617.

SANGREMAN, Carlos (2007), *A cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Portugal: Portugal e a APD*, Universidade de Aveiro, Aveiro.

SANGREMAN, Carlos (2002), “A cooperação para o desenvolvimento no âmbito do MSST - Algumas reflexões”, *Revista Formar*, IEFP, Lisboa.

SANGREMAN, Carlos; COSTA, Fernando Marques; PEREIRA, Raquel (2003), *Cooperação Políticas, princípios e práticas*, Instituto de Estudos e Desenvolvimento (IED), Lisboa.



Pretende-se, no presente artigo, analisar a evolução, ao longo das últimas décadas, do Sistema de Cooperação Português, procurando-se, simultaneamente, sintonizar as suas deficiências e adotando-se uma perspetiva orientada para a sua conversão num importante instrumento de uma estratégia consistente de internacionalização da nossa economia.

Conclui-se o artigo com a apresentação de um projeto de Novo Sistema de Cooperação, assente, nomeadamente, na criação de um Ministério da Cooperação e do Desenvolvimento, enveredando-se por uma perspetiva integrada e integradora, na linha da abordagem CDF (*Comprehensive Development Framework*).

A articulação entre instituições portuguesas no âmbito da Cooperação

António Rebelo de Sousa

Professor Associado da Universidade Lusíada

Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da
Universidade de Lisboa

1. Introdução

Pretende-se, no presente artigo, analisar o Sistema de Cooperação Português e as modalidades de articulação entre as instituições que o integram, apresentando-se propostas para o futuro.

Importa definir em que medida se pretende ou não converter a política de cooperação num instrumento da internacionalização da economia portuguesa e se os mecanismos e as instituições existentes garantem, ou não, condições mínimas de eficiência.

Em termos metodológicos, procura-se iniciar este pequeno estudo com um enquadramento histórico, referindo-se as diferentes “esquinas” da política de cooperação portuguesa e procedendo-se, ainda, à sintonização das suas principais deficiências.

De seguida, refere-se a importância da cooperação multilateral, bem como dos mecanismos de acompanhamento existentes, sem, todavia, deixar de se reconhecer a relevância estratégica da cooperação bilateral para um país como Portugal, dadas as relações particularizantes existentes com os restantes países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Finalmente, apresenta-se uma proposta de Novo Sistema de Cooperação, com a criação de um novo Ministério, o Ministério da Cooperação e do Desenvolvimento, enveredando-se, cada vez mais, por uma perspetiva integrada e integradora, na linha da abordagem CDF (*Comprehensive Development Framework*), de que nos falava James Wolfensohn.

Trata-se de um modesto contributo para uma Reforma do Sistema da Cooperação Português, convertendo-se num importante instrumento de Desenvolvimento e de Defesa Estratégica do nosso país.

2. Enquadramento histórico

É sabido que Portugal continuou, após o 25 de abril, a manifestar o seu desejo de manter relações de amizade e de cooperação com os novos países de língua portuguesa, sendo certo que essa articulação foi consagrada no texto da Constituição da República de 1976¹.

Mais, a prioridade atribuída às relações com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) viria a ser assumida por todos os programas de governo dos diferentes governos constitucionais, desde 1976 até ao presente.

Afigura-se, deste modo, possível afirmar que, ao longo dos últimos 39 anos, têm vindo a existir traços comuns na nossa política externa e de cooperação, com destaque para os seguintes:

- alinhamento com o “Eixo Atlântico”, o que tem implicado uma atuação articulada com os nossos aliados ocidentais, no contexto da Aliança Atlântica;
- importância decisiva da integração da economia portuguesa no bloco europeu (no quadro das Comunidades Europeias, numa primeira fase, e da União Europeia, mais tarde), contribuindo-se para a construção europeia e combatendo-se a excessiva “continentalização” da Europa, quer pela manutenção da ligação atlântica, quer, também, pela promoção da ligação a África;
- aposta no aprofundamento do relacionamento entre Portugal e os PALOP, procurando-se, simultaneamente, valorizar a nossa identidade nacional, no quadro da Aliança Atlântica, por um lado, e de uma crescente diversidade europeia, por outro;
- tendencial reforço da participação nas instituições internacionais, considerando-se relevante a cooperação multilateral no conjunto da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, muito embora se tenha vindo a constatar, ultimamente, uma certa estabilização do seu peso relativo;
- imperiosidade de uma diplomacia ativa, a qual deveria passar a apresentar uma crescente “dimensão económica”.

Apresenta-se, por conseguinte, possível falar numa tripla dimensão da cooperação portuguesa², uma vez que a mesma deveria abarcar uma “vertente” de ajuda ao desenvolvimento, uma outra mais orientada para a otimização dos recursos a afetar às políticas a adotar e, finalmente, uma “vertente” ligada à defesa dos “interesses estratégicos” do país.

De facto, esta última “vertente” terá que ver com o aproveitamento da própria política de cooperação para a concretização do conceito de defesa estratégica (e de desenvolvimento estratégico) do país doador.

Refira-se, contudo, que Portugal só passou a fazer parte integrante do que se convencionou designar de Comunidade Doadora Internacional a partir da década de 80, passando a participar, nessa qualidade, em diversos organismos internacionais, desde os que resultam da nossa inserção na União Europeia ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE³) a que regressámos em 1991 –, passando pelas agências que integram o Sistema das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods.

1 Vide 3.ª revisão da Constituição de 1970, artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, artigo 15.º, n.º 3 e artigo 78.º, n.º 2.

2 O conceito de desenvolvimento estratégico não é, naturalmente, do agrado dos defensores das teses neoliberais, para os quais as opções de desenvolvimento devem resultar do livre funcionamento dos mercados e não de qualquer decisão proveniente do poder político.

3 Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Mas, procurando analisar as diferentes fases da política de cooperação portuguesa, importa, desde logo, referir que a primeira estrutura oficial nessa área, a seguir ao 25 de abril, consistiu no Gabinete Coordenador para a Cooperação, criado na Presidência da República pelo Decreto-Lei n.º 791/74, de 31 de dezembro.

O referido Gabinete era, na oportunidade, constituído por três membros permanentes e por um número variável de Ministérios, sendo, no essencial, as suas atribuições as seguintes: *a)* o estudo de medidas tendo em vista a salvaguarda da permanência dos portugueses nos territórios descolonizados ou a descolonizar; *b)* a concretização das indispensáveis negociações com os responsáveis dos novos Estados; *c)* o estudo das condições de acolhimento, em Portugal, de bolseiros que fossem cidadãos dos sobreditos novos Estados.

Não se tratava, por conseguinte, de uma verdadeira estrutura ligada à política de cooperação, nos termos em que a mesma é concebida convencionalmente.

Em junho de 1975, é criada a Comissão de Coordenação das Negociações no âmbito económico-financeiro, organismo este que viria a evoluir, posteriormente, para o Instituto para a Cooperação Económica, tal como foi criado em 31 de janeiro de 1976⁴.

Mas, só em dezembro de 1979 (já na fase constitucional) são criados os Serviços de Cooperação, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, com particular destaque para a Direção-Geral da Cooperação⁵, a qual viria a ser dotada de autonomia administrativa, tendo, ainda, sido aprovada a Lei Orgânica do Instituto para a Cooperação Económica⁶, ficando este último subordinado à tutela conjunta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério das Finanças.

Tinha-se finalmente conhecido a primeira “esquina” da política de cooperação portuguesa.

À Direção-Geral de Cooperação foi afetada a “coordenação nos domínios sociocultural, científico e tecnológico” e ao Instituto para a Cooperação Económica a “coordenação e o apoio das atividades de assistência técnica e de cooperação bilateral e multilateral, nos domínios técnico-económico, financeiro e empresarial com os países em vias de desenvolvimento”.

Com a criação destas estruturas procedeu-se à extinção, em dezembro de 1983, do Gabinete Coordenador para a Cooperação, dado que, em termos práticos, se esgotaram as funções que, anteriormente, haviam justificado a sua criação.

Note-se que, ainda no decurso do que se designa de primeira “esquina” da cooperação portuguesa, foram institucionalizados dois órgãos consultivos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a saber: *a)* a Comissão Interministerial para a Cooperação⁷, órgão de consulta e de articulação das atividades desenvolvidas ao nível dos diferentes departamentos ministeriais, no domínio da cooperação, competindo-lhe ajudar a definir as grandes linhas da política de cooperação portuguesa; *b)* a Comissão Consultiva para a Cooperação⁸, “representante dos agentes económicos, públicos ou privados, de natureza cultural ou científica, com intervenção no campo da cooperação”, competindo-lhe “suscitar o aparecimento das ideias e metodologias que permitam uma mais correta articulação

4 Lei n.º 97-A, de 31 de janeiro de 1976, tendo como atribuições “o apoio técnico e administrativo para as negociações e a cooperação, nos domínios económico e financeiro, com os antigos territórios sob administração portuguesa”.

5 Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 de dezembro.

6 Decreto-Lei n.º 487/79, de 18 de dezembro.

7 Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio.

8 Decreto-Lei n.º 266/85, de 16 de julho.

dos programas a implementar na referida área”⁹.

A adesão de Portugal à União Europeia, bem como a sua passagem à qualidade de país doador, conduziu à introdução de alguns ajustamentos no Sistema da Cooperação, tendo em vista a obtenção de uma maior eficácia nos objetivos pré-definidos, criando-se, por conseguinte, as condições propiciadoras à passagem para a segunda “esquina” da política de cooperação portuguesa.

É neste quadro que assume um especial significado a readesão de Portugal ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, em dezembro de 1991, bem como a criação do Fundo para a Cooperação Económica¹⁰, o qual, à semelhança do Instituto para a Cooperação Económica, viria a estar subordinado a uma dupla tutela (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério das Finanças), procurando contribuir para a promoção da cooperação empresarial, através, nomeadamente, da utilização de novos instrumentos, com destaque para a aplicação de incentivos e para a bonificação das taxas de juro, prevendo-se, ainda, a partir de 1994¹¹, a possibilidade de utilização de uma “facilidade financeira”.

Contudo, a experiência prática viria a demonstrar que os mecanismos de intervenção do Fundo para a Cooperação Económica apresentavam grandes limitações, não apenas em virtude de os montantes máximos previstos para os incentivos serem, manifestamente, baixos¹², como também pelo facto de as bonificações das taxas de juro pressuporem, naturalmente, a prévia obtenção de financiamentos junto do sistema financeiro¹³, não sendo, em regra, os financiamentos diretos praticados pelo Fundo para a Cooperação Económica.

Paralelamente, sentia-se a necessidade de se proceder a um reforço dos mecanismos de coordenação político-diplomática, bem como a uma maior articulação entre a área económica e a área político-cultural externa.

Daí que, para além da passagem do Instituto Camões para a tutela exclusiva do Ministério dos Negócios Estrangeiros, se ter procedido à criação do Instituto da Cooperação Portuguesa, o qual resultou da fusão da Direção-Geral da Cooperação com o Instituto para a Cooperação Económica¹⁴.

A criação do Instituto da Cooperação Portuguesa pode e deve ser, ainda, incluída na segunda esquina da política de cooperação portuguesa, sendo de sublinhar que tinha como missão assegurar “o planeamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento, como vertente integrada da política externa do estado português”¹⁵, competindo-lhe, também, articular as ações a implementar pelos diferentes departamentos estatais, na área da ajuda ao desenvolvimento.

Deste modo, haveria a considerar, em termos de Sistema de Cooperação Português, uma vertente centralizada, que integrava a Comissão Interministerial para a Cooperação, o Instituto da Cooperação Portuguesa e o Fundo para a Cooperação Económica, e uma vertente descentralizada com vocação específica não exclusiva, que integrava o Instituto Camões, o Instituto de Investigação Científica Tropical e o Instituto de Higiene e Medicina Tropical.

9 Vide, a este propósito, “Portugal – Dez anos de política de cooperação”, MNE, 1995, págs. 38 e segtes.

10 Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de maio.

11 Despacho Conjunto dos Secretários de Estado das Finanças e da Cooperação de 21 de abril de 1994.

12 Vinte e cinco milhões de escudos, correspondendo a cerca de 125 000 euros atuais.

13 O que se prendia com a problemática da análise de risco/país.

14 Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro.

15 Vide “Portugal – Dez anos de política de cooperação” (1995), MNE, pp. 42-44.

Em 1997-99, viria a surgir uma terceira “esquina” da política de cooperação, iniciando-se uma reforma do setor tendo em vista, numa primeira fase, a inventariação dos recursos disponíveis, realizando-se, designadamente, os primeiros esforços de programação global, quer através da elaboração de programas integrados de cooperação (PIC’s), quer através da negociação de programas trienais com os nossos parceiros prioritários”¹⁶.

Procurava-se enveredar por uma abordagem global e globalizante, na linha da abordagem CDF (*Comprehensive Development Framework*)¹⁷.

Por outro lado, foi criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, a qual estava vocacionada para o apoio à cooperação empresarial¹⁸, reorientando-se, como se disse, a política de cooperação para a abordagem CDF, tendo, aliás, o Acordo de Cooperação Cambial celebrado, em 1998, com Cabo Verde constituído um bom exemplo dessa viragem.

Paralelamente foi criada uma nova Direção-Geral, no âmbito do Ministério das Finanças, a saber, a Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, passando uma das suas Subdireções Gerais a ocupar-se da cooperação financeira (e, deixando, por conseguinte, a Direção-Geral do Tesouro de ter essa responsabilidade). Subsistia, ainda, entre outras vulnerabilidades, a questão da ausência de uma unidade de comando, tanto mais que a própria Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento dependia, também ela, de uma dupla tutela (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério das Finanças).

Com o aparente objetivo de procurar solucionar este problema, o Executivo saído das eleições de março de 2002 procurou enveredar por um caminho diferente, tendo optado por fundir o Instituto da Cooperação Portuguesa com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, criando o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento¹⁹.

Tinha-se entrado na quarta “esquina” da política de cooperação portuguesa.

As atribuições do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento eram vastíssimas, indo desde a apresentação ao órgão da tutela (o Ministério dos Negócios Estrangeiros) das “orientações relevantes para a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento”, à preparação dos “programas trienais e anuais de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento” (PIC’s e PAC’s), passando por “assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários”, bem como “o financiamento dos projetos diretamente elaborados pelo Instituto”, a “avaliação dos resultados da execução dos programas e projetos de cooperação”, garantindo, simultaneamente, a representação portuguesa na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, prestando apoio à Comissão Interministerial para a Cooperação e garantindo “a representação e a participação do estado português nas atividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação”²⁰.

16 Vide SOUSA, António Rebelo (2007) de *in* “Política de Desenvolvimento e Sistemas de Informações” – “Estudos de Direito e Segurança”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

17 WOLFENSOHN, James D., “Building an equitable World” – Comunicação do Presidente do Grupo do Banco Mundial à Assembleia Geral do BM, em 20 de setembro de 2000.

18 A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento previa nos seus Estatutos a realização de operações de capital de risco, a gestão de participações, o crédito de ajuda e a atribuição de incentivos, aproximando-se, em muito, da ideia de criação de um Banco para a Cooperação.

19 Criado pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro.

20 Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, que aprovou, também, os Estatutos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, nos quais se procedeu à enumeração das suas atribuições.

Dir-se-ia que o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento passava a ser quase um mini-Ministério da Cooperação, dependente, no entanto, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, esvaziando de conteúdo, em certa medida, o papel a desempenhar pelo Secretário de Estado da Cooperação (o qual, em boa verdade, quase que poderia ser substituído pelo Presidente do Instituto) e retirando influência, no domínio da cooperação, ao Ministério das Finanças.

Em termos de decisão política, a lógica subjacente a esta reforma é, ao fim e ao cabo, a da centralização ou concentração no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

E, em termos operacionais, a lógica é a da concentração do poder no Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (que seria mais do que uma super Direção-Geral), juntando numa mesma entidade aspetos que se prendem com a cooperação institucional e com a cooperação empresarial.

O Ministério das Finanças passaria, por conseguinte, a desempenhar um papel lateral, envolvendo parte da cooperação financeira, sobretudo no que se refere a negociações da dívida, sendo certo que, no que concerne a novos apoios financeiros, está condicionado pelos programas e projetos de ajuda que venham a ser aprovados pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

A Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais mantinha-se, surgindo novas vulnerabilidades no Sistema de Cooperação: o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento não dispunha da possibilidade de conceder incentivos, nem de apoiar a bonificação das taxas de juros de empréstimos concedidos por instituições de crédito nacionais, não se prevendo, sequer, a possibilidade de recurso ao Crédito de Ajuda, sendo, também, de salientar que a nova entidade não podia exercer a atividade de capital de risco, nem tão pouco funcionar como sociedade gestora de participações.

Continuava a subsistir a questão da ausência de uma “unidade de comando”, para além da dispersão da ajuda pública ao desenvolvimento por um número excessivo de projetos, uma certa incapacidade de fiscalização e de avaliação das políticas de ajuda, a inexistência de instrumentos relevantes para a implementação de uma cooperação empresarial consistente e um peso excessivo do que se convencionou designar de cooperação financeira.

Após 2006/2007, entrou-se numa quinta “esquina” da política de cooperação, com duas inovações, as quais, todavia, não alteraram substancialmente a estrutura (e a conceção subjacente) do novo Sistema de Cooperação Português.

A primeira consistiu na criação do Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais, no Ministério das Finanças, o qual passou a ter as atribuições que competiam à Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, no domínio da cooperação financeira²¹.

A segunda, resultou da criação da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, em finais de 2007, com o objetivo de se promover o apoio à internacionalização da economia portuguesa, designadamente a “*hard internationalization*” (isto é, o Investimento Direto Estrangeiro) nos países em vias de desenvolvimento e nas novas economias emergentes.

De alguma forma, pretendia-se suprir o desaparecimento da Agência Portuguesa de Apoio ao

21 Decreto Regulamentar n.º 19/2007, de 29 de março.

Desenvolvimento com a criação da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento²², a qual viria a ser considerada, nos Programas Integrados de Cooperação, um importante instrumento de uma nova política de cooperação empresarial.

E, mais recentemente, em janeiro de 2012, foi criada uma nova entidade, mais concretamente, o Camões – Instituto de Cooperação e da Língua, o qual resultou da fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e o Instituto Camões não tendo, todavia, sido registada nenhuma alteração de fundo no Sistema de Cooperação Português que justifique, verdadeiramente, que se fale numa sexta “esquina” da cooperação²³.

Em síntese, apresenta-se possível afirmar que a política de cooperação portuguesa tem vindo a ser condicionada por múltiplos fatores, tornando-se necessário atender, no futuro, aos seguintes aspetos essenciais:

- a necessidade de ser concebida como uma das políticas relevantes, coerente com as restantes opções do Executivo;
- a indispensabilidade da existência de uma “unidade estratégica” da política de cooperação, o que implicará uma só entidade coordenadora, com estruturas eficazes, capazes de conciliar a “unidade de ação estratégica” com a descentralização na intervenção do terreno;
- a definição criteriosa das orientações e dos objetivos a que deverá obedecer a política de ajuda ao desenvolvimento, quer em termos geográficos, quer em termos setoriais;
- a criação de condições propiciadoras de uma cooperação empresarial que propicie uma internacionalização da economia portuguesa que maximize as vantagens competitivas dinâmicas;
- a utilização eficaz de instrumentos como, por exemplo, o crédito de ajuda, o capital de risco, o microcrédito ou os microfinanciamentos;
- a escolha das parcerias mais adequadas, numa perspetiva de internacionalização, procurando-se, nomeadamente, maximizar as sinergias decorrentes de complementaridades existentes entre organismos públicos e privados;
- a disponibilização dos meios humanos, técnicos e financeiros adequados aos objetivos e às estratégias a prosseguir (distinguindo-se, de uma forma clara, a cooperação empresarial da institucional);
- o controlo rigoroso e a monitorização/fiscalização da aplicação dos recursos disponíveis e dos programas de cooperação a concretizar (adotando-se, sempre que necessário, o princípio da concentração, ao nível do número de países objeto de ajuda e do número de projetos);
- a utilização de instrumentos e de processos/meios de cooperação eficientes, procurando-se ir ao encontro dos interesses dos países recetores e concedendo-se uma relativa autonomia no acompanhamento e na execução de projetos às Embaixadas e às Agências/Delegações existentes, a nível local;
- a existência de uma adequada articulação entre os organismos responsáveis pela implementação da política de cooperação e um sistema de informações que se pretenda eficaz e ao serviço de uma estratégia de internacionalização da economia nacional.

22 A Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento é uma instituição de crédito cujo capital social é detido em cerca de 60 % pelo Estado e em 40 % pelos quatro maiores bancos nacionais, a saber, a Caixa Geral de Depósitos, o Novo Banco (ex-Banco espírito Santo), o Banco Português de Investimento e o Banco Comercial Português.

23 Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro.

3. Da relevância do Mercado das Multilaterais

O Acordo de Parceria celebrado entre o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais e a Agência de Investimento e de Comércio Externo de Portugal (ao qual se juntaram outras entidades, públicas e privadas) levou à criação de uma Comissão de Acompanhamento e de um Grupo de Trabalho, entidades estas que iniciaram as suas funções em 2010 (as quais integram o mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras).

Importa salientar que Portugal tem vindo, de alguma forma, a aproveitar as oportunidades de negócio geradas pelo mercado das multilaterais, sendo de salientar que, entre 2007 e 2013, “96 empresas e 49 consultores ganharam 289 contratos, no valor de 949,5 milhões de US dólares, em concursos de licitação internacional para a realização de obras e prestação de bens e serviços”²⁴.

Note-se que quase dois terços dos contratos dizem respeito a projetos nos países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, sendo ainda, de salientar que Portugal terá desembolsado para as multilaterais um total de 543,4 milhões de US dólares, o que significa que por cada dólar de investimento público terá havido um retorno para a economia nacional de 1,7 dólares, no âmbito do mercado de “*procurement*”.

Por outro lado, ainda no decurso do período compreendido entre 2007 e 2013, as empresas e os bancos portugueses beneficiaram de financiamentos da ordem dos 1253 milhões de US dólares, sendo certo que o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento e a International Finance Corporation têm vindo a ser as instituições mais intervenientes neste domínio.

Se considerarmos as empresas com maior número de contratos ganhos, chegamos à conclusão que se situam nos setores da energia e da consultoria de engenharia e/ou de gestão, sendo, ainda, de realçar que as empresas que obtiveram maiores montantes contratuais estão ligadas às obras públicas/engenharia civil e energia (com destaque para a Mota Engil, a Efacec e a Construção e Manutenção Electromecânica, SA)²⁵.

No quadro do mecanismo de Acompanhamento do Mercado das Multilaterais Financeiras, o Grupo de Trabalho tem desenvolvido uma atividade relevante, as empresas continuam a manifestar (ao nível dos questionários submetidos à sua apreciação) que existem diversos constrangimentos, designadamente ao nível da capacidade de sintonização dos potenciais parceiros locais, do acesso a informações sobre projetos existentes, dos procedimentos de contratação, da preparação de propostas e das condições de acesso aos concursos e de um conhecimento mais amplo e aprofundado sobre os mercados dos países em desenvolvimento.

Nos termos do Plano Estratégico sobre o Mercado das Multilaterais²⁶, os objetivos estratégicos a atingir seriam, fundamentalmente, os seguintes:

- o alargamento da participação das empresas e dos consultores portugueses no mercado de «*procurement*» das multilaterais financeiras;

24 Vide “Mercado das Multilaterais – Plano Estratégico”, AICEP – Portugal Global e GPEARI, Grupo de Trabalho das Multilaterais, 2014. Note-se que cerca de 70 % do montante obtido por empresas e consultores portugueses correspondeu a contratos de obras financiadas pelo FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento e pelo BAD – Banco Africano de Desenvolvimento.

25 “Mercados das Multilaterais – Plano estratégico”, Ob. Cit., p. 8.

26 “Mercados das Multilaterais – Plano estratégico”, Ob. Cit., p. 13.

- o incremento dos benefícios para a economia nacional decorrentes da participação como acionista e/ou como doador em relação às Instituições Financeiras Internacionais e às Agências Multilaterais;
- o aprofundamento da articulação entre os elementos da rede de agentes e as entidades associadas ao mercado das multilaterais.

A aposta na cooperação multilateral apresenta-se da maior importância para Portugal, uma vez que permite uma maior visibilidade, em termos institucionais, do nosso país, bem como o exercício de alguma influência em centros de decisão internacionais.

Todavia, países como o Reino Unido, a França, e, de alguma forma, Portugal, pelo facto de, ainda hoje, manterem ligações especiais com países que integraram, no passado, impérios coloniais, sempre tiveram alguma tendência para atribuir relevância à cooperação bilateral, não apenas porque permite o reforço de laços de natureza diversa, como também porque possibilita, em certos casos concretos, a obtenção de resultados objetivos muito mais rápida e eficientemente, quando se utilizam estruturas adequadas e quando as ações em causa são concretizadas com a intervenção de quadros competentes, obedecendo a estratégias consistentes.

A própria ideia de conversão da política de cooperação num instrumento da internacionalização da economia portuguesa implica, de alguma forma, que continue a atribuir-se relevância à cooperação bilateral.

Daí que, sem se pretender pôr em causa a indispensabilidade de contarmos com uma cooperação multilateral interveniente, a cooperação bilateral deva continuar a desempenhar um papel prioritário na política de cooperação portuguesa.

4. De uma proposta de Sistema de Cooperação para Portugal

Como decorre do que se disse no capítulo anterior, a primeira questão a colocar consiste em se saber se se pretende enveredar por uma política de cooperação que tenda a privilegiar a ajuda multilateral, apontando para a exclusividade da ajuda desligada, enfim, para um “apoio desinteressado” aos países da “periferia subdesenvolvida”.

Se for essa a opção, não se justifica a existência de uma estrutura pesada no domínio da cooperação, apresentando-se suficiente uma reduzida Direção-Geral da Cooperação, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a qual poderia contar com um número restrito de técnicos operacionais.

Nesta perspetiva, não faria qualquer sentido a aposta na cooperação empresarial, a qual deveria ser reconduzida a um mero apoio à internacionalização das empresas portuguesas, no contexto mais geral da atividade tutelada pelo Ministério da Economia.

De alguma forma, a mais-valia que poderia representar junto dos nossos parceiros europeus (e do eixo euro-atlântico) a presença portuguesa nos PALOP e no Brasil tenderia a desaparecer, deixando a política de cooperação de constituir um instrumento relevante da nossa estratégia de desenvolvimento e de defesa/segurança interna (em termos que nos dissessem especificamente respeito e não em termos de uma política global europeia de cooperação, em que o papel de Portugal

viesses a ser, inevitavelmente, diluído).

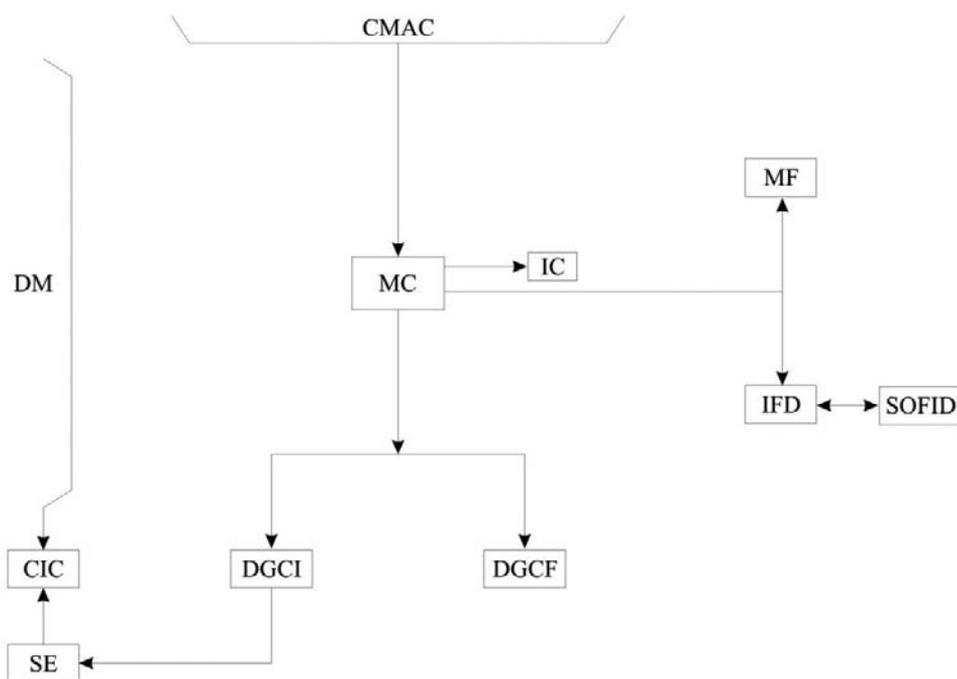
Se, em alternativa, se pretender continuar a privilegiar a ajuda bilateral (sem prejuízo de uma “componente” multilateral forte), apostando-se numa conceção de “cooperação interessada” – instrumento da estratégia de internacionalização da economia portuguesa –, então já faria sentido enveredar por um outro tipo de estrutura, atribuindo-se, inclusive, outra relevância à cooperação empresarial.

Nesta perspetiva, faria sentido avançar para uma abordagem global e globalizante país a país, privilegiando-se, naturalmente, os PALOP.

Como se justificaria, também, a existência de uma entidade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que, para além da concessão de apoios e de incentivos, tivesse uma política consistente de crédito de ajuda, funcionasse, quando necessário, como empresa de “capital de risco” e exercesse, com eficácia, a atividade de gestora de participações em unidades tidas como de “interesse estratégico” para a política de cooperação e de internacionalização da economia portuguesa.

Deste modo, o modelo a adotar, em termos de Sistema de Cooperação Português, deveria ter como ponto de partida a criação de um Ministério da Cooperação e do Desenvolvimento, dotado de duas Direções Gerais, a saber, uma destinada à Cooperação Institucional e outra orientada para a cooperação financeira (vide Quadro I).

Quadro I



Nota:

CMAC – Conselho de Ministros para Assuntos da Cooperação

DM – Departamentos Ministeriais

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

SE – Secretariado Executivo

IC – Instituto Camões

MC – Ministério da Cooperação

DGCI – Direção-Geral da Cooperação Institucional

DGCF – Direção-Geral da Cooperação Financeira

SDI – Sociedade de Desenvolvimento Internacional

SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento

A primeira teria as atribuições que, no passado, pertenceram ao Instituto da Cooperação Portuguesa, enquanto a segunda desempenharia, de alguma forma, as funções outrora atribuídas, apenas no que concerne à vertente cooperação, à Direção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (e, posteriormente, à Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais).

A Direção-Geral de Cooperação Institucional deveria integrar os seguintes Departamentos ou Direções:

- Planeamento, Programação e Avaliação²⁷;
- Assuntos Bilaterais;
- Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência;
- Cooperação Político-Militar.

A Direção-Geral de Cooperação Financeira compreenderia, fundamentalmente, quatro Direções, a saber:

- Negociação da Dívida com os países em vias de desenvolvimento;
- Acompanhamento de Apoios de Estado a Estado;
- Acompanhamento da Ajuda Multilateral;
- Acompanhamento de Acordos de Cooperação Monetária e Cambial.

As sobreditas direções deveriam integrar um reduzido número de quadros técnicos, atuando de forma articulada com as embaixadas junto dos países beneficiários da ajuda (bem como em ligação com os organismos de cooperação multilateral), aplicando os princípios da descentralização e da delegação de poderes, no respeito das orientações definidas pelos respetivos programas de cooperação e das prioridades políticas estabelecidas pelo Executivo.

Por outro lado, o Instituto Camões passaria a depender do Ministério da Cooperação, criando-se, ainda, uma Sociedade de Desenvolvimento Internacional (Quadro I), a qual deveria ter a seu cargo a cooperação empresarial.

A Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento poderia ser chamada a desempenhar esse papel, desde que fossem postos à sua disposição novos “instrumentos de intervenção”, desde incentivos ao crédito de ajuda, sendo certo que a instituição financeira em causa já pode, hoje em dia, promover operações de “capital de risco” e gerir participações sociais.

A dita Sociedade de Desenvolvimento Internacional (ou, em alternativa, a Sociedade para o

27 Também deveria ter a seu cargo a coordenação das ações a empreender ao nível dos diversos ministérios, acompanhando e coordenando o funcionamento da CIC – Comissão Interministerial de Cooperação.

Financiamento do Desenvolvimento) poderia contar com delegações em países beneficiários tidos como estratégicos, tendo como missão não apenas financiar empresas nacionais interessadas em investir nos países em vias de desenvolvimento (de acordo com as prioridades geográficas e setoriais definidas pelo Ministério da Cooperação), como também gerir participações em empresas estratégicas e desempenhar, na prática, as funções de uma empresa de “capital de risco”.

A adoção de um Sistema de Cooperação Português deste tipo permitiria encarar de uma forma diferente a nossa “intervenção”, enquanto país, na negociação de CDF com os PALOP, possibilitando, ainda, uma maior capacidade negocial junto não apenas dos países beneficiários da ajuda, como também dos nossos parceiros europeus, ainda que se verifiquem alguns pressupostos essenciais, com destaque para os seguintes:

- a existência de um Programa de Cooperação consistente, abarcando os países beneficiários, de acordo com uma perspectiva que se pretenda integrada e integradora e procurando-se maximizar, a prazo, sinergias que permitam maximizar as vantagens competitivas da economia portuguesa;
- uma negociação prévia atempada com o Ministério das Finanças das dotações orçamentais com que poderá vir a contar o Ministério da Cooperação, dispondo este último de uma grande autonomia no atinente à afectação dos recursos postos à sua disposição;
- uma adequada articulação entre o Ministério da Cooperação e o Ministério da Defesa no que se relaciona com a cooperação político-militar, devendo este último dar, também, conhecimento prévio dos meios postos à disposição do Ministério da Cooperação;
- uma eficaz articulação entre o Ministério da Cooperação e os Serviços de Informações existentes no país, a fim de os centros de decisão política disporem de todas as informações necessárias à formulação de “estratégias de intervenção” consistentes;
- a perceção dos setores (e das atividades) tidos como prioritários numa estratégia de maximização do aproveitamento dos fatores de competitividade, de acordo com a Teoria dos Três Diamantes do Bem-Estar²⁸, o que permitirá otimizar as condições de internacionalização da economia portuguesa, num quadro internacional em mutação permanente.

Paralelamente, importa salientar que Portugal deveria retirar das diversas experiências existentes, em termos de política de cooperação, alguns ensinamentos relevantes, com destaque para os seguintes:

- da experiência americana, a ideia de que a política de cooperação deve incorporar uma vertente empresarial particularmente dinâmica;
- da experiência japonesa, a necessidade de existência de mecanismos adequados de Controle e de Avaliação, bem como de uma política de informação dirigida ao cidadão comum que explique, de forma clara e transparente, os objetivos que se pretende atingir e a estratégia que se pretende implementar;
- da experiência inglesa, o exemplo da “Commonwealth”, o qual – com algumas adaptações indispensáveis – poderia inspirar uma intervenção mais eficaz ao nível da Comunidade de Países de Língua Portuguesa;
- da experiência holandesa, o princípio da descentralização, com grande autonomia das embaixadas no acompanhamento de projetos e de programas de cooperação;

28 Vide SOUSA, António Rebelo de (2013), in “Da Economia Política”, Ed. Diário de Bordo, 2.ª Edição, Cap. 10.

- da experiência espanhola, a grande diversidade de instrumentos de política de cooperação, com destaque para o microcrédito;
- da experiência francesa, a adoção de uma conceção global e globalizante de política de cooperação e a introdução de reformas tendentes a uma maior descentralização dos serviços e à obtenção de “ganhos de eficiência”, a partir da substituição de uma conceção assente na ajuda-projeto por uma outra assente no programa de ajuda;
- da experiência alemã, a existência de uma orgânica de funcionamento que assenta na existência de um Ministério da Cooperação e a importância atribuída à cooperação técnica;
- da experiência sueca, a relevância atribuída às preocupações sociais e ambientais e bem assim a importância de uma abordagem regional.

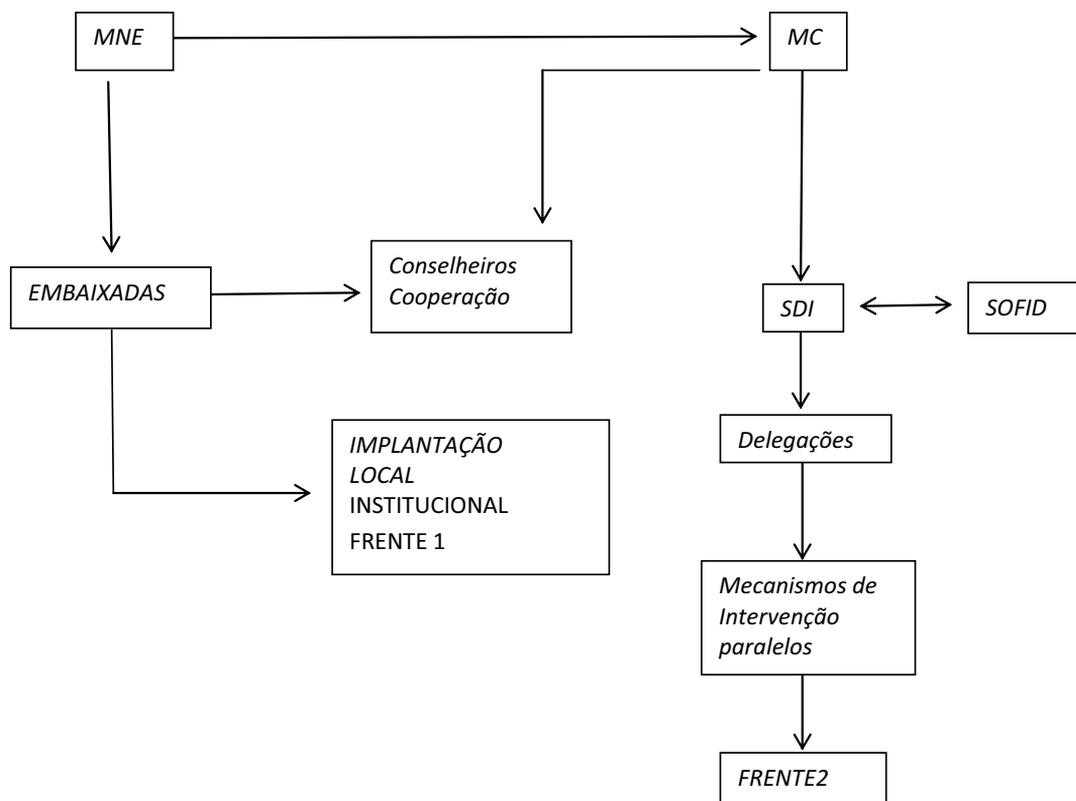
Um aspeto adicional a considerar consiste no facto de se propor que o Novo Sistema de Cooperação conduza a uma transformação no Sistema de Informações (na sua vertente externa), levando à utilização dos responsáveis pela cooperação nas Embaixadas e nas delegações da Sociedade de Desenvolvimento Internacional (ou da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento como parte integrante do que se designa de Mecanismos de Intervenção Paralelos – (Vide Quadro II).

Paralelamente, importa articular a Política de Cooperação com uma Estratégia Consistente de Internacionalização da Economia, onde a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais, a par da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, deveriam desempenhar um papel crucial, de acordo com uma nova conceção de intervenção no tecido produtivo nacional.

Convirá, todavia, salientar, a finalizar, que mais importante do que dispor de fatores produtivos abundantes, numa perspetiva de longo prazo, é apresentar uma dinâmica desenvolvimentista superior à das outras economias, isto é, mais importante do que uma análise na base da teoria convencional das vantagens comparativas é, isso sim, enveredar por uma análise assente nas vantagens competitivas dinâmicas e na Teoria dos Três Diamantes do Bem-Estar²⁹.

29 SOUSA, António Rebelo de (2008), “Economia Internacional”, Diário de Bordo.

Quadro II



Bibliografia

- SOUSA, António Rebelo de (2008), “Economia Internacional”, Diário de Bordo.
- SOUSA, António Rebelo de (2013), “Da Economia Política”, Diário de Bordo, 2.ª Edição, Capítulo 10.
- SOUSA, António Rebelo de (2007), “Política de Desenvolvimento e Sistema de Informações” – “Estudos de Direito e Segurança”, Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
- “Mercado das Multilaterais – Plano Estratégico” (2014), AICEP - Portugal Global e GPEARI, Grupo de Trabalho das Multilaterais.
- “Portugal – Dez anos de política de cooperação” (1995), MNE.
- WOLFENSOHN, James D., “Building an equitable World” – Comunicação do Presidente do Grupo do Banco Mundial à Assembleia Geral do B M, em 20 de setembro de 2000.



Neste artigo cruzam-se três conceitos: migrações, cooperação e desenvolvimento. Descrevem-se as migrações portuguesas contemporâneas e a influência direta e indireta que a cooperação tem nestas migrações. Ensaíamos mostrar que a estratégia da cooperação não tem passado pelas migrações *per si* (apenas de forma direta e por via de um tempo pós-colonial) esquecendo os países de origem da imigração não lusófona. Por outro lado, a emigração portuguesa não é tida em conta na estratégia de cooperação. Bons exemplos surgem, porém, da cooperação entre instituições portuguesas e dos países de origem dos migrantes para Portugal. Por avaliar está o impacto das políticas de cooperação na educação (por exemplo, no *brain drain*) e na saúde (com a permanência no país de doentes evacuados e dos seus familiares após o período de convalescência). Entre a realidade da ação, a estratégia de cooperação portuguesa para o desenvolvimento e as migrações há muito potencial de impacto ainda por ativar.

A Cooperação e o seu impacto nas migrações de (e para) Portugal. Da estratégia política à realidade na ação

Pedro Góis

Professor da Faculdade de Belas Artes da Universidade do Porto e Investigador do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

José Carlos Marques

Professor da Escola Superior de Educação e Ciências Sociais do Instituto Politécnico de Leiria e Investigador do núcleo de Leiria do Centro de Estudos de Sociologia da Universidade Nova (CesNova)

1. Introdução

Pensar a cooperação portuguesa e a sua relação com as migrações é um exercício estimulante. Em primeiro lugar, porque esta não é, nem uma relação explícita, nem assumida centralmente pela cooperação portuguesa como parte da sua estratégia.

Em segundo lugar, porque a sua complexidade obriga a desocultar realidades de que possuímos ainda pouca informação.

Em terceiro, porque são múltiplas as inter-relações entre distintas áreas, atores e instituições que podem ser enquadradas nesta relação entre duas realidades dinâmicas como são a cooperação e as migrações. Em quarto lugar, porque, apesar de não existir uma estratégia, existe desde há muito uma estreita relação entre a cooperação portuguesa e as migrações de (e para) Portugal numa história longa de relações bi ou multilaterais.

Por outro lado, convém sublinhar que a relação entre as migrações internacionais e o desenvolvimento, esse par concetual virtuoso e tantas vezes citado, não é nova nem é novidade a sua relação com Portugal ou com os portugueses. Sabemos que, dependendo da forma como a gestão é feita, as migrações podem ser tanto um obstáculo como um instrumento para o desenvolvimento e que o desenvolvimento tem uma influência sobre as migrações e os seus padrões.

Sabemos igualmente que a cooperação pode ser indutora de boas práticas de desenvolvimento no país de origem, designadamente na sua relação com as diásporas ou com as comunidades de migrantes no exterior e que o potencial destas populações pode ser ativado em termos económicos, sociais ou políticos. Unir os temas das migrações, do desenvolvimento e da cooperação resultou da tomada de consciência das importantes contribuições que os migrantes têm e que podem ter para o desenvolvimento de ambos os países de origem e destino.

A tríade migrações, desenvolvimento e cooperação surge, deste modo, como uma vinculação da

realidade da demografia contemporânea e da relação da sociedade com a política atual. Estando, de certo modo, invisível, a sua força é maior do que a sua imagem e analisar a relação entre estes conceitos ajuda a perceber a sua real importância para a delimitação de uma estratégia para o futuro.

Na verdade, por estranho que tal possa parecer, a cooperação está, muitas vezes, ligada com mobilidades e migrações ainda que, também quase sempre, de forma indireta. Numa primeira análise, a cooperação relaciona-se com as migrações em áreas tão distintas como: a ajuda ao desenvolvimento; a saúde; a educação; a formação de quadros e técnicos; a cooperação na ciência e tecnologia; a assessoria técnica; a assistência jurídica; a diplomacia; as relações consulares, etc. Muitas vezes esta relação promove a mobilidade de estudantes, quadros e técnicos e, em alguns casos mais dificilmente assinalados, tem uma relação indireta, promovendo a não migração através da ajuda à imobilidade via desenvolvimento dos países de origem.

Dado que o sistema de cooperação portuguesa é descentralizado, por vários ministérios e departamentos, as ligações das políticas de cooperação com as migrações podem igualmente ser aferidas através de práticas descentralizadas que implicam no seu progresso, nomeadamente, instituições de ensino superior um pouco por todo o país; escolas profissionais; autarquias; hospitais e outras instituições de saúde; fundações privadas; ordens profissionais; empresas públicas e privadas; instituições do Estado (por exemplo, polícias; magistraturas; Forças Armadas; Fundação da Juventude ou o Alto Comissariado para as Migrações); mas também instituições da chamada sociedade civil (por exemplo, as misericórdias) ou ligadas a entidades e instituições religiosas como são as congregações religiosas ou as associações de jovens, etc. Apesar do Estado constituir o principal ator da cooperação, o modelo é, como se compreende, dinamizado por diferentes entidades, desde os organismos da administração central e local, até entidades da sociedade civil, universidades e instituições científicas, numa rede de instituições, projetos e programas, demasiadas vezes desconectados entre si.

Também numa análise mais micro, na saúde, por exemplo, de entre as entidades potencialmente executoras de programas de cooperação para o desenvolvimento, com impacto direto nas migrações para Portugal, encontram-se: os centros de investigação e as universidades; os hospitais públicos; as ONG, quer médicas, quer as ligadas ao desenvolvimento (ONGD); as associações e ordens profissionais; os organismos internacionais e, eventualmente, outros agentes da sociedade civil. De uma forma mais detalhada, todas estas entidades e instituições participam em ações de cooperação para o desenvolvimento que envolvem a vinda para Portugal (por períodos de duração variável) de migrantes, estudantes ou simplesmente de técnicos com origem nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste (TL) para aqui realizarem a sua formação. Os centros de investigação e as universidades orientados para os problemas de saúde específicos dos PALOP/TL ou das doenças tropicais, quer na investigação básica, quer no desenvolvimento e aplicação de tecnologias, encontram-se vocacionadas para tomarem a seu cargo o acolhimento de bolseiros, o fornecimento de assistência técnica específica e a atração dos centros parceiros nos PALOP, para redes internacionais. Os hospitais públicos participam na disponibilização de assistência técnica em especialidades clínicas, para missões e programas de formação; recebem estagiários e internos de especialidades médicas e de administração hospitalar e acolhem os doentes evacuados (IPAD, 2011). Por vezes, menos do que as que o próprio conceito estratégico de cooperação

para o desenvolvimento supõe, a cooperação promove o retorno ao país de origem de diversos tipos de migrantes incluindo de quadros, técnicos ou recém-graduados e, em alguns casos, promove o *brain gain* (ou impede o *brain drain*) de quadros formados no estrangeiro através da criação de estruturas e infraestruturas de acolhimento nos países de origem (Góis e Marques, 2014).

As consequências da cooperação e desenvolvimento nas migrações portuguesas são difíceis de traçar. Sabemos que há uma sobreposição entre as principais origens migratórias da imigração para Portugal e o financiamento de ações de cooperação internacional (mas este será sobretudo um efeito pós-colonial que influencia ambos os processos). Sabemos que, de entre os principais grupos de estudantes internacionais que Portugal acolhe, a maioria dos bolseiros é dos PALOP ou de Timor-Leste (embora a maioria dos estudantes internacionais seja de nacionalidade brasileira, e talvez este seja um efeito mais da língua em comum do que da cooperação *per se*). Sabemos que, entre os imigrantes altamente qualificados em Portugal, uma parte significativa é o que chamámos, num outro estudo, “internamente qualificada”, isto é, faz os seus estudos superiores em Portugal e decide aqui permanecer após o término destes, ainda que tal não represente, necessariamente, uma inserção profissional de acordo com as suas qualificações (Góis e Marques, 2014).

Sem ser possível determinar corretamente qual a percentagem de imigrantes que Portugal acolhe que tem origem direta ou indireta em programas de cooperação é, porém, evidente, que uma parte dos fluxos com origem nos países de língua portuguesa encontra aqui um acelerador, designadamente numa ligação a programas dos sectores da saúde ou da cooperação. Uma análise das migrações portuguesas ajuda a entender a sua importância.

2. Migrações em Portugal – Um resumo

A população estrangeira a residir em Portugal manteve-se até meados da década de 70 em níveis numéricos pouco relevantes. Os dados do X Recenseamento Geral da População indicam que em 1960 residiam no país apenas 29 579 cidadãos de nacionalidade estrangeira, sendo a maioria destes de origem Europeia (67 %). Dos restantes estrangeiros, 22 % eram de nacionalidade brasileira e, somente, 1,5 % provinham de um país africano (Esteves, 1991: 161). A revolução de 25 de abril de 1974 e os subsequentes processos de descolonização marcaram uma alteração profunda dos movimentos migratórios com destino a Portugal caracterizada, sobretudo, pelo aumento súbito da população estrangeira a residir no país e pela alteração do perfil sociodemográfico dos imigrantes. Entre 1975 e 1980 a população estrangeira passou de 32 000 para 58 000, passando a ser constituída maioritariamente por cidadãos de origem africana (48 %), grande parte dos quais (98 %) provenientes das antigas possessões ultramarinas portuguesas em África.

Durante os anos 80 nota-se um novo e significativo aumento na população estrangeira a residir em Portugal, ultrapassando, no final da década, pela primeira vez a centena de milhar. O desenvolvimento positivo da população estrangeira tornou-se ainda mais intenso no decurso dos anos 90 em que a proporção de estrangeiros na população total passou de 1,1 %, em 1990, para 1,9 %, em 1999. Esta evolução foi particularmente sentida entre a população proveniente do continente africano e do continente europeu que, em 1999, representavam 76,6 % do total de imigrantes presentes em

território nacional. A adição de todos os imigrantes provenientes de um país de língua portuguesa mostra que este grupo de países representa, em 1999, aproximadamente 55 % da população estrangeira a residir legalmente em Portugal, o que constitui um importante indicador do significado do passado colonial português e da manutenção de contactos sociais e culturais entre estes países e Portugal na constituição e consolidação deste fluxo migratório. Assim, em termos globais, até ao final do século XX a presença de imigrantes em Portugal era “relativamente fraca e a maioria dos movimentos que ocorriam podiam atribuir-se diretamente ao nosso passado colonial, às nossas relações históricas e culturais bem como às nossas relações económicas” (Baganha *et al.*, 2004: 24).

O ano 2000 marca o início de um processo de transformação das origens geográficas dos imigrantes que começam a provir maioritariamente da Europa do Leste, em especial da Ucrânia, e do Brasil. Elementos distintivos deste fluxo, em particular do de origem Leste Europeia, são a sua forte intensidade e a sua concentração num período temporal relativamente curto (2 a 3 anos, entre 2000 e 2002). Trata-se de um fluxo que só se tornou estatisticamente visível após a concessão, ao abrigo do artigo 55 do Decreto-Lei n.º 4/2001, de 10 de janeiro, de 126 901 autorizações de permanência a trabalhadores imigrantes que se encontravam ilegalmente no país. Em consequência deste processo de “regularização” o número de imigrantes a residir legalmente em Portugal passou de 208 198, em 2000, para 350 503¹, em 2001, o que significa que o volume da população estrangeira com residência legal aumentou cerca de 68 % (Baganha *et al.*, 2004: 26). Em 2003, os imigrantes provenientes da Ucrânia passaram a constituir o grupo mais numeroso, seguido pelos brasileiros e pelos cabo-verdianos. Em conjunto estas três nacionalidades representavam nesse ano 52,6 % do total de imigrantes de países terceiros a residir legalmente em Portugal.

A preponderância destes três grupos nacionais no total da população estrangeira a residir legalmente em Portugal mantém-se até ao presente, alterando-se, somente, a importância relativa de cada uma das nacionalidades. Assim, em 2013, os imigrantes brasileiros representam 23 %, os cabo-verdianos 11 % e os ucranianos 10 % do total de 401 320 imigrantes presentes em Portugal.

Em suma, em resultado de diversos fluxos migratórios a composição nacional dos estrangeiros a residir em Portugal é atualmente mais diversificada do que durante as décadas anteriores, compreendendo para além de uma proporção significativa de imigrantes das ex-colónias portuguesas e da União Europeia, uma parte substancial de imigrantes provenientes de países com os quais Portugal não tinha, até ao final dos anos 90, quaisquer ligações históricas, económicas ou políticas significativas e de imigrantes provenientes do Brasil. Desde 2011 é possível notar uma tendência de diminuição do total de estrangeiros com estatuto legal de residente que se acentua ao longo dos anos de 2012 e 2013 apenas atenuada pelo aumento do número de estudantes (Góis e Marques, 2014) e por um fluxo de reagrupamento familiar (Marques *et al.*, 2014).

A análise da imigração em Portugal, porém, não é suficiente para analisar a relação entre cooperação e migrações. Num país com uma emigração acentuada e contínua, o par de conceitos cooperação e migrações significa contemplar uma análise de fluxos migratórios de entrada com fluxos migratórios de saída e, neste sentido, a análise da imigração necessita de ser completada com o estudo dos fluxos de saída de cidadãos portugueses que acompanharam, com intensidade variável,

1 Deste número 126 901 eram autorizações de permanência e 223 602 eram residentes em Portugal [SEF, 2001 (http://www.sef.pt/estatisticas/autorizacao_permanencia_02.pdf)].

aqueles fluxos de entrada.

Após a redução do fluxo emigratório intraeuropeu, verificada nos dez anos subsequentes à recessão económica de 1973/74, o país volta a registar um aumento significativo nas saídas após meados da década de 80. Numa primeira fase, até ao final do século XX, estes novos fluxos emigratórios continuaram a privilegiar os destinos integrados no sistema migratório europeu e os tradicionais destinos de ligação mais regionalizada (Estados Unidos para os açorianos e África do Sul e Venezuela para os madeirenses). Durante os primeiros anos do presente século os destinos migratórios dos portugueses tornaram-se mais diversificados, completando a integração no sistema migratório europeu com a intensificação da participação, como país de origem, num designado sistema migratório lusófono (Marques e Góis, 2012).

A análise das estatísticas de entrada de portugueses em alguns países de destino mostra que, entre 1985 e 1990, Portugal assistiu à intensificação das saídas permanentes (em média saíram durante este período 33 000 indivíduos), embora a níveis bastante inferiores aos das décadas precedentes (Baganha e Peixoto, 1997, Peixoto, 1993). À semelhança do que sucedia antes da crise de 1973/74, os portugueses continuaram a emigrar, preponderantemente, para os países do sistema migratório europeu, mas alterando os centros que os atraíam. Verificou-se, deste modo, uma importante alteração na relevância dos diferentes destinos emigratórios, assumindo-se a Suíça como principal país de atração em detrimento da França. Assim, entre 1985 e 1991, a França acolheu apenas 6 % dos emigrantes portugueses que se dirigiram para a Europa, enquanto a Suíça recebeu cerca de 59 % desses emigrantes.

Valores relativos aos fluxos de entrada indicam que, em anos recentes (2009 e 2010), o volume de novos emigrantes portugueses registados pelos serviços estatísticos dos países de acolhimento europeus apresenta uma clara desaceleração face aos valores registados desde 2005. A crise económica experimentada em alguns dos potenciais países de destino dos portugueses, assim como o desenvolvimento de formas migratórias de carácter temporário, ajudam, no nosso entender, a justificar esta redução em destinos tradicionais com uma aceleração em novos destinos migratórios extra europeus (por exemplo, Angola ou Estados Unidos). Como mostram os dados da tabela seguinte esta redução foi apenas temporária, registando-se, a partir de 2010, uma retoma nos movimentos de entrada de portugueses em alguns países europeus.

Tabela n.º 1 | Fluxos de entrada de portugueses em alguns países europeus (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Andorra	2 776	2 099	1 587	736	466	415	327	389 ⁽¹⁾
Alemanha	3 418	3 371	3 766	4 214	4 468	4 238	5 752	9 054 ⁽²⁾
Bélgica	1 934	2 030	2 293	3 200	2 854	2 665	2 448	–
Espanha	13 327	20 658	27 178	16 857	9 739	7 678	7 424	6 201
Luxemburgo	3 761	3 796	4 385	4 531	3 844	3 845	3 506	–
Reino Unido	11 710	9 700	12 040	12 980	12 230	12 080	16 350	30 443
Suíça ⁽³⁾	12 138	12 441	15 351	17 657	13 601	12 720	11 972	14 388
Total	49 064	54 095	66 600	60 175	47 202	43 641	47 779	–

Fontes: (1) Ministeri de Justícia i Interior (Andorra) (<http://www.estadistica.ad/indexdee.htm>); (2) Statistische Bundesamt Deutschland, Foreign Population. Results of the Central Register of Foreigners, 2006 e 2012; (3) Bundesamt für Migration, Ausländer und Asylstatistik, 2009/2. Os restantes dados foram obtidos no site do Observatório da Emigração (<http://www.observatorioemigracao.secomunidades.pt/>) ou na OCDE, International Migration Database (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MIG>).

A partir de 2005, a participação portuguesa no sistema migratório europeu intensifica a coexistência com a participação, como país emissor, no sistema migratório lusófono (Baganha, 2009, Góis e Marques, 2009, Peixoto, 2004). Em simultâneo, ocorre uma alteração do papel de Portugal neste último sistema, passando de centro recetor a centro emissor. Dito de outro modo, ocorre uma alteração do papel de cada país que forma o sistema: enquanto a crise económica e de criação de emprego coloca em questão a centralidade de Portugal no sistema migratório lusófono, assiste-se ao desenvolvimento de outros centros no interior deste sistema (por exemplo, Angola ou o Brasil). A alteração do posicionamento Portugal (de país recetor líquido para país emissor líquido de migrantes) no interior deste sistema migratório é, pensamos, sinal de uma substancial modificação da realidade migratória nacional.

O caso dos fluxos de emigração para Angola e para o Brasil são ilustrativos da alteração verificada. Os dados da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas, disponibilizados no site do Observatório da Emigração, relativos aos portugueses que se registaram num consulado português em Angola mostram uma clara aceleração do fluxo emigratório português para este país. Em 2008, encontravam-se registados 72 706 portugueses, valor que sobe para 113 194 em 2012². Relativamente ao Brasil, os números de autorizações de trabalho concedidas a portugueses indicam, igualmente, um aumento do fluxo migratório português para este país, ainda que a nível menos intenso do registado para Angola (de 477, em 2006, para 2 247, em 2012). Dado que a entrada de cidadãos portugueses no Brasil não se encontra sujeita à posse de um visto de entrada, é natural que os valores referentes às autorizações de trabalho não abarquem a totalidade dos que saíram do país em direção ao Brasil. A sua evolução espelha, contudo, uma realidade comum a outros destinos da emigração contemporânea portuguesa, marcada pela forte evolução positiva da presença de portugueses.

Em síntese, a emigração portuguesa no novo milénio dirige-se para destinos tradicionais e para novos destinos, mostrando que a participação do país em vários sistemas migratórios permite quer compensar a eventual redução de ofertas de trabalho em determinado destino, quer responder à crescente pressão emigratória nacional. A emigração portuguesa torna-se, deste modo, territorialmente mais diversificada, contribuindo para a complexificação da sua análise. Inesperadamente, esta evolução não parece ter ainda tido muito impacto na política de cooperação portuguesa que prossegue uma estratégia distinta.

2 Os dados da Direção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas apresentam algumas limitações que importa tomar em consideração. Primeiro, o registo nos consulados de Portugal não é obrigatório, havendo uma parte de portugueses que não se chega a registar; segundo, é limitada a eliminação das bases de dados daqueles que regressam a Portugal, ou que reemigram para outro país.

3. Cooperação e migrações: Uma relação paradoxal?

Estamos, por agora, restritos a uma tradicional relação entre cooperação e migração-desenvolvimento Norte-Sul ainda que, como veremos, possa existir uma cooperação de outro tipo. Ao nível da relação direta entre cooperação e migrações é possível analisar duas realidades que se têm desenvolvido de forma independente quando analisamos os actores e instituições portuguesas. A primeira refere-se à cooperação em matéria de regulação dos fluxos migratórios e a segunda ao enquadramento das migrações numa estratégia de cooperação orientada para o desenvolvimento dos locais de origem dos migrantes. Relativamente à primeira é possível assinalar uma ativa atividade de cooperação internacional do Estado Português com algumas das principais regiões de origem dos imigrantes residentes no país, dirigida, sobretudo, à gestão dos fluxos migratórios e à prevenção da imigração irregular. Neste âmbito é de referir a rede de Oficiais de Ligação do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras com elementos destacados no Brasil, Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Senegal, Moçambique, Ucrânia e Rússia (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, 2010). A cooperação para a promoção da migração legal e prevenção da imigração não legal e descontrolada é virtuosa porque possibilita uma ligação entre as autoridades dos países de origem dos migrantes e o país de destino ao mesmo tempo que cria uma cultura de relações entre países de fronteiras longínquas mas fluxos migratórios intensos.

Com o objetivo de controle da imigração ilegal e da regulação dos fluxos migratórios Portugal participa, igualmente, no Programa de Cooperação Técnico-Policial do Ministério da Administração Interna, através de formação e assessoria para Angola e através do desenvolvimento de ações de formação em documentação de segurança e fraude documental destinadas a funcionários do Serviço de Migração e Estrangeiros e outras forças policiais angolanas. No mesmo âmbito, o Estado português é signatário de um conjunto de acordos de cooperação bilaterais ou multilaterais, cuja finalidade é, especificamente, reduzir a imigração irregular³.

Quanto à segunda forma de cooperação (a que recorre diretamente às migrações para a promoção da cooperação para o desenvolvimento dos contextos de origem), a ação do Estado português tem sido mais limitada, tendo as iniciativas existentes neste domínio origem, sobretudo, em ONG ou na ação individual ou coletiva de imigrantes ou grupos de imigrantes particulares⁴. A face mais visível das iniciativas de cooperação (individuais e/ou coletivas) é formada pelo envio de remessas dos migrantes para os seus países de origem e da ligação destas ao desenvolvimento desses países. A questão, ainda sem resposta, é se podem as remessas dos migrantes ser canalizadas para objetivos de desenvolvimento ou se o efeito das remessas é penalizador do desenvolvimento pelos efeitos de dependência que gera.

A evolução positiva do volume de remessas dos migrantes, juntamente com um discurso e uma

3 Os acordos existentes celebrados por Portugal a nível bilateral, com organizações internacionais, ou celebrados pela UE podem ser consultados através de: <http://www.gddc.pt/siii/pesquisa-resultados.asp?capitulotema-im-pesq=42,&natureza=IB&go=Pesquisar&orig=temas> no que respeita a acordos bilaterais; em <http://www.gddc.pt/siii/pesquisa-resultados.asp?capitulotema-im-pesq=42,&natureza=IM&go=Pesquisar&orig=temas> no que concerne a acordos multilaterais e/ou com organizações internacionais.

4 A ligação das migrações à cooperação para o desenvolvimento foi analisada há cerca de uma década por Joana Miranda Figueiredo. A este propósito consultar http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Col_Teses/3_JMF.pdf

prática promotora das atividades transnacionais dos migrantes e da ação das diásporas enquanto agentes de desenvolvimento, tem contribuído para sustentar (a nível internacional, sobretudo) o interesse em torno do binómio “migração-desenvolvimento” e evidenciar com particular ênfase o paradoxo entre a defesa das remessas, ou da ação das diásporas em geral, como um recurso importante para o desenvolvimento e o controle exercido sobre os que migram com o objetivo de enviar remessas e de desenvolver as suas comunidades de origem. Este paradoxo permite enunciar a importância de promover uma maior articulação entre as políticas de imigração e as políticas de cooperação para o desenvolvimento que integre os contributos dos migrantes de uma forma concertada e não apenas centrada nas remessas financeiras. Por outro lado, a evidência disponível aconselha à promoção de um investimento produtivo das remessas, identificando e promovendo iniciativas dos familiares e dos próprios migrantes e melhorando o associativismo e as redes de migrantes.

Atendendo à posição de Portugal como, simultaneamente, país de emigração e de imigração, é necessário (para contrariar a lógica dominante da conceção donexo migrações-desenvolvimento apenas numa direção Norte-Sul) fazer, antes de nos debruçarmos de forma mais extensa sobre a cooperação do Estado como os países de origem dos imigrantes presentes em Portugal, uma breve referência a um conjunto de políticas desenvolvidas pelo Estado português destinadas a promover a vinculação económica dos emigrantes nacionais ao seu país de origem.

Uma das medidas, em vigor até há poucos anos, destinava-se a garantir o fluxo de remessas para o país e assentou na possibilidade dos emigrantes criarem contas bancárias com taxas de juro mais atrativas⁵. Outra medida, mais recente, destinada a potenciar a presença das comunidades portuguesas no mundo, assentou na criação, em 26 de dezembro de 2012 do Conselho da Diáspora Portuguesa (com o alto patrocínio do Presidente da República) que tem por missão “estreitar as relações entre Portugal e a sua diáspora, portugueses e descendentes, para que estes (...) contribuam para a afirmação universal dos valores e cultura que unem todos os portugueses bem como para a elevação da reputação do país”⁶. Constitui-se, deste modo, como um possível instrumento, ainda que mitigado, de cooperação entre os interesses do Estado e a comunidade portuguesa residente no exterior.

Apesar do diminuto número de iniciativas que liguem diretamente migrações, desenvolvimento e cooperação, é possível afirmar que são reconhecidos os contributos da cooperação para as migrações de (e para) Portugal. A maioria destes contributos para os fluxos migratórios, porém, reflete-se de forma indireta e têm a ver com dinâmicas colaterais ou consequências dos mesmos, como se verifica através dos exemplos apresentados. Contudo há alguns tipos de ligações ainda menos óbvias que nos cumpre sublinhar como é, designadamente, o caso das políticas de cooperação ligadas ao apoio a bolseiros ou estudantes que se movem para Portugal para aqui prosseguirem os seus estudos. Este é, atualmente, um dos fluxos migratórios mais expressivos, crescendo mesmo em tempo de crise de mercado laboral, demonstrando o que poderíamos apelidar ser uma componente estrutural das migrações portuguesas e uma relação direta entre cooperação e migrações e criando densas redes de dependências mútuas entre os países.

Um exemplo concreto da ligação entre cooperação e migrações pode ser aferido, no caso por-

5 A remuneração mais favorável das contas poupança dos emigrantes deixou de existir para as contas criadas a partir da aprovação da lei do Orçamento de Estado para 2008, mantendo-se contudo para as contas criadas antes da entrada em vigor do orçamento de 2008.

6 <http://diasporaportuguesa.com/>

tuguês, no âmbito dos acordos de vistos e da admissão de estrangeiros. Neste caso, trata-se especificamente de um acordo sobre concessão de vistos temporários para tratamento médico. Portugal assinou um acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, em Brasília em 30 de julho de 2002⁷. O Decreto n.º 32/2003, de 30 de julho permite a concessão aos cidadãos dos estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa de um visto de curta duração válido por dois anos para poderem ser sujeitos a tratamento médico em Portugal⁸. No preâmbulo deste acordo considera-se que o mesmo decorre dos objectivos da constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e que visa facilitar a circulação dos cidadãos dos estados membros no espaço da CPLP, no âmbito de uma especial política de cooperação entre os Estados signatários. Neste âmbito no seu artigo 1.º este Acordo permite aos estados membros da CPLP outorgarem reciprocamente aos seus cidadãos um visto temporário, de múltiplas entradas, para tratamento médico⁹. O visto de que trata este acordo tem validade até dois anos, ao critério da autoridade consular, e é passível de prorrogação, por um período mínimo de um ano.

Um outro exemplo pode ser encontrado no âmbito da política migratória portuguesa, o protocolo sobre Emigração Temporária de Trabalhadores Cabo-Verdianos para Prestação de Trabalho em Portugal deve igualmente ser posto em relevo. Portugal estabeleceu o primeiro acordo de migração temporária com Cabo Verde, em 1997, revisto no âmbito de um acordo multilateral da União Europeia, em 2007. O protocolo sobre emigração temporária de trabalhadores de Cabo Verde para Portugal (Praia, de 18 de janeiro de 1997)¹⁰ aplicava-se aos trabalhadores de Cabo Verde que, mediante contratos pré-estabelecidos e devidamente registados pelo, então, Ministério para a Qualificação e o Emprego de Portugal, se estabelecessem no país por períodos limitados de tempo para desenvolver a sua atividade profissional como trabalhadores por conta de outrem. Na prática, tratou-se de um protocolo pioneiro, destinado a suprir necessidades temporárias de mão-de-obra em Portugal, que possibilitava o acesso a um visto de trabalho por um ano, renovável até ao máximo de três anos, representando, à época, um avanço factual, face à legislação então em vigor. Este protocolo foi revisto e atualizado no âmbito da Parceria para a Mobilidade estabelecida entre Cabo Verde e a União Europeia, em junho de 2008¹¹, visando continuar a promover a admissão de certas categorias

7 Disponível em http://www.acidi.gov.pt/_cfn/4d02548bbe42a/live/Decreto+n.º+32%2F2003 consultado a 30 de setembro de 2014.

8 Disponível em <http://www.gddc.pt/siii/docs/dec32-2003.pdf> consultado a 7 de outubro de 2014.

9 Acordo de Cooperação entre o Estado Português e a República de Cabo Verde: Decreto n.º 24/77, de 3 de março – Decreto n.º 129/80, de 18 de novembro; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Portuguesa e Democrática de S. Tomé e Príncipe: Decreto n.º 25/77, de 3 de março; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Angola; Decreto do Governo n.º 39/84, de 18 de julho; Decreto n.º 29/91 de 19 de abril; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República da Guiné-Bissau: Decreto n.º 44/92, de 21 de outubro; Acordo de Cooperação Internacional entre o Estado Português e a República Popular de Moçambique: Decreto do Governo n.º 35/84, de 12 de julho.

10 O Protocolo sobre Emigração Temporária de Trabalhadores Cabo-Verdianos para a Prestação de Trabalho em Portugal foi assinado na Cidade da Praia e aprovado pelo Decreto n.º 60/97, de 19 de novembro, acessível a partir de <http://dre.pt/pdf1sdiip/1997/11/268A00/62746275.pdf> consultado a 15 de setembro de 2014.

11 A Declaração Conjunta da Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde foi assinada formalmente à margem do Conselho Justiça e Assuntos Internos, de 5 de junho de 2008, por Cabo Verde, Portugal, Espanha, França, Luxemburgo e pela Comissão Europeia.

de trabalhadores cabo-verdianos, nomeadamente a título temporário e numa óptica de migração circular. Complementarmente, na operacionalização desta parceria, foi celebrado um instrumento bilateral de cooperação entre o Instituto de Emprego e Formação Profissional de Portugal e o seu homólogo de Cabo Verde, com o objetivo de simplificar e de reforçar a eficácia dos procedimentos de migração laboral.

De igual modo, importa assinalar a cooperação portuguesa que se baseia numa cooperação multilateral. O projeto-piloto Portugal-Ucrânia sobre migração temporária e circular teve por base o acordo entre os dois países sobre migração temporária de cidadãos ucranianos para prestação de trabalho em Portugal, de 14 de fevereiro de 2005. Este projeto parte de uma iniciativa do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, em parceria com a Organização Internacional para as Migrações, e foi cofinanciado pela Comissão Europeia (programa temático de cooperação com países terceiros na área de migração e asilo) e o Banco Mundial. Estranhamente, porém, pese embora a importância de comunidades imigrantes como a Ucraniana ou a Moldava em Portugal, onde possuem um peso relativo importante há mais de uma década, a estratégia da cooperação portuguesa não passa por considerar estes países como prioritários, nem em considerar o desenvolvimento destes países como prioritário para o codesenvolvimento. Na ligação entre migrações e cooperação, a estratégia é ainda omissa quanto à importância das migrações não lusófonas e este é um ponto que deve ser objeto de reflexão.

4. Conclusão

Migrações e Cooperação são, como procurámos demonstrar, conceitos com uma ligação forte, ainda que frequentemente apenas implícita, no caso português. Sendo, como referido, mais limitada a ação do Estado neste domínio, não significa, contudo, que tenha estado ausente da política de cooperação portuguesa, como o testemunham os casos apresentados.

Em particular, no caso das políticas bi ou multilaterais portuguesas as migrações aparecem como um resultado inesperado (ou não direto) de outras políticas ou motivações dos imigrantes individuais. É o caso, nomeadamente, da decisão de permanecer em Portugal por parte de doentes evacuados ou dos seus familiares, dos estudantes estrangeiros (em especial dos PALOP) que decidem não regressar após o término dos seus ciclos de estudos; o caso dos acordos de cooperação institucional para o controlo da migração ilegal ou para a regulação da migração legal; o envio e o uso de remessas financeiras para o país de origem dos migrantes.

Ao estudar a eficácia das diferentes estratégias de gestão das migrações através de uma apreciação dos acordos bi ou multilaterais de cooperação ao nível da gestão das migrações, ensaiando um mapeamento das boas práticas existentes, pretendemos igualmente demonstrar a ligação entre boa governação e gestão de fluxos migratórios no campo da diplomacia e/ou da cooperação internacional. O que ressalta desta análise é a necessidade de promover uma discussão que integre os diferentes tipos de cooperação que se podem desenvolver neste âmbito. Atenção especial deverá recair sobre a relevância e contributo das populações migrantes na promoção do desenvolvimento dos seus contextos de origem e sobre a ação dos Estados (e de outras instituições) no desenvolvimen-

to de estruturas de oportunidade (incluindo aqui as condições ao nível das políticas migratórias) para o investimento dos migrantes nos seus países de origem. Parece evidente que uma política de cooperação e desenvolvimento que conceba os migrantes como atores importantes no processo de desenvolvimento não pode ser limitada por um quadro legislativo que condicione negativamente as possibilidades de mobilidade internacional dos migrantes envolvidos na promoção donexo migração-cooperação-desenvolvimento.

Bibliografia

BAGANHA, Maria (2009), “The Lusophone Migratory System: Patterns and Trends”, *International Migration*, 47, 3, pp. 5-20.

BAGANHA, Maria I.; MARQUES, José; GÓIS, Pedro (2004), “The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal”, in Maria I. Baganha e Maria Lucinda Fonseca (eds.), *New Waves: Migration from Eastern to Southern Europe*, Luso-American Foundation, pp. 23-39, Lisboa.

BAGANHA, Maria I.; PEIXOTO, João (1997), “Trends in the 90’s: the portuguese migratory experience”, in Maria I. Baganha (ed.), *Immigration in Southern Europe*, Celta, pp. 15-40, Oeiras.

ESTEVES, M. Céu (1991), *Portugal: País de Imigração*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

GÓIS, Pedro; MARQUES, José Carlos (2009), “Portugal as a semiperipheral country in the global migration system”, *International Migration*, 47 (3), pp. 19-50.

-- (2014), *Processos de admissão e de integração de imigrantes altamente qualificados em Portugal e a sua relação com a migração circular*, OI/ACIDI, Lisboa.

IPAD (2011), “Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento”, IPAD, Lisboa.

(disponível em http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/images/cooperacao/edproprias_estud02a.pdf)

MARQUES, José Carlos; GÓIS, Pedro (2012), “A evolução do sistema migratório lusófono. Uma análise a partir da imigração e emigração portuguesa”, *Revista Internacional de Língua Portuguesa*, 24, pp. 213-231.

MARQUES, José Carlos; GÓIS, Pedro; CASTRO, Joana Morais (2014), *Impacto das políticas de reagrupamento familiar em Portugal*, OI/ACIDI, Lisboa.

PEIXOTO, João (1993), “Migrações e Mobilidade: As novas formas da emigração portuguesa a partir de 1980”, in Maria Beatriz Silva, et al. (eds.), *Emigração/Imigração em Portugal*, Fragmentos, pp. 278-307, Algés.

-- (2004), *País de emigração ou país de imigração? Mudança e continuidade no regime migratório em Portugal*, *Socius Working Papers*.

Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (2010), *Relatório de Imigração. Fronteiras e Asilo*, SEF, Lisboa.



Neste artigo, analisa-se a Eficácia para o Desenvolvimento, com enfoque numa abordagem dos direitos. Os compromissos mundiais da Agenda de Acra (2008) são abordados sumariamente nas relações entre Estados e destes com as Organizações da Sociedade Civil, tendo por base os documentos de referência de redução da pobreza, a sua caracterização e seu papel no desenvolvimento. A nível micro, são analisados projetos da Fundação Fé e Cooperação em Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, em articulação com Portugal, consciente que a cooperação para os direitos não tem fronteiras. A reflexão procura identificar através das “perspetivas de desenvolvimento na FEC”, oportunidades e desafios à cooperação para o desenvolvimento.

Cooperação para os Direitos: Perspetivas de Desenvolvimento na Fundação Fé e Cooperação

Catarina Lopes

Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento da Fundação Fé e Cooperação (FEC¹)

1. Introdução

“Será que a associação vai trazer comida para casa?” A interrogação pertence a um membro da aldeia de Tame, na Guiné-Bissau, aquando da tomada de decisão para integrar a associação. Numa breve radiografia mundial e com remissão para o Relatório de Progresso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2014), verificam-se progressos nestes últimos catorze anos. No entanto, os dados mundiais continuam a ser inaceitáveis: uma em cada cinco pessoas, nas regiões em vias de desenvolvimento, vive com menos de 1,25 USD/dia; uma em cada sete crianças, com menos de 5 anos, regista um peso desadequado para a idade que possui; cerca de 32 000 pessoas/dia abandonam a sua casa para garantir a sua proteção, devido a conflitos, duplicando os números de 2010 (PNUD, 2014).

Grande parte destes dados está concentrada no Sul da Ásia e na África Subsaariana. A mancha das vítimas da fome crónica corresponde ao equivalente a grande parte dos habitantes dos países da Europa, juntando os dos Estados Unidos da América. Em termos concretos, uma em cada oito pessoas são vítimas de fome crónica, num total de 842 milhões de pessoas, mundialmente. Na cadeia do ciclo da pobreza, o acesso a alimentação, bem primário das necessidades humanas, soma-se a outras negações dos Direitos Humanos, como sejam a falta de acesso a serviços sociais básicos como o da saúde e da educação.

Segundo a Plataforma Better Aid num documento designado de “Eficácia do desenvolvimento na cooperação para o desenvolvimento – Uma perspetiva baseada nos direitos” (2010), os progressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio têm sido distribuídos de forma desigual entre países e grupos sociais, reforçando que as intervenções governamentais isoladas (sejam bilaterais ou multilaterais) não reduziram a pobreza. As Organizações da Sociedade Civil apelam a uma maior concertação entre a Ajuda ao Desenvolvimento. As críticas somam-se e centram-se essencialmente no facto de que o volume da Ajuda ao Desenvolvimento (em número de ações e financeiro) não pode ser meramente quantitativo, mas qualitativo, centrado e próximo das realidades locais.

1 A FEC é uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento que tem por missão “Promover o desenvolvimento humano integral através da cooperação e solidariedade entre pessoas, comunidades e Igrejas, inspirados pelo Evangelho e pela Doutrina Social da Igreja Católica” (http://www.fecong.org/qs_noticia.asp?noticiaid=9325 consultado em 7 de janeiro de 2015).

As propostas das Organizações da Sociedade Civil remetem para uma alteração da nomenclatura e da prática da Cooperação para o Desenvolvimento, tendo como enfoque a Eficácia do Desenvolvimento em vez da Eficácia da Ajuda² (Better Aid, 2010:2).

Num quadro de recessão global, de bolsas de pobreza crescentes em todos os países do mundo, afigura-se fundamental que os três compromissos assumidos na Agenda de Acra para a Ação (2008) sejam assumidos numa lógica de sustentabilidade para as próximas gerações:

- fortalecer o controlo do desenvolvimento por parte dos países;
- construir parcerias mais eficazes e inclusivas;
- alcançar resultados de desenvolvimento e prestar abertamente contas desses resultados.

Qualquer um destes três grandes grupos de compromissos implica um processo de trabalho entre países e organizações, de responsabilização e inclusão, evitando o somatório e listagem de responsabilidades e tarefas. O desafio é exigente, complexo e, por vezes difícil, mas na realidade não existe caminho de maturação sem estas dimensões, em que se podem registar retrocessos nos resultados, mas progressos nos processos de desenvolvimento.

Este artigo está dividido em quatro grandes pontos.

Numa primeira parte, tendo como enfoque os compromissos da Agenda de Acra (2008), faz-se uma breve resenha dos atores sociais na redução da pobreza, com relevo para as Organizações da Sociedade Civil em articulação com o Estado. A abordagem quanto a Eficácia do Desenvolvimento está centrada nos direitos. Na segunda parte, concretizam-se estas abordagens através de projetos e ações desenvolvidas pela FEC, Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento portuguesa, em “perspetivas de desenvolvimento na FEC”. Os países africanos em análise no artigo correspondem aos de intervenção da FEC, pelo que quer na terceira parte, “oportunidades de desenvolvimento”, quer na quarta, “desafios à cooperação para o desenvolvimento”, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique constituem exemplos de reflexão. A articulação entre estes países e Portugal prende-se com a abordagem assumida pela FEC de que a cooperação para os direitos não tem fronteiras.

2. Atores sociais na redução da pobreza

A constituição de Documentos Estratégicos por setores, nomeadamente os da Redução e Luta Contra a Pobreza (Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza para a Guiné-Bissau, Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta para Moçambique, Estratégia de Combate à Pobreza em Angola) é uma base para uma partilha e diálogo entre países a dois níveis: de um lado, no diagnóstico da pobreza; do outro, na definição das estratégias setoriais para sua redução. Face a estes documentos, a Ajuda para o Desenvolvimento pode e deve concretizar-se, tendo por base o alinhamento e a harmonização entre doadores para cada país, em articulação com as organizações

2 Entende-se por “Eficácia do Desenvolvimento”, o “impacto das ações dos atores de desenvolvimento, incluindo a Ajuda Internacional, no melhoramento das vidas das populações pobres e marginalizadas. Promove mudanças sustentáveis, dirigidas tanto às raízes profundas como os sintomas de pobreza, desigualdade e marginalização” e como “Eficácia da Ajuda”, “a medida em que os objetivos das ações de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que venham a ser atingidos, tendo em conta a importância relativa de cada um” [Fonte: Better Aid citado em ACEP (s/d): 26].

da sociedade civil. Neste quadro, as organizações da sociedade civil nacionais e estrangeiras têm um papel relevante na criação de valor humano, no contributo para a Eficácia de Desenvolvimento.

Os movimentos cívicos organizados estão salvaguardados desde 1948 na Declaração Universal dos Direitos do Homem, permitindo a cada pessoa o direito “à liberdade de reunião e de associação pacíficas” e o seu inverso, ou seja, o de não “ser obrigado a fazer parte de uma associação”.³ Trinta anos volvidos, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁴, aprovada para ratificação, reforça e alarga os direitos de associação ao considerar que “qualquer pessoa tem direito à liberdade de reunião pacífica e à liberdade de associação, incluindo o direito de, com outrem, fundar e filiar-se em sindicatos para a defesa dos seus interesses”.

A criação de modalidades associativas evidencia, de um lado, um sentimento de liberdade individual e de grupo, e do outro, uma noção clara que existem interesses e direitos que devem ser garantidos. Existe uma maior propensão para o surgimento de associações, sindicatos, cooperativas, organizações não-governamentais em países defensores de princípios de governação democrática do que em países e sociedades repressivas. No entanto, é importante referir que o uso do conceito de “democracia” não se pode circunscrever a um modelo político (países democráticos *versus* países autoritários ou ditatoriais), mas a uma *praxis* social, em que a participação do indivíduo é um elemento na decisão coletiva.

A fraca capacidade institucional de alguns países concorre igualmente para o surgimento e crescimento destes movimentos cívicos. Em alguns Estados Frágeis ou em zonas regionais com níveis de representação descentralizada baixos, registam-se experiências cívicas significativas que procuram responder a necessidades básicas não assumidas por estruturas do Estado. Estes movimentos sociais proporcionam a oportunidade de todos os indivíduos, em particular os mais pobres e excluídos da esfera de decisão, poderem alcançar necessidades básicas (V. OIT, Fundação Dag Hammarskjöld), que de outro modo lhes seriam negadas. Estas necessidades traduzem dimensões que vão para além do material, mas que se reportam para outras como a social, a política e a moral, nas quais se integram conceitos como o da dignidade e do respeito⁵.

No quadro dos estados membros da União Europeia, o papel da sociedade civil é inerente ao próprio processo de democratização. A criação de mecanismos de diálogo entre Estados e organizações da sociedade civil está patente em diversos documentos, dos quais se destaca o Tratado de Lisboa (2007), que pretende ouvir e dar voz aos cidadãos europeus. No quadro das agências de cooperação e desenvolvimento estatais, bem como das organizações multilaterais de desenvolvimento, reconheça-se a importância da sociedade civil para que se alcance as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, sempre em complementaridade aos Estados.

Na relação com África, os países europeus assumem os atores da sociedade civil como um parceiro da cooperação. Portugal na *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*⁶ (IPAD 2006)

3 Alíneas 1 e 2 do artigo 20.º da Declaração dos Direitos do Homem.

4 Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada para ratificação, pela Lei n.º 65/78 de 13 de Outubro. Mesma referência encontra-se na Constituição da República da Guiné-Bissau (Boletim Oficial n.º 8, 26.2.1993, Lei Constitucional n.º 1/93, artigo 44 D).

5 Sugere-se a leitura do Relatório sobre a Pobreza do Banco Mundial 2001 ilustrativo da percepção de pessoas oriundas de 47 países em contextos de pobreza relativamente a perda das suas necessidades básicas.

6 http://www.plataformaongd.pt/conteudos/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Uma_Visao_Estrategica_CooperacaoPortuguesa.pdf.

identifica uma multiplicidade de Organizações da Sociedade Civil como parceiros da cooperação portuguesa: organizações não-governamentais para o Desenvolvimento, fundações, associações empresariais e sindicais, universidades e centros de investigação, associações de comércio justo, de desenvolvimento local, etc. As organizações não-governamentais para o desenvolvimento são destacadas pela sua ação em três grandes dimensões: Cooperação para o Desenvolvimento, Ajuda de Emergência e Humanitária e Educação para o Desenvolvimento. Estas instituições têm elementos em comum: *i*) são organizações sem fins lucrativos; *ii*) a sua ação inscreve-se na promoção dos direitos humanos e *iii*) pautam-se por ideais cívicos e sociais.

Nos três países africanos em análise (Angola, Guiné-Bissau e Moçambique), os Estados evidenciam nos documentos estratégicos de redução da pobreza o modo como encaram as Organizações da Sociedade Civil e, simultaneamente, o papel que desempenham na sociedade. A importância da sociedade civil é tão evidente que Angola (ECP 2005)⁷, Moçambique (PARPA II 2006)⁸ e Guiné-Bissau (DENARP)⁹ reconhecem que esta representa um ator fundamental na consulta, implementação e avaliação da estratégia dos Estados de combate à pobreza, sem a qual não será possível o desenvolvimento dos respetivos países. As organizações da sociedade civil são convocadas para participarem ativamente nos principais setores de desenvolvimento, como sejam a saúde e educação. Nestes documentos estratégicos, evidencia-se que a consolidação do Estado e das organizações da sociedade civil constituem prioridade para a estabilidade política e social e consequentemente para a implementação de mecanismos de paz.

No quadro destes três países, os Estados de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique reconhecem que as organizações da sociedade civil precisam, à semelhança das entidades estatais, fortalecer as suas competências para poderem fazer face a mudanças sociopolíticas decorrentes de um quadro pós-conflito. Em todos, é referida a sua responsabilidade partilhada com o Estado e setor privado para a boa governação dos países.

O Estado de Angola reconhece que as organizações da sociedade civil servem de intermediários entre as ações do Governo e das comunidades locais, tendo um papel crucial na disseminação de informação, bem como na implementação de projetos específicos (ECP 2005: 45). No entanto, não deixa de evidenciar como resultado a alcançar o “reforço da participação das instituições do poder local e organizações da sociedade civil no desempenho de certas funções a nível local” (ECP 2005: 95).

O Estado da Guiné-Bissau ainda que reconhecendo ser “ainda nova” e com fraquezas decorrentes da sua “juventude”, “a sociedade civil guineense é muito dinâmica e diversifica-se cada vez mais”. O Estado valoriza as organizações não-governamentais e as associações de base, evidenciando como vantagens comparativas a “forte dinâmica organizacional, grande capacidade de ação e intervenção, o bom conhecimento do terreno de intervenção, a capacidade de conceber e implementar estratégias apropriadas aos contextos, e um capital de confiança e de colaboração com as outras componentes da sociedade civil” (DENARP 2005: 29-30).

7 Angola – Estratégia de Combate à Pobreza 2005: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Angola/Angola_ECP.pdf.

8 Moçambique – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta II 2006: <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d61761.pdf>.

9 Guiné-Bissau – Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2005: <http://www.stat-guinebissau.com/denarp/denarp.pdf>.

O Estado de Moçambique, à semelhança do da Guiné-Bissau, é aquele que dá uma forte tónica positiva às organizações da sociedade civil, reconhecendo a sua importância e conferindo a cada cidadão a possibilidade de se constituir como “agente principal da construção democrática” (PARPA II 2006: 73). Não deixa, porém, de reconhecer como “prioritária a consolidação do papel do Estado e da Sociedade Civil como garantia da unidade nacional, da Paz e Estabilidade Política e Social, incrementando-se a concertação social, a convivência, o diálogo e a tolerância entre cidadãos de diferentes idades, raças, grupos etnolinguísticos, sexos, partidos políticos, organizações sociais, económicas e religiosas” (PARPA II 2006: 83).

3. Perspetivas de Desenvolvimento na Fundação Fé e Cooperação

Nas palavras de Amartya Sen, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente a sua condição de cidadão” (SEN 2003: 10).

No quadro da “eliminação de privações” e limitação de “escolhas e oportunidades”, a FEC, organização não-governamental para o desenvolvimento portuguesa, criada em 1990, identificou na sua estratégia de intervenção três setores para as suas ações de Cooperação para o Desenvolvimento (Educação, Saúde e Capacitação Institucional). No entanto, a FEC está igualmente consciente que para concretizar a sua missão de “promover o desenvolvimento humano integral”, as abordagens ainda que centradas num setor cruzam-se com outros.

Na sua Programação Estratégica (2010-2015), a sua ação passou a realizar-se diretamente em três países africanos (Angola, desde 2003, Guiné-Bissau, desde 2001 e Moçambique, desde 2012) e, em articulação crescente, com Portugal, sempre em rede com organizações nacionais, seja da sociedade civil, seja no quadro de organismos estatais e organizações internacionais.

Tendo por base a cooperação para os direitos, a abordagem das perspetivas de desenvolvimento da FEC incidirão numa reflexão de ações concretas nos três países africanos em ligação com Portugal.

3.1. Formação em serviço e em cascata

Em 2001, período em que a FEC iniciou atividade de cooperação na Guiné-Bissau, os dados educativos refletiam a instabilidade política e social decorrente do conflito civil de 1998-1999. O acesso à educação era uma oportunidade para um número reduzido, residente nas cidades capitais de região, com evidente destaque para Bissau. Existiam na época apenas três instituições de formação de futuros professores do ensino básico e secundário (Escola 17 de fevereiro e Escola de Bolama; Escola Tchico Tê), sedeadas em Bissau e Bolama. Para as restantes regiões do país, não se registavam ofertas para formação profissional para a docência, apenas algumas ações de formação avulsas.

Com os compromissos assumidos de uma Educação Para Todos, no quadro temporal de 2010 a 2015, os esforços governamentais centraram-se no acesso ao ensino básico. Em 2006, estimava-se

que o acesso a uma escola do ensino básico era uma realidade para 76 % das crianças, das quais apenas 37 % conseguiam chegar a uma escola do ensino secundário. A radiografia efetuada pelo Relatório do Estado do Sistema Educativo Nacional da Guiné-Bissau (RESEN) evidenciava fragilidades do sistema: uma em cada quatro crianças guineenses não conseguia entrar numa escola e apenas 48 % das crianças conseguiam concluir o ciclo de seis anos obrigatórios (RESEN 2009: 7). A montante, as dificuldades refletiam-se nos docentes: apenas 40,5 % do ensino básico possuíam, em 2005, qualificações para o exercício da função, sendo as regiões interiores, as que registavam as taxas mais elevadas de professores sem formação (Bafatá – 87,8 %; Gabú – 81,4 %; Tombali – 80,4 %; Cacheu – 78,4 %) (Plano EPT 2007).

Neste quadro, as respostas sociais face à inoperância governamental fizeram-se sentir através de modelos de base comunitária (escolas populares, escolas comunitárias, escolas de autogestão, escolas públicas com associações manjacas), em particular em zonas interiores e nas regiões com um número de escolas insuficiente para a procura. O problema do “acesso” era respondido em parte com o forte envolvimento das comunidades e famílias, procurando financeiramente dar resposta a um desejo de educação. No entanto, a dimensão “qualidade” não era respondida, pela escassez de formação académica dos professores e pela ausência de programas concertados e articulados de formação de professores em serviço. Para permitir a fixação de professores em zonas isoladas, e aliando a dimensão de oferta formativa descentralizada, a FEC concebeu programas de formação de professores do ensino básico em serviço. Com base em diagnósticos locais, desenhou programas de formação plurianuais, com níveis diferenciados, administrados em calendário compatível com o exercício docente.

De 2001 a 2007, não se encontravam recursos humanos guineenses qualificados para assumirem a formação de professores em serviço. Neste período, recorria-se a constituição de equipas de formadores, sobretudo, portugueses com formação académica e experiência profissional na área da docência do ensino básico e da formação de adultos. Este período de permanência contínua da FEC no país permitiu identificar professores que se destacavam e iniciar a constituição de uma equipa de professores-recurso (professor com mais competências em cada escola, ou agrupamento de escolas). Se, por um lado, se dava oportunidade de formação descentralizada, tornava-se fundamental dar-se outro passo menos localizado: constituir uma carteira de formadores de âmbito regional, sem dependência de uma escola. Deste modo, permitir-se-ia uma resposta em escala e com perspetiva sistémica. Desde 2012, a FEC está a formar formadores de professores guineenses. A sua abordagem assenta no reforço de competências dos recursos humanos locais, das infraestruturas e dos grupos comunitários existentes ou na sua criação. Assim, toda a lógica de intervenção centra-se numa formação em cascata, que se pode traduzir do seguinte modo: Técnico Formador para Formadores regionais/setoriais para professores em serviço.

3.2. Sistema de monitorização e avaliação

No processo de capacitação, nomeadamente no quadro educativo, são envolvidos, além dos professores, os líderes das comunidades (Comités de Gestão, Associações locais) e os diretores de

escola em processos de formação em Gestão e Administração Escolar e Gestão Participativa. Nestas formações, são trabalhadas áreas de direitos e deveres de cada e sua articulação com o Estado. Se as intervenções em locais desprovidos de oportunidades constituem um critério de seleção de ação da FEC, é igualmente notório que os direitos não são adquiridos se não forem trabalhados em termos políticos numa lógica mais macro.

A dificuldade em obter junto das entidades reguladoras dados fidedignos dificulta a definição coerente e harmoniosa de políticas. A existência de dados fidedignos e atempados é fundamental para conceber políticas de ação para o desenvolvimento. “São necessários dados sustentáveis para um desenvolvimento sustentável” (Nações Unidas 2014: 7). Consciente destes constrangimentos, a FEC tem desenvolvido a recolha de dados e trabalhado num Sistema de Monitorização e Avaliação. Para além dos dados de avaliação, pretende-se uma leitura cruzada e atempada que permita uma perspetiva global do sistema educativo guineense, em articulação com organismos estatais.

Para uma análise da progressão objetiva de cada formador, professor e diretor, desenhou-se, em 2012, um Sistema de Monitorização e Avaliação (SMA) que assenta numa diversidade de elementos recolhidos em diversas fases, reagrupados num Índice de Capacidade (IC) variados tendo por base a função do formando (se é professor, educador de infância ou diretor de escolar). No caso do Índice de Capacidade Pedagógica (ICP) é um instrumento construído para medir a capacidade pedagógica dos professores em formação. É estabelecido a partir da avaliação de um conjunto alargado de indicadores considerados relevantes no âmbito da prática pedagógica e da participação dos beneficiários no programa de formação plurianual. Em termos operacionais, permitirá comparar, ao fim do tempo de intervenção, o progresso dos professores antes e depois da formação.

Pretende-se com o ICP, bem como com o conjunto de instrumentos complementares de avaliação, caracterizar e sistematizar dados nacionais, nomeadamente em termos das escolas envolvidas em programas de formação plurianual da FEC e seus parceiros e, simultaneamente, professores e diretores envolvidos. Os resultados deste sistema de monitorização e avaliação permitem uma análise sistémica e conjunta com parceiros e para cada profissional em formação uma leitura dos progressos realizados. A partilha de dados permite a consciência dos problemas e necessidades e, por conseguinte, uma reflexão com atores locais para análise de formas de superação.

3.3. Advocacia e redes

A participação e colaboração em grupos de advocacia constituem igualmente uma das formas de advogar pelos direitos de grupos e pessoas, que, de outro modo, por estarem distantes dos pontos de decisão, não seriam contemplados ou pelo menos reconhecidos nas reuniões de advocacia. A participação da FEC no Grupo Local de Educação e nos grupos de trabalho para a definição da Política para a Pequena Infância na Guiné-Bissau constituem alguns dos grupos que permitem a identificação de problemas “ocultos” e uma análise de abordagens conjuntas com outros atores.

No quadro da sensibilização e advocacia pelos direitos das crianças, as abordagens são locais e, simultaneamente, em rede. Em 2012, a Cáritas Guiné-Bissau e a FEC deram início a uma intervenção para “contribuir para o respeito efetivo dos direitos das crianças na Guiné-Bissau” através do

projeto “Bambaran di mininu – Observatório Nacional dos Direitos das Crianças na Guiné-Bissau” tendo por base dois pontos essenciais:

- ações locais na Casa Bambaram, casa de acolhimento de crianças institucionalizadas com e sem necessidades educativas especiais; e
- sensibilização dos direitos das crianças através de grupos de reflexão e com campanhas de sensibilização. Com a Campanha “Cinco direitos, Tenho Direitos?” pretende-se promover uma “melhoria das condições de vida das crianças” e contribuir para o respeito efetivo dos direitos das crianças na Guiné-Bissau.

4. Oportunidades de Desenvolvimento

Trabalhar em desenvolvimento implica trabalhar com equipas compostas por recursos humanos com competências e valências diversificados. Num salto qualitativo, implica introduzir e criar esta dinâmica externamente, na promoção de parcerias complementares. Neste contexto, destaca-se o trabalho realizado no quadro do projeto “Processos comunitários de desenvolvimento em estados frágeis – uma experiência piloto na Guiné-Bissau” (2011-2013), financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian e que envolveu uma ação na região de Cacheu na área da saúde, cuja competência estava a cargo da organização não-governamental para o desenvolvimento VIDA, e da educação para a saúde, da responsabilidade da FEC, contando com a colaboração da Faculdade do Porto na análise de dados ligados à saúde.

A participação das academias em ações concretas constitui um valor acrescentado para todas as organizações, pessoas e grupos envolvidos, permitindo uma simbiose entre teoria-ação, e uma harmonização entre o mundo académico e o mundo laboral e real. Por outro lado, permite a criação de intercâmbios entre pares. Neste quadro, evidencia-se o trabalho realizado com a Escola Superior de Educação S. Francisco das Misericórdias (ESESFM), que tem trabalhado, desde 2010, em diversos projetos de saúde em Angola com a Cáritas de Angola e a FEC. Os projetos têm contribuído com os contributos técnicos da ESESFM; simultaneamente, a instituição académica tem acrescentado valor nos cursos ministrados com a introdução de temáticas e áreas do universo angolano. Na educação na Guiné-Bissau, a mesma colaboração tem sido dada pela Universidade do Minho e pela Escola Superior de Educação de Infância Maria Ulrich.

No quadro de lógica de equipa alargada, evidencia-se a realização e interesse crescente em missões conjuntas de monitorização e avaliação. No projeto “Bambaran di Mindjer – qualificação das mulheres e capacitação da educação de infância” (2009-2014), a FEC convidou uma entidade externa ao projeto, a UNICEF, para participar em conjunto com os parceiros e financiadores envolvidos (Comissão Europeia, Comissão Interdiocesana de Educação e Ensino e Escola Superior de Educação de Infância Maria Ulrich) nas missões de certificação de qualidade de jardins-de-infância. O resultado permitiu uma análise em outros grupos de trabalho ligados à pequena infância. A outro nível, a realização de missões de monitorização entre organizações de um mesmo projeto, com valências complementares constitui uma mais-valia para as comunidades com as quais se trabalha. No quadro do projeto “Reforço do Ensino Primário na região de Bafatá” (2011-2014),

foi possível que a Plan Guiné-Bissau, a APRODEL, a Direção Regional de Educação de Bafatá e a FEC dessem uma visão global, junto da comunidade, dos resultados alcançados em todas as atividades lideradas pelas diversas entidades, permitindo, por conseguinte, uma análise social das aldeias com aspetos a melhorar e sucessos alcançados.

Uma das maiores oportunidades na ação para o desenvolvimento é cruzar realidades, reforçar direitos, sem limites de fronteiras geográficas. O “Projeto Semear Portugal, Semear Angola – soberania e direito à alimentação” (2014-2015) definiu um conjunto de atividades que envolve a sociedade civil portuguesa e angolana, com especial enfoque para os cidadãos utilizadores das redes sociais; e decisores políticos nacionais (Portugal e Angola) e internacionais (União Europeia e FAO). Pretende-se fazer a ponte entre o Sul e o Norte, ligar de forma igualitária um agricultor português das Beiras com um do Huambo, para fazer uma campanha de sensibilização e, ao mesmo tempo, ações de advocacia. Uma outra ideia é o desperdício de alimentos em Portugal e a escassez de alimentos em muitas comunidades em Angola; a simetria de desperdício; os métodos de produção industrial na Europa e os projetos de agricultura sustentável em Angola serão a charneira para a consciencialização das interdependências, da complexidade, dos desafios e desequilíbrios, das mudanças necessárias, despoletando o esforço organizado pela mudança social.

O projeto “Crianças com Direitos: educar para a proteção e defesa universal do direito da criança” (2014-2016) orienta a sua intervenção para uma abordagem baseada na utilização de metodologias participativas de reflexão-ação, em histórias de vida, dando voz aos atores do Sul e do Norte, às suas dificuldades e sucessos no âmbito da defesa e proteção universal do direito da criança, no espaço da opinião pública portuguesa e em contexto de ações de educação de crianças e jovens. Aposta-se na elaboração de materiais didático-pedagógicos nas áreas da literatura, música e fotografia e na conceção de materiais de comunicação/sensibilização, baseados em histórias reais, narradas e protagonizadas por crianças portuguesas e guineenses que retratam a forma como o acesso aos seus direitos lhes é facilitado ou vedado.

5. Desafios à Cooperação para o Desenvolvimento

Abordar a eficácia do desenvolvimento na cooperação para o desenvolvimento implica uma análise de desafios e oportunidades internas e externas a cada organização. No quadro da governança interna da FEC, um dos valores maiores prende-se com o recurso humano na organização.

No quadro da promoção de uma abordagem com direitos, a FEC tem procurado investir em recursos humanos locais em cada país de intervenção. Se teoricamente a análise é muito clara, na sua operacionalização em quadro de projetos com orçamentos limitados colocam-se duas questões:

- dificuldade em encontrar recursos humanos locais qualificados para garantir o desenvolvimento das atividades planeadas;
- inflação do valor salarial praticado em alguns países, comparativamente a recursos humanos expatriados.

A primeira questão colocou-se sobretudo na Guiné-Bissau e em Angola. Durante cerca de dez anos de atividade na Guiné-Bissau, não foi possível identificar pessoas qualificadas para exercer

funções de formadores de professores do ensino básico. Um investimento descentralizado contínuo permitiu que, desde 2009, se tenha criado uma bolsa de formadores, que ainda revela limitações em algumas áreas técnicas, mas que gradualmente tem assumido as funções de formação. Em Angola, a dificuldade em recrutar um administrativo-financeiro na província do Moxico (uma das províncias mais isoladas) conduziu a um atraso de cerca de 4 meses de atividade para poder recrutar uma pessoa oriunda dessa província residente em Luanda. Relativamente a segunda questão, Angola implica uma negociação e análise junto de financiadores que encarecem o preço de operacionalização de um projeto. Os valores salariais exigidos no país são mais elevados do que recorrendo a recursos humanos estrangeiros.

Outro desafio prende-se com o planeamento estratégico de longo prazo das organizações. Ser proactivo e planificador contribui para a eficácia da organização, evitando atitudes reativas e adaptação a financiadores em detrimento da análise de necessidades locais reais. Os acontecimentos recentes a nível mundial e, em particular, nestes três países evidenciam mudanças céleres a todos os níveis, exigindo uma capacidade resposta organizacional rápida e de curto prazo. Como gerir planeamentos estratégicos de cinco anos e mutações significativas anuais? A FEC definiu na sua governança interna modalidades semestrais de monitorização e análise do seu planeamento estratégico, por países e em cruzamento intersetorial, procurando ser proactiva num quadro de mutação rápida. A gestão da dimensão de longo prazo com a de curto e médio prazo constitui um dos desafios internos presente nas reuniões de planeamento da FEC.

Mais do que uma questão financeira, a partilha de recursos no quadro do desenvolvimento constitui uma forma de partilhar formas de organização e gestão, rentabilizando as verbas canalizadas para o seu objetivo principal: suprir necessidades humanas essenciais. Neste quadro, uma das formas de operar da FEC em todos os países de ação prende-se com a partilha de escritório. Em Angola e Guiné-Bissau, a partilha de escritório é feita com três organizações locais: a Cáritas de Angola, a Cáritas da Guiné-Bissau e a Diocese de Bafatá. Em Moçambique, a partilha de escritório é realizada com a Universidade Católica de Maputo. Em Portugal, a FEC tem o seu escritório com outros serviços da Conferência Episcopal Portuguesa. A partilha de espaço facilita a comunicação entre organizações, permitindo inclusivamente a criação de valor conjunto traduzidos em atividades e projetos comuns, concertados e coordenados. Por outro lado, implica partilha de metodologias de trabalho e de gestão entre organizações, que se traduzem em termos micro em horários de funcionamento diferenciados, que têm implicações na operacionalização de atividades.

A nível externo, a necessidade de definir programações plurianuais para garantir o processo de desenvolvimento implica o envolvimento de um número crescente de financiadores. Garantir a realização de atividades com impacto junto das pessoas e comunidades envolvidas implica fundos significativos, que atualmente são difíceis de serem obtidos apenas por um financiamento. A partilha de financiamento é reveladora de dois aspetos centrais:

- capacidade de mobilização e sensibilização da organização que reúne esses financiadores;
- maturidade dos financiadores em não pretender uma ação com a sua marca exclusiva.

Se as mais-valias são evidentes, os desafios também o são e prendem-se com a diversidade dos perfis das entidades envolvidas, na necessidade de cada uma solicitar modelos de relatórios técnicos e financeiros específicos. Quais são as implicações desta duplicação de relatórios? Aumento do

tempo despendido nas componentes administrativas, menos tempo dedicado a questões ligadas às pessoas a quem se destina a ação, e uma visão menos global da ação.

Um dos aspetos mais referenciados quer pelos Estados de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Portugal prende-se com a necessidade de as organizações sociais desenvolverem competências que lhes permitem um aumento da sua eficácia. É reconhecido a existência das áreas “inatas” de competência das organizações da sociedade civil, sobretudo ligadas a dimensão social e técnica de respostas. A estas pretende-se o desenvolvimento de competências mais em áreas de gestão, monitorização e avaliação e advocacia. Apesar deste duplo reconhecimento (propensão de qualidades técnicas versus limitação de competências de gestão), existem poucas linhas de financiamento para este trabalho, em parte pelo facto de os efeitos visíveis serem apenas a médio e longo prazo. Porém um reforço da capacitação de organizações da sociedade civil constitui um dos maiores investimentos para a eficácia do desenvolvimento e, acima de tudo, para uma *praxis* sobre o desenvolvimento de direitos, pois promove a apropriação local na sua dimensão interna e externa.

A experiência de Moçambique tem sido reveladora da expectativa nesta área. Parte do trabalho da FEC tem incidido na capacitação de organizações locais, nomeadamente em processos de monitorização e avaliação de projetos como seja o caso da GMOVE, da Diocese de Nampula e da Fundação LVIDA.

6. Conclusão

Os desafios mundiais alteraram a nossa perceção do mundo e seus limites. O contexto atual exige uma alteração no *modus operandi* das instituições quer em termos de organização interna quer no estabelecimento de relações entre entidades. A eficácia para o desenvolvimento exige partilha de recursos humanos, materiais e financeiros, num estabelecimento crescente de redes e plataformas. Estados, Organizações da Sociedade Civil são atores fundamentais na redução da pobreza. Para que os efeitos das ações de desenvolvimento tenham impacto efetivo na melhoria das condições de vida das pessoas e comunidades, é fundamental a concretização dos compromissos assumidos em Acra (2008). Estes reforçam compromissos anteriores, que se podem traduzir em apropriação e diálogo entre países, construção de parcerias eficazes e inclusivas; transparência e devolução dos resultados e da prestação de contas. A concretização destes compromissos pelas entidades envolvidas e em coordenação permitirá uma maior eficácia para o desenvolvimento e uma abordagem mais justa em matéria de direitos.

Neste percurso de análise, a FEC submeteu-se ao exame interno, apresentando nas perspetivas de desenvolvimento promovidas por si em conjunto com parceiros de Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e Portugal, as oportunidades e desafios que se colocam numa cooperação para os direitos, e que pautam a sua missão para o “desenvolvimento humano integral”, consciente que o caminho, ainda que desafiante, é fundamental para uma sociedade justa.

Bibliografia

- ACEP (s/d), *Portugal e África. Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, ACEP, Lisboa.
- BETTER AID (2010), *Development Cooperation: Not Just Aid – Key Issues: Accra, Seoul and Beyond*, Janeiro 2010.
- IPAD & MNE (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, IPAD & Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
- NAÇÕES UNIDAS (2014), *Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio*, 2014, Nações Unidas, Nova York.
- OECD (2010), *Development Assistance Committee - Peer Review Portugal*, OECD.
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/19/46552896.pdf>.
- LABUSCHAGNE, Pieter (2003), *Revisiting Civil Society in Africa*, African Studies Association of Australasia and Pacific 2003 Conference Proceedings – African on a Global Stage, University of South Africa.
- REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE (2006), *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 – PARPA II*, República de Moçambique, Maputo.
http://www.pap.org.mz/downloads/parpa_ii_aprovado_pt.pdf.
- REPÚBLICA DE ANGOLA (2005), *Estratégia de Combate à Pobreza*, Ministério do Planeamento, Luanda.
http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Angola/Angola_ECP.pdf.
- REPÚBLICA DA GUINÉ-BISSAU (2005), *Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, de Combate à Pobreza*, República da Guiné-Bissau, Bissau.
<http://www.stat.guinebissau.com/denarp/denarp.pdf>.
- SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento Como Liberdade*, Gradiva, Trajectos, Lisboa.
- DEEPA, Narayan (org.) (2001), *Voices of the Poor: can Anyone Hear Us?*, WORLD BANK, New York.
- <http://www.oecd.org/dac/publicationsseriesbetteraid.htm>.
 - www.betteraid.org.
 - <http://fecongnd.org/projectos.asp>.

BRASIL RA TOLLE



Assistimos hoje a um cenário de Cooperação para o Desenvolvimento mais complexo, com múltiplos atores estatais e não estatais. Falamos em novos conceitos como cooperação Sul-Sul e cooperação triangular, compreendendo-se que se torna necessário focar a atenção na eficácia da ajuda para abraçar os desafios de um desenvolvimento verdadeiramente eficaz. Marcados por este consenso internacional sobre a importância da eficácia da ajuda, tiveram lugar uma série de eventos de alto nível que sugerem novas abordagens de apoio ao desenvolvimento.

No que diz respeito à saúde, e segundo dados do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, 2011 a), de 2003 a 2008 foi investido um total de 45 812 111 € em projetos de saúde, dos quais 14 656 706 €, ou seja, 32 %, foram gastos com a Guiné-Bissau, 12 212 145 €, ou seja, 26,7 % com São Tomé e Príncipe e 11 264 304 €, ou seja, 24,6 %, com Cabo Verde.

Do investimento em projetos de saúde, uma parte significativa (68 %) foi para evacuação de doentes, sendo os restantes 32 % alocados a projetos tão distintos como apoio a gestão e políticas, formação-reforço de instituições de formação de recursos humanos, investigação e reforço institucional, serviços médicos – apoio técnico, apoio a infraestruturas médicas, doenças infecciosas – investigação e intervenção, nutrição, educação sanitária.

Mais recentemente, começou a valorizar-se mais a cooperação multilateral, no âmbito de redes estruturantes, como a de Escolas Técnicas de Saúde, de Institutos Nacionais de Saúde Pública e de Faculdades de Medicina.

Compromisso com a saúde dos povos: O papel do Instituto de Higiene e Medicina Tropical

Paulo Ferrinho

Cátia Sá Guerreiro

Deolinda Cruz

Eduardo Sá Ferreira

Giuliano Russo

José Doria

Luís Filipe Marto

Instituto de Higiene e Medicina Tropical, Universidade Nova de Lisboa

1. Introdução

O mundo mudou profundamente desde que a Cooperação para o Desenvolvimento se iniciou há mais de 60 anos, na sequência do final da Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos assumiram o primeiro grande projeto de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, contribuindo para a reconstrução da Europa devastada pela Guerra (Mazower *et al.*, 2011; Michailof & Bonnel 2012; Schain & Judt 2001).

Assistimos hoje a um cenário de Cooperação para o Desenvolvimento mais complexo, com múltiplos atores estatais e não estatais. Falamos em novos conceitos como cooperação Sul-Sul e cooperação triangular, compreendendo-se que se torna necessário focar a atenção na eficácia da ajuda para abraçar os desafios de um desenvolvimento verdadeiramente eficaz. Marcados por este consenso internacional sobre a importância da eficácia da ajuda, tiveram lugar uma série de eventos de alto nível que sugerem novas abordagens de apoio ao desenvolvimento¹.

Desde a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, em 2000, os países doadores procuram melhorar a ajuda prestada, reestruturando políticas de cooperação, para que as metas estabelecidas para 2015 sejam alcançadas. Estas metas são de saúde ou com implicações para a saúde. Um setor que na cooperação internacional é incontornável.

1 Destes salientam-se o consenso de Monterrey Sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2002), a Declaração de Harmonização de Roma (2003), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), o Fórum de Acra sobre a Eficácia da Ajuda (2008) e o Fórum de Busan sobre a Eficácia da Ajuda (2011) (Hill *et al.*, 2012; Martini *et al.*, 2012; Michailof & Bonnel 2012). Este último representa uma viragem de um discurso sobre a “eficácia da ajuda” para a “eficácia do desenvolvimento”

2. Apoio português ao desenvolvimento global do setor da Saúde

Em 1961, Portugal foi um dos membros fundadores do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento. Em 1974, por ter passado de país doador a unicamente recetor de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, Portugal abandonou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento. O seu estatuto alterou-se com a entrada para a Comunidade Económica Europeia, em 1986, ocorrendo em 1991 a reintegração como país doador (Mesquita, 2005).

Este estatuto é bem visto pela sociedade portuguesa: o Eurobarómetro especial n.º 375 «*Making a difference in the world: Europeans and the future of development aid*» (Fazer a diferença no mundo: os europeus e o futuro da ajuda ao desenvolvimento), em 27 estados-membros da União Europeia, em 2011, revelou que 88 % dos portugueses entrevistados consideravam a Ajuda Pública ao Desenvolvimento importante. Estes dados são reforçados pela constatação de que, apesar de no período de 1990 a 1999 Portugal ter sido o país com o mais baixo nível de adesão a associações, no conjunto de países europeus, os dois únicos tipos de organizações em que se deu uma variação no sentido positivo foram justamente nos movimentos para a paz (de 0,5 %, em 1990 para 0,6 %, em 1999) e nas organizações de cooperação para o desenvolvimento (de 0,6 % em 1990 para 0,8 % em 1999), ainda que os valores relativos sejam dos mais baixos entre os países europeus (Ribeiro e Marques, 2002).

Ao longo das últimas décadas, o pensamento por detrás das atividades de apoio ao desenvolvimento, o dispositivo da Cooperação Portuguesa, bem como os seus atores de múltiplos setores foram-se alterando, mantendo-se ativos nos debates sobre a eficácia da ajuda (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011; Oliveira e Proença, 2012).

Vários documentos têm norteado a estratégia do Estado Português, procurando assegurar a coordenação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a supervisão e a direção da política de cooperação, mantendo a firmeza de que a Cooperação para o Desenvolvimento é uma prioridade da política externa portuguesa, pautada por valores de solidariedade e de respeito pelos direitos humanos e em articulação com os mais diversos intervenientes dos setores público, privado e social (IPAD, 2006; IPAD, 2011 a & b; Governo de Portugal, 2014).

Legalmente, a intervenção portuguesa nos países de língua oficial portuguesa está enquadrada pelos Acordos Gerais de Cooperação e Amizade, celebrados entre 1975 e 1979 entre Portugal e as antigas colónias². Nestes fica expresso que Portugal prestará, dentro das suas possibilidades, assistência financeira, técnica e cultural às antigas colónias, tendo por base laços de amizade e solidariedade. O Despacho n.º 16/88, da, então, Ministra da Saúde, Leonor Beleza, atribui ao Departamento

2 Decreto n.º 692/75. Acordo Geral de Cooperação entre Portugal e Moçambique. Diário da República 1.ª Série, número 286, de 12 de dezembro, 1999-2002.

Decreto n.º 68/76. Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e São Tomé e Príncipe. Diário da República 1.ª série, número 20, de 9 de fevereiro, 155-156.

Decreto n.º 75/76. Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e a Guiné-Bissau. Diário da República 1.ª Série, número 22, de 27 de janeiro, 189-191.

Decreto n.º 78/76. Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Cabo Verde e Portugal. Diário da República 1.ª Série, número 22, de 27 de janeiro, 195-196.

Lei n.º 6/79. Acordo Geral de Cooperação entre a República Portuguesa e a República Popular de Angola. Diário da República 1.ª Série, número 34, de 26 de junho 214-215.

de Estudos e Planeamento da Saúde a coordenação da Cooperação Internacional no setor da saúde³ que, posteriormente, em 1997, transitou para a Direção-Geral da Saúde onde se mantém⁴.

As instituições públicas inicialmente ligadas à cooperação internacional consideraram as suas missões como de “assistência técnica”. Só a partir de 2001 começaram a surgir projetos plurianuais, dando-se então os primeiros passos na “Ajuda ao Desenvolvimento” e procurando assim, de forma mais estruturada e sustentada, contribuir para o reforço das instituições e a fixação de profissionais locais. Na Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa, a saúde teve sempre uma posição de realce.

Portugal, no período de 2003-2008, alocou um total de 2,79 % do montante total de Ajuda Pública ao Desenvolvimento à área da saúde, representando esta percentagem um desinvestimento comparativamente a períodos anteriores (Manaia da Silva, 2011).

Segundo dados do extinto Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, 2011 a), de 2003 a 2008 foi investido um total de 45 812 111 € em projetos de saúde, dos quais 14 656 706 €, ou seja, 32 %, foram gastos com a Guiné-Bissau, 12 212 145 €, ou seja, 26,7 % com São Tomé e Príncipe e 11 264 304 €, ou seja, 24,6 %, com Cabo Verde. Do investimento em projetos de saúde, uma parte significativa foi em evacuação de doentes – entre 2003 e 2008 despenderam-se 31 127 529 €, ou seja 68 % do investimento total em Ajuda Pública ao Desenvolvimento, foram aplicados em “serviços médicos – evacuação de doentes”. Os restantes 32 % foram alocados a projetos tão distintos como apoio a gestão e políticas (9 %), formação – reforço de instituições de formação de recursos humanos (5 %), investigação e reforço institucional (2 %), serviços médicos – apoio técnico (10 %), apoio a infraestruturas médicas (3 %), doenças infecciosas – investigação e intervenção (2 %), nutrição (0,23 %), educação sanitária (0,39 %).

Mais recentemente, com o Plano Estratégico de Cooperação em Saúde da CPLP, em que o Instituto de Higiene e Medicina Tropical teve participação ativa enquanto Órgão Assessor do Grupo Técnico em Saúde (CPLP, 2008), começou a valorizar-se mais a cooperação multilateral, no âmbito de redes estruturantes, como a de Escolas Técnicas de Saúde (estabelecida em dezembro de 2009, no Rio de Janeiro), de Institutos Nacionais de Saúde Pública (formalizada em março de 2011, em Bissau) e de Faculdades de Medicina (em instalação).

Nos exemplos que a seguir apresentamos de intervenções internacionais de apoio à saúde enfatizamos iniciativas participadas pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical ou pelos seus colaboradores.

3. Missão de apoio às vítimas do tsunami de 2004: Ajuda humanitária de emergência

O tsunami que, a 26 de dezembro de 2004, atingiu a Indonésia, mais concretamente a ilha de Sumatra e a província Banda Ache, desencadeou em Portugal uma onda de solidariedade e também o Governo se mobilizou para prestar ajuda oficial.

3 Decreto-Lei n.º 122/97, de 20 de maio, Diário da República, n.º 116/97, 1.ª Série, p. 2488.

4 Pelo Decreto-Lei n.º 124/2011, 1.ª Série, n.º 249 de 29 de dezembro, 5493-5494, ficam definidas as missão e funções da Direção-Geral da Saúde, entre elas a coordenação das relações internacionais (artigo 12.º).

Foi constituído um grupo de trabalho coordenado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e que integrava a Direção-Geral da Saúde, o Serviço Nacional de Proteção Civil e Bombeiros e a Guarda Nacional Republicana.

Foi alocada uma verba significativa ao Ministério da Saúde e constituiu-se uma primeira equipa de socorro chefiada por um médico, o Professor Kamal Mansinho, acompanhado por enfermeiros, técnicos de logística da proteção civil, bombeiros e psicólogos da Guarda Nacional Republicana.

A ajuda que partiu no dia 7 de janeiro, em avião fretado para o efeito, transportava um hospital de campanha da Cruz Vermelha Portuguesa, 15 toneladas de medicamentos, produtos alimentares e meios de comunicação por satélite, nas circunstâncias o único meio possível para estabelecer comunicações.

A chegada da equipa e a montagem do hospital de campanha (a 1.ª estrutura a ser montada na região) permitiu que, no meio da desorganização total, a equipa iniciasse a suas funções com enorme profissionalismo e esforço pessoal, quer físico quer psíquico, para enfrentar o cenário apocalíptico de doença e sofrimento das populações.

Esta equipa, que permaneceu um mês na ilha, foi rendida por uma outra, de idêntica constituição, chefiada pelo Dr. Humberto Vitorino, em articulação com o Professor Kamal Mansinho que regressou a Portugal passadas cinco semanas.

4. Outros exemplos de ajuda humanitária de emergência

Este é um exemplo, entre muitos outros, da solidariedade de Portugal em catástrofes e epidemias, como o apoio: a Angola e Guiné-Bissau em diversos surtos de cólera; a Cabo Verde durante o surto de Dengue em 2009; ao Haiti depois do terramoto de 2010; e às vítimas de cheias em Moçambique em 2013 e anos anteriores. Apesar de Portugal, em situações pontuais como as mencionadas, ter demonstrado bons resultados operacionais imediatos, estas respostas desenvolvem-se na ausência quer de uma estratégia global quer de qualquer planeamento anual para ajuda humanitária e de emergência em Portugal, o que prejudica a eficácia do contributo português nesta área (Freitas, 2012).

Perante a ameaça da epidemia de Ébola, o Instituto de Higiene e Medicina Tropical estabeleceu recentemente uma Equipa de Missão para garantir a sua capacidade de resposta rápida e sustentada a pedidos de apoio por parte dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), coordenando-se com iniciativas da Rede de Institutos Nacionais de Saúde Pública da Comunidade de Países de Língua Portuguesa e com a International Association of Public Health Institutes.

5. Evacuação de doentes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa para Portugal: Outro modelo de ajuda humanitária

Perante a realidade de existirem nos PALOP doentes que não encontravam ali solução para os seus problemas de saúde, o processo de evacuação de doentes provenientes dos PALOP para

Portugal tem sido uma das formas, senão a mais expressiva, com que Portugal concretiza a sua contribuição para a agenda humanitária em matéria de Saúde.

Entre 1977 e 1992 nascem os Acordos de Cooperação no Domínio da Saúde, assinados com os PALOP, que regulamentam a evacuação de doentes para Portugal⁵. Estes mantêm-se ainda hoje em vigor, parecendo resistir ao passar das décadas e às mudanças e adaptações vividas pela Cooperação Portuguesa. Em 1991 foi emitida uma circular normativa⁶ para clarificar os procedimentos inerentes à aplicação dos referidos acordos, atualizada a 16 de abril de 2004 pela Circular Normativa n.º 04/DCI⁷, a qual se mantém em vigor. Nesta última ficaram definidas as responsabilidades de Portugal e as de cada um dos PALOP, bem como os diferentes circuitos de receção de doentes e os compromissos em relação ao número de evacuações anuais possíveis ao abrigo dos Acordos de Cooperação no Domínio da Saúde. Nos PALOP existem também normativos sobre como e por que razões se deve recorrer à evacuação de doentes que orientam os trabalhos das Juntas para decidirem sobre as mesmas para Portugal.

Entre 2003-2008, embora com características distintas, Cabo Verde e Guiné-Bissau foram os países de onde provieram mais doentes evacuados anualmente. Do total alocado à evacuação de doentes, os referidos 31 127 529 €, 33 % foram investidos com doentes provenientes de Cabo Verde e 41,8 % com doentes oriundos da Guiné-Bissau (IPAD, 2011 a).

De acordo com dados da Direção Geral da Saúde, em 2011, de um total de 808 doentes evacuados, 413 foram provenientes de Cabo Verde e 192 da Guiné-Bissau. O custo médio por doente de Cabo Verde foi de 6053,27 €, ao passo que da Guiné-Bissau foi de 4166,67 €. No mesmo ano foram evacuados para hemodiálise um total de 148 doentes, sendo 127 provenientes de Cabo Verde a um custo médio por doente de 24 546 €/ano (Comunicação pessoal do Dr. Cláudio Correia, 2013).

Segundo a mesma fonte, em 2010 registou-se um total de 984 evacuações, sendo que 41 % dos doentes provinham da Guiné-Bissau e 39 % de Cabo Verde. As especialidades médicas mais procuradas foram ortopedia (12 % dos casos), cardiologia (10 % dos casos), oftalmologia (11 % dos casos) e ginecologia e neurologia (7 % dos casos). Foram evacuados um total de 55 doentes para hemodiálise, num investimento total para o Estado Português de 1 567 107,40 €. Deste total, 34 doentes provinham de Cabo Verde, num investimento total de 968 757,92 €.

Segundo responsável da Direção-Geral da Saúde citado por Manaia da Silva (2011), todos os anos o número de doentes evacuados supera em muito a cota definida pela norma em vigor. Os parcos dados avaliativos existentes, parecem ilustrar que esta solução de cooperação em saúde,

5 Decreto n.º 24/77. Acordo no Domínio da Saúde com a República de Cabo Verde. Diário da República 1.ª Série, número 52, de 3 de março, 363-364.

Decreto n.º 25/77. Acordo no Domínio da Saúde entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Democrática de São Tomé e Príncipe. Diário da República 1.ª Série, número 52, de 3 de março, 365-366.

Decreto do Governo n.º 35/84. Acordo de Cooperação no domínio da Saúde entre a República Portuguesa e Moçambique. Diário da República 1.ª Série, número 160, de 12 de julho, 2105-2109.

Decreto do Governo n.º 39/84. Acordo de Cooperação no domínio da Saúde entre a República Portuguesa e a República Popular de Angola. Diário da República 1.ª Série, número 165, de 18 de julho, 2201-2204.

Decreto n.º 44/92. Acordo no Domínio da Saúde com a República da Guiné-Bissau. Diário da República 1.ª Série A, número 243, de 21 de outubro, 4898-4900.

6 Direção-Geral dos Hospitais. Ministério da Saúde. Circular normativa n.º 6/91.

7 Direção-Geral da Saúde, Ministério da Saúde – Circular Normativa n.º 04/DCI. Normas gerais de encaminhamento e assistência a doentes oriundos dos PALOP ao abrigo dos Acordos de Cooperação no domínio da saúde, 16 de abril de 2004.

sendo dispendiosa para as partes envolvidas, responde a urgências mais ou menos imediatas, não resolvendo problemas a longo prazo e não permitindo ainda o desejado apoio ao desenvolvimento dos sistemas de saúde dos PALOP.

6. Missões de oftalmologia: Associando a assistência técnica ao apoio ao desenvolvimento

A ausência ou a diminuição acentuada da visão criam a cada indivíduo uma enorme dependência, mesmo considerando o bom funcionamento dos outros sentidos e a eventual transferência, para eles, de uma parte da informação que à visão se destinava. Pela falta de auxiliares e equipamentos supletivos, a dependência é ainda maior nas populações com escassos recursos, com estruturas sociais frágeis e com difícil acesso a cuidados médicos de prevenção, de tratamento e de reabilitação.

É um problema com solução premente, mais ainda se tivermos em conta que boa parte das situações de deficiência visual podem ser prevenidas e tratadas eficazmente. Não o fazer é menosprezar um problema com significativo impacto socioeconómico, mantendo barreiras que impedem o desenvolvimento do indivíduo e das sociedades, contribuindo para o aumento da pobreza.

Em África, estima-se que existam 27 milhões de pessoas cegas ou com grave deficiência visual. Cerca de 1/5 de todos os casos de cegueira no Mundo estão no continente africano e, se não forem tomadas as medidas adequadas, o número aumentará drasticamente (OMS, 2006). Nalguns países asiáticos a situação é similar.

Nas últimas décadas, com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e os múltiplos programas com sede em organizações não-governamentais, articulados com os sistemas de saúde nacionais, melhor estruturados, têm-se vindo a corrigir e melhorar a ocorrência dos casos de cegueira curável, nomeadamente em África e na Ásia.

Em Moçambique, com início em 1967, as “Campanhas de combate à cegueira curável” foram pioneiras nestas atuações. Tiveram o patrocínio da Fundação Calouste Gulbenkian e integraram quadros médicos, de enfermagem e de técnicos do Serviço de Oftalmologia do então Hospital Miguel Bombarda, hoje o Hospital Central de Maputo, com a coordenação de João Sousa Lobo, diretor do Serviço de Oftalmologia. Pela sua atuação junto das populações, rastreando e tratando, diminuíram significativamente os casos de cegueira curável, sobretudo pelas intervenções na catarata e com a prescrição de óculos⁸.

8 Após a aposentação do Dr. João Sousa Lobo as campanhas foram mantidas pelo Dr. Gil Cabral e posteriormente pelo Dr. Vasco Azevedo.



Foto: *in* Album. Campanha Contra a Cegueira Curável, subsidiada, pela Fundação Calouste Gulbenkian, 1969. Documentos do Museu do Instituto de Higiene e Medicina Tropical.

Mais recentemente, durante toda a década de 1980, no pós-independência dos PALOP, o Serviço de Oftalmologia do Hospital Egas Moniz, sob a Direção do Professor Doutor Luís Ferraz de Oliveira, desenvolveu idênticas campanhas na Guiné-Bissau e em Cabo Verde, algumas participadas por um dos autores, José Doria. Foram realizadas 11 missões em Cabo Verde, cada uma com a duração de um mês e 9 missões na Guiné-Bissau, de igual duração. As equipas, formadas por médicos e enfermeiros do Hospital Egas Moniz e um técnico de ótica, integraram também quadros de saúde dos respetivos países. Transportando consigo todo o equipamento necessário às consultas, às intervenções cirúrgicas e à montagem dos óculos, deslocaram-se com total autonomia a 15 localidades diferentes em Cabo Verde, nas várias ilhas do arquipélago, e a 23 localidades da Guiné-Bissau. Foram realizadas 38 128 consultas de oftalmologia, montaram-se e forneceram-se 7080 pares de óculos, realizaram-se 3420 cirurgias, das quais perto de 38 % a cataratas e 725 (21 %) ao entrópico do tracoma, estas últimas quase exclusivamente na Guiné-Bissau⁹.

Numa outra vertente deste programa de cooperação, que a Fundação Calouste Gulbenkian também patrocinou, foram formados quadros médicos, de enfermagem e de técnicos de oftalmologia (ortoptistas). Nestas formações feitas durante as campanhas de Oftalmologia do Hospital Egas Moniz (ortóptica nomeadamente) os alunos tinham um período de formação em Portugal e um período final no seu País. Os exames finais eram feitos no país dos alunos, deslocando-se de Portugal dois elementos para o júri. Esta vertente estendeu-se também a Moçambique.

Além disso ficaram convenientemente apetrechados com o equipamento necessário ao diagnós-

9 Parte destes números (Guiné-Bissau e Cabo Verde) foram retirados numa entrevista do Professor Doutor Luiz Ferraz de Oliveira à revista *Visão SPO – Sociedade Portuguesa de Oftalmologia*, Nov. 2009, pp 10 e 11 “As missões dos oftalmologistas portugueses em África”.

tico e à cirurgia oftalmológica, os principais centros hospitalares de cada um daqueles países o que permitia dar continuidade à luta para recuperação dos doentes com cegueira curável.

7. Outros exemplos de associação da assistência técnica ao apoio ao desenvolvimento

Presentemente estão em curso outras missões de cooperação oftalmológica nos PALOP, nomeadamente com o apoio da Sociedade Portuguesa de Oftalmologia, do *Lions Club* e da Fundação Marquês de Vale-Flor.

Existem vários outros exemplos de iniciativas de cooperação internacional que associaram a assistência técnica ao apoio ao desenvolvimento. Destas realçamos: missões a Luanda (entre 2004 e 2006) numa tentativa de apoiar a criação de um novo serviço de queimados; 20 missões de radiologia, abrangendo todas as ilhas de Cabo Verde, em que foram equipados os 2 principais hospitais (Praia e Mindelo), com formação a médicos e técnicos locais (1989-1997); com o apoio do Serviço de Imunoalergologia do Hospital Dona Estefânia, realizaram-se 12 missões técnicas, com trabalho em todas as ilhas de Cabo Verde, sendo apetrechados todos os Centros de Saúde com equipamento básico e o internato por duas médicas locais, com permanências em Portugal por curtos períodos (entre 1989-2006); com apoio do Serviço de Cirurgia do Hospital de São José e do Serviço de Cirurgia Vascular do Hospital de Santa Marta foram realizadas várias missões de cirurgia a Bissau, duas por ano entre 1989 e 1997 com a duração de 1 mês; entre 1989 e 1997 foram também realizadas 2 missões de ortopedia por ano, com o apoio do Serviço de Ortopedia dos Hospitais da Universidade de Coimbra, contribuindo para a organização dos serviços de ortopedia do Hospital Nacional Simão Mendes, para a formação do 1.º ortopedista guineense, e para uma racionalização da evacuação de doentes para os Hospitais da Universidade de Coimbra, para onde eram enviados os doentes ortopédicos com situações mais complicadas; desde a década de 1980, com o apoio direto do Hospital de Santo António do Porto, apoiou-se o serviço de anatomia patológica o Hospital Central de Maputo com realização de missões e a vinda de médicos moçambicanos para formação.

8. Centro de Medicina Tropical em Bissau: Apoio ao desenvolvimento num contexto de instabilidade política e de guerra civil

Em 1986 foi noticiado no matutino “Correio da Manhã”, de 10 de fevereiro, que a Fundação Calouste Gulbenkian estudava a criação, em Bissau, de um Centro de Medicina Tropical. Sendo o Professor Doutor António Rendas diretor do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, foi feito o Programa Preliminar do Centro de Medicina Tropical da Guiné-Bissau, em colaboração com o arquiteto Luís Lamas, e os Professores Doutores Francisco Cambournac e José Lopes Martins, sendo então representante da Organização Mundial de Saúde em Bissau, Francisco George. Este programa foi finalizado sendo já diretor do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, o Professor Doutor Luiz Ferraz de Oliveira.

O Centro de Medicina Tropical foi inaugurado em janeiro de 1988 pelo Presidente da República da Guiné-Bissau, General Nino Vieira, pelo Primeiro-ministro de Portugal, Professor Doutor Cavaco Silva e pelo Presidente da Fundação Calouste Gulbenkian, Victor Sá Machado. Simultaneamente foi também inaugurada a Residência da Cooperação¹⁰.



Fachada principal do Centro de Medicina Tropical.

Fotografia do Professor Abílio Antunes. Arquivo de imagem do Museu Virtual do Instituto de Higiene e Medicina Tropical.

Estavam definidas três áreas de atuação para o Centro de Medicina Tropical:

- Cooperação técnico-científica na área do combate às grandes endemias tropicais;
- Atividade assistencial diferenciada na área da medicina tropical;
- Investigação e apoio à investigação.

Com uma direção partilhada entre um professor do Instituto de Higiene e Medicina Tropical e um médico guineense, num contexto de grandes limitações técnicas do serviço nacional de saúde guineense, o Centro de Medicina Tropical afirmou-se mais como um laboratório de referência e como um centro de assistência médica gratuita, nomeadamente às representações diplomáticas e aos técnicos expatriados e colocados em projetos locais, do que de investigação¹¹, tendo algum realce o apoio à consulta externa do Hospital do Mal de Hansen de Cumura e a sua participação ativa no controlo de epidemias de cólera. Foi também um centro de formação contínua de técnicos de saúde guineenses. Ainda hoje é recordado pela excelência da sua atividade clínica.

Com o golpe de estado desencadeado na noite de 7 de junho de 1998, o edifício anexo ao Centro de Medicina Tropical, foi bombardeado, ficando parcialmente destruído. Nas semanas que se seguiram, procedeu-se à desmontagem dos equipamentos do Laboratório e após autorização do Embaixador de Portugal, foram transportados para o Centro Cultural Português, sito na Embaixada. Em 2000, ainda se pensou na recuperação do Centro de Medicina Tropical, com a deslocação do Professor Doutor Abílio Antunes e de dois engenheiros civis a Bissau no período de 12 a 19 de julho, ideia que foi abandonada depois do levantamento feito. Este exemplo ilustra o impacto de duas das armadilhas identificadas por Collier (2008) que mantém os países na extrema pobreza e limitam a eficácia da ajuda: a armadilha da guerra e a da má governação.

¹⁰ Ver também Abranches, 2004, pp 172 a 174.

¹¹ Na bibliografia realçamos algumas das publicações e teses realizadas com ao apoio do Centro de Medicina Tropical (Crespo, 1992; Lefait *et al.* 1999).

Com a criação do Instituto Nacional de Saúde Pública da Guiné-Bissau a 2 de fevereiro de 2011, o Centro de Medicina Tropical foi integrado como um departamento de investigação do Instituto Nacional de Saúde Pública.

9. Assistência ao Hospital Escolar António Agostinho Neto em São Tomé: Outro modelo de Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Com a coordenação direta do Instituto de Higiene e Medicina Tropical iniciou-se o apoio ao Hospital da antiga roça Rio do Ouro, agora o Hospital Escolar António Agostinho Neto.

Depois de ter sido a maternidade central de São Tomé e Príncipe durante a década de 80, o hospital funcionou como um centro hospitalar de referência num projeto financiado por Portugal a partir de 1989.



Hospital Agostinho Neto em São Tomé (1989).

Entre 1989 e 1993, o projeto foi tutelado pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical sendo coordenado pelo Professor José Lopes Martins como Diretor Clínico e por Eduardo Sá Ferreira como Administrador¹².

O projeto tinha como objetivos principais:

- Promover uma assistência diferenciada em Medicina e Pediatria;
- Fomentar a criação de um potencial humano indispensável à execução dos programas de saúde nos domínios da prevenção e do tratamento.

Em meados de 1990, e a pedido das autoridades santomenses, foi deliberado que o Projeto transitasse para o Ministério da Saúde português sob a coordenação do DEPS, apoiado tecnicamente pelos Hospitais da Universidade de Coimbra e pela Direção-Geral de Cooperação (hoje Camões – Instituto da Cooperação e da Língua).

Para além da assistência médica praticada em medicina e pediatria, considerada de grande qualidade, é de realçar a organização do setor administrativo, arquivo clínico, lavandaria e serviço de alimentação por uma empresa local e a aquisição de um autocarro para transporte dos trabalhadores.

Deu-se início a um programa modular de “formação em gestão de serviços de saúde”, e reali-

¹² Ver também Abranches, 2004, pp. 174 a 175.

zaram-se as 1.^a Jornadas de Saúde do Hospital Escolar António Agostinho Neto. Finalmente, é de referir que o sistema de evacuações foi reorganizado com a entrada na comissão de evacuações para Portugal de um médico português, sendo os doentes transferidos para os Hospitais da Universidade de Coimbra e para o Hospital Maria Pia, no Porto.

10. Centro Hospitalar de São Tomé e Príncipe

Por pressão política e contrariando os pareceres técnicos, foi entendido envolver no projeto em curso o Hospital Ayres de Menezes, juntando assim duas unidades de saúde até então autónomas, criando pelo Decreto-Lei n.º 34/95, de 12 de junho, o Centro Hospitalar de São Tomé e Príncipe. A Comissão Instaladora é nomeada a 7 de agosto pelo Despacho Ministerial n.º 54/GMS/995, e empossada no dia seguinte pelo Ministro da Saúde de São Tomé e Príncipe e inicia nesse mesmo dia as suas funções.



Edifício principal do Centro Hospitalar de São Tomé (2001).

Especificidades locais levaram, por um lado, ao encerramento do Hospital Escolar António Agostinho Neto e, por outro lado, a redesenhar o Centro Hospitalar de São Tomé e Príncipe e a estender o apoio de Portugal ao Hospital Manuel Quaresma Dias da Graça, no Príncipe.

Muitos foram os condicionalismos e entraves ao regular funcionamento do Centro Hospitalar, dos quais salientamos:

- A grande distância de Portugal de onde eram enviados os medicamentos e reagentes;
- A dificuldade de articulação entre as instituições portuguesas envolvidas;
- O aparecimento de meios de controlo de gestão para que os muitos recursos postos à disposição do Projeto não fossem desbaratados;
- A abertura de concursos para normalização de recursos humanos, prática inovadora e geradora de tensões;
- O recrutamento de pessoal credenciado proveniente dos Hospitais da Universidade de Coimbra;
- Os atrasos de concessão do financiamento por parte de Portugal agudizados pela inexistência

de orçamento santomense.

Acertadas de parte a parte as regras de funcionamento, o trabalho desenvolvido no Centro Hospitalar começou a dar resultados:

- Organizou-se o Secretariado da Direção, Administração e Conselho de Administração;
- O Conselho de Administração passou a reunir semanalmente;
- Conselho de Administração publicou regulamentos, despachos, circulares e ordens de serviço que abrangendo ações, atividades e serviços, visavam a melhoria das prestações do Centro Hospitalar;
- Organizaram-se serviços numa perspetiva de máxima rentabilização dos recursos disponíveis;
- Abriram-se pavilhões que estavam encerrados;
- Centralizaram-se os serviços de Pediatria, de Laboratório de Análises Clínicas e de Imagiologia. Com esta centralização pouparam-se recursos, sobretudo humanos;
- Reorganizaram-se os serviços de Urgência, Medicina, Pediatria, Tisiologia com a sua reestruturação hierárquica e da atribuição de responsabilidades de chefia;
- Informatizaram-se os setores de Secretariado, Secretaria, Arquivo Clínico, Laboratório, Farmácia e Administração;
- Procurou manter-se os *stocks* de consumíveis a níveis corretos;
- Organizaram-se os armazéns de medicamentos, o dos materiais e produtos de consumo de enfermagem, o de materiais administrativos, os de hotelaria e gerais, implementando-se uma disciplina de receção e entrega de produtos aos serviços;
- Estabeleceram-se com os Hospitais da Universidade de Coimbra protocolos de funcionamento financeiro e de aprovisionamento;
- Regulamentaram-se muitos serviços e setores através de ordens de serviços, despachos ou regulamentos;
- Conseguiu-se manter a gestão dentro dos envelopes financeiros atribuídos e lançou-se o sistema de recuperação de custo;
- Realizaram-se importantes investimentos nomeadamente na recuperação de edifícios degradados, na nova cozinha, iluminação do terreno hospitalar, canalizações de água, fornecimento de energia, rede para a cabelagem dos telefones, pavimentação de parte do terreno, na capacidade de frio para armazenagem de produtos alimentares e da casa mortuária, no equipamento informático;
- Melhorou-se substancialmente a qualidade e quantidade da assistência praticada;
- Melhorou-se inegavelmente a qualidade e quantidade das dietas servidas a doentes e pessoal em serviço;
- Melhorou-se de forma considerável a qualidade do alojamento;
- Investiu-se na segurança do Hospital;
- Procurou dotar-se o Centro Hospitalar com os recursos humanos suficientes em qualidade e quantidade para a assistência praticada;
- Realizaram-se os concursos de provimento do quadro de pessoal santomense;
- Investiu-se na formação de pessoal quer com ações no exterior, quer, e sobretudo, com a formação em serviço e interna;
- Houve uma preocupação evidente de beneficiar socialmente os trabalhadores do Centro

Hospitalar atribuindo várias regalias, as quais foram extensivas aos trabalhadores do Hospital do Príncipe;

- Dentro duma perspetiva de disciplinar o funcionamento do Centro Hospitalar em todos os seus aspetos pôs-se a funcionar um refeitório para todas as categorias de pessoal, com melhores condições de atendimento;

- Realizaram-se convívios e festejaram-se datas e ações consideradas relevantes.

O apoio de Portugal ao Hospital Manuel Quaresma Dias da Graça, no Príncipe cifrava-se em:

- Apoio das refeições a doentes e pessoal;
- Investimento, sobretudo para beneficiação das estruturas físicas do internamento e consultas;
- Fornecimento de medicamentos, produtos de laboratório, produtos de radiologia, material administrativo, produtos hoteleiros e de limpeza;
- Viagens disponibilizadas pela Embaixada de Portugal no AVIOCAR, permitindo a deslocação do apoio médico e de enfermagem e transporte de doentes.

No entanto, em Portugal, a nível político, começaram a surgir críticas baseadas no elevado envelope financeiro atribuído, e no fraco envolvimento das instituições locais, sob o ponto de vista financeiro, e também problemas surgidos como sequela de lutas internas de fações políticas diversas.

Após a visita da Secretária de Estado da Cooperação de Portugal, Manuela Franco, a São Tomé e Príncipe com uma equipa do Ministério da Saúde, foi entendido repensar o Projeto, e enviar um consultor experiente, que, em curto prazo elaboraria uma proposta de continuação do apoio, em moldes diferentes e com significativa redução do financiamento.

Em janeiro de 2004, regressa toda a equipa portuguesa residente e desloca-se o Professor Doutor Cecílio Rocha, que deu início ao trabalho que lhe havia sido proposto até que desentendimentos com a nova direção do Hospital, com alguma gravidade, levaram a que o Embaixador de Portugal cancelasse o projeto e fizesse regressar a Portugal o consultor, mantendo-se apenas o apoio à evacuação de doentes e o envio de amostras biológicas para diagnóstico anátomo-patológico.

11. Outros exemplos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Têm sido muitas outras as atividades ligadas à cooperação internacional portuguesa de Ajuda Pública ao Desenvolvimento da saúde. Listamos aqui mais algumas para realçar a diversidade e a abrangência destas atividades que carecem de estudo aprofundado: no início da década 1990, com apoio do Departamento de Ginecologia/Obstetrícia, dos Hospitais da Universidade de Coimbra¹³, foi realizado no Hospital Agostinho Neto, na Praia, o internato da especialidade, que permitiu a especialização de quatro médicos, foi instalado um ecógrafo e fizeram-se as primeiras abordagens em telemedicina; igualmente na década de 1990, o Hospital Garcia d' Orta de Almada, apoiou a realização de oito internatos em obstetrícia e ginecologia de médicos moçambicanos, com exames de especialidade realizados em Maputo¹⁴; de 2000 a 2004 apoiou-se o reforço dos cuidados de saúde primários na província de Gaza, Moçambique, com um projeto em Manjacaze e outro em

13 Dirigido pelo Professor Doutor Agostinho Almeida Santos.

14 As missões foram inicialmente chefiadas pelo Professor Doutor Manuel Meirinho e posteriormente pelo Dr. Hélio Retto.

Xai-Xai¹⁵; entre 2007 e 2012 desenvolveu-se um projeto de capacitação do programa provincial de combate à malária na província de Gaza¹⁶, coordenado pelo Professor Doutor Jorge Cabral; o Instituto de Higiene e Medicina Tropical, entre 2010 e 2014, realizou vários cursos de apoio ao desenvolvimento com formação nos PALOP e no Brasil de 874 profissionais de saúde (tabela 1).

Tabela 1 | Profissionais formados pelo Instituto de Higiene e Medicina Tropical nos PALOP e Brasil (2010-2013)

Ano	Angola	Brasil	Cabo-Verde	Guiné-Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe	Total
2010	48	2	20	53	7	3	140
2011	47	61	14	3	12	1	143
2012	25	44	144	14	86	44	365
2013	27	22	75	6	81	1	226
Total	147	129	253	76	186	49	874

Fonte: Instituto de Higiene e Medicina Tropical.

12. Conclusões

A cooperação portuguesa – com participação ativa do Instituto de Higiene e Medicina Tropical – apreciada neste texto assumiu três dos seis formatos reconhecidos na literatura – ajuda humanitária; assistência técnica¹⁷; apoio ao desenvolvimento (Michailof & Bonnel, 2012) – e reflete a sua capacidade de atuar numa forma rápida e eficaz com o apoio de peritos nacionais.

Contudo, além da componente humanitária e das razões de solidariedade internacional que tradicionalmente têm inspirado a Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa, existem outras razões que são valorizadas para justificar o esforço de investir na cooperação internacional com países lusófonos, nomeadamente: (a) razões de política externa, visando reforçar ligações com países com os quais já existe uma proximidade e uma história em comum; (b) a eficácia potencial da ajuda portuguesa, devido ao conhecimento do terreno e ao idioma comum; e (c) expansão da sua influência e das suas ligações comerciais – o chamado *soft-power* (Feldenbaum et al, 2010).

Mais do que agir de forma eficaz e rápida, é necessário desenvolver uma agenda nacional de

15 O projeto de Manjacaze foi chefiado pelo Dr. Humberto Vitorino e o de Xai-Xai pelo Dr. Alberto Pereira da Silva.

16 O Projeto foi coordenado pelo Professor Doutor Jorge Cabral.

17 Alguns exemplos de projetos de assistência técnica incluem: a revisão pelo Dr. Francisco Matoso, da legislação do Ministério da Saúde da Cabo Verde (1991); a elaboração de estratégias nacionais de saúde e de recursos humanos da saúde em Angola (em 2013-14), Moçambique (em 2007-8) e Guiné-Bissau (em 2006-2008); ao longo dos anos, a doação de medicamentos, mobiliário, geradores e outros equipamentos hospitalares; e várias missões a todos os PALOP de manutenção de equipamentos de radiologia, esterilização, bloco operatório e tratamento de resíduos.

Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Importante mas, na situação atual de austeridade em que Portugal se encontra, torna-se complicado justificar politicamente o uso de recursos económicos escassos para ações que não acarretem um retorno visível a curto prazo, afastando as decisões sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento da esfera tecnocrática (Dodd & Olivé, 2011). Daí a ênfase dos documentos estratégicos mais recentes no papel crescente do setor privado lucrativo vendo “a cooperação como um investimento e não como uma despesa... que deve reforçar... a diplomacia económica” (Governo de Portugal, 2014). Estas escolhas, de natureza essencialmente política, são complexas num contexto como o português, onde até agora não estão consolidadas instituições locais e grupos de interesses constituídos (as chamadas *local constituencies*) que possam promover uma agenda de cooperação internacional partilhada e sistematizada, dificultando consensos (Cabral *et al.*, 2010). O que nos fica é uma abordagem que tem sido e continua fragmentada (Almeida, 2012).

Consequentemente, as ações de Ajuda Pública ao Desenvolvimento desenvolvidas por Portugal ainda ficam aquém das potencialidades do nosso País, e certamente aquém das necessidades dos países com que se colabora. Por um lado, a fragmentação excessiva limita o impacto sistémico e sustentado das ações de cooperação; por outro, na saúde, enfatizam-se atividades como a evacuação de doentes que, fazendo todo o sentido de uma perspetiva humanitária, não respondem no entanto às necessidades de reforço dos sistemas de saúde de onde os doentes são evacuados e podem mesmo criar situações menos dignas de vida durante os tratamentos em Portugal, resultantes da dificuldade em alojar os evacuados (Henriques, 2012; Vaz, 2012) ou contribuir para situações perversas de emigração ilegal, porque à data de alta nem todos cumprem o previsto e há quem não regresse ao país de origem (Vaz, 2012).

Tudo isto nos leva a reconhecer que a evacuação de doentes não pode ser excluída das estratégias de cooperação em saúde. Porém, seria de toda a conveniência que esta intervenção em saúde fosse alvo de uma análise avaliativa aprofundada, no sentido de possibilitar a melhoria das práticas de cooperação nesta matéria, contribuindo para o reforço dos sistemas de saúde dos PALOP, respeitando as abordagens de apoio ao desenvolvimento pós-Busan, sugerindo melhorar as práticas de apoio a doentes com necessidades que não podem ser satisfeitas com recursos locais, incluindo em que circunstâncias recorrer à evacuação de doentes oriundos dos PALOP com fins terapêuticos.

Os investimentos que ao longo dos anos, e descritos neste capítulo, têm vindo a ser feitos de uma forma fragmentada na colocação de equipamentos de oftalmologia e radiologia, em missões médicas nas diversas especialidades, assim como as diversas atividades de formação, apontam para a necessidade de sistematizar melhor e de coordenar as diversas intervenções em cada país, como se verifica para a Suíça¹⁸ e os países nórdicos¹⁹, de forma a maximizar o impacto sistémico das mesmas.

Até agora o papel de Portugal tem sido de um compromisso individual com a saúde dos povos em situações pontuais ou de crise, mas seria importante desenvolver uma política mais abrangente

18 CONFÉDÉRATION SUISSE (2012), Swiss Health Foreign Policy, Geneva, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/26254.pdf>.

19 (2007), Health is a foreign policy concern, Bulletin of the World Health Organization, 85(3), 167-168. Retrieved September 26, 2014, from http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0042-96862007000300006&lng=en&tlng=en. 10.1590/S0042-96862007000300006.

de apoio ao desenvolvimento do setor saúde dos países com que se colabora, introduzindo também uma reflexão sobre as vertentes de efetividade, sustentabilidade, alinhamento com as prioridades dos países e *accountability* das ações prestadas (Hill *et al.*, 2011). Como demonstra a recente experiência brasileira neste campo, apesar de sua parca experiência com Ajuda Pública ao Desenvolvimento, existem justificações importantes e a oportunidade de rentabilizar sinergias para apoiar o desenvolvimento dos países lusófonos em África com intervenções estruturantes e parcerias multilaterais (Russo *et al.*, 2013).

Neste domínio, o Instituto de Higiene e Medicina Tropical tem operado no sentido de catalisar os interesses individuais de unidades de saúde dos setores público, privado e social e dos seus profissionais para realizar missões de apoio a países com necessidade desses apoios, coordenando-os com as estratégias nacionais dos países beneficiários, com o Plano Estratégico de Cooperação em Saúde e com a Direção-Geral de Saúde em Portugal²⁰.

Bibliografia

ABRANCHES, P. (2004), *O Instituto de Higiene e Medicina Tropical. Um Século de História 1902-2002*, CELOM, Lisboa.

ALMEIDA, C. (2012), *A Cooperação Internacional Portuguesa no Sector da Saúde: da fragmentação ao holismo. Dissertação de mestrado em Ação Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento*, UFP.

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J., *Brazil: an emerging aid player - Lessons on emerging donors, and South-South and trilateral cooperation*, ODI Briefing Paper, Overseas Development Institute, 2010:64, London.

CAMÕES – INSTITUTO DA COOPERAÇÃO E DA LÍNGUA, IP (2012), *Plano de Ação para a Implementação da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz*, Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP, Lisboa. (não editado)

COLLIER, P. (2004), *The bottom billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford.

CPLP – Plano Estratégico da Cooperação em Saúde da CPLP (PECS/CPLP) 2009-2012, CPLP, 2008, Lisboa. (não editado)

CRESPO, M.V. (1992), *Estudo de alguns helmintes hepáticos e gastrointestinais dos bovinos da República da Guiné-Bissau. Especial relevância para os do género *Dicrocoelium**, Dujardin, 1845, Tese de Mestrado em Medicina Veterinária e Zootecnia Tropicais, Faculdade de Medicina Veterinária, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

20 Realça-se a assinatura em 2014 de um Protocolo que visa definir a colaboração entre o Ministério da Saúde, através da Direção-Geral da Saúde, e a Universidade Nova de Lisboa, através do Instituto de Higiene e Medicina Tropical, no sentido do apoio aos países de língua oficial portuguesa para reforço das suas instituições de saúde e investigação aplicada ao setor da saúde, em particular quanto ao estudo e prevenção das doenças tropicais, com especial enfoque na malária e doenças negligenciadas.

A atividade referida no número anterior é objeto de um programa específico que tem a designação de “Programa Francisco Cambournac”.

DODD, R.; Olivé, J.M. (2011), *Player or referee? Aid effectiveness and the governance of health policy development: Lessons from Viet Nam*, *Glob Public Health*, 6(6):606-20. doi: 10.1080/17441692.2010.530289.

FELDBAUM, H.; MICHAUD, J., *Health Diplomacy and the Enduring Relevance of Foreign Policy Interests*, *PLoS Med* 2010, 7(4):e1000226.

FORUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA (2005), 2.º, Paris, 2005, Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, OCDE, Paris.

FORUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA (2008), 3.º, Accra, 2008, Agenda para a Acção de Acra, OCDE, Gana.

FORUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA (2011), 4.º, Busan, 2011, Parceria de Busan para a Cooperação para o Desenvolvimento Efetivo, OCDE, República da Coreia.

FREITAS, R. (2012), *Estudo sobre Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.

GOVERNO DE PORTUGAL (2014), *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*, Lisboa.

HENRIQUES, M.A. (2012), “A imigração PALOP em Portugal. O caso dos doentes evacuados”, *Fórum Sociológico*, CESNOVA-FCSH, vol. 22, n.º 1, pp. 53-62, Lisboa.

HILL, P.; BROWN, S.; HAFFELD, J., *Effective aid in a complex environment*, *Bull World Health Organ* 2011, 89:854–854A, doi:10.2471%2FBLT.11.098285.

HILL, P.S.; DODD, R.; BROWN, S.; HAFFELD, J., *Development cooperation for health: reviewing a dynamic concept in a complex global aid environment*, *Globalization and Health* 2012, 8:5 <http://www.globalizationandhealth.com/content/8/1/5>.

IPAD, Ministério dos Negócio Estrangeiros (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, IPAD, Lisboa.

IPAD, Ministério dos Negócio Estrangeiros, *Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde*, IPAD, 2011 a, Lisboa.

IPAD, Ministério dos Negócio Estrangeiros, *Cooperação Portuguesa: Uma leitura de quinze anos de cooperação para o desenvolvimento*, IPAD, 2011 b, Lisboa.

LEFAIT, J.F.; SEIXAS, J.; TÁVORA; TAVIRA, L.; ALVES, F.; ALVES, A. (1999), “Infection palustre a la maternite de Bissau (Guinée-Bissau), parasitémie maternelle, placentaire et néonatale en début de saison des pluies”, *Médecine d’Afrique Noire*, 46 (2): pp. 93-98.

MANAIA DA SILVA, A.M.R. (2011), *A cooperação para o desenvolvimento portuguesa: uma análise de saúde na (e da) relação com os PALOP*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Dissertação de Mestrado na área científica da Ciência Política e Relações Internacionais, Coimbra.

MARTINI, J.L.; MONGO, R.; KALAMBAY, H.; FROMONT, A.; RIBESSE, N.; DUJARDIN, B., “Aid effectiveness from Rome to Busan: some progress but lacking bottom-up approaches or behaviour changes”, *Trop Med Int Health*, 2012 Jul;17(7):931-3. doi: 10.1111/j.1365-3156.2012.02995.x.

MAZOWER, M.; REINISCH, J.; FELDMAN, D. (eds), “Post-War Reconstruction in Europe: International Perspectives, 1945-1949”, *Past and Present* 2011, Supplement No.6.

MESQUITA, Ana G. (2005), “A política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento”,

Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, Coleção Documentos de Trabalho, n.º 67.

MICHAILOF, S.; BONNEL, A. (2012), “A nossa casa arde a Sul. Para que serve a ajuda ao desenvolvimento?”, Tinta da China e Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 79-93, Lisboa.

OLIVEIRA, A.F.; PROENÇA, F. (2012), *Portugal e África. Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*, ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos, Lisboa.

OMS and International Agency to Prevent Blindness - Vision 2020 The right to sight , Action plan 2006-2011.

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2011), A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, Lisboa.

RIBEIRO, M.; MARQUES, S., “Uma leitura das ONGD portuguesas no início do século XXI: trajectória e dinâmicas”, *Lusotopie* 2002/1: 131-143.

RUSSO, G.; CABRAL, L.; FERRINHO, P., “Brazil-Africa Technical Cooperation in Health: What’s Its Relevance to the Post-Busan Debate on ‘Aid Effectiveness’?”, *Globalization and Health* 9 (2013): 2. doi:10.1186/1744-8603-9-2.

SCHAIN, M.A.; JUDT, T. (eds.) (2001), *The Marshall Plan: Fifty Years After*, Palgrave Macmillan: Europe in Transition: The NYU European Studies Series.

VAZ, F. (2012), *Estudo sobre a evacuação de doentes dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa para Portugal*, Universidade Fernando Pessoa, Porto. Dissertação de Mestrado em Acção Humanitária, Cooperação e Desenvolvimento, 2001.



Este artigo examina os desenvolvimentos e perspetivas económicas recentes, com dados de 2014, em África e nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Começando por descrever a atualidade macroeconómica no continente, o relatório examina o desenvolvimento económico e social de Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Em 2014, os países africanos cresceram moderadamente, sendo que o ritmo de desenvolvimento foi mais lento em muitas das maiores economias (Angola, África do Sul, Quênia e Gana) como resultado da diminuição da procura global, dos fluxos fracos de investimento estrangeiro, dos baixos níveis de confiança na estabilidade política da região, dos baixos preços dos bens e limitações de infra-estrutura. Espera-se que os investimentos em produção agrícola, infra-estruturas, minério e serviços continuem a suportar o crescimento na região e que as consequências económicas do surto de Ébola e do declínio dos preços do petróleo se continuem a fazer sentir, ainda que de forma atenuada.

Angola, apesar da descida dos preços do petróleo, cujas consequências são já visíveis, manifestou em 2014 níveis históricos mínimos de inflação. A economia é no entanto afetada pela evolução negativa do setor petrolífero. Em Cabo Verde verifica-se uma quase estagnação da economia, provocada pela fraca procura interna. As receitas públicas foram afetadas negativamente, mas o crescimento do turismo e a diminuição das importações permitiram reforçar as contas externas do país. Na Guiné-Bissau, o clima de instabilidade política limita o crescimento da economia. Deu-se uma descida geral dos preços, mas a ajuda ao desenvolvimento e as receitas recuaram. Moçambique manteve um crescimento elevado em 2014 com a contribuição de grandes investimentos nos setores de transportes, comunicação, construção e minério. Embora com dificuldades de captação de investimento externo, São Tomé e Príncipe cresce a um ritmo positivo.

Perspetivas económicas nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa: Realidades e tendências

Luísa Freitas

Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Económico

Ana Paula Fernandes

Delegação Portuguesa junto da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Económico

1. Enquadramento: Atualidade macroeconómica em África

O ano de 2014 foi marcado por uma tendência de crescimento gradual em África. Progressivamente, o continente volta a crescer a níveis que tinham sido pela última vez vistos antes do início da recessão global de 2009 (OECD/AfDB/UNDP, 2014: 22).

O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi lento na África do Sul, principalmente devido a greves no setor mineiro, a falhas de electricidade e ao declínio na produção de petróleo. O surto de Ébola teve graves consequências para as economias da Guiné, Serra Leoa e Libéria e a estabilidade política no Egipto, Líbia e a Tunísia (World Bank Group, 2015: 81). Em contraste, a Nigéria, que agora figura como a maior economia da região, tem expandido a um ritmo constante, principalmente impulsionada pelo dinamismo do setor não petrolífero.

Os principais motores de crescimento incluíram o aumento da produção agrícola (representando 60 % do emprego em África), o desenvolvimento da oferta de serviços e o investimento em infraestruturas públicas (OECD/AfDB/UNDP, 2014: 24). A Costa do Marfim aumentou a produção de cacau e conseguiu assim contrabalançar os receios das consequências do surto de Ébola no crescimento do PIB nacional. Uma colheita recorde de milho na Zâmbia compensou o declínio na produção de cobre. Países como a Nigéria, Tanzânia e Uganda apostaram num sistema de desenvolvimento baseado no crescimento do setor dos transportes, telecomunicações e sistemas financeiros (World Bank Group, 2015: 101).

As indústrias extrativas são também importantes motrizes de crescimento para África. Em alguns países (Angola, Guiné-Equatorial e Gabão) o setor do petróleo perfaz 80 % a 90 % das exportações dos países e grande parte das receitas do Governo. Contudo, é preciso salientar que o setor do petróleo torna estes mesmos países vulneráveis aos preços voláteis das matérias-primas e ao risco de exaustão dos recursos naturais (OECD/AfDB/UNDP, 2014: 26).

No domínio orçamental, o défice da região diminuiu para os 2,5 % do PIB, em resultado das

medidas de vários países para controlar as despesas. Mas nem tudo parecem boas notícias, os fluxos de investimento direto estrangeiro, fulcrais para a acumulação de capital fixo na região, diminuíram em 2014, reflectindo um crescimento mais lento dos mercados emergentes. Por outro lado, a posição fiscal de alguns países deteriorou-se. No geral, o rácio da dívida africana permanece nos 30 % do PIB embora alguns países tenham observado um grande aumento no ano de 2014: para 65 % do PIB no Gana, acima de 50 % no Senegal e em Moçambique. Os défices das contas correntes estabilizaram em 2,9 % do PIB, espelhando a baixa dos preços das matérias-primas.

A procura por importações aumentou significativamente no seguimento da criação de novos projetos de construção de infraestruturas e do crescimento do consumo privado. Em contraste, o baixo preço do petróleo, metais e produtos agrícolas despoletou um aumento das exportações de produtos do setor primário.

A inflação permaneceu estável na maioria dos países e abaixo dos 10 %. No entanto, no Gana e na África do Sul, a subida da inflação acima dos limites impostos pelo Banco Central resultou na implementação de políticas monetárias contracionistas. Embora a tendência descendente dos preços das matérias-primas tenha ajudado a controlar a inflação na maioria dos países, o rendimento disponível real desceu, o que, juntamente com custos altos de empréstimos, diminuiu o consumo a nível do agregado familiar e abrandou a atividade económica. O contexto vigente de taxas de juro baixas e volatilidade diminuta nos mercados globais financeiros beneficiou no entanto a capacidade dos países africanos emitirem obrigações.

Em 2014, o continente africano continuou a ser afetado por riscos internos e externos. Na verdade, verifica-se que os países africanos são relativamente resistentes a uma variedade de riscos externos, mas muito mais vulneráveis a choques internos, como secas ou conflitos (World Bank Group, 2015: 110). O surto de Ébola continua a ser causa de preocupação em muitos países e apresenta uma ameaça às já fracas infraestruturas de saúde pública. Em vários países, os orçamentos governamentais apresentam défices avultados e são uma fonte de vulnerabilidade. É necessário que países sob estes riscos utilizem as políticas monetárias por forma a conter as pressões inflacionárias e o risco de que taxas de juro altas impeçam o seu crescimento. Da mesma forma, os conflitos no Sudão do Sul, República Centro Africana e Nigéria, assim como a instabilidade política no Egipto, Líbia e Tunísia são situações com forte impacto na economia da região. Externamente, a redução do crescimento das economias emergentes, para os quais os países africanos exportam, uma recuperação económica mais lenta na Europa e um contínuo declínio dos preços do petróleo não beneficiam um crescimento africano no longo-prazo (World Bank Group, 2015: 104).

2. Evolução das economias dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

Esta seção pretende explorar em maior detalhe o crescimento económico e social verificado recentemente (com dados até 2014, quando possível) nos cinco PALOP: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

2.1. Angola

Em 2014, Angola cresceu cerca de 3,9 % (tabela 1), valor abaixo do que era esperado. Desde 2010, o país levou a cabo um processo de ajustamento com o apoio do Fundo Monetário Internacional que permitiu intensificar o ritmo de crescimento económico. A par do abrandamento sustentado da inflação para mínimos históricos, Angola atingiu uma melhoria das posições orçamental e externa, assim como o reforço das reservas externas e a redução do peso da dívida (Banco de Portugal, 2014: 16).

O crescimento ocorrido proveio principalmente da agricultura, pescas, manufatura e construção civil, setores que, desde 2006 têm vindo a apresentar taxas de crescimento superiores às registadas no setor petrolífero.

É contudo necessário que o governo continue a diversificar as formas de gerar receita. Com efeito, tal implicaria reduzir a dependência do petróleo, que em 2013 perfazia 46 % do PIB, 80 % das receitas do governo e 95 % das exportações do país (OECD/AfDB/UNDP, 2014b).

A quase totalidade dos bens e serviços que servem a indústria petrolífera são importados. Na verdade, tendo em conta a sua importância para a economia do país, é de salientar que a indústria emprega apenas 1 % dos trabalhadores angolanos. É importante que o país reforce a sua posição na cadeia de valor global da indústria e consiga penetrar em setores como o do metanol ou o gás natural liquefeito.

A maior parte da população (70 %) está empregue na agricultura, sendo que a atividade conta apenas como 11 % do PIB. Ainda que estando a beneficiar avultadamente de fundos estrangeiros para financiar as suas atividades agrícolas, Angola consegue apenas produzir 55 % do milho ou 5 % do trigo que necessita. Tal situação figura como resultado dos limites à concorrência e uma falta de planeamento e coordenação entre os pequenos agricultores (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Angola enfrenta também várias barreiras à implementação de iniciativas de desenvolvimento: é necessário investir em capital humano e infraestruturas (o país possui de boas estradas, aeroportos e conexões férreas e marítimas, boa rede eléctrica) por forma a melhorar as condições de vida da população e potenciar a entrada de Angola nas cadeias de valor globais. Por outro lado, os angolanos enfrentam várias dificuldades no acesso a financiamento, e ainda existem dificuldades administrativas à livre circulação de bens, serviços e trabalhadores.

Os indicadores sociais indicam que Angola tem ainda um longo caminho a percorrer para que a sociedade acompanhe o crescimento da economia e saia da situação de pobreza em que se encontra, com 26 % de desemprego e 36 % da população a viver abaixo da linha de pobreza. No orçamento anual, o governo atribui às áreas sociais um terço do orçamento total de que dispõe, mas a proteção social pode ser melhorada. A implementação de medidas desconexas leva a que 70 % dos benefícios de segurança social sejam atribuídos aos 50 % dos agregados familiares mais ricos.

Angola está no caminho certo para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em termos de mortalidade infantil e materna, embora não vá conseguir alcançar o objetivo relativo ao combate ao VIH/SIDA, malária e tuberculose. A meta de ensino primário universal não irá também ser alcançada. De entre 187 países, Angola figura em 149 no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Relatório de Desenvolvimento Humano (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Tabela 1 | Indicadores macroeconómicos

Angola

	2012	2013 (e)	2014 (p)	2015 (p)
Crescimento real do PIB	5,2	6,8	3,9	5,3
Crescimento real do PIB per capita	2,1	2	4,9	5,8
Inflação medida pelo IPC	10,3	7,7	8,0	7,8
Saldo orçamental, em % do PIB	8,7	2,4	-5	-6,9
Conta corrente, em % do PIB	9,9	5,7	4,3	4

Fonte: OECD/AfDB/UNDP (2014 b) e World Bank Group (2015); estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos.

2.2. Cabo Verde

Desde 2012, Cabo Verde tem sentido os efeitos desfavoráveis da conjuntura económica internacional, com o crescimento do PIB a passar de 4 % em 2011 para 1 % em 2013 (tabela 2).

O território em si apresenta características físicas desafiantes. Cabo Verde tem sofrido ao longo dos tempos vários períodos de secas que contribuíram para que o solo seco ficasse ainda mais afetado. Ainda assim, a agricultura é um dos principais motores de crescimento do país, que juntamente com as receitas auferidas do turismo e as remessas dos emigrantes, compõem as principais fontes de rendimento do país. É de realçar que, com uma base produtiva limitada, Cabo Verde faz, apesar disso, um uso inteligente do seu posicionamento estratégico nas cadeias de valor globais, em particular através do setor terciário de serviços (representa 70 % do PIB), nomeadamente no turismo. Os momentos de expansão e contração da economia do país estão assim dependentes dos níveis de confiança dos consumidores e dos indicadores de negócios, que irão determinar os fluxos de investimento direto estrangeiro, turismo, remessas futuras (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Sozinho, o setor do turismo representa 70 % do PIB e 90 % das exportações de Cabo Verde. Todavia, tendo em conta o seu peso na economia, o setor não contribui significativamente para a criação de empregos. A exceção é a área da construção, na qual o turismo representa 12,5 % do PIB, através do setor imobiliário e da construção de *resorts*. O setor primário, embora empregue 30 % da população (maioritariamente a população mais pobre), está em declínio. O solo para a agricultura é árido e as águas são maioritariamente exploradas por embarcações estrangeiras. Já a indústria, contando 8 % do PIB, é pequena e dispersa (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Como consequência da falta de receitas, a dívida pública de Cabo Verde passou de 69 % em 2009 para 93 % em 2013, já que os investimentos em infra-estruturas foram levados a cabo através de endividamento externo. No setor financeiro o crédito encontra-se muito limitado, o que também não contribui para o crescimento económico.

O nível de pobreza (21 % em 2009) varia dependendo da zona do país e do nível de desenvolvimento do turismo na área. Cabo Verde está em 123.º lugar no IDH e demonstra uma boa evolução no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, estando perto de alcançar a meta

da taxa de mortalidade infantil (através da implementação de uma política de vacinação estrita). Os níveis de taxa de mortalidade absoluta permanecem, no entanto, elevados. O desemprego figura como um dos maiores desafios do país com 10,7 % de desempregados em 2010 e 32,1 % de desempregados jovens em 2012 (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b). No que toca ao sistema educativo, as políticas de Cabo Verde refletem um grande investimento na alfabetização, a qual, através da disponibilização de ensino básico obrigatório, universal e grátis, se encontra em 98,1 %.

Tabela 2 | Indicadores macroeconómicos
Cabo Verde

	2012	2013 (e)	2014 (p)	2015 (p)
Crescimento real do PIB	2,5	1	3,0	3,3
Crescimento real do PIB per capita	1,7	0,1	2,2	2,4
Inflação medida pelo IPC	2,5	1,5	1,8	2
Saldo orçamental, em % do PIB	-9,8	-7,9	-7,7	-8
Conta corrente, em % do PIB	-11,7	-5,7	-10,1	-10

Fonte: OECD/AfDB/UNDP (2014 b) e Banco de Portugal (2014); estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos.

2.3. Guiné-Bissau

Após o golpe de estado de 2012, a Guiné-Bissau enfrentou um período de grande incerteza e agitação social e económica. Em 2013 a taxa de crescimento voltou a registar sinais positivos (tabela 3), principalmente devido ao crescimento das exportações e ao renovado interesse dos parceiros de desenvolvimento no país.

Porém, a Guiné-Bissau regista ainda grandes constrangimentos no processo de desenvolvimento da sua economia. A nível fiscal, grande parte dos financiamentos foi interrompida. Houve cortes no orçamento, o défice aumentou de 2,7 % em 2012 para 4,7 % do PIB em 2013 e a inflação caiu de 2,1 % para 1,0 % no mesmo período – principalmente devido à estabilidade cambial da zona do Franco CFA (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

A Guiné-Bissau é predominantemente um país rural, onde o setor primário representa 49,1 % do PIB e emprega 72,4 % da população ativa (dados de 2013). A população depende principalmente da produção de castanha de caju, fruto que gerou 11,9 % do PIB nacional em 2013 e cujo comércio e produção emprega 80 % de todos os guineenses que vivem fora da capital, Bissau. Dado o nível de dependência da economia da produção de caju, a queda do preço da castanha em 2013 aumentou o risco de pobreza e consequentemente de insegurança alimentar no país (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

De um modo geral, a Guiné-Bissau não possui os recursos financeiros, técnicos ou institucio-

nais para conseguir atingir uma integração nas cadeias de valor globais, estando o país ainda muito ligado a uma imagem de instabilidade e insegurança política (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b). No que toca ao desenvolvimento social, a Guiné-Bissau demonstra uma grande fragilidade e baixo nível de recursos governamentais para o combate à pobreza. O país tem um dos níveis mais baixos de IDH, ocupando a 177.^a posição de entre 186 países. O país está abaixo da média regional africana em termos de educação e disponibilização de serviços de saúde. O nível de pobreza era em 2012 de 48,9 % da população, sendo que o país apresenta atrasos significativos no cumprimento de praticamente todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, em particular dos objetivos relacionados com a prevalência do VIH/SIDA, tuberculose e malária.

Tabela 3 | Indicadores macroeconómicos
Guiné-Bissau

	2012	2013 (e)	2014 (p)	2015 (p)
Crescimento real do PIB	-1,5	0,3	2,8	2,6
Crescimento real do PIB per capita	-3,9	-2,1	0,4	0,3
Inflação medida pelo IPC	2,1	1	2,8	1,8
Saldo orçamental, em % do PIB	-2,7	-4,7	-3,6	-4,9
Conta corrente, em % do PIB	-9,5	-6,6	-5,8	-5,7

Fonte: OECD/AfDB/UNDP (2014 b) e Banco de Portugal (2014); estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos.

2.4. Moçambique

Moçambique foi, em 2013, uma das economias mais dinâmicas de África. Tal como em anos anteriores, o aumento da despesa pública e o investimento direto estrangeiro representam os principais motores do crescimento do país, fomentando taxas de crescimento acima dos 7 % do PIB.

Os investimentos realizados têm-se concentrado principalmente no setor extrativo, impulsionado pelas exportações de carvão. A expansão do crédito e o crescimento do rendimento nas áreas urbanas tem largamente contribuído para o desenvolvimento do setor financeiro.

Moçambique tem investido largamente em projetos de larga-escala nas áreas da construção, serviços, transportes e comunicações. Destacam-se também os projetos de larga escala nos domínios do carvão, gás natural e areias pesadas que têm sido fulcrais para o crescimento do país.

Apesar dos elevados níveis de investimento e do crescimento económico que se têm registado, as mudanças estruturais são reduzidas e o impacto na população, maioritariamente agrícola, é reduzido (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Moçambique continua a ser um dos países menos desenvolvidos do mundo. O setor agrícola, mesmo registando um crescimento de 4 % do PIB, não alcança o dinamismo das outras áreas e os megaprojetos não geram emprego suficiente para a população jovem em expansão. De 1992

a 2010, apenas 30 % do investimento direto estrangeiro foi direcionado para pequenas e médias empresas. No entanto, este investimento gerou 19 vezes mais emprego do que o capital investido em megaprojetos. Para além disso, os ganhos obtidos no PIB per capita – 44,7 % desde 2010 – estão a veicular uma procura interna limitada exclusivamente às zonas urbanas, onde vive uma parte pequena da população. A inexistência de infraestruturas em número suficiente e de abrangência nacional, bem como a necessidade de aumentar a capacitação do capital humano nacional têm limitado um desenvolvimento mais célere e sustentável de Moçambique.

No que toca à área de saúde, Moçambique está bem encaminhado para validar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio em termos de educação e mortalidade infantil e materna. No entanto, de acordo com a linha de pobreza de 1,0 USD, 60 % da população está abaixo do limiar de pobreza, ocupando o país o 178.º lugar no IDH. Por forma a responder a este nível de vulnerabilidade o governo tem aumentado os gastos com a proteção social (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Tabela 4 | Indicadores macroeconómicos
Moçambique

	2012	2013 (e)	2014 (p)	2015 (p)
Crescimento real do PIB	7,2	7	8,5	8,2
Crescimento real do PIB per capita	4,7	4,5	6,1	5,8
Inflação medida pelo IPC	2,2	4,3	5,6	5,1
Saldo orçamental, em % do PIB	-3,9	-6,9	-10,8	-11,7
Conta corrente, em % do PIB	-36	-43,4	-43	-43,1

Fonte: OECD/AfDB/UNDP (2014 b) e Banco de Portugal (2014); estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculo.

2.5. São Tomé e Príncipe

Em 2014 a economia de São Tomé e Príncipe cresceu 4,8 % (tabela 5). Em 2015 o crescimento previsto é ainda maior (5,6 %), um desenvolvimento motivado em grande parte por um aumento em investimento direto estrangeiro vindo dos principais parceiros bilaterais, Portugal, Angola e Nigéria.

Representando 60 % do PIB, a principal força motora do país é o setor de serviços, seguida da agro-pecuária (22,5 % do PIB). Dentro dos serviços, a agricultura (e mais proeminentemente o cacau) e o turismo figuram como os maiores geradores de receita para o país. A inflação diminuiu, de 7,1 % para 6 % em 2014, devido sobretudo à revisão dos preços em baixa dos bens alimentares.

O setor financeiro do país é instável e subdesenvolvido. A ajuda externa financia 93 % das despesas de capital, e com a quase totalidade dos bancos (98 %) sendo pertencentes a instituições estrangeiras, a economia é muito vulnerável a choques externos.

Embora apresente taxas de crescimento que rondam os 5 % do PIB, o crescimento em São Tomé e Príncipe não é inclusivo. No país, cerca de 40 % da população é pobre e o nível de desemprego encontra-se em 55 %. Mesmo por entre aqueles que trabalham, 40 % são empregados em regime de precariedade. Porém, em 2013, o Banco Mundial considerou o desempenho económico de São Tomé e Príncipe satisfatório, pelo que passou a denominá-lo um país de rendimento médio (OECD/AfDB/UNDP, 2014 b).

Relativamente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, os indicadores demonstram que São Tomé e Príncipe está a implementar reformas com o intuito de melhorar os índices de saúde de mortalidade e de nutrição, que afetava em 2013 25 % da população. Embora o país esteja próximo de alcançar os objetivos de igualdade de género e estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento, os valores da pobreza são elevados, com 71,3 % das mulheres e 63,4 % dos homens pobres, tal contribui para que o país ocupe a 142.^a posição no IDH. O governo tem implementado políticas de proteção social, com base em abordagens comunitárias dada a incapacidade para manter um financiamento regular e permanente aos cidadãos.

Tabela 5 | Indicadores macroeconómicos
São Tomé e Príncipe

	2012	2013 (e)	2014 (p)	2015 (p)
Crescimento real do PIB	4	4,3	4,8	5,6
Crescimento real do PIB per capita	1,3	1,7	2,3	3,2
Inflação medida pelo IPC	10,6	7,1	6,0	8,1
Saldo orçamental, em % do PIB	-10,7	-6,9	-6,2	-5,1
Conta corrente, em % do PIB	-20,5	-18,4	-14,7	-13,9

Fonte: OECD/AfDB/UNDP (2014 b) e Banco de Portugal (2014); estimativas (e) e previsões (p) com base em cálculos.

3. Tendências futuras

3.1. África

As grandes perspetivas de crescimento para África são positivas, mas incertas. O crescimento do PIB africano deverá acompanhar a dinâmica de crescimento entre os países em desenvolvimento e passar dos 3,5 % registados em 2014 para 4,6 % em 2015 e 4,9 % para 2016 (UNDESA, 2015: 2). Há no entanto, grande variabilidade dentro do continente. A Guiné Equatorial espera uma contração de 1,6 % em 2015, perfazendo já o terceiro ano consecutivo de declínio do PIB. Já a Nigéria será o país de maior desenvolvimento, figurando 6,1 % de crescimento. Este valor está no entanto fortemente dependente da extração de recursos naturais e do nível global de procura.

Os efeitos adversos da epidemia de Ébola deverão começar a ser atenuados pelas políticas de contenção postas em prática pelos governos mais afetados. Espera-se também que os países exportadores de petróleo continuem a ver o seu crescimento diminuir como consequência da queda de preços no setor. Da mesma forma, este declínio de preços irá beneficiar os países importadores da mercadoria. É ainda de realçar a persistência dos défices da balança corrente e financeira do Gana, Quênia e África do Sul (World Bank Group, 2015: 19).

No contexto global, o continente Africano encontra-se bem situado no panorama de desenvolvimento internacional. A América do Sul espera taxas de crescimento de 1,9 % e 2,8 % em 2015 e 2016, e a região da Ásia e do Pacífico, impulsionada principalmente pelas economias da China e a Índia, prevê 6,0 % de crescimento para o mesmo período (UNDESA, 2015: 8).

O crescimento do consumo privado e do investimento continuarão a ser os principais motores do crescimento do PIB em todas as cinco sub-regiões africanas. A inflação em 2015 permanecerá estável, numa média de 6,9 %, principalmente devido à moderação dos preços globais na indústria alimentar, do petróleo e importações industriais e à implementação de políticas monetárias prudentes. No entanto, as exportações líquidas continuarão a exercer uma pressão negativa no crescimento e os saldos fiscais permanecerão negativos, devido a gastos com infra-estruturas e investimento em projetos sociais. Regista-se ainda um número significativo de riscos internos e externos. A expansão das economias africanas continuará a estar muito dependente das condições financeiras globais, da instabilidade política e de choques climáticos ou epidemias (UNDESA, 2015: 8).

3.2. Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

Relativamente aos PALOP, espera-se que Angola atinja 5,3 % de crescimento do PIB em 2015, estimulado pelos avultados investimentos públicos em infra-estruturas que se têm vindo a fazer sentir no país. No entanto, é exetável que o impato económico da baixa de preços do petróleo persista e abrande o crescimento do país. Os programas de desenvolvimento social deverão beneficiar o aumento no combate à pobreza, assim como de investimentos que acelerem a diversificação da economia e reduzam a dependência do petróleo.

Cabo Verde deverá continuar a sentir o impato da escassez de financiamento no país. Está a ser desenvolvida uma nova estratégia de turismo ecológico, que poderá trazer inúmeros benefícios ao país: turismo sustentável, em benefício das populações e preservação do capital natural da região. Ao mesmo tempo, para tentar reduzir o elevado défice orçamental e endividamento, o governo está a tentar mudar a estratégia da acumulação de capital para privilegiar a melhoria das infraestruturas públicas. Ao reforçar a sua posição nas cadeias de valor globais Cabo Verde poderá também estimular uma nova exportação, a de serviços.

As perspetivas futuras para a Guiné-Bissau irão depender em grande parte da estabilidade política que se consiga alcançar no país. O desenvolvimento do setor agrícola continuará fortemente dependente dos desenvolvimentos do preço da castanha de caju. Espera-se no entanto um crescimento de 2,6 % do PIB em 2015. Espera-se que a curto prazo os dados retomem a cooperação com o país e contribuam para a melhoria das finanças públicas.

Em Moçambique, a continuação dos investimentos em megaprojetos nos setores do alumínio, energia e na produção de carvão permitirão manter as elevadas taxas de crescimento. Espera-se em 2015 que o PIB continue a crescer a 8 % ao ano. O principal desafio para Moçambique será de o de continuar a captar investimento direto estrangeiro assegurando ao mesmo tempo a sustentabilidade fiscal e a redução da dívida pública. Sendo um país de forte intensidade capitalista, Moçambique não tem conseguido contudo resultados muito positivos na criação de emprego, por forma a reduzir significativamente a pobreza, sendo este um dos principais desafios que os governa enfrenta.

Aguarda-se há muito a possibilidade de São Tomé e Príncipe se tornar um país exportador de petróleo, projeto que foi adiado, mas deverá avançar em 2018/2019. Ao mesmo tempo, com o aumento registado do investimento direto estrangeiro para o país espera-se que a economia cresça e que São Tomé e Príncipe aposte na sua inclusão nas cadeias de valor globais do cacau e o café, as suas duas principais produções.

Levando em consideração cada uma das suas particularidades, os PALOP apresentam uma perspetiva positiva no ritmo de crescimento para os próximos anos. De facto, ainda que numa perspetiva a curto-prazo, a expansão destas cinco economias parece cada vez mais desenhar uma imagem de diversidade e de adaptação aos recursos e capacidades de cada uma das regiões africanas em que se inserem.

Bibliografia

BANCO DE PORTUGAL (2014), *Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste – 2013 - 2014*, Edições Banco de Portugal, Lisboa.

OECD/AfDB/UNDP (2014), *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialisation*, Paris, OECD Publishing, Doi: <http://dx.doi.org/10.1787/aeo-2014-en>.

OECD/AfDB/UNDP (2014b), *Perspetivas económicas em África 2014, Países Africanos da CPLP*, OECD Publishing, Paris.

THE CONFERENCE BOARD (2014), *The Conference Board Global Economic Outlook 2015*, Nova Iorque, The Conference Board, Inc.

UN DESA (2015), *World Economic Situation and Prospects*, Development Policy and Analysis Division, Nova Iorque, United Nations.

WORLD BANK GROUP (2015) *Global Economic Prospects: Having Fiscal Space and Using It*. Washington, DC, World Bank. Doi: <http://dx.doi.org/10.1596/978-1-4648-0444-1>.

O atual sistema de Cooperação para o Desenvolvimento tem as suas raízes no pós-2.^a Guerra Mundial, nomeadamente na intensa atividade diplomática que se gerou em torno do Plano Marshall e da assinatura da Carta das Nações Unidas, em 1945. A decisão dos países fundadores da Organização das Nações Unidas, ao se comprometerem em utilizar os mecanismos de que dispunham para apoiar e promover o Desenvolvimento económico e social de todos os países do Mundo, ilustrou também uma preocupação com a questão da Segurança Humana.

Vários foram os vetores de natureza conjuntural que concorreram para a evolução do processo das independências nos anos 50 e 60 e o conseqüente surgimento dos diversos sistemas de Cooperação internacional daí resultantes que, introduzindo significativas alterações no mapa mundial, permitiram a celebração de um vasto conjunto de tratados de teor bilateral e multilateral nos mais variados domínios técnicos e deram início ao sistema de Ajuda e Cooperação para o Desenvolvimento.

O sistema foi evoluindo e, já nos anos 90 do século passado, os grandes tópicos das organizações internacionais, no que concerne ao tratamento destas matérias e ao estabelecimento de políticas de Cooperação para o Desenvolvimento passaram a incidir sobre dois grandes temas: *a)* o Combate à Pobreza e a *b)* Boa Governação. Ambos os temas foram posteriormente enquadrados pelo, ainda hoje vigente, princípio orientador das políticas de Desenvolvimento – os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.



Que futuro para a Cooperação no quadro da Comunidade de Países de Língua Portuguesa?

Manuel Clarote Lapão

Diretor de Cooperação, Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

1. Introdução

O atual sistema de Cooperação para o Desenvolvimento tem as suas raízes no pós-2.^a Guerra Mundial, nomeadamente na intensa atividade diplomática que se gerou em torno do Plano Marshall¹ e da assinatura da Carta das Nações Unidas, em 1945. Com efeito, apesar de limitado no tempo e na ação, o Plano Marshall continua a ser o instrumento que historicamente gerou a influência mais prolongada e decisiva na estrutura do atual sistema internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Contudo, a decisão dos países fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU), ao se comprometerem em utilizar os mecanismos de que dispunham para apoiar e promover o Desenvolvimento económico e social de todos os países do Mundo, ilustrou também uma preocupação com a questão da Segurança Humana.²

Mas se estes dois importantes momentos se podem ligar mais intimamente com a problemática e as questões do Desenvolvimento *lactu sensu*, outros dois acontecimentos históricos podem estar na essência das ações e sistemas de Cooperação tal como hoje os entendemos. Referimo-nos à Conferência de Bandung, de abril de 1955, que deu início ao “Movimento dos Países Não Alinhados” e ao conseqüente processo de descolonização e proclamação das independências dos anos 50 e 60, décadas que viriam a ser dominadas pelo tema descolonização e “(sub)Desenvolvimento”.

Vários foram os vetores de natureza conjuntural que concorreram para a evolução do processo das independências nos anos 50 e 60 e o conseqüente surgimento dos diversos sistemas de cooperação internacional daí resultantes que, introduzindo significativas alterações no mapa mundial,

1 Este Plano, que recebeu nome do seu criador, o General americano Georges Catlett Marshall, Jr., foi um esquema maciço de auxílio e Cooperação criado pelos EUA tendo em vista a recuperação económica da Europa afetada pelos efeitos da Segunda Guerra Mundial, de modo a permitir a reconstrução de setores vitais da sua economia. Do ponto de vista político, esta ação tinha como ideia mentora a estratégia americana de contenção (preconizada por George Kennan – KENNAN, 1951) face à então URSS, sendo este plano, de acordo com essa estratégia, encarado pelos americanos como um apoio promocional à criação e incentivo da atividade privada enquanto elemento capaz de promover a prosperidade e combater o comunismo. Ver também KENNEDY, 1988.

2 Sobre esta matéria a “Carta das Nações Unidas” estabelece no seu texto constitutivo uma série de princípios: “...criação de condições de estabilidade e de bem-estar que são necessárias para relações amigáveis e pacíficas entre as nações...”; “...promoção de padrões elevados de vida, de pleno emprego e condições de progresso social e económico e Desenvolvimento...”.

permitiram a celebração de um vasto conjunto de tratados de teor bilateral e multilateral nos mais variados domínios técnicos e deram início ao sistema de Ajuda e Cooperação para o Desenvolvimento.

Começam então a ser programadas e desenvolvidas ações de carácter sociocultural, técnico-económico e financeiro que, num primeiro momento, entre os estados colonizadores e os ex-colonizados e, depois, entre o Sul e o Norte em geral, tomam a forma de uma assistência física, pessoal ou de uma contribuição ou donativo³. A este exercício passou a chamar-se Cooperação, Ajuda ou Assistência para o Desenvolvimento⁴.

Com a evolução histórica dos movimentos de Cooperação ou de Assistência Internacional, surgiram também duas formas práticas de os potenciar e expressar. Surgiu a divisão entre um tipo de Cooperação Bilateral⁵ e outro Multilateral⁶.

Face ao contexto em que surgiram e à evolução que sofreram, não será, com certeza, difícil encontrar motivações políticas em toda esta atividade, pois elas assentam em bases e critérios políticos, quer sejam implícitos ou explícitos. Daqui deriva um certo pendor no modo como estes programas ainda hoje se desenvolvem, pois ao se encontrarem estribados na promoção de interesses de cariz geopolítico, geoestratégico, comercial e cultural dos diferentes doadores envolvidos, podem conduzir a uma maior ou menor incidência na bilateralização, o que impulsionará um determinado grau de ligação⁷. Nestes termos, um ato, definido na sua essência como isento e promotor de mecanismos multidimensionais de Desenvolvimento, encerra em si a possibilidade de poder assumir um pendor fortemente político.

Mas o sistema foi evoluindo e, já nos anos 90 do século passado, os grandes tópicos das organizações internacionais, no que concerne ao tratamento destas matérias e ao estabelecimento de políticas de Cooperação para o Desenvolvimento passaram a incidir sobre dois grandes temas: *a*) o Combate à Pobreza⁸ e *b*) Boa Governação. Ambos os temas foram posteriormente enquadrados pelo, ainda hoje vigente, princípio orientador das políticas de Desenvolvimento – os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Foi tomada consciência por parte dos líderes mundiais de que era necessário tomar em mãos a

3 Deve-se ter presente a existência de Estados doadores que, de acordo com as suas diferentes estratégias de política externa, concedem Ajuda internacional ou mais vulgarmente a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), e os Estados beneficiários que são os recipientes deste tipo de políticas e assistências, qualquer que seja a forma de que se revistam.

4 A Cooperação, Ajuda ou Assistência são conceitos idênticos definidos pelo conceito de APD (no sentido estrito) mais as ONG (no sentido lato). Assim, a APD + outros fluxos oficiais (OFO) + Ajudas das ONG + investimento privado = Cooperação, Ajuda ou Assistência. Ver OECD 2008.

5 Ligado ao início de um novo relacionamento entre os antigos Estados colonizadores e as suas ex-colónias, agora Estados soberanos e sujeitos de Direito Internacional. Na Cooperação bilateral, a fonte de financiamento é controlada pelo país doador, estabelecendo-se uma relação direta entre o doador e o beneficiário.

6 Intimamente relacionado com a crescente participação dos Estados nas organizações internacionais para o Desenvolvimento após 1945.

7 A definição de ligação prende-se com o facto de o Estado doador conseguir um importante valor de retorno face ao préstimo da sua Ajuda a um outro Estado ou organização internacional, sendo que no caso deste tipo de organismos, a ligação se pode medir em função do número de quadros técnicos e tecnologias que consegue “impor” no seio desse órgão. Daí, muitas destas organizações possuírem estatísticas internas onde constam os valores de retorno de cada país membro por cada unidade monetária investida no esforço orçamental e nas ações de Cooperação para o Desenvolvimento dessas instituições.

8 Em 1997, as Nações Unidas proclamaram a “Década para a Erradicação da Pobreza (1997-2006)”.

apresentação de medidas e a definição de objetivos concretos para procurar ultrapassar a situação de carência verificada desde final dos anos 60 anos, que conduziu à realização da Cimeira do Milénio, realizada, nas Nações Unidas, em Nova Iorque, entre 6 e 8 de setembro de 2000, da qual sairia o enunciado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e a consequente apresentação, pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, do “road map” tendo em vista a adoção da “Declaração do Milénio”.

O conjunto de metas acordadas pelos chefes de Estado e de Governo presentes na referida Cimeira incluem oito objetivos e dezoito metas que atualizaram e reforçaram os objetivos de Desenvolvimento internacional das Nações Unidas enunciados nas cimeiras realizadas ao longo dos anos 90.

Não obstante este enunciado contar já quase com uma década e meia desde a sua definição, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio continuam a afirmar-se como o grande marco concetual e metodológico que norteia e delimita a definição das principais políticas de Ajuda e Cooperação para o Desenvolvimento das agências bilaterais e multilaterais.

A conjuntura atual é marcada por uma crise tripla, uma crise global de governança, que, de forma mais evidente, irá afetar os Países em Desenvolvimento, tradicionalmente sujeitos de ajuda pública ao desenvolvimento. Essa crise faz-se sentir a nível financeiro, ambiental e de segurança alimentar e representa uma séria ameaça à cooperação multilateral e consequente concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Durante a última década, mas muito particularmente nos últimos cinco anos, foi possível constatar um aumento muito significativo em termos de comércio, investimento e cooperação entre os países do chamado Sul – convirá precisar que esta designação não corresponde à designação do Sul geográfico, mas sim à divisão clássica da Teoria do Subdesenvolvimento, que separava países desenvolvidos (doadores de cooperação internacional) de países em desenvolvimento, (países beneficiários de cooperação para o desenvolvimento), em função de Norte e Sul.

2. A Cooperação Norte-Sul

É hoje indiscutível o potencial que a Cooperação Sul-Sul oferece e, para essa perceção, muito tem contribuído o aumento muito significativo do comércio, investimento e cooperação entre os chamados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), com economias cada vez mais pujantes suportadas por taxas de crescimento económico elevadas. A este grupo de países juntou-se, a 14 de abril de 2011, durante a terceira cimeira dos BRIC, realizada em Sanya, na província chinesa de Hainan, a África do Sul.

Tendo por base o princípio do mútuo benefício, na cooperação Sul-Sul, não existem linhas divisórias claras entre intervenções que tenham por objeto o desenvolvimento, a condicionalidade e intervenções comerciais. Esta ação envolve montantes substanciais de financiamento e donativos bem como formação e apoio à capacitação institucional.

Não obstante, apesar da avaliação positiva que dela fazem os beneficiários e do impacto destas intervenções ser evidente, não foi possível, até ao momento, avaliar estas ações com os critérios ha-

bitualmente aplicados à Ajuda Pública ao Desenvolvimento e princípios subscritos pelo do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

Os defensores e promotores das lógicas de cooperação Sul-Sul referem, reiteradamente, que esta abordagem possibilita que as prioridades e necessidades sejam definidas e identificadas pelos beneficiários no contexto dos seus processos de desenvolvimento, o que, na ótica destes agentes, não acontece com a cooperação Norte-Sul, que utiliza uma perspetiva de resolução de um dado problema sem que tal abordagem seja encarada como uma oportunidade para o futuro. Como tal, surgem questões relativas à eficácia, apropriação e sustentabilidade da Cooperação para o Desenvolvimento.

O III e IV Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, conhecidos como Fóruns de Accra e Busan, realizados respetivamente em setembro de 2008 e 2011, renovaram o debate sobre estas matérias e fomentaram uma discussão interessante entre os principais atores destes modelos de cooperação. Entre outros aspetos foi estabelecido que será necessário que:

- se utilizem os sistemas dos países beneficiários como primeira opção quando se desenvolvem ações de ajuda ao desenvolvimento;
- a ajuda ao desenvolvimento seja mais previsível e transparente, permitindo assim aos parceiros um melhor planeamento orçamental e planeamento das suas estratégias de desenvolvimento;
- as condições das prestações de ajuda ao desenvolvimento passem a ser determinadas conjuntamente entre doadores e beneficiários em consonância com os seus planos de desenvolvimento;
- existam progressos claros no caminho da ajuda desligada;
- a fragmentação da ajuda seja reduzida através de um trabalho mais focado no diálogo entre os países e numa divisão do trabalho.

E tal debate vem crescendo de intensidade à medida que a avaliação sobre o grau de execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e a forma como estes poderão evoluir ou integrar Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no pós-2015, se vai efetuando e projetando sinais contraditórios e pouco animadores, que mais do que simplificar vem complexificando a agenda internacional. Mas afinal que futuro queremos?⁹

3. Desenvolvimento e Direitos Humanos

O tema dos Direitos Humanos parecer ser o chapéu que serve ao futuro que todos queremos e vem sendo apresentado por uma enorme variedade de observadores como o cimento que permitirá colar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no pós-2015.

Com efeito, nos últimos anos, muito se tem dito e escrito sobre a necessidade de uma maior atenção à questão dos direitos humanos e à sua plena consagração na abordagem de qualquer política de desenvolvimento. Porém, muitos académicos, políticos, comentadores e observadores, parecem ignorar um aspeto extremamente sensível e poucas vezes realçado com o ênfase necessário: a internacionalização dos direitos humanos não é um fenómeno recente das modernas teorias do

9 O documento de debate saído da Rio+20 (Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável), de julho de 2012, sobre os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ficou conhecido como “Que futuro queremos? – a nossa visão comum”.

desenvolvimento.

Antes da aprovação, em 1948, pela Assembleia Geral da ONU, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual o tema obtém uma atenção global de toda a comunidade internacional, já a Carta das Nações Unidas, assinada em 1945, anunciava a decisão dos países fundadores da ONU de se comprometerem com a utilização dos mecanismos de que dispunham para apoiar e promover o desenvolvimento económico e social de todos os países do mundo, ilustrando uma preocupação com a questão da segurança humana. Assim, o que raramente tem sido analisado ou comentado é que, após 65 anos de presença constante nas agendas internacionais, os avanços registados em termos de respeito e cumprimento dos direitos humanos estão longe de corresponder à emoção com que foram proclamados.

Ao longo de décadas foram sendo apresentados novos conceitos como “Desenvolvimento humano”, “Desenvolvimento sustentado e sustentável”, “Desenvolvimento participativo”, entre outros. Conceitos que, na sua essência são iguais nos fins e propósitos mas que, conjunturalmente, se reformulam e apresentam como novas teorias e abordagens inovadoras. Este debate vai animando as agendas internacionais e alimentando a apresentação, pelos mais variados detentores de interesse, de um conjunto de recomendações e princípios que, paulatinamente, vêm sendo introduzidos na ordem internacional. E, é assim que, como muito “boa vontade e benevolência”, se chegou à conclusão de que o respeito integral pelos direitos do Homem deve ser encarado na sua diversidade.

Entretanto, sendo já possível reconhecer que a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio será inatingível, a pobreza continua a crescer no mundo. Particularmente concentrada em cerca de 60 países, onde um contingente de mais de mil milhões de pessoas procurará sobreviver nas próximas décadas, estas nações encontram prisioneiras de várias armadilhas ligadas à pobreza como, por exemplo, conflitos (armados ou outros), má vizinhança, “maldição” da existência de recursos naturais (*Dutch disease*), localização geográfica encravada, entre outros fatores.

A nossa perplexidade e a questão que se nos coloca é: porquê apenas agora? Será que o futuro da ajuda e cooperação para o desenvolvimento, dito sustentável, estará ligado ao tema dos direitos humanos? Mas não deveria ter sido sempre assim? Não deveria a agenda internacional do desenvolvimento ter fomentado um enfoque claro nas pessoas mais pobres e não nos países mais pobres? Não serão necessários recursos humanos mais qualificados e não apenas recursos financeiros para lidar com as questões do desenvolvimento? Não será necessário atender à imperiosa urgência da superação de obstáculos e redução de vulnerabilidades?

O que é facto é que, infelizmente, milhões de pessoas nascem e morrem sem nunca saberem que são titulares de direitos humanos e, por esse facto, incapazes de apelarem aos seus governos para que cumpram com as suas obrigações e compromissos. Por outro lado, a maioria desse contingente populacional vive em situação de pobreza, fenómeno que acaba por exponenciar e contribuir para a sua vulnerabilidade à violência, aos maus tratos e ao seu silêncio a nível social, político e económico.

Os pobres não têm capacidade para alterar a sua situação, uma vez que lhes são negados os meios para essa capacidade devido à falta de liberdade política, à incapacidade para participar nos processos de tomada de decisão, à falta de segurança pessoal, à incapacidade de participar na vida da comunidade e a ameaças à equidade sustentável e intergeracional.

Como tal, em nossa opinião, as conceções de segurança humana, direitos humanos e desenvolvimento humano são coincidentes, contingentes e reforçam-se mutuamente. E, nestes termos, a pobreza que era vista apenas como relacionada com os rendimentos, é agora vista como um conceito multidimensional que deriva e está intimamente relacionado com a política, a geografia, a história, a cultura e as especificidades sociais.

Em países em desenvolvimento, a pobreza está difundida e é caracterizada por fome, escassez de terra e de recursos para subsistência, políticas redistributivas ineficientes, desemprego, analfabetismo, epidemias, falta de serviços de saúde e água potável, etc., etc. Em países desenvolvidos, a pobreza manifesta-se na forma de exclusão social, em desemprego crescente e em baixos salários. Em ambos os casos, a pobreza existe devido à falta de equidade, igualdade, segurança humana e paz.

A pobreza absoluta ou extrema indica que as pessoas são pobres em relação ao que é entendido como um padrão mínimo de necessidades. Como tal, a pobreza extrema equipara-se a uma grave limitação de liberdade e exerce sobre as suas vítimas um tipo de violência económica cujos efeitos se aproximam da violência física.

A pobreza extrema encontra-se intrinsecamente ligada à degradação da dignidade humana, pois as pessoas que não têm à sua disposição os meios para superar adversidades como a fome, a má nutrição, a doença, o analfabetismo, etc., não conseguem participar com dignidade na vida em sociedade.

A persistência de pobreza extrema constitui uma violação de direitos humanos, na medida em que as condições que permitem que ela persiste podem ser consideradas evitáveis. Tal não significa que o sistema atual seja a causa da pobreza extrema mas sim que a forma como o sistema foi desenhado não consegue prevenir que a pobreza extrema exista nem consegue proteger a dignidade humana de todos.

Baseado nos movimentos das pessoas e no trabalho das ONG e agências de ajuda humanitária existe um consenso emergente, que, para o desenvolvimento atingir os pobres, necessitam de ser dados alguns passos fundamentais que envolvem reformas agrárias, propriedade e controlo dos meios de subsistência e recursos pelos pobres, instrução e educação, saúde, habitação e nutrição.

No seu papel de agente promotora de concertação político-diplomática e do desenvolvimento da cooperação intercomunitária, em áreas transversais e atinentes ao processo de desenvolvimento da Comunidade e dos seus estados membros, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tem procurado fortalecer o seu acompanhamento e intervenção no domínio da educação para a cidadania e desenvolvimento e direitos humanos, com a adoção e financiamento de projetos ou associação institucional a iniciativas que promovam estas dimensões numa lógica de reforço de capacidades e apropriação de novas metodologias.

4. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e o poder funcional para o futuro

Se os países se unem, desde logo, por afinidades linguísticas e culturais, nada de mais natural que os Países de Língua Portuguesa se unissem num projeto comum – para a defesa da língua,

desde logo, e, gradualmente, para cooperarem aos mais diversos níveis. Se estranheza pode haver quanto à criação da CPLP, decorrerá somente do facto de ter nascido tão tarde. A criação da CPLP foi, portanto, uma inevitabilidade histórica.

No dia 17 de julho de 1996 nasce, então, a CPLP e, desde essa data, que de forma coerente e consequente, se vem assistindo ao reforço dos laços entre os estados membros que constituem, nas palavras do filósofo Agostinho da Silva, uma “placa linguística de povos de língua portuguesa – semelhante às placas que constituem o planeta e que jogam entre si a base da criação de uma comunidade”.

Se bem que a CPLP esteja ainda aquém do sonho de Agostinho da Silva – pois não é ainda uma verdadeira comunidade lusófona – nem por isso deixa de ser um projeto em que os seus estados membros devam continuar a apostar enquanto desígnio estratégico.

A caminho dos seus 20 anos, que se celebrarão em 2016, a CPLP deve continuar a fortalecer-se, numa perspetiva de baixo para cima, ao nível da sociedade civil, promovendo o sentido de uma cidadania lusófona e reforçando os laços culturais, sociais, económicos, políticos e de cooperação que, mais do que juntar, unem, por concertação e cooperação os nossos Estados.

A Declaração constitutiva da CPLP retoma o sonho inicial e partindo de “valores perenes” como a Paz, Democracia e Estado de Direito, Direitos Humanos, Desenvolvimento e Justiça Social, estabelece uma preocupação com o “futuro coletivo dos seus Países”, comprometendo-se a reforçar os laços de solidariedade e de cooperação que os unem, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos seus Povos e para a afirmação e divulgação cada vez maiores da Língua Portuguesa.

Mas o que representa hoje esta organização e qual o seu poder funcional no contexto das Relações Internacionais?

A este propósito, considera a teoria que o poder funcional está frequentemente na posse dos pequenos estados e que se traduz pela detenção de uma situação geográfica estratégica, acesso a fontes de minerais raros e fontes de energia como o petróleo, elementos que são indispensáveis ao funcionamento dos sistemas internacionais e que, portanto, também dão aos seus detentores a capacidade de “disfuncionar” tais sistemas.

E como pode a cooperação em contexto da CPLP contribuir para tal desiderato?

O vigor evidenciado pelo pilar da Cooperação que, no último biénio, alargou o leque das suas intervenções e se harmonizou de forma crescente com as prioridades de desenvolvimento dos estados membros, dando assim cumprimento à Declaração Constitutiva da CPLP. Tal dinamismo é evidenciado pela realização de 15 reuniões ministeriais setoriais em diferentes domínios de intervenção.

A opção da CPLP em atuar com base em Planos Estratégicos de Cooperação Setorial em domínios altamente relevantes para o processo de desenvolvimento sustentável da Comunidade, de que as áreas da Saúde, do Ambiente, dos Oceanos e da Segurança Alimentar e Nutricional são apenas escassos exemplos, permitiu consolidar a imagem de uma CPLP moderna, credível e procurada de forma crescente como parceiro internacional.

Daqui têm resultado ganhos, ainda não completamente explorados, que podem ser potenciados para uma afirmação decisiva do potencial geopolítico e geoestratégico da Comunidade.

A título meramente ilustrativo, refira-se o caso da intervenção da CPLP na área da Saúde e Segurança Alimentar e Nutricional, setores em que a organização é apresentada por instituições como o Banco Mundial e a FAO como um exemplo de boas práticas e com capacidade progressiva de influência da agenda internacional.

As novas áreas de cooperação para o futuro vão, também, seguramente, conferir à CPLP um reforço do seu dinamismo e capacidade de influência das agendas nacionais e internacionais dos próximos anos.

O potencial de cooperação inerente a setores como a Energia, os Oceanos, a Juventude, os Direitos Humanos, a Educação para a Cidadania e o Desenvolvimento e a Segurança Alimentar e Nutricional, aliados a práticas inovadoras de cooperação triangular, se corretamente enquadrados e observados permitirão conferir à CPLP a dimensão de ator multilateral que todos ambicionamos.

Porém, em todo este quadro, existe um desafio incontornável! A CPLP terá que continuar a apostar, de forma empenhada e comprometida, num esforço de capacitação institucional e valorização do seu potencial humano. Só assim será possível dar substância aos desafios que nos interpelam a olhar para o futuro.

A temática ligada ao trabalho e aos assuntos sociais poderá contribuir para esse fim.

Para tanto, bastará analisar, embora que brevemente, algumas das linhas de atuação da CPLP nestes setores:

- Trabalho Infantil.
- Centro de Informação e Intercâmbio sobre Extensão da Proteção Social (CIPS).
- Inspeção do trabalho e Regulação dos mercados de trabalho.
- Segurança, Saúde e Higiene no Trabalho.
- Acordo Multilateral de Segurança Social.

E tais temáticas têm produzido resultados muito interessantes:

- A ratificação por todos os estados membros da CPLP, da Convenção n.º 182 da OIT sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil e a quase plena ratificação da Convenção n.º 138 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre a Idade Mínima de Admissão ao Emprego;

- A aprovação (pela XI Reunião dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP, realizada em março de 2011, em Luanda) de uma Resolução sobre a Prevenção e a Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil na CPLP;

- A associação da CPLP à OIT, desde 2011, no contexto do Dia Mundial contra o Trabalho Infantil através da produção, em língua portuguesa, de um spot televisivo e outros materiais formativos difundidos em toda a CPLP, bem como a produção de um importante documentário sobre o trabalho infantil no contexto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP);

- A participação nos Encontros sub-regionais tripartidos;
- Criação de sinergias entre políticas públicas de proteção social, emprego e desenvolvimento no quadro da Agenda do Trabalho Decente/Trabalho Digno da OIT;

- Promoção da adoção de iniciativas e políticas públicas voltadas para a construção de sistemas de proteção social amplos;

- Acordo Multilateral de Providência Social da CPLP, que promoverá a ampliação da cobertura de proteção social ao trabalhador migrante no espaço da Comunidade.

Tendo presente as matérias sob as quais vimos trabalhando estamos convencidos que os mesmos possuem instrumentos concretos e efetivos para incrementar os níveis de desenvolvimento humano dos nossos estados membros. Mas a identificação e implementação destes programas no contexto da CPLP requerem a participação concertada, ativa e empenhada de todos os detentores de interesse envolvidos no processo para que estas dimensões possam ser devidamente apropriadas, numa lógica de sustentabilidade futura e de desenvolvimento da nossa Comunidade.

Para tornar estes temas sustentáveis, a CPLP deverá promover uma visão de conjunto que possibilite a adoção de ações e políticas sociais integradas e complementares, vinculando temas como por exemplo a educação para o desenvolvimento e cidadania, a saúde pública e o trabalho infantil. Assim, seria interessante explorar oportunidades que permitam:

- Abordar os temas numa dimensão transversal, promovendo a coordenação e a complementaridade destes itens com outras políticas setoriais e outros atores internacionais;
- A CPLP dispõe de um Fórum da Sociedade Civil, da Confederação Empresarial da CPLP e de uma Confederação Sindical e, portanto, poderá promover o papel institucional do diálogo social entre os Governos e os parceiros sociais, explorando as sinergias que daí possam resultar;
- Fomentar o trabalho em rede, promovendo o diálogo e articulação entre os Pontos Focais da CPLP nas áreas de cooperação acima enunciadas e os órgãos coordenadores e superiores da CPLP e OIT.

Estamos certos que a cooperação em curso contribuirá de forma impressionante para afirmar a vontade política dos estados membros da CPLP em reforçar os laços de solidariedade que os unem, com base na defesa dos princípios da Paz, Democracia, Estado de Direito, Direitos Humanos e Justiça Social.

Todavia, o potencial futuro da cooperação da CPLP estende-se, igualmente, a outros setores, já presentes no quadro de cooperação da CPLP, mas cuja dimensão e capacidade futura de influenciar a agenda comunitária não está ainda plenamente concretizada. Falamos dos setores da Juventude, Mares ou Oceanos, Sociedade Civil e participação social, Recursos Energéticos e Direitos Humanos.

Abordaremos aqui apenas aqueles que possuem ligações óbvias ao tema do trabalho e assuntos sociais.

Desde logo, convirá realçar que se trata de setores, à semelhança de outros já plenamente consagrados na agenda comunitária de cooperação, como é o caso da saúde, onde a transversalidade é óbvia e onde o interesse e capacidade de intervenção multilateral da CPLP se poderá fazer em paralelo com a preservação dos necessários interesses estratégicos bilaterais e em complemento daquilo que é já realizado por outros atores de cariz multilateral e de que os nossos estados membros já beneficiam. Aliás, na linha de orientação aprovada pela Visão Estratégica de Cooperação da CPLP pós-Bissau¹⁰.

Em todas estas dimensões se deverá ter presente a capacidade de trabalho, já instalada, de funcionamento em rede (através de Pontos Focais Setoriais), permitindo o estabelecimento e alargamento de parcerias com os mais diversos parceiros de desenvolvimento.

10 Consultar em:

http://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/Pontos_Focais/XIX_Praia_Jun09/CooperacaoCPLP_posBissau_XIXREPF_OC.pdf

No quadro da juventude, é preciso reconhecer que o mundo de hoje coloca grandes desafios às gerações mais jovens e às gerações vindouras. Em todo o mundo assistimos ao aumento das desigualdades entre ricos e pobres, com particular incidência sobre as populações mais jovens, arrastando para a exclusão e a pobreza, uma percentagem elevada de jovens. Face a esta realidade cabe aos jovens um papel determinante na identificação de constrangimentos ao pleno exercício do seu papel e na procura de soluções que alterem esta realidade.

Numa lógica de desenvolvimento sustentável, porque os jovens de hoje serão os líderes de amanhã, a CPLP deverá virar a sua atenção para este estrato populacional, com atuações dedicadas e com o envolvimento dos próprios nas soluções que venham a ser formatadas para o futuro da Comunidade.

No contexto da CPLP, a Juventude tem sido uma área à qual vem sendo dedicada uma atenção especial em termos de cooperação, tendo já sido efetuadas sete Conferências de Ministros responsáveis pela Juventude da CPLP, criado o Fórum da Juventude da CPLP, aprovado o Plano Estratégico da Juventude da CPLP e iniciado o debate para a aprovação de uma Carta da Juventude da CPLP. Como tal, os jovens da CPLP têm estado muito ativos na construção das políticas de juventude da Comunidade. Foram os jovens que conceberam e propuseram o já aludido Plano Estratégico.

Reconhecer a importância dos jovens, significa, entre outras coisas, abrir a porta ao potencial de energia e conhecimento que podem aportar à Comunidade, como por exemplo as possibilidades de fomento do empreendedorismo jovem à luz do desenvolvimento da Cooperação Económica e Empresarial que se encontra nas prioridades da agenda da Comunidade. A CPLP, enquanto instituição, deverá fortalecer o papel institucional da juventude, criar o ambiente propício para a sua realização e fortalecer os instrumentos institucionais que permitam a fruição dos seus direitos.

Entre outros aspetos que se poderão considerar, deverão ser tidas em linha de conta a partilha de boas práticas em termos de políticas de juventude entre os estados membros da CPLP, nomeadamente no que tange à coordenação do trabalho juvenil global em domínios como:

- Políticas de emprego e habitação;
- Empreendedorismo jovem;
- Participação dos jovens nos processos de tomada de decisão;
- Desenvolvimento e reconhecimento do trabalho juvenil na vida democrática;
- Formação, capacitação e desenvolvimento de competências;
- Direitos dos jovens, educação para os Direitos Humanos, cooperação inter-regional e internacional e cidadania global.

No domínio da Sociedade Civil e Participação Social os parceiros sociais e, em particular os sindicatos, desempenham, cada vez mais, um papel essencial no que se refere ao fortalecimento desta componente em contexto CPLP.

A CPLP vem desenvolvendo bases de diálogo com a Confederação Empresarial da CPLP e com a Confederação Sindical dos Países de Língua Portuguesa para a obtenção de uma plataforma multilateral de diálogo e entendimento para a previsível entrada em vigor de um Conselho Económico e Social da CPLP, cujo âmbito de intervenção se enquadra nos princípios estatutários da CPLP, com particular destaque para a promoção da cooperação e diálogo no âmbito das políticas económicas e sociais.

Também na área social, existem progressos muito significativos a reportar, uma vez que a CPLP vem promovendo a adoção de iniciativas e políticas públicas voltadas para a construção de sistemas de proteção social amplos que afirmem o compromisso dos Governos com o pleno atendimento das necessidades básicas das suas sociedades em matéria de segurança social. Como tal, espera-se a aprovação, em breve, de um Acordo Multilateral de Proteção Social da CPLP.

Tendo já dedicado um capítulo ao tema dos Direitos Humanos, referiríamos aqui a oportunidade da CPLP poder reforçar o seu papel enquanto ator de cooperação internacional na proteção e promoção dos direitos humanos, reconhecendo que só assim será possível a plena e universal realização dos mesmos, bem como a importância das práticas de boa-governança e de transparência como elementos fundamentais no processo de fortalecimento da cidadania, das instituições e dos princípios democráticos. Para tanto, urge reforçar, tal como se apela na Resolução sobre a Promoção e Proteção de Direitos Humanos na CPLP, aprovada pela XVIII Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, de julho de 2013, a cooperação com o Sistema das Nações Unidas e outros parceiros internacionais.

Para trabalhar as dimensões acima, a CPLP possui 3 vetores importantes que convém considerar:

- O potencial da adoção de modelos de cooperação Sul/Sul e Norte/Sul/Sul, hoje conhecidos como cooperação trilateral.

- A capacidade de trabalho em rede (e através de Pontos Focais Setoriais). A CPLP possui várias redes temáticas constituídas nos domínios da Saúde e Segurança alimentar, por exemplo, e existem, também, várias instituições de cúpula de cariz setorial como:

- Assembleia Parlamentar da CPLP.
- Confederação Empresarial da CPLP.
- Confederação Sindical de Língua Portuguesa.
- Fórum dos Municípios da CPLP (FORAL).
- Fórum da Juventude da CPLP.
- Fórum da Sociedade Civil.
- Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP).
- União dos Advogados de Língua Portuguesa (UALP).

- O facto de parte das áreas técnicas mencionadas contar com Programas Estratégicos de Cooperação Setorial, tal como recomendado pela Visão Estratégica de Cooperação da CPLP, aprovada em 2009, evitando a dispersão e promovendo a harmonização e coordenação com os programas de cooperação bilateral e multilateral dos estados membros e outros parceiros de desenvolvimento.

Apesar dos enunciados anteriores, algumas ameaças se colocam a esta Comunidade, impedindo-a de poder exercer um poder funcional que poderia ser mais ativo e reconhecido no plano das relações internacionais.

Curiosamente, iremos considerar na nossa análise ameaças internas à organização e não outras derivadas do meio em que se insere e relaciona. São elas as seguintes:

- A afirmação de uma vontade política mais declarada e afirmativa por parte dos estados-membros no processo de crescimento e consolidação do projeto CPLP. Para que tal possa acontecer, muito contribui, por exemplo:

— o conjunto das diferentes prioridades internacionais, por vezes antagónicas, dos estados-membros que compõem a CPLP, nomeadamente no quadro dos compromissos assumidos noutros contextos;

— o mecanismo da decisão por consenso que, apesar de não significar unanimidade e procurar indicar que todos os estados-membros são iguais entre si, impede avanços mais substanciais em alguns dossiês, e

— as pouco significativas contribuições regulares para o funcionamento do órgão executivo da organização e o não cumprimento das mesmas por parte de alguns EM, quando comparadas com entidades de dimensão e potencial equivalente.

- A não identificação da CPLP e do seu papel pelos seus cidadãos e pelos parceiros internacionais, projetando um défice de conhecimento mútuo das diferentes realidades da CPLP pelos seus cidadãos e até por boa parte dos seus líderes políticos e o olhar desconfiado sobre a CPLP de alguns atores internacionais que lhe apontam a falta de credibilidade e capacidade organizativa.

Não obstante, a análise efetuada e apesar das ameaças acima, pensamos ser justo e adequado concluir que a CPLP dispõe de potencial para poder exercer o seu poder funcional no futuro, posicionando-se como um parceiro de relações internacionais muito válido, de enorme capacidade, competente e a tomar em devida linha de conta nos próximos 20 anos.

Bibliografia

KENNAN, George F. (1951), *America and the Russian Future*. Washington: *Foreign Affairs periodical review*, Reprinted by in 1990, Council of Foreign Relations.

KENNEDY, Paul (1988), *A Ascensão e Queda das Grandes Potências*, vol. II, Publicações Europa-América, Lisboa.

OCDE/CAD (2008), *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*, in DAC Guidelines and Reference Series, OCDE, Paris.



O papel de África no mundo mudou muito nos últimos 50 anos. Do entusiasmo existente no momento das independências, passou-se para décadas de afro-pessimismo. Hoje em dia existe um claro otimismo à volta das potencialidades de África, que se explica pelas potencialidades económicas do continente, pelas transformações em curso e pelo crescimento das suas economias.

O desenvolvimento africano tem, no entanto, que enfrentar diversos desafios de modo a continuar no caminho do crescimento económico e estabilidade política. Os principais desafios têm a ver com: situação económica; situação securitária; situação ambiental; situação demográfica; redução da pobreza; apoio internacional; a questão das fronteiras e a aposta na integração regional.

Face a estes desafios, não são só os países africanos que se têm que adaptar, também a comunidade internacional o terá que fazer. Isto implica que o modelo de cooperação internacional até agora praticado em África terá que se ajustar às novas realidades. Portugal já iniciou essa adaptação, aprovando um novo documento enquadrador da sua cooperação, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.

Os desafios de África no séc. XXI: O Papel da Cooperação Internacional

Luís Castelo Branco

Doutorado pelo ISCTE em Estudos Africanos

Mestre pelo ISEG em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Professor Auxiliar – Universidade Lusíada

Adjunto do Secretário de Estados dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

1. Introdução – África no século XXI

Os últimos 50 anos em África ficaram marcados por imagens muito díspares sobre a evolução do continente. Se, por um lado, os processos das independências abriram uma época de grande entusiasmo e otimismo em relação ao futuro, por outro, as décadas seguintes deram uma imagem de um continente falhado.

Os primeiros anos de independência não foram fáceis, tendo ficado marcados por conflitos armados e por escolhas económicas erradas ou mal executadas, contribuindo, tudo, para uma imagem negativa de África.

Mas, esta imagem é injusta por dois motivos. Por um lado, África não pode ser encarada como uma realidade homogénea e, por outro, porque não se pode esquecer que houve aspetos positivos ao longo destes 50 anos, nomeadamente ao nível do desenvolvimento social.

Porém, a imagem negativa que o continente acarretava, foi-se esbatendo com o fim do conflito bipolar e com o advento do novo século. O fim do conflito bipolar permitiu a resolução de conflitos, como o do *apartheid*, que pareciam irresolúveis.

Hoje em dia, África está associada a uma nova era de otimismo, fruto das transformações que os países têm promovido e do forte crescimento das suas economias¹, dando esperança àquilo que Nelson Mandela apelidou de Renascimento Africano², renovando a ideia de que o século XXI será o momento de afirmação de África.

Mas, se há condições para que o futuro seja encarado com otimismo pelos africanos, esse mesmo futuro tem desafios que importa enfrentar.

1 Ver, por exemplo, as conclusões do debate sobre África e os Desafios do Século XXI, realizado no âmbito da XIII Assembleia Geral do Conselho para o Desenvolvimento da Pesquisa em Ciências Sociais em África (CODESRIA), Rabat (Marrocos), 5/9 dezembro 2011. <http://www.codesria.org/spip.php?article1321&lang=pt>

2 O conceito de Renascimento Africano implica uma aposta no desenvolvimento económico do continente apoiado em sistemas políticos democráticos, apoio à ideia de unidade africana e o reforço do papel de África no mundo. Report by Nelson Mandela to the 50th National Conference of the African National Congress (ANC), 16/12/1997. http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1997/971216_ancd.ht.

2. Os desafios de África no novo século

2.1. Situação económica

A crise financeira e económica global de 2008/2009 interrompeu um período de grande crescimento, com o Produto Interno Bruto africano a passar de uma taxa de crescimento anual de cerca de 6 % nos anos anteriores à crise, para 3,1 %, em 2009. Desde então, o ambiente económico africano melhorou significativamente, e as expectativas têm sido globalmente favoráveis, devido, sobretudo, ao aumento dos preços das matérias-primas e das exportações.

As perspetivas económicas para África nos próximos anos são muito positivas. Para 2014 prevê-se um crescimento anual de 6 % e um investimento direto estrangeiro na ordem dos 40 mil milhões de USD. De acordo com a ONU, o crescimento económico africano em 2014 e 2015 será, à exceção da China, o maior do mundo³.

Para além dos grandes indicadores macroeconómicos que comprovam a melhoria da situação do Continente, há toda uma outra série de indicadores setoriais que reforçam essa convicção. A taxa de penetração de telemóveis passou de 2 % em 2000 para 60 % em 2011. Em 2017, prevê-se que 257 milhões de africanos terão um rendimento disponível para comprar bens supérfluos. A taxa de penetração da internet é hoje de 16 %, mas em 2025 será de 50 %, abrangendo cerca de 600 milhões de utilizadores.

O setor bancário africano está a ganhar força. Refira-se, a título de exemplo, que os bancos marroquinos já suplantaram, em volume de transações, os bancos franceses na África francófona. Paralelamente, estão em marcha a introdução de reformas políticas e económicas com vista a fixar as poupanças geradas em África, evitando-se, assim, a sua fuga para o exterior.

Apesar deste crescimento económico, muito superior ao de outras regiões do mundo, o continente africano continua a ter que enfrentar a necessidade de reduzir a incidência da pobreza e travar o desemprego e o aumento das desigualdades nalguns países.

A solução para um crescimento mais harmonioso, e que conjugue a vertente económica com a redução da pobreza e um aumento do desenvolvimento humano, passa por várias etapas, começando pela criação de condições para essa transformação, nomeadamente nas áreas das infraestruturas, na educação e na criação de mercados maiores e mais competitivos.

Por outro lado, as autoridades devem também apostar numa gestão mais sustentável e transparente dos recursos naturais, criando um sistema fiscal mais equilibrado e eficaz, lançando os mecanismos apropriados para incentivar e acelerar a diversificação das fontes de crescimento.

2.2. Situação demográfica

De acordo com o estudo *Africa Vision 2050*⁴, apresentado, em 2010, pelo Banco Africano de Desenvolvimento, a população africana deverá mais do que duplicar num futuro próximo, atingin-

3 Tim Wall (2014): As it Plains its Own Future, Africa Engages with the World, in Africa Renewal, United Nations Department of Public Information, April, p.5.

4 African Development Bank (2010): Africa Strategic Vision 2050. <http://www.afdb.org>

do os 2,2 mil milhões de pessoas em 2050. O estudo afirma que os países africanos terão, apesar das doenças como malária e VIH/SIDA, bem como a persistência dos conflitos, aumentos consideráveis de população, especialmente nos meios urbanos.

Apesar dos desafios que este crescimento populacional coloca, a verdade é que África passará a ser o segundo continente mais populoso, o que fará aumentar a sua importância a nível mundial. Esta força demográfica, bem utilizada, pode ser uma enorme mais-valia para o crescimento africano, ao que acresce o valor, até agora negligenciado, que a diáspora africana pode representar. A manter-se este ritmo de crescimento, em 2040, África terá mais população ativa que a China ou a Índia.

No entanto, este mesmo crescimento, se não for acompanhado de melhorias para as populações, poderá ser um sério problema para os países africanos. Foi, precisamente, a falta de perspetivas, um dos motivos que esteve na origem, em 2010, das revoltas da chamada primavera árabe no Norte de África. Uma população muito jovem sem perspetivas futuras é também um profícuo campo de recrutamento para organizações extremistas.

Um dos principais desafios é a necessidade de se ter que criar empregos para a juventude. Só em 2013 entraram no mercado de trabalho mais 14 milhões de pessoas. Em 2030 o número ascenderá a 21 milhões⁵. O sector privado tem vindo a criar empregos, mas não em número suficiente. É necessário que haja o cuidado de se criar empregos na economia rural, não só para aproveitar os recursos naturais, como também para fixar as populações e evitar, ainda mais, a sobrelocação das cidades africanas.

Outro problema, associado à falta de oportunidades de trabalho, para a população tem a ver com a permanente fuga de cérebros africanos⁶, especialmente visível em áreas como a da saúde. Esta fuga representa um duplo prejuízo para África, porque não só perde população formada, como também perde o investimento feito nela.

2.3. Situação securitária

O início do século XXI confirmou a tendência, já anunciada, do alastramento dos sistemas de conflitos integrados. Exemplos disso são os conflitos do Darfur/Sudão/Sudão do Sul/República Centro-Africana; Etiópia/Eritreia/Somália/Norte do Quênia; região dos Grandes Lagos (RDC/Ruanda/Burundi/Uganda), os quais representam uma ameaça acrescida. Por outro lado, África continua a ter uma história de conflitualidade que importa enfrentar. Das quinze missões da ONU em curso em 2013, oito eram em África, as quais absorviam 78 % dos capacetes azuis em ação.

Também há a registar uma crescente proliferação de atores não-estatais que ameaçam vários estados através de ações terroristas. Exemplo disso são os casos do movimento Seleka na República Centro-Africana, do movimento islâmico Boko Haram na Nigéria ou do Exército de Libertação do Senhor no Uganda. Estes movimentos financiam-se ou através de apoios externos ou através da

5 Haroon Borhat (2014), The Post-2015 Development Agenda: What are the priorities for Africa?, in Foresight Africa, Top Priorities for the Continent in 2014, p.17.

6 Wachira Kigotho (2013), Migration and brain drain from Africa acute, in University World News, 11/10. <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20131011121316706>.

exploração de matérias-primas existentes nas suas áreas de atuação, que, por vezes, extravasam as fronteiras de um estado, ou através de apoios internacionais.

À semelhança do que já ocorria no Golfo de Áden, a zona do Golfo da Guiné tem assistido ao aumento dos casos de pirataria marítima. Este fenómeno, difícil de enfrentar sem o apoio internacional, traz consequências graves para a região. Em primeiro lugar, estes ataques põem em causa as rotas comerciais, nomeadamente o transporte de petróleo e gás natural. Em segundo lugar, ameaçam a estabilidade de vários países que não têm capacidade de defesa marítima, como é o caso, por exemplo, de São Tomé e Príncipe. Finalmente há sérias probabilidades que a pirataria marítima possa evoluir igualmente para uma pirataria terrestre.

O fenómeno terrorista em África tem crescido nos últimos anos e a sua resolução passa, em primeiro lugar, pelo reconhecimento das causas sociais que estão por detrás da sua existência. Em segundo lugar, é necessário uma aposta clara em desenvolvimento sustentável e inclusivo de modo a retirar apoios aos movimentos terroristas.

Mas, se assistimos a uma crescente complexidade e capacidade de atuação destes atores e das suas ameaças, também os estados africanos têm sabido dar passos, embora ainda tímidos, no sentido da criação de mecanismos regionais e continentais destinados a fazer face a este tipo de ameaças. A União Africana criou um mecanismo para enfrentar as situações de conflito no continente, o African Standby Force, o qual consiste em ter brigadas militares nas cinco regiões do continente. Estas brigadas, apesar de oficialmente criadas, continuam a enfrentar várias fragilidades, nomeadamente ao nível do financiamento.

2.4. Situação ambiental

África é o continente que menos contribui para as alterações climáticas, mas o que mais sofre. Em 2013, 70 % das maiores secas a nível mundial aconteceram em África, atingindo países, como Angola, Quênia, Somália, Sudão, Chade e Etiópia. No outro extremo, chuvas torrenciais também atingiram fortemente alguns países africanos, nomeadamente, a África do Sul, o Botswana, Moçambique e o Zimbábwe.

Em relação a África, prevê-se que, até 2020, entre 75 e 250 milhões de pessoas estejam expostas à escassez de água, devido às mudanças climáticas. Importa referir que muitos países africanos, cuja agricultura depende do estado do clima, verão a sua produtividade agrícola reduzida em 50 %.

A posição defendida por África durante a Cimeira do Ambiente de Copenhaga (2010) foi a de que as alterações climáticas não eram um problema causado pelos africanos. Além disso, não é reconhecido, nem é levado em consideração a capacidade do continente africano de ajudar no combate às alterações climáticas. Por exemplo, graças à cobertura florestal e à rica superfície do solo encontradas em muitos países, o continente africano é responsável pela absorção de 20 % do carbono a nível mundial. África tem que enfrentar o duplo desafio, o qual implica a adaptação às alterações climáticas com recursos limitados, mas sem comprometer o seu crescimento económico e o seu desenvolvimento.

Os custos da mitigação e adaptação às alterações climáticas exigem recursos financeiros subs-

tanciais, que estão muito para além das capacidades do continente africano. O Acordo de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas, incorporou a mobilização de novos recursos para os países em desenvolvimento, na ordem dos 30 mil milhões de USD para o período 2010-2012, com o objetivo de apoiar medidas de mitigação, adaptação e transferência de tecnologia. Apesar da assunção destes compromissos, e passados dois anos, muito ficou por cumprir.

2.5. Redução da pobreza

Relativamente à questão da redução da pobreza, a comunidade internacional definiu, na Declaração do Milénio adotada em 2000, como objetivo central a erradicação da pobreza extrema e da fome. Especificamente para estes objetivos foram traçadas duas metas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio para o período entre 1990 e 2015, reduzir para metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 USD por dia e reduzir para metade o número de pessoas afetadas pela fome.

Apesar de África ter progredido na redução da pobreza, nos últimos 10 anos houve uma diminuição da pobreza dos 58 % para os 48 %, o continente tem registado, neste domínio, uma taxa de redução inferior relativamente a outras regiões em desenvolvimento, o que se deve a três fatores principais.

Em primeiro lugar, os elevados níveis de crescimento económico em África apenas se têm registado desde 2000, pelo que as taxas médias de crescimento desde os anos 1990 não foram suficientemente elevadas para terem um impacto substancial na redução da pobreza.

Em segundo lugar, o crescimento em África não tem sido suficientemente elevado nos setores onde a população pobre reside ou trabalha. Apesar de esta situação ter melhorado em vários países, o crescimento africano resulta, normalmente, de setores que têm uma fraca ligação com o resto da economia, não tendo por isso um impacto significativo na criação de emprego e na redução da pobreza.

Em terceiro lugar, a desigualdade relativamente elevada em África demonstra que o crescimento tem beneficiado apenas uma pequena parte da população. Desta forma, as políticas de redução da pobreza necessitam de combinar um crescimento económico elevado com a redução da desigualdade, assegurando ao mesmo tempo que os setores de crescimento económico tenham uma abrangência maior.

2.6. O apoio internacional

A crise internacional de 2008/2009 fez com que os fluxos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento prometidos não fossem cumpridos. As metas estabelecidas internacionalmente de se atribuir de 0,7 % do Rendimento Nacional Bruto (RNB) à Ajuda Pública ao Desenvolvimento até 2015 não serão, obviamente, cumpridas. A União Europeia, enquanto principal contribuinte para ajuda ao desenvolvimento, 57 % do total, também ficou aquém do seu compromisso intermédio, ou seja, de

aplicar 0,56 % do seu RNB até 2010, ficando a 15 mil milhões de euros de distância deste objetivo.

Para garantir o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, continua a ser essencial o apoio dos países desenvolvidos através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Porém, a crise que afetou os países europeus, teve, inevitavelmente, repercussões nos montantes de ajuda concedida, com vários países a anunciarem a diminuição das suas contribuições, como foi o caso da Espanha que reduziu, só em 2012, a sua ajuda internacional em 600 milhões de USD.

O não aumento dos fluxos Ajuda Pública ao Desenvolvimento também foi acompanhado por uma reorientação das estratégias de vários doadores, os quais, com o intuito de racionalizarem os seus recursos, por pressão muitas vezes das suas opiniões públicas, se estão a retirar de alguns países. Embora os argumentos possam ter sido vários, as consequências foram as mesmas, ou seja, a diminuição do apoio internacional.

A diminuição dos apoios internacionais para o desenvolvimento agravou a situação dos países considerados órfãos da ajuda internacional, os quais foram ainda mais castigados. Na maior parte dos casos, estes estados órfãos da cooperação internacional são, igualmente, estados frágeis, onde o Estado não consegue assegurar as suas obrigações mínimas, abrindo espaço para que o seu território seja utilizado para diversas atividades ilícitas. Para só citar algumas das mais conhecidas, veja o caso do narcotráfico na Guiné-Bissau ou da pirataria na Somália.

2.7. A questão das fronteiras em África

A África tem cerca de 50 mil kms de linhas de fronteiras, na sua grande maioria surgidas após a Conferência de Berlim de 1884/1885, momento em que os europeus procederam à partilha do continente de acordo com os seus interesses. Nesse sentido, os atuais estados africanos são, basicamente, criações coloniais transformadas em estados independentes.

Os diferendos territoriais têm sido uma das principais causas de conflitos em África. Numa tentativa de minorar os efeitos desta situação, herdada e não desejada, a Organização de Unidade Africana declarou em julho de 1964, o princípio da intangibilidade das fronteiras africanas, com o objetivo de evitar a conflitualidade, o que significava que o continente africano independente manteria as fronteiras herdadas da colonização.

Para além dos casos bem conhecidos de alterações de fronteiras, como foi a criação da Eritreia em 1993 ou do Sudão do Sul em 2011, há hoje em dia toda uma série de reivindicações territoriais que ameaçam a estabilidade de diversos países, como é o caso do Ogaden (Etiópia); Cabinda (Angola); Delta do Níger (Nigéria) ou Casamansa (Senegal).

Neste contexto, para os defensores da redefinição das fronteiras africanas, não faz qualquer sentido continuar a defender que as fronteiras do continente sejam as fronteiras da colonização. Se, por um lado, o tema das alterações territoriais em África deve ser um tema aberto à discussão, por outro lado, não deixa de ser verdade que aceitar discutir este assunto equivale a abrir a caixa de Pandora, com consequências obviamente imprevisíveis.

Os mais realistas, defendem que há, de fato, a necessidade de se repensar as fronteiras africanas, mas a criação de mais estados no continente não garantiria a estabilidade. Perante esta constatação,

o caminho a seguir deverá ser o da integração regional de modo a esbater diferenças e a promover a busca de um futuro comum⁷. Vários líderes africanos reconhecem que as fronteiras africanas tendem a ser pontos de estrangulamento, em vez de serem pontos encorajadores da cooperação internacional⁸.

Essa integração regional, económica e política, poderá, mais tarde, desembocar numa união continental, cumprindo o sonho dos pan-africanistas. No entanto, o caminho será, sem dúvida, longo e complicado, como o demonstram as profundas divergências que separam os estados africanos nos debates que existem sobre esta temática no seio da União Africana⁹.

2.8. A aposta na integração regional

Os avanços que se têm registado ao nível da integração regional em África, embora desiguais conforme as regiões, têm favorecido, sobretudo, a resolução de alguns conflitos. O esbater das questões territoriais ou fronteiriças é uma clara mais-valia. A integração regional é, igualmente, um meio fundamental para ajudar África a aumentar a sua competitividade, diversificar a sua economia de base e criar emprego suficiente para uma população jovem e em urbanização acelerada.

De acordo com o Relatório do Banco Mundial sobre a Competitividade em África em 2013, os principais desafios políticos para o estabelecimento de uma maior integração regional são os seguintes¹⁰:

- Diminuir as diferenças de competitividade: A competitividade de África como um todo fica atrás de outras regiões emergentes, em especial na qualidade das suas instituições, infraestruturas, políticas macroeconómicas, educação, ao mesmo tempo que persistem enormes diferenças entre as economias africanas mais e menos importantes;
- Facilitar as trocas comerciais: As exportações africanas continuam demasiadamente concentradas nas matérias-primas e a sua quota do comércio mundial é ainda reduzida. O volume do comércio intra-africano é, ainda, muito pequeno. As trocas comerciais são prejudicadas pela existência de uma administração fronteiriça complexa e não transparente, em particular quanto a procedimentos importação-exportação, da fraca utilização de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e de um défice de infraestruturas persistente;
- Construir melhores infraestruturas: O défice africano de infraestruturas representa um enorme obstáculo à integração regional, um problema tornado mais visível pelo crescimento dos mercados de consumo e pela urbanização. O desenvolvimento de infraestruturas adequadas e eficientes irá ajudar as economias africanas a aumentar a produtividade na indústria transformadora e no fornecimento de serviços, contribuir para melhorias na saúde e na educação e ajudar a uma distribuição mais equitativa das riquezas nacionais;

7 BRANCO, Luís Castelo (2013), “O Mito das Fronteiras Africanas”, in Lusíada, Revista de Política Internacional e Segurança n.º 8, pp. 67-84. <http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/115>.

8 KAGAME, Paul; KENYATTA, Uhuru; MUSEVENI, Yoweri (2014): “O Sonho Africano”, in Expresso 9/08.

9 No âmbito da sua agenda de desenvolvimento a UA tem como objetivo a erradicação de conflitos no continente até 2020.

10 World Bank (2013): Africa Competitiveness Report 2013. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17688638/africa-competitiveness-report-2013>.

- Investir em polos de crescimento: Apostar em projetos de integração, como o Corredor Norte (Quênia, Ruanda, Uganda e Sudão do Sul), destinados a integrar regiões e facilitar a realização de negócios.

3. A Cooperação Internacional face às novas realidades africanas

Face a esta nova situação que os países africanos enfrentam, também a cooperação internacional terá que adaptar-se. Por um lado, os modelos utilizados estão desajustados das realidades africanas, não contemplado, por exemplo, o aparecimento e a importância de novos atores nacionais e internacionais. Por outro lado, a tradicional relação na cooperação para o desenvolvimento entre doador e recetor já não corresponde às necessidades e às dinâmicas do terreno.

Hoje em dia, deve-se promover a relação entre parceiros, tendo em atenção que muitos países africanos têm capacidade para financiarem o seu desenvolvimento, defendendo claramente a sua própria agenda de transformação. Exemplos disso são os casos de projetos da cooperação portuguesa em Angola, os quais já têm uma forte componente de partilha de responsabilidades financeiras.

O virar do século XX para o século XXI, foi igualmente acompanhado por uma alteração nas parcerias tradicionais de África. As antigas potências coloniais, nomeadamente a França e o Reino Unido, viram a sua influência em África ser crescentemente posta em causa pelas potências emergentes. Esta situação acentuou-se com a crise económica e financeira de 2008.

Os Estados Unidos da América, que mantinham interesses geopolíticos em África no âmbito do conflito bipolar, diminuíram o seu interesse no virar do século. Hoje em dia, a intervenção norte-americana em África pretende aliar duas componentes: a económica e a segurança. Em relação à primeira, o objetivo é o da promoção do desenvolvimento económico, da transparência na utilização dos recursos naturais e a responsabilidade política no combate à pobreza¹¹.

Na prática, os Estados Unidos pretendem recuperar terreno em relação a outras potências que têm um papel crescente em termos económicos em África¹². É neste contexto que deve ser entendida a realização, em agosto de 2014, da Cimeira EUA-África. Em relação à segurança, os Estados Unidos pretendem impedir que África se torne uma zona fértil para a atuação e refúgio de grupos terroristas, e nesta área destaca-se a decisão estratégica de criação do United States Africa Command (AFRICOM).

Com o fim da Guerra Fria e o desmembramento da URSS, Moscovo deu prioridade aos problemas internos e regionais, afastando-se das questões africanas. A recente atenção dada pela Rússia a África justifica-se, sobretudo, por motivos económicos.

Este afastamento, ou incapacidade, dos tradicionais poderes em África, foi acompanhado pelo aparecimento ou reaparecimento de outras potências. O caso mais importante é o da China.

11 Em 2008 o volume comercial foi de 142 mil milhões de USD, o que representou um aumento significativo em relação aos 115 mil milhões de 2007. US Census Bureau. Foreign Trade Statistics. <http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>.

12 As exportações para África representam apenas 1 % do total das exportações norte-americanas. The White House: Investing in African Trade for our Common Future, 4/8/2014. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-investing-african-trade-our-common-future>.

Ao analisar-se a evolução das relações entre a China e África, basta ter em atenção o aumento das trocas comerciais desde os anos 90¹³, para ser bem visível o enorme crescimento das mesmas. Em 2012, o volume total das trocas atingiram os 198 mil milhões de USD, representando um crescimento anual de 19 %. O investimento direto chinês em África duplicou em cinco anos, tendo atingido, em 2012, o valor de 2,5 mil milhões de USD¹⁴.

A continuação do crescimento económico chinês está muito dependente do acesso a mais fontes de energia. Em 2008, a China já consumia 8,5 % da produção mundial diária de 85 milhões de barris de petróleo e, em 2025, igualará a procura energética dos EUA¹⁵. Na busca de mercados alternativos de energia, África é terreno fértil para as ambições chinesas.

África também é importante para a China porque como mercado destinado a escoar a sua enorme produção de bens básicos de baixo valor, com vista a manter os seus níveis de crescimento, muito baseados na capacidade de exportação do país. A junção destes dois fatores, busca energética e necessidade de exportar, transformou África num mercado prioritário para Pequim.

Para além da China, também outros países, nomeadamente, a Índia e o Japão, têm reforçado a sua posição em África através do aprofundamento das relações económicas e comerciais. Em contrapartida, estes países procuram no continente africano novas fontes de matérias-primas e energia, acesso ao potencial agrícola africano e mercados para exportação das suas produções.

Paralelamente à aposta nas parcerias bilaterais com novos e velhos aliados, África também tem sabido apostar em formas inovadoras de cooperação, nomeadamente, baseadas na cooperação sul-sul e nas cooperações triangulares.

Nesse sentido, houve uma clara política de aprofundamento dos laços políticos e económicos com outras regiões do Sul, especialmente, com o mundo árabe e com a América Latina. A ligação ao mundo árabe tem sido promovida através de contactos entre a União Africana e a Liga Árabe. No caso da América do Sul, a ligação, fortemente impulsionada pelo Presidente Lula da Silva do Brasil e Obasanjo da Nigéria, concretizou-se através da realização das Cimeiras África – América do Sul.

Todas estas dinâmicas, com novos atores, interesses e objetivos, implicam, necessariamente, que a arquitetura internacional da cooperação, fortemente influenciada pela Cimeira do Milénio da Organização das Nações Unidas (ONU), se tenha de renovar, tanto mais que em 2015 terminará o período de implantação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. A apresentação de propostas para a nova agenda de desenvolvimento pós-2015, que ficou a cargo de um painel de personalidades convidadas pela ONU¹⁶, apontou para a necessidade de se produzirem algumas alterações importantes, nomeadamente¹⁷:

13 Em 1991 as trocas comerciais situaram-se nos 1,4 mil milhões de USD. Em 2002 ascenderam aos 12,3 mil milhões de USD. Forum on China – África Cooperation: Economic and Trade Cooperation, 21/9/2006.
<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zfgx/t463749.htm>.

14 White Paper on China-Africa Economic and Trade Cooperation. Information Office of the State Council, The People's Republic of China, August 2013 Beijing.

15 África Today (2008): China na África em Desenvolvimento, 5/8.
<http://www.africatodayonline.com/pt/noticia/2423/china-na-africa-em-desenvolvimento/>

16 Entre elas, o Presidente da Indonésia, Susilo Bambang Yudhoyono, a Presidente Ellen Johnson Sirleaf da Libéria e o Primeiro-Ministro britânico David Cameron.

17 O Grupo de trabalho da ONU apontou, numa primeira fase, para a criação de 17 objetivos de desenvolvimento sustentável,

- Uma das principais prioridades da nova agenda deve ser uma maior atenção ao crescimento económico, centrado na criação de emprego, com vista a um desenvolvimento sustentado. Este crescimento deve ser assegurado tendo em atenção as questões climáticas que já afetam negativamente vários países africanos;

- Há uma enorme preocupação com a necessidade de garantir a sustentabilidade dos objetivos propostos, quer sejam na área da gestão dos recursos humanos, na industrialização ou na criação de cidades mais adequadas às necessidades das populações;

- Pretende-se que os novos objetivos de desenvolvimento se mantenham o enfoque na eliminação da pobreza e da fome, nomeadamente, nos países mais carenciados e em situações de fragilidade que, regra geral, enfrentam desafios particularmente importantes ao nível do desenvolvimento;

- Aposta no alargamento do fornecimento alargado de água potável e energia às populações, como meio de melhorar as suas condições de vida.

- O reconhecimento do papel essencial que poderá ser desempenhado por novos atores da cena internacional, quer eles sejam países com economias emergentes, quer sejam atores oriundos do setor privado ou da sociedade civil, na nova arquitetura do desenvolvimento. O envolvimento destes atores poderá obter-se quer através da sua participação em projetos e programas de desenvolvimento, quer através do seu envolvimento enquanto fontes de financiamento do desenvolvimento.

Foi, neste quadro complexo de desafios, mas igualmente de novas oportunidades, que Portugal elaborou o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa para o período de 2014-2020, um novo documento orientador para os atores nacionais, apontando quais deverão ser as prioridades em matéria de cooperação para o desenvolvimento.

Para além das alterações internacionais, foi necessário ter em consideração as profundas alterações registadas nos principais parceiros da cooperação portuguesa, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste. Vários desses países melhoraram os seus índices de desenvolvimento económico e humano, elevando, assim, o seu nível de parceria para novos patamares.

A especificidade da cooperação portuguesa assenta, historicamente, nos laços culturais e afetivos comuns ao espaço lusófono, bem como nas matrizes histórico-culturais, linguísticas e jurídicas semelhantes. Por essa razão, a principal área geográfica de intervenção mantém-se centrada nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e em Timor-Leste¹⁸.

A nível setorial, o novo Conceito continuará a apostar em áreas de intervenção tradicionais, nomeadamente a boa governação, com destaque para os direitos humanos, saúde ou a educação, mas haverá igualmente uma aposta em novas áreas, como o crescimento verde, a energia, o setor privado e o mar.

A conceção da política de cooperação portuguesa terá que ter em atenção as novas oportunidades e desafios nacionais e internacionais, bem como os compromissos assumidos internacionalmente, devendo estar alinhada com os interesses nacionais e responder de forma eficaz aos

aos quais correspondem 169 metas. O processo foi muito complicado do ponto de vista negocial. O resultado final espelha essa dificuldade e a complexidade dos Objetivos apresentados não facilitará a sua implementação.

UN Sustainable Development Knowledge Platform: Outcome Document - Open Working Group on Sustainable Development Goals, 11/08/2014. <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

18 FERREIRA, Luís Campos (2014), “O Novo Conceito para a Cooperação Portuguesa”, *in* Público 25/3.

objetivos e prioridades dos países parceiros. Nesse sentido, a cooperação deve ser entendida como um investimento e não uma despesa, como desenvolvimento e não ajuda, que deve complementar e reforçar outras vertentes da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a ação cultural externa, com vantagens mútuas.

Bibliografia

- AFRICA TODAY (2008), “China na África em Desenvolvimento”, 5/8.
<http://www.africatodayonline.com/pt/noticia/2423/china-na-africa-em-desenvolvimento/>
- AFRICAN DEVELOPMENT BANK (2010), “Africa Strategic Vision 2050”.
<http://www.afdb.org>
- ALDEN, Chris (2007), “A China Em África, Sururu – Coleção África”, 190 pp.
- ANC (1997), “Report by Nelson Mandela to the 50th National Conference of the African National Congress (ANC)”, 16/12, http://www.mandela.gov.za/mandela_speeches/1997/971216_ancd.htm
- BHORAT, Haroon (2014), “The Post-2015 Development Agenda: What are the priorities for Africa?”, in *Foresight Africa, Top Priorities for the Continent in 2014*, p. 17.
- BRANCO, Luís Castelo (2011), “A Crescente Influência da Índia e da China em África”, in *Observatório de África, Boletim da Fundação Portugal África n.º 28, Janeiro/Fevereiro*, p. 4.
<http://www.fportugalafrica.pt/Default.aspx?id=66&tabid=149>
- BRANCO, Luís Castelo (2010), “África e o Cumprimento dos ODM”, in *Observatório de África, Boletim da Fundação Portugal África n.º 25, Julho/Agosto*, pp. 3-4.
<http://www.fportugalafrica.pt/Default.aspx?id=41&tabid=149>
- BRANCO, Luís Castelo (2010), “As Grandes Potências em África (1960-2010)”, in *Janus 2010, Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa*, pp. 134-135.
<http://janusonline.pt/2010/2010.html>
- BRANCO, Luís Castelo (2013), “O Mito das Fronteiras Africanas, in *Lusiada, Revista de Política Internacional e Segurança n.º 8*”, Universidade Lusíada, pp. 67-84.
<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/lpis/article/view/115>
- CARDOSO, Fernando Jorge (2010), “Regionalismo e integração económica em África”, in *Janus 2010, Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa*, pp. 166-167. <http://janusonline.pt/2010/2010.html>
- CHERU, Fantu; OBI, Cyril (2010), “The Rise of China and India: Challenges”, *Opportunities and Critical Interventions*, St. Martin’s Press, 270 pp.
- CODESRIA (2011), “África e os Desafios do Século XXI”, Rabat (Marrocos), 5/9 dezembro, <http://www.codesria.org/spip.php?article1321&lang=pt>.
- Forum on China – Africa Cooperation (2006), “Economic and Trade Cooperation”.
<http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zfgx/t463749.htm>
- HUGON, Philippe (2010), “Cooperation: New Players in Africa”, in *International Development Policy Series Africa, Graduate Institute of International and Development Studies*, 21 pp.
<http://poldev.revues.org/138>

KAGAME, Paul; KENYATTA, Uhuru ; MUSEVENI, Yoweri (2014), “O Sonho Africano”, *in* Semanário Expresso 9/08.

KHAN, Razia; RUSELL, Alec; KIBAZO, Joel (2012), “Africa’s Economic Growth Transitory or Transformative?”, Chatham House, 14 pp. www.chathamhouse.org/.../Africa/200412summa

KIGOTHO, Wachira (2013), “Migration and brain drain from Africa acute”, *in* University World News, 11/10. <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20131011121316706>

MEREDITH, Martin (2006), “The State of Africa. A History of Fifty Years of Independence”, The Free Press, 740 pp.

MOYO, Dambisa; FERGUSON, Niall (2009), “Dead Aid: Why Aid Is Not Working and how there is a Better Way for Africa”, Farrar, Strauss & Giroux, 243 pp.

OBSERVATÓRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (2010), “Da Organização de Unidade Africana à União Africana”, *in* Janus 2010, Meio Século de Independências Africanas, Universidade Autónoma de Lisboa, pp.122-123, <http://janusonline.pt/2010/2010.html>

PAVIA, José Francisco (2010), “As Relações Angola-R.P.China”, *in* A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional CEPES – SOCIUS, 22 pp.

People’s Republic of China, Information Office of the State Council (2013): White Paper on China-Africa Economic and Trade Cooperation, August.

<http://www.safpi.org/news/article/2013/china-africa-economic-and-trade-cooperation-white-paper>

PNUD/OCDE/BAD/CEA (2011), “Perspetivas Económicas em África (2011): África e os Parceiros Emergentes”, 159 pp. www.africaeconomicoutlook.org

RAPOSO, Pedro Amakasu (2012), Japan – Africa, *in* Portuguese Journal of International Affairs, Spring/Summer, 14 pp. <http://www.ipris.org/?menu=6&page=38>

SHINN, David; BROWN, Kerry (2012), “China and Africa: A Century of Engagement, Chatham House”, 10 pp. www.chathamhouse.org/events/view/183519

TAYLOR, Ian (2010), “The International Relations of Sub-Saharan Africa, Continuum International”, 176 pp.

UN Sustainable Development Knowledge Platform (2014), Outcome Document – Open Working Group on Sustainable Development Goals, 11/8.

<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>

US CENSUS BUREAU (2014), Foreign Trade Statistics.

<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>

WALL, Tim (2014), “As it Plains its Own Future, Africa Engages with the World”, *in* Africa Renewal, United Nations Department of Public Information, April, p. 5.

WHITE HOUSE (2014), “Investing in African Trade for our Common Future”, 4/8.

<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/04/fact-sheet-investing-african-trade-our-common-future>

WORLD BANK (2013), Africa Competitiveness Report 2013.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/17688638/africa-competitiveness-report-2013>



A evolução do paradigma internacional da Cooperação para o Desenvolvimento e a reforma das instituições dos principais países europeus financiadores foi acompanhada por Portugal que elaborou em 1999 a sua primeira estratégia para esta área com atualizações em 2005 e 2014. Essa evolução internacional levou a que a “luta contra a pobreza” fosse considerada como o eixo orientador da Cooperação a partir da constatação do falhanço das políticas assentes no conceito de “ajustamento estrutural” que levou na década de 80 a um empobrecimento geral dos países que tiveram de recorrer a empréstimos condicionados do Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional para honrar as suas dívidas externas. As conferências internacionais como a de Monterrey no México em 2002, levaram a evolução para um paradigma onde se considerava mais eficaz e eficiente injetar em países em desenvolvimento fundos orientados para as camadas mais desfavorecidas da população através de uma aliança entre Estado e Organizações não-governamentais, inspirando a primeira listagem de compromissos com metas e indicadores de avaliação que são os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, aprovados na ONU. Esse paradigma evoluiu para a ideia que o essencial era assegurar o acesso aos direitos humanos permitindo assim englobar áreas que no anterior não existiam, como se vê no debate em curso sobre os novos ODM pós 2015.

Em, Portugal, a Cooperação na luta contra a pobreza (LcP) centrou-se a partir de 1998 no Ministério do Trabalho e Segurança Social. Essa centralidade deveu-se muito à forma como o Departamento foi organizado, financiado, liderado e como agia junto dos países beneficiários, num autêntico *cluster* da cooperação.

A reflexão sobre o futuro passa por sonhar com outra organização e perspetivar a Cooperação portuguesa diferente da atual, onde impere o espírito de missão, a competência profissional e a avaliação de produtividade com consequências. Quem pensa que a Cooperação é um emprego como outro qualquer está enganado e deve mudar-se, quem pensa que a Cooperação é eterna também está enganado pois aquela só cumpre verdadeiramente a sua função quando já não for necessária e só existirem relações entre parceiros iguais. E é para isso que temos de a pensar no futuro.

A Cooperação para o desenvolvimento portuguesa na área da luta contra a pobreza – Reflexões sobre o futuro

Carlos Sangreman

Professor na Universidade de Aveiro

Investigador no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina

Assessor do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social para a Cooperação entre 1998 e 2002

1. Introdução

Este artigo tem a sua origem num convite feito pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para refletir sobre o futuro da Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa na área da luta contra a pobreza. Tendo sido um dos consultores iniciais da formação do, então, Departamento da Cooperação e trabalhado no mesmo entre 1998 e 2002, aceitei com todo o gosto elaborar uma reflexão do tipo solicitado, aspirando a que possa contribuir para um debate urgente sobre a Cooperação em contexto de crise ou ajustamento.

O artigo está organizado com um primeiro ponto sobre a evolução internacional do paradigma da Cooperação para o Desenvolvimento bem como algumas referências às tendências atuais.

Um segundo ponto foca a minha visão do que foi entre 1998 e a atualidade o programa de Cooperação do Ministério e o terceiro é constituído pela reflexão pedida sobre o futuro da Cooperação portuguesa na luta contra a pobreza. Um breve ponto de conclusão procura exprimir alguma síntese que resuma a análise feita. Num artigo como este a bibliografia está indicada em notas de pé de página.

2. A evolução dos paradigmas da Cooperação Internacional

Aquilo que chamo paradigmas é mais um conhecimento explícito do que um conhecimento científico, pois não têm, nem metodologias, nem leis validadas por processos que os atores intervenientes aceitem. A entidade que tem tido ao longo dos anos o papel de coordenador das definições e metodologias – o Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE – emite documentos indicativos que se tornam vinculativos quando são tomados como seus por outras entidades como a União Europeia e faz recomendações a partir de exames periódicos entre pares à Cooperação realizada. Em relação à Cooperação Portuguesa foram feitos em 1993, 1997, 2001, 2006 e 2010 (V. *online*

no site do CAD/OCDE).

O primeiro paradigma da Cooperação entre os anos 50 e 70, tem a ver com o Plano Marshall e com as experiências de planificação estatal centralizada, com preços ao consumidor e taxas de câmbio fixadas administrativamente, bem como com teorias que acreditavam que a falta de capital, a abundância de matérias-primas e de mão-de-obra não qualificada eram um cenário que poderia ser ultrapassado com empréstimos ou doações financeiras, com assistência técnica especializada e com projetos setoriais industriais, agrícolas, educação (com abundância de bolsas para o exterior) e saúde que iriam arrastar os outros setores de atividade provocando um crescimento económico que levaria ao desenvolvimento. O Estado acreditava-se era o ator interveniente central. É também com este paradigma que surgem os autores que defendem a satisfação de necessidades básicas como eixo central da promoção do bem-estar e logo da luta contra a pobreza a partir da crítica centrada nas infraestruturas ineficientes e sem interesse para os países de destino que a Cooperação tinha pago, em geral executados por empresas do país de origem dos fundos.

Este paradigma vai durar até aos anos da crise da dívida. Ou seja depois de dois aumentos do custo do petróleo, por reação dos produtores árabes ao apoio dado pelos Estados Unidos da América a Israel na guerra do Yom Kippur, os juros da dívida externa dos países sobem e estes declaram-se insolventes em relação aos empréstimos contraídos nas décadas anteriores.

A partir dos finais dos anos 70 e início de 80 o paradigma dominante é o do ajustamento estrutural – o *Washington Consensus* –, no qual raramente se passa da primeira fase de estabilização. Tais programas implementados pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, se, por um lado, disciplinaram e formataram as políticas económicas dos países em desenvolvimento pelos padrões dos países mais desenvolvidos, por outro lado, diminuíram o peso das políticas sociais e de luta contra a pobreza, fazendo regredir os níveis de educação, de saúde e de igualdade alcançados, mas ainda muito frágeis.

A denúncia da UNICEF com a obra “Ajustamento com rosto humano” de 1987, o fim do bloco soviético e a constatação pelo próprio Banco Mundial dos efeitos de tais políticas levam a que se entre numa fase de conferências internacionais centrando-se a cooperação a partir do início dos anos 90 na prioridade à luta contra a pobreza como paradigma da ajuda ao desenvolvimento – o *Monterrey Consensus*. Trabalhos como aquele que o CAD/OCDE apresentou em 1996 com a listagem dos compromissos de diferentes conferências internacionais (Michailof, 2012), *Shaping the 21st Century. The contribution of Development Cooperation*, ou a iniciativa conjunta da ONU, OCDE, FMI e BM na publicação “Um Mundo Melhor para Todos”, vão definindo os Objetivos Internacionais de Desenvolvimento, propondo um conjunto de indicadores para medir os progressos conseguidos em cada uma das dimensões do desenvolvimento. O grupo dos países mais ricos do mundo (EUA, Japão, França, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Itália, Rússia) assumiu em Okinawa um compromisso relativo a estes objetivos que acabam por ser aprovados na Assembleia Geral da ONU em 2000/2001.

A partir de 1999-2000 na prática o paradigma anterior vai-se refinando salientando algumas áreas: a eficácia da ajuda, a necessidade de objetivos mensuráveis, a apropriação/parceria entre financiadores e recetores, a necessidade de crescimento económico, a energia, o ambiente, o desenvolvimento agrícola e a segurança. Desta evolução emergem dois conceitos que tendencialmente

moldam a Cooperação para o Desenvolvimento até hoje: “a boa governação” a partir da queda do Muro de Berlin e da desagregação da URSS, e os “direitos humanos”. Se o primeiro, leva à recuperação do apoio às instituições estatais seja em infraestruturas, equipamento ou assistência técnica, origina também que o segundo – o acesso aos direitos humanos – vá surgindo cada vez mais como uma leitura global da Cooperação que se sobrepõe às restantes.

Está assim em formação um novo paradigma em que a Ajuda já não é dirigida só pelo critério do bem-estar dos mais pobres mas sim pelo acesso aos Direitos Humanos como são definidos internacionalmente que se dirigem a todos os grupos sociais pobres ou não, nacionais e migrantes. Note-se que a atual formulação dos Direitos Humanos assenta diretamente no acesso a direitos básicos como estão definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas Declarações posteriores para África e Ásia, e não só nos direitos de participação política e cívica. Nesta evolução os novos doadores como a China, Índia, Taiwan, Rússia, Brasil, Venezuela, que não fazem parte do CAD ou não querem seguir as normas por ele emanadas terão um papel importante de certa forma substituindo a dicotomia existente até 1989 entre o mundo ocidental e a URSS.

A Cooperação Portuguesa é relativamente insensível a esta evolução, já que a sua visão é configurada pela tese (também se poderia utilizar a expressão *dogma*) que Portugal deve ajudar os países que foram por si colonizados a construir os seus estados em todas as dimensões sociais, políticas e económicas. Ou seja, a identidade da Cooperação Portuguesa inclui a convicção de que todas as áreas são igualmente importantes para ajudar os países a terem um Estado desenvolvido. O resultado é que as instituições portuguesas tendem a articular as ações que implementam de acordo com a sua própria área de atuação, tomando pouco em conta a evolução internacional ou mesmo a visão global dos países de destino.

Pode-se verificar esta “insensibilidade” nas estratégias definidas em 1999, 2005 e 2014¹, onde se verifica que não há prioridades temáticas, concluindo-se que Portugal aceita os eixos gerais de orientação da “boa governação” e do “acesso aos direitos humanos” mas entende que a Cooperação se materializa em todas as áreas da vida humana desde a mais altruísta de ação social muito perto da caridade cristã até à cooperação económica/empresarial com participação do setor privado lucrativo.

3. A Cooperação Portuguesa na Luta contra a Pobreza²

Em 1997, o então Ministro do Trabalho e da Solidariedade criou um grupo de trabalho com consultores³ escolhidos pelo Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento (CESA/ISEG/

1 Não cabe aqui a análise da evolução das estratégias que respeitaram as anteriores mas incluíram sempre aspetos inovadores. No caso da última a inovação centrou-se no papel da divulgação da língua e na articulação da Cooperação com o setor privado, numa rutura clara com a lógica de “ajuda desligada”.

2 Este ponto baseia-se no documento do Departamento de Cooperação do MSST (2002) “Pequenos passos na luta contra a pobreza”. Relatório de Actividades 1998/2001 (*on-line*), em documentos internos do atual ministério e nas memórias do autor e doutras pessoas com quem conversou.

3 Constituído por Carlos Sangreman, João Gomes Cravinho, Rui Costa e Carolina Quina, tendo Ennes Ferreira participado inicialmente. A Dr.ª Lucília Figueira, diretora no MTSS, participou no relatório na parte de Segurança Social, tendo sido nomeada a primeira diretora do Departamento de Cooperação.

UL) que efetuou missões em Cabo Verde, Guiné, Angola, São Tomé e Príncipe e Moçambique e escreveu um relatório onde propunha a criação de um Departamento de Cooperação do Ministério com nível de Direção-Geral⁴, inserido na orgânica do ministério e não como as estruturas de missão existentes até a essa data⁵. Esse Departamento inseriu-se na lógica da estratégia da Cooperação portuguesa de 1999, parcialmente na de 2005⁶, na evolução internacional sintetizando as suas funções no lema “luta contra a pobreza” e funcionou como um *cluster* da Cooperação. Articulou as suas atividades com o então ICP (depois IPAD e atual Camões), ajustando os seus programas aos Programas Indicativos de Cooperação⁷ (PIC) de cada país, mas também desenvolveu o hábito de uma conversa informal entre dirigentes pelo menos uma vez por mês que ajudou a articular a lógica existente. Sendo a taxa de execução orçamental do Departamento de Cooperação sempre superior a 95 % essas conversas também serviram para que se comparassem as metodologias clássicas de despesas públicas com as que o Departamento de Cooperação praticava – sempre sem se desviar da legislação vigente – pelo simples facto de ter uma autonomia de decisão sobre um orçamento conhecido no início do ano, com origem no Orçamento da Segurança Social e disponível sempre que os projetos o justificassem sem obedecer a outras lógicas que não fossem as decorrentes do Programa de Cooperação aprovado com os parceiros e homologado pelos Ministros da tutela. A articulação interna foi feita sobretudo com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, a Direção-Geral da Segurança Social, a então Inspeção do Trabalho e com o Gabinete de Estatística do Ministério.

A cooperação multilateral foi desenvolvida com o BIT/OIT por ser a estrutura internacional conceitualmente mais próxima do Ministério e em simultâneo por pessoalmente haver alguma experiência de contatos e trabalho anterior. As tentativas com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em Moçambique e com o Banco Mundial em Cabo Verde nunca tiveram sucesso sobretudo porque a confiança dessas instituições na Cooperação Portuguesa sempre pareceu muito fraca, querendo que Portugal funcionasse como um simples doador e não como um parceiro. Com a União Europeia efectuou-se uma missão a Bruxelas em 1998 mas na altura os técnicos portugueses da missão permanente em Bruxelas defenderam que a União Europeia não concordava em desenvolver uma cooperação baseada na luta contra a pobreza.

Com uma estrutura com uma média de 12-20 pessoas que em geral tinham pouca experiência no campo da cooperação o Departamento de Cooperação procurou enquadrar o conjunto de projetos apoiados na teoria do ciclo de vida, defendendo que o desenvolvimento nas áreas do Ministério do Trabalho e da Solidariedade devia ser apoiado pensando desde as crianças mais pequenas até aos idosos, resistindo a ter projetos em áreas fora da sua competência como a saúde ou a educação, embora apoiando iniciativas naquelas áreas, como meras componentes de projetos integrados de Luta contra a Pobreza. Assumia-se, assim, o carácter multidimensional da pobreza.

4 Em 2007 foi criado o Gabinete de Estratégia e Planeamento ficando o DC reduzido a uma Equipa da Cooperação.

5 Gabinete de Cooperação com África do Ministério da Solidariedade e Segurança Social e Comissão de Coordenação para a Cooperação do Ministério da Qualificação e Emprego.

6 A inserção parcial tem a ver com o peso da cooperação multilateral, com o predomínio da cooperação via orçamento dos estados destinatários e da linha geral de orientação serem os ODM que essa estratégia preconizava e que o Departamento de Cooperação na prática não acatou.

7 <http://www.instituto-camoes.pt/glossario-da-cooperacao/root/centro-recursos/glossario-cooperacao>.

O Departamento de Cooperação montou programas em todos os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, resistindo às sugestões sobretudo do, então, Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Luís Amado, a estender-se a outros países.

Tal atividade teve vários elementos inovadores que poderiam ter funcionado como impulsionadores de transformações em toda a Cooperação Portuguesa:

- em termos de documentos de suporte jurídico institucional, o Protocolo constitui o seu grau mais elevado a nível ministerial, sendo o Programa (bilateral ou multilateral) o seu grau intermédio e o Acordo de Parceiros o seu nível inferior. O Documento de Projeto (integrando o Acordo de Parceiros sempre que exista) funciona como documento operacional, relacionado com a implementação das diferentes atividades previstas no âmbito de cada projeto;
- em termos de divulgação científica a montagem de uma rede de informação sobre a investigação internacional na área da luta contra a pobreza com um boletim digital do qual saíram oito números distribuídos a investigadores e interessados em Portugal e nos PALOP, a partir da participação, juntamente com um técnico do IPAD, nos debates na OCDE que deram origem ao “The DAC Guidelines Poverty Reduction” de 2001;
- em termos de gestão de projetos plurianuais onde se previam Planos Anuais de ajustamento com a justificação que à data da elaboração do Documento de Projeto, nem sempre era possível determinar todos os recursos necessários a afetar ao mesmo ao longo da sua vigência;
- em termos de financiamento com um orçamento integrado no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), conhecido *ex-ante* e disponibilizado de acordo com as necessidades dos programas e projetos sem outras lógicas a condicionar a sua disponibilização.

Não se fique no entanto com a ideia que o Departamento de Cooperação era um serviço perfeito na forma como hoje se pensa o funcionamento de um financiador; nomeadamente era avesso a divulgar o que fazia – os seus responsáveis nunca deram uma entrevista, foi o último serviço do Ministério a ter a sua parte do *site* elaborada, e nunca fez folhetos ou outros instrumentos de informação ao público em geral, não primando por aquilo que hoje se apelida de transparência. Que eu conheça tem dois artigos sobre Cooperação na revista do Ministério e nenhum nas publicações do IPAD.

Igualmente, a cultura de avaliação interna ou autoavaliação sempre foi entendida como suficiente e nunca foi feita uma avaliação externa, apesar de o Departamento de Cooperação ser sempre chamado a participar nas *peer review* promovidas pelo CAD/OCDE, mais preocupadas com o organismo central da Cooperação do que com os Ministérios. Sempre teve a profunda convicção que cumpria a sua missão melhor do que a grande maioria dos restantes atores intervenientes e, portanto, era muito pouco sensível a críticas que não fossem as internas ao próprio Departamento de Cooperação. Ignoro se ainda é assim mas suspeito que sim.

Apenas com as atuais restrições orçamentais se perdeu a dinâmica do que foi um *cluster da Cooperação portuguesa* sem comparação em mais nenhum Ministério nem mesmo com o ICP/IPAD/Camões. Um indicador claro desta diminuição de actividade é o número de missões a qualquer dos PALOP e Timor-Leste ser nulo em 2011. E se alguma atividade foi retomada está longe daquela que se desenvolveu na década de 1998-2007.

3. O futuro da Cooperação Portuguesa na luta contra a pobreza

A expressão de uma reflexão sobre o futuro da Cooperação portuguesa na área da luta contra a pobreza parte de uma análise da atual Cooperação como um todo que consta do livro sobre os *clusters* da Cooperação (Sangreman *et al.*, 2014) e da tese de doutoramento de Raquel Faria (Faria, 2014 – *online* no repositório da Universidade de Coimbra). O futuro da Cooperação Portuguesa tem de partir de duas hipóteses que se não se verificarem invalidam a análise.

Essas condições são: 1.^a as verbas para a Cooperação com origem no Orçamento Geral do Estado vão voltando ao nível onde estavam em 2011 nos próximos três anos; 2.^a a estrutura do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua é revista no mínimo no sentido de aumentar o peso relativo da Cooperação e diminuir o atual predomínio de ações de divulgação da língua portuguesa. Em paralelo, a estas hipóteses supõe-se que os novos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio a vigorarem internacionalmente terão tendencialmente uma leitura de objetivos a partir do paradigma dos Direitos humanos.

O futuro com que sonho assenta também numa divisão entre os diferentes tipos de Cooperação com as respetivas dotações do Orçamento de Estado, e prioridades, sem que tal signifique estarem fechadas a financiamentos de outras fontes e incluindo as modalidades que sejam mais coerentes com cada país de destino:

Tipos de Cooperação

- Cooperação para o Desenvolvimento bilateral e multilateral (em especial, a União Europeia) ou mista de acordo com as prioridades temáticas com participação significativa de atores públicos e privados não lucrativos que participam na Comissão Interministerial para a Cooperação e no Fórum da Cooperação;
- Cooperação Intermunicipal de acordo com as prioridades temáticas com liderança da União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa (UCCLA) e articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP);
- Expansão da língua portuguesa essencialmente centrada nas bolsas concedidas para estudos em Portugal, nos centros culturais com existência de leitorados apenas onde a língua portuguesa não é oficial;
- Educação para o Desenvolvimento entendida como atividade junto de entidades portuguesas, em especial os órgãos de comunicação social e as escolas de ensino básico e secundário, alargando os temas para incluir a imigração;
- Cooperação económica/empresarial liderada por uma entidade tipo APAD/SOFID⁸ em articulação com a AICEP (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal) entendida como apoio técnico à internacionalização de empresas portuguesas nos países prioritários da Cooperação e sem que os riscos financeiros desse apoio recaia sobre o Orçamento de Estado.

A organização da Cooperação Portuguesa deverá atender ao tipo de cooperação, ao congregar entidades públicas e privadas para uma melhor eficácia, à necessidade de utilizar plenamente os

8 A Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento é uma Instituição Financeira de Crédito. A SOFID tem por objetivo contribuir para o crescimento económico de países emergentes e em vias de desenvolvimento, combinando os objetivos e a estratégia do Estado Português em matéria de economia, cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento.

fundos internacionais acessíveis sobretudo os de origem europeia, tomando os clusters da cooperação como a fonte central de inovação, e a avaliação permanente técnica, de impacto e com consequências, como fonte de transformações nas entidades envolvidas públicas e privadas.

Áreas temáticas prioritárias

1.º Nível: Educação/Formação Profissional, Saúde e Governação (Direitos Humanos, Justiça, Defesa e Segurança e Assistência Técnica aos órgãos de soberania).

2.º Nível: Desenvolvimento Rural e Energia.

Áreas transversais, ou seja, que têm de obrigatoriamente ter como principais as anteriores mas focadas na luta contra a pobreza, o ambiente e o género.

Países prioritários

Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste. As prioridades referidas atrás estabelecem-se de acordo com a especificidade de cada um deles. Os países com quem Portugal tem programas de Cooperação têm níveis de necessidade diferentes pelos recursos financeiros, humanos e organizacionais que detêm. Essas necessidades expressam-se nas suas próprias prioridades e vontades que, se coincidirem com as portuguesas, podem dar origem a programas de cooperação com compromissos multianuais mútuos.

Angola e Timor-Leste têm recursos financeiros suficientes faltando recursos humanos e organizacionais, sobretudo em Timor-Leste. Ambos enfrentam as contradições sociais e de distribuição de rendimento decorrentes de terem fontes de rendas independentes do nível produtivo da população, podendo originar conflitos sociais internos. Para estes países as prioridades são sobretudo a educação e a cooperação económica e empresarial; no caso de Timor-Leste acresce a Governação.

Moçambique foi estruturando o seu Estado desde a independência sem fontes de altos níveis de rendimento; tal situação alterou-se nos últimos anos com a descoberta e exploração de gás natural (eventualmente petróleo) e um volume crescente de minérios incluindo alguns raros. Vamos ver como a estrutura social e política criada assente num modelo de regime multipartidário, mas com um partido dominante, lida com essas fontes de rendas. Aqui as prioridades são a educação/formação profissional, a saúde e a cooperação económica/empresarial.

Cabo Verde prima pela boa Governação e pela qualidade dos seus recursos humanos tendo em geral boas estruturas, uma enorme capacidade de atração de doadores e de cada vez mais investidores externos. Note-se que deve ser o país mais frágil em termos de produção alimentar própria. É minha opinião que a relação entre Portugal e Cabo Verde deve caminhar para um nível de igualdade diferente daquele que se estabelece entre doador e recetor, centrando-se em projetos com financiamento comum sobretudo na área da educação/formação profissional de nível secundário e superior.

A Guiné-Bissau é o país com mais fragilidades embora sem problemas de produção de alimentos de subsistência. Aqui, as prioridades da Cooperação são claramente a educação e a governação como definida atrás. Mas a saúde e o desenvolvimento rural também podem desempenhar um papel significativo, tal como as áreas transversais sobretudo a disponibilidade de energia. Julgo que a cooperação económica e empresarial fará o seu próprio caminho com alguma prudência mas com a noção de que a Guiné-Bissau está inserida num mercado que pode ser interessante para muitos

produtos portugueses e que o atual Governo não parece disposto a tolerar práticas de corrupção e de atentados ao ambiente como o anterior. É o país onde atualmente a Cooperação Portuguesa pode ser mais útil para o desenvolvimento.

Em São Tomé e Príncipe as fragilidades são similares com a vantagem de não existirem forças armadas consumidoras de recursos e desestabilizadoras do Estado, sendo as prioridades sobretudo, a educação (especialmente as bolsas no ensino superior em Portugal e a qualidade do ensino básico e secundário no país) e a saúde.

Face à síntese apresentada da análise da Cooperação Portuguesa, a área da Luta contra a Pobreza terá de futuro de afinar as suas prioridades temáticas e geográficas, respeitando a estratégia de 2005 com a atualização de 2014, incluindo as transformações que é lógico ocorrerão com o Governo resultante das próximas eleições em 2015 e com os novos Objetivos do Milénio.

Só se justifica Portugal oferecer cooperação na área da estruturação do sistema de segurança social nos países que pela sua fragilidade não garantem o direito de acesso à sobrevivência básica de grupos sociais dos seus cidadãos. E esses países são a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Nos restantes, a Luta contra a Pobreza, como se referiu nos pontos anteriores, já permitiu que se iniciasse a estruturação de um sistema de segurança social à imagem do que a Organização Internacional do Trabalho preconiza mas não pode nem deve continuar a ter as instituições respetivas dependentes da Cooperação portuguesa.

A Cooperação portuguesa tem de no futuro estabelecer prioridades de acordo com o desenvolvimento dos países e de acordo com a dimensão relativa de Portugal e de cada destinatário centrando-se em Programas e Projetos que sejam significativos para o país destinatário, evitando colocar-se numa posição de irrelevância política, social e económica.

Em Angola, a cooperação de Luta contra a Pobreza não tem futuro, mas sim a da formação de quadros nas áreas-chave da Governação (Direitos Humanos, Justiça, Finanças e Segurança) mesmo na dimensão local. As restantes áreas prioritárias noutros países – educação e saúde – podem ser desenvolvidas pela ação das instituições angolanas que poderão comprar serviços a instituições portuguesas se assim quiserem, devendo o Governo facilitar essa relação mas sem envolvimento de recursos financeiros. A prioridade em Timor-Leste deve centrar-se no acesso básico, nomeadamente nas escolas e nos centros de saúde e hospitais, na formação de professores e de pessoal de saúde timorense.

Em Cabo Verde, país de rendimento médio, com poucos recursos naturais, mas com recursos humanos e organizacionais suficientes, a Governação tem capacidade para contratar a assistência técnica que necessite. A cooperação na Luta contra a Pobreza deverá caminhar para aqueles “nichos” como a deficiência, a toxicod dependência, as crianças fora do sistema de ensino, sendo as restantes áreas de iniciativa das autoridades do país financiadas pelo próprio orçamento cabo-verdiano, facilitando Portugal o desenvolvimento do setor privado empresarial, sobretudo a associação de empresas portuguesas e cabo-verdianas mas sem linhas de crédito a fundo perdido que transferem para os contribuintes o risco das iniciativas privadas. A presença de empresas portuguesas no arquipélago não necessita de nenhum apoio do Estado português pois o risco é nulo para além daquele que os empresários enfrentam em qualquer país onde querem realizar negócios.

4. Conclusões

1. A Cooperação Portuguesa tem de passar por um processo de renovação pois a maioria dos seus parceiros prioritários, PALOP e Timor-Leste, tem hoje um nível mais alto de recursos financeiros, humanos e organizacionais e Portugal tem um nível mais baixo de recursos financeiros em comparação com as décadas anteriores. Se a relação entre estados na CPLP se alterou, é de esperar que as relações de Cooperação igualmente se transformem.

2. O futuro da luta contra a pobreza parece-me que será conceptualmente incluída na leitura do acesso a direitos humanos, que, tal como a anterior, não pode ser interpretada de forma a englobar todas as áreas.

3. Na operacionalização não me parece que a sua substância seja alterada, mantendo-se os programas focados nos grupos mais frágeis.

4. O que me parece que deve ser alterado é a Cooperação Portuguesa na luta contra a pobreza em países onde a sua presença não tem peso no conjunto das políticas públicas praticadas ou onde continua a sustentar estruturas que já deviam ter passado para o Estado ou que só existem devido às verbas portuguesas.

Bibliografia

CAD/OCDE (1996), *Shaping the 21st Century. The contribution of Development Cooperation*, Paris, OCDE.

EQUIPA DA COOPERAÇÃO (2009), “O Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e a Cooperação”, *Formar – Revista dos Formadores*, n.º 69, Out/Dez: 15-19, IEFP, Lisboa.

FARIA, R. (2014), *A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização*, Tese de doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra.

MICHAILOF, S. (2012) *A nossa casa arde a sul, para que serve a ajuda ao desenvolvimento?* Tinta da China e Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

SANGREMAN, C.; SANTOS, T. (2012) “Os paradigmas de conhecimento sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e a evolução do papel da sociedade civil em Portugal”, Working Paper 108/2012, Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA, ISEG/UL), Lisboa.

SANGREMAN, C. (2002), “A cooperação para o desenvolvimento no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho – algumas reflexões”, *Formar - Revista dos Formadores*, n.º 44/45, Jul/Dez, IEFP, Lisboa.

SANGREMAN, C., *et al.* (2014), *O cluster como instrumento teórico e prático da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento portuguesa: o caso de Moçambique, Timor Leste, São Tomé e Príncipe e Angola*, CESA/ISEG/UL e CEI-IUL, Lisboa.



As Nações Unidas dedicam parte substancial da sua atenção e recursos à cooperação para o desenvolvimento desde os anos fundadores, mas com um ênfase acrescido após a década de 1960, altura em que a Organização e as agências especializadas do seu Sistema recentram a sua atividade e o seu foco para o hemisfério sul e questões de desenvolvimento, por contraponto aos primeiros anos do confronto leste/oeste, da guerra fria, suas linguagens e temáticas. Assim, se o desenvolvimento já era pilar fundador, depois de 1960 tornar-se-ia ainda mais estruturante.

Contudo, anos volvidos de cooperação para o desenvolvimento, de investimentos financeiros, técnicos e humanos e os resultados pretendidos teimavam em tardar. Quando o novo milénio se aproxima, as Nações Unidas, os seus Estados-Membros, reúnem-se em Nova Iorque para aprovar aquela que seria a visão da Organização e dos seus membros para os anos vindouros: a Declaração do Milénio. A Declaração do Milénio é um documento poderoso, transformador e que veicula uma cosmovisão assente nos valores partilhados da solidariedade, igualdade e dignidade e respeito pelo planeta partilhado por todas as pessoas.

A Agenda de Desenvolvimento Sustentável, para 2030, de Desenvolvimento Global mergulha as suas raízes na mais mobilizadora narrativa de sempre em prol do desenvolvimento: os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

E por isso, para compreendermos o que está em cima da mesa em 2016, temos que recuar a 2000, à Declaração do Milénio, à sua operacionalização em Objetivos de Desenvolvimento, e à revolução metodológica que os mesmos provocaram. Mas implica também um balanço das suas insuficiências e limitações para que desta vez façamos mais e melhor.

Desenvolvimento sustentável – O novo nome da dignidade

Mónica Ferro

Professora Universitária do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa

1. Introdução¹

Há mais de 60 anos, Paulo VI deu um novo nome à paz. E esse novo nome era desenvolvimento. Num discurso proferido nas Nações Unidas, Paulo VI recordou os estados, que se tinham reunido na sede da organização mundial, que o seu principal compromisso era com as pessoas e com o seu desenvolvimento e que isso deveria significar um recentrar de políticas e de prioridades.

O discurso poderia ser de hoje. E hoje dir-se-ia que desenvolvimento sem segurança é impossível, e que segurança sem desenvolvimento é apenas temporária². E acrescentar-se-ia que o novo nome da dignidade é o desenvolvimento sustentável.

A Agenda de Desenvolvimento Sustentável, para 2030, de Desenvolvimento Global mergulha as suas raízes na mais mobilizadora narrativa de sempre em prol do desenvolvimento: os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

E por isso, para compreendermos o que está em cima da mesa em 2016, temos que recuar a 2000, à Declaração do Milénio, à sua operacionalização em Objetivos de Desenvolvimento, e à revolução metodológica que os mesmos provocaram. Mas implica também um balanço das suas insuficiências e limitações para que desta vez façamos mais e melhor.

2. A criação do contexto

A Organização das Nações Unidas e o tratado internacional que lhe serve de Constituição – a Carta das Nações Unidas – constituem o quadro de referência para a construção da sociedade internacional, bem como a inspiração programática e conceptual que esteve na origem da criação do sistema de organizações internacionais e regionais e de regimes edificado depois de 1945. Acresce a isto a perceção partilhada universalmente de que a ONU é a fonte da legitimidade internacional

1 Este texto resulta de muitas reflexões e trabalhos levados a cabo enquanto Coordenadora do Grupo Parlamentar Português sobre População e Desenvolvimento e Vice-presidente do Fórum Europeu de Parlamentares para a População e Desenvolvimento.

2 BENN, Hilary, *The Development Challenge in Crisis States*, London School of Economics, 4 de Março de 2004, disponível in <http://www.lse.ac.uk/publicEvents/pdf/20040304Benn.pdf>

em áreas fulcrais como os Direitos Humanos, a Paz e Segurança e o Desenvolvimento – os pilares fundadores da própria organização.

Tudo isto concorre para a centralidade das Nações Unidas quando de Desenvolvimento se trata. E as Nações Unidas dedicam parte substancial da sua atenção e recursos à cooperação para o desenvolvimento desde os anos fundadores, mas com um enfase acrescido após a década de 1960, altura em que a Organização e as agências especializadas do seu Sistema recentram a sua atividade e o seu foco para o hemisfério sul e questões de desenvolvimento, por contraponto aos primeiros anos do confronto leste/oeste, da guerra fria, suas linguagens e temáticas.

Assim, se o desenvolvimento já era pilar fundador, depois de 1960 tornar-se-ia ainda mais estruturante. Contudo, anos volvidos de cooperação para o desenvolvimento, de investimentos financeiros, técnicos e humanos e os resultados pretendidos teimavam em tardar. Claro que em muitas partes do globo a cooperação para o desenvolvimento se traduziu em progresso, em bem-estar, em dignidade para os povos; mas em tantos outros casos as metodologias e estratégias revelaram-se desajustadas, e as realidades internas e regionais em que os países se movem e integram prejudicaram os objetivos pretendidos.

Quando o novo milénio se aproxima, as Nações Unidas, os seus Estados Membros, reúnem-se em Nova Iorque para aprovar aquela que seria a visão da Organização e dos seus membros para os anos vindouros: a Declaração do Milénio.

A Declaração do Milénio³, aprovada em 8 de Setembro de 2000 pela unanimidade dos membros da ONU, é um documento poderoso, transformador e que veicula uma cosmovisão assente nos valores partilhados da solidariedade, igualdade e dignidade e respeito pelo planeta partilhado por todas as pessoas.

3. Da Declaração do Milénio aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, uma crítica

Uma das abordagens inovadoras mais poderosas desta Declaração foi metodológica: determinado objetivos de desenvolvimento concretos e que deveriam estar realizados num quadro temporal pré-definido: 2015.

A operacionalização destes objetivos em 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, mensuráveis através de 18 metas monitorizáveis com o recurso a 48 indicadores⁴ consta do anexo ao Roteiro do Plano de Implementação da Declaração do Milénio⁵ apresentado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em 2001.

E, em termos práticos, os ODM foram lançados na Conferência Internacional de Monterrey em março de 2002, quando os estados presentes acordaram em que os países desenvolvidos deveriam garantir os mecanismos de apoio e a ajuda financeira que permitisse aos países em desenvolvimento, empenhados na boa governação, atingir as metas dos ODM⁶.

3 O texto da Declaração está disponível *in* <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

4 Este número de metas e de indicadores foi sendo alargado. Hoje temos 21 metas e 60 indicadores.

5 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN004152.pdf>

6 MCARTHUR, John W., *Own the Goals, What the Millennium Development Goals have Accomplished*, Foreign Affairs,

Começando pela operacionalização dos ODM, a comunidade dos ativistas dos direitos humanos classifica-a como *falhada*, como se a alma da Declaração do Milênio tivesse sido perdida na tradução, sobretudo porque os direitos humanos e os valores estruturantes ficaram de fora.

Mas esta é apenas uma das críticas feitas aos ODM.

O próprio processo de formulação dos ODM não escapou a controvérsias.

Os ODM foram construídos sobre a Declaração do Milênio, adotada por consenso por todos os estados, e sobre vários documentos saídos das grandes conferências das Nações Unidas da gloriosa década de 1990, tais como a Cimeira da Terra – ECO 92, a Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, a Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994 e a Conferência de Pequim sobre Direitos das Mulheres em 1995. E, assim sendo, foram construídos sobre os alicerces dos grandes consensos internacionais e dos grandes compromissos assumidos pelos estados, em declarações finais com linguagem assertiva, inovadora.

Mas foram elaborados por um comitê técnico restrito das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Comitê de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE (que vinha desenvolvendo um trabalho impressionante sobre esta matéria).

Este processo deixou de fora do debate muitos dos atores fundamentais; alguns consideram mesmo que imperou a racionalidade técnica sem que a dimensão política tenha sido acautelada; outros há, ainda, que consideram que pura e simplesmente não houve debate antes da formulação dos ODM e que isso pôs em causa a adequação às realidades dos mesmos. Este *modus operandi* explica, em parte, as fortes críticas formuladas pelas ONGs e a reação pouco entusiástica pelos governos dos países em desenvolvimento quando os mesmos foram anunciados.

O racional da escolha deste método teve a ver com a necessidade de apresentar um roteiro num período de tempo curto (o que no contexto de negociações internacionais é nada mais que um relâmpago) e de o fazer com uma abordagem inovadora e mais centrada nos resultados do que nas opções políticas mais macro.

Do ponto de vista metodológico, a identificação de metas que eram *a priori* sabidas como irrealistas para alguns países – objetivos impossíveis para quem tinha desempenhos muito baixos – revelava um certo preconceito para com os estados que começavam de patamares baixos. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que foram estabelecidas metas inatingíveis, estabeleceram-se outras que eram muito baixas para outros países – e nesses contextos tiveram mesmo o efeito perverso de ter minado os esforços da sociedade civil em pressionarem os governos para fazerem mais.

Um exemplo claro deste efeito colateral indesejado foi a determinação do objetivo de universalização do ensino primário como o grande objetivo de educação, pois nos países onde essa era já uma realidade, a formulação deste ODM 2 atrasou a agenda de educação, onde o desafio era melhorar a qualidade do ensino primário e fazer progredir o acesso à educação secundária.

Isto levou a que Peggy Atrobus tenha chamado aos ODM “Os Distractores Maiores” (em inglês, no original, MDG “Most Distracting Gimmick”⁷).

Para além destas abordagens parece-nos relevante destacar as ausências; ou seja, alguns dos temas estruturais da Declaração do Milênio e algumas das aquisições obtidas ao longo da década

de 1990 não foram incluídos no roteiro apresentado, e falamos mormente de Saúde Sexual e Reprodutiva (que viria a ser incluída em 2007), as desigualdades entre e dentro dos países, as alterações climáticas, a governação democrática, os direitos humanos, a agenda dos jovens, a paz e segurança. Embora tocados tangencialmente, nenhum destes temas mereceu a autonomização que se esperava.

E sou levada a pensar que, por certo, não houve mulheres no processo de operacionalização, pois se as tivesse havido não teríamos um ODM que prevê uma redução de $\frac{3}{4}$ da mortalidade materna⁸ e teríamos a saúde sexual e reprodutiva na agenda e não aquela formulação consensualizada que faz reduzir a saúde das mulheres à saúde materna.

E se em 2007 se incluiu a meta 5.b – acesso à saúde sexual e reprodutiva – isto foi apenas depois de se verificar que como esta tinha ficado ausente dos ODM e como as estratégias de cooperação estavam muito alinhadas com os Objetivos, que se haviam tornado no mantra de desenvolvimento da comunidade internacional, os fundos para esta área tinham decrescido.

Para além desta ausência, e como já o referimos, a comunidade dos direitos humanos tem sido muito crítica no que diz respeito a esta formulação, pois embora os ODM estejam alinhados com muitos direitos económicos e sociais os mesmos não refletem a preocupação com os mais vulneráveis e os excluídos, os princípios de igualdade e participação e os padrões de universalismo.

A monitorização dos ODM também tem suscitado reações: alguns defendem que os ODM destinavam-se a ser atingidos a nível global e não ao nível de cada país; outros argumentam que os ODM se destinavam a ser aplicados a todos os estados, inclusive os desenvolvidos; outros consideram que como o desempenho é medido para apurarmos se países, regiões e o mundo no seu todo estão no bom caminho para atingir os ODM isto é preconceituoso para com os países que partem de níveis mais baixos. Uma métrica mais adequada, defendem e concordo, seria focar-se no ritmo dos progressos e não no nível de sucessos, nas conquistas e seu ritmo e não nos resultados finais. Alguns países da África subsaariana, por exemplo, não estão no bom caminho para atingir os ODM embora tenham desempenhos consistentes e a bom ritmo.

Acresce a este rol de críticas um outro centrado no facto de os ODM terem em vista desempenhos médios, o que significa que estão muito focados nas conquistas dos países com grande percentagens e negligenciam – do ponto de vista da narrativa de sucesso – boas práticas e bons resultados de países de menor dimensão. Além disto, não têm em conta as desigualdades entre países e dentro dos países.

4. Os sucessos e potencial da fórmula ODM

Apesar das críticas enunciadas, os ODM construíram uma narrativa de desenvolvimento internacional apelativa e mobilizadora para as opiniões públicas, parlamentares e governos e outros decisores de muitos países doadores e em desenvolvimento, que tem que ser enfatizada e cujas limitações têm que ser corrigidas.

A tradução de um compromisso genérico com o desenvolvimento em Objetivos concretos cujos

8 A redução de $\frac{3}{4}$ da mortalidade materna significa que o objetivo é diminuir o número de mulheres que morrem de causas ligadas à gravidez, parto e pós-parto apenas em 75 %; o corolário inaceitável é que a comunidade internacional não se indignou com as restantes 125 000 mortes que ocorreu no mundo em desenvolvimento e que são evitáveis.

progressos e retrocessos eram mensuráveis através do desempenho em função de Metas para cada Objetivo, com Indicadores específicos para cada Meta é uma revolução paradigmática e programática na forma como a comunidade internacional sempre olhou o desenvolvimento.

Esta experiência foi potenciada pela apropriação que a mesma permitiu aos estados, à sociedade civil, às opiniões públicas, aos agentes de decisão política e técnica da linguagem e o método do desenvolvimento. A partir de 2000 era possível dizer em quantas partes se dividia o desenvolvimento e como podíamos verificar se cada uma delas estava a ser realizada. Os ODM eram a narrativa do desenvolvimento e todas as pessoas conseguiam falar essa linguagem.

Eu, enquanto fundadora da Campanha do Milénio das Nações Unidas em Portugal – sintomaticamente designada por Objetivo 2015, pude verificar esse poder de comunicação e de descodificação que os ODM encerravam. Ser desenvolvido e viver em dignidade significava um grupo de coisas que podiam ser medidas: pobreza e fome, acesso à escola, acesso das mulheres ao espaço público (político e económico), menos mortes infantis, mais saúde maternas, menos infetados e mais qualidade de vida para os já infetados com HIV/SIDA, malária e tuberculose, mais sustentabilidade ambiental e tudo isso implicava uma parceria global para o desenvolvimento.

5. Balanço dos ODM

Desde 2000 registaram-se progressos notáveis na prossecução dos ODM.

Progressos notáveis mas assimétricos quando olhamos para a integridade da agenda, para o mundo como um todo e para os países como uma unidade única. Ou seja, alguns objetivos tiveram melhor desempenho do que outros, foram mais financiados e mais escrutinados; globalmente certas regiões registaram ritmos e estórias distintas; e dentro dos países verificaram-se muitas disparidades.

O que se verificou, então, foram tendências desiguais em regiões diferentes: embora a pobreza global tenha sido reduzida, a verdade é que foi sobretudo à custa de dois/três países (China e Índia) enquanto na África Subsaariana essa tendência foi e é mais lenta. Em alguns países os efeitos combinados da crise provocada pelo aumento do preço dos alimentos, com a crise económica e financeira e com os custos da mitigação e adaptação às alterações climáticas provocaram inclusive um aumento do número de pobres, o aumento do número de desempregados e o surgimento de uma população empregada pobre. Mas, no cômputo final, podemos afirmar com certeza que milhões de vidas foram tornadas mais dignas e outros milhões foram literalmente salvas!

Os ODM e a sua metodologia inovadora – 8 objetivos, 21 metas e 61 indicadores mensuráveis e com um quadro temporal de referência (metas intercalares e um ano de referência para a conclusão 2015) – são considerados por muitos, e pela ONU, como o maior impulso de sempre rumo à erradicação da pobreza e a outros objetivos na agenda dos ODM.

6. A Organização das Nações Unidas e o post-2015

Talvez por ter percebido muito cedo que os compromissos firmados não iriam permitir que todos vivessem em maior liberdade logo no final de 2015, as Nações Unidas lançaram o debate sobre

a agenda de cooperação pós-2015 logo em 2008.

De facto, no Evento de Alto Nível sobre ODM, em 25 de setembro de 2008, governos, fundações, empresários e grupos da sociedade civil responderam ao apelo da ONU e, em conjunto, assumiram novos compromissos para com a realização dos ODM até 2015. Nas palavras de Ban Ki-moon, a reunião excedeu as expectativas mais otimistas, destacando os 16 mil milhões USD de novos compromissos, com 1,6 mil milhões para a segurança alimentar, 4,5 mil milhões para a educação e 3 mil milhões para o combate à malária. Nessa reunião foi também afirmado que a ONU estava a trabalhar com governos, sociedade civil e outros parceiros para aproveitar o ímpeto gerado pelos ODM e continuar o seu trabalho com uma “ambiciosa agenda de desenvolvimento pós-2015.”

Pouco depois, na Cimeira dos ODM de 2010 os estados membros da ONU marcaram o início do processo de preparação para o pós-2015. A Cimeira de 2000 concluiu-se com a adoção de um plano global de ação – *Mantendo a Promessa: Unidos para a Realização dos ODM*⁹ – e com o anúncio de um número de iniciativas reforçadas em áreas estruturais.

A *Iniciativa sobre Saúde Materna e Infantil* causou um grande impacto pois um grande número de chefes de estado e de governo de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao lado do sector privado, fundações, organizações internacionais, sociedade civil e organizações dedicadas à investigação comprometeram-se com 40 mil milhões USD adicionais para os 5 anos seguintes.

O Secretário-geral estabeleceu, logo em setembro de 2011, uma Equipa do Sistema das Nações Unidas para coordenar os preparativos dentro do Sistema da ONU para uma agenda de desenvolvimento das Nações Unidas para o pós-2015. Esta Equipa foi co-presidida pelo Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das ONU (DESA) e pelo Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas agregando mais de 60 agências da ONU, Departamentos do Secretariado e outras organizações internacionais¹⁰.

E o movimento de pensar o quadro de referência pós-ODM ganha ímpeto.

Em julho de 2012, o SGNU anunciou a criação de um Painel de Alto Nível com 27 personalidades para o aconselharem sobre o quadro de desenvolvimento pós-2015.

O Painel de Alto Nível é copresidido pelo Presidente Yudoyono da Indonésia, pela Presidente Johnson-Sirleaf da Libéria e pelo Primeiro-ministro britânico David Cameron; para além deles, o painel reúne personalidades oriundas da sociedade civil, do sector privado e dos governos. O trabalho deste Painel deverá refletir os novos desafios ao Desenvolvimento e agregar as lições aprendidas com os ODM.

Também as consultas globais e os *inputs* dos debates levados a cabo nas plataformas “O Mundo Que Queremos¹¹” e o “Meu Mundo¹²” foram incorporados no Relatório Final do Painel do Alto Nível. O Relatório “Uma nova Parceria Global: Erradicar a Pobreza e Transformar as economias através de um Desenvolvimento Sustentável¹³” foi lançado no final de Maio e traduz uma visão

9 http://www.un.org/en/mdg/summit2010/pdf/ZeroDraftOutcomeDocument_31May2010rev2.pdf

10 http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/

11 The World We Want, disponível in <http://www.worldwewant2015.org/>

12 My World, disponível in <http://www.myworld2015.org/>

13 “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development.” <http://www.post2015hlp.org/the-report/>

renovada da operacionalização do desenvolvimento, com novos Objetivos, metas e linguagens.

A agenda pós-2015 teria que ter em conta as discussões e compromissos assumidos na Rio+20 – a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – que decorreu no Rio de Janeiro em junho de 2012 (20 anos depois da ECO92). O documento final “O Futuro que queremos¹⁴” previu a criação de um Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que trabalhará uma proposta que será posta à consideração da Assembleia Geral das Nações Unidas durante a sua 68.ª Sessão.

O trabalho do Painel de Alto Nível e do Grupo de Trabalho sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deverá ser integrado num quadro de referência único com a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável no seu cerne.

7. Consultas temáticas regionais e globais

Respondendo ao clamor da sociedade civil organizada, das várias organizações internacionais e às críticas que tinham sido apontadas à forma como os ODM tinham sido desenhados, a ONU decide que o processo de definição da nova agenda global para o pós-2015 haveria de ser a mais participada de sempre.

Um dos instrumentos de participação foi a realização de consultas temáticas regionais e globais.

Das várias consultas realizadas destaco duas que acompanhei com interesse acrescido.

Entre 3 e 7 de março de 2013, UNDESA, UNFPA, UN-Habitat, OIM e os Governos do Bangladesh e da Suíça convocam uma consulta temática, em Dakar, para debater as Dinâmicas Populacionais. Das conclusões destaca-se a necessidade de incluir as dinâmicas populacionais no centro dos desafios ao desenvolvimento e reitera-se a mudança de paradigma que deve ser operada quando olhamos para a população: a população deve ser encarada numa perspetiva de direitos humanos e não puramente demográfica, dando origem a políticas baseadas em direitos e sensíveis ao género. Uma necessidade estrutural destacada é a de reforçar as capacidades nacionais para a recolha, análise e utilização de dados sobre a população.

Outras mensagens fundamentais são a aposta na promoção do desenvolvimento do capital humano, nomeadamente com esquemas de educação para a vida; a centralidade dos direitos e saúde sexual e reprodutiva, com garantia do acesso universal a serviços, informação, educação e produtos de saúde sexual e reprodutiva de qualidade, a preços acessíveis; as sociedades com baixa fertilidade e envelhecimento ativo; as migrações e movimentos de população; os desafios da urbanização crescente.

E a Consulta em março do mesmo ano liderada pela Comissão das Nações Unidas sobre o Estatuto da Mulher (4-15 de março de 2013) que elege como tema a eliminação das violências contras as mulheres e raparigas. Um dos temas na agenda era a possibilidade de inclusão de uma meta sobre violência de género no quadro de referência pós-2015 e a necessidade de a igualdade de género ser transversal a todos os objetivos futuros mas também de ser um objetivo concreto com indicadores robustos.

14 <http://www.un.org/en/sustainablefuture/>

De destacar ainda a consulta sobre saúde (Botsuana março 2013), sobre conflito, fragilidade e desastres (Helsínquia março 2013), sustentabilidade ambiental (março 2013), Educação (Dakar, março 2013), Água e Saneamento (Haia, março 2013), Fome, Alimentação e Segurança Alimentar (Madrid, Abril, 2013), Energia (Oslo, abril, 2013).

A União Europeia elaborou uma posição comum para as negociações da agenda de desenvolvimento pós-2015: a COM (2013) 92 Final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões: “Uma vida decente para todos: eliminando a pobreza e dando ao mundo um desenvolvimento sustentável.”¹⁵

Aqui a União elabora os princípios para um quadro global para o pós-2015, com uma resposta coerente e compreensiva aos desafios globais de erradicação da pobreza e sustentabilidade, com vista à construção de uma vida decente para todos até 2030.

Esses princípios devem ter um alcance universal em vocação e alcance; devem integrar as três dimensões do desenvolvimento sustentável (económico, social e ambiental); devem reconhecer o carácter multidimensional da pobreza; devem estar assentes na justiça, igualdade e equidade consagrando os direitos humanos, democracia, estado de direito, empoderamento das mulheres e igualdade de género, paz e segurança.

Esta COM favorece um número limitado de objetivos que deverão ser universais mas com metas adequadas aos contextos nacionais, e com um cuidado especial para os estados frágeis. Reforça, ainda, a importância da transparência, da implementação e da prestação de contas. Destaca a necessidade dos ODM e outros objetivos a serem determinados estarem em consonância com outras metas acordadas internacionalmente.

É uma posição em linha com os debates internacionais, na qual a União Europeia não prescinde de uma narrativa própria assente na sua cosmovisão e experiência. Dos debates em curso antevê-se uma posição de firme em torno da questão dos direitos humanos e da igualdade de género, com referências concretas à equidade e igualdade, à boa governação, ao empoderamento das mulheres e das jovens, ao combate a todas as violências contra as mulheres e raparigas e aos direitos e saúde sexual e reprodutiva.

Trata-se de uma questão cujo consenso internacional há muito extravasou a arena dos direitos humanos e da saúde para todos e todas e invadiu a agenda do desenvolvimento económico. O relatório do Banco Mundial sobre a importância de se investir em saúde sexual e reprodutiva como uma medida económica inteligente, lançado na Conferência Women Deliver 2013 em Kuala Lumpur, destaca os benefícios económicos concretos que resultam desse investimento. “Há uma correlação evidente entre educação, fertilidade e oportunidades económicas que não pode deixar de ser aproveitada, sob pena de perdermos uma via para o desenvolvimento.”¹⁶

Portugal participou também neste esforço definindo uma posição nacional própria que levamos a Conselho Europeu. Em larga medida sintonizada com a posição europeia, a proposta portuguesa distinguia-se pela ambição em autonomizar um objetivo dedicado à eliminação de todas as formas de violência contra as raparigas e mulheres, não obstante a transversalização desta perspetiva em

15 COM (2013) 92 Final.

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/2013-02-22_communication_a_decent_life_for_all_post_2015_en.pdf

16 FERRO, Mónica, “A desigualdade e os retornos económicos da igualdade de género,” *in* Jornal Público, 2 de Junho de 2013.

outros objetivos, desde logo, com um objetivo dedicado à Igualdade de Género.

A pretensão nacional não foi acolhida mas ficou para memória futura o empenho em destacar a relevância que o governo português atribuía à eliminação da violência contra raparigas e mulheres, em todas as suas formas – o que era um corolário do trabalho que estava a ser desenvolvido e do facto de Portugal ter sido o primeiro país da União Europeia a ratificar a Convenção de Istambul.

8. O caminho feito

Com o aproximar de 2015 o ritmo torna-se mais acelerado.

Em setembro de 2013 o Secretário Geral agita o debate ao apresentar o seu relatório sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-ODM: “Uma vida com dignidade para todo/as.”

O Grupo de trabalho sobre a agenda global para o desenvolvimento apresenta os seus resultados iniciais propondo uma longa lista com 17 Objetivos.

O ano de 2014 é ainda mais intenso à medida que a data simbólica se aproxima e que as Nações Unidas percebem que num mundo que não é mais solidário do que em 2000, terão que mostrar que o Desenvolvimento é uma questão de todo/as e que interessa ao bem-estar de todo/as.

Setembro de 2014, com a 68.^a sessão ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas é um marco estruturante nesta discussão. Não só o Presidente da AGNU convoca um Evento de Alto Nível para avaliar o impacto dos ODM, como se fazem esforços adicionais para recolher contributos dos vários fora de debate, consultas *online*, plataformas de participação cívica em que todos puderem revelar que mundo queriam.

Nas Nações Unidas há alguma tensão; é fundamental acarinhar o legado extraordinário e as mensagens inspiradoras que os ODM deixam, é igualmente vital inovar para se poder fazer crer que se aprendeu com os erros anteriores, fundir os processos em curso (de resposta às alterações climáticas e de desenvolvimento global) e é preciso manter os estados empenhados. 2015 será o ano da nova agenda, mas será também o ano da Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento (13-16 julho em Adis Abeba) e da Cimeira Sobre Alterações Climáticas (COP 21 Paris 30 novembro a 12 de dezembro).

9. Os objetivos de desenvolvimento sustentável

E em setembro de 2015 a ONU aprova a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável, composta por 17 objetivos, com 169 metas e cerca de 300 indicadores que se encontram a ser desenvolvidos – e que deverão ser adotados em setembro de 2016.

Poucos meses antes, em Adis Abeba, o “mundo havia-se comprometido a arranjar o financiamento necessário para esta agenda, contando com novas fontes de financiamento, onde se incluem os recursos nacionais dos países beneficiários e o sector privado dos países doadores e recetores.¹⁷”

17 FERRO, Mónica, Basta! Vamos lá começar ontem, *in* Sábado online, 30 de dezembro de 2015, *in* http://www.sabado.pt/opiniao/convidados/monica_ferro/detalhe/basta_vamos_la_comecar_ontem.html

E alguns meses depois, em Paris, chega o acordo sobre Alterações Climáticas – adaptação e mitigação – e o círculo fecha-se. 2015 encerra com uma nova agenda para todo/as: o desenvolvimento sustentável devidamente financiado e com o seu impacto ambiental acautelado.¹⁸

São 17 os objetivos: erradicar a pobreza; erradicar a fome; saúde de qualidade; educação de qualidade; igualdade de género; água potável e saneamento; segurança energética; emprego digno e crescimento económico; Indústria, inovação e infraestruturas; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; consumo responsável; combate às alterações climáticas; proteção dos recursos marinhos; proteção dos ecossistemas terrestres; paz e justiça; parcerias para os objetivos.

Ser desenvolvido, a partir de 2016, “significa viver com dignidade, sem fome, livre de pobreza, com saúde e educação de qualidade, em igualdade de género, com acesso à água e ao saneamento, com segurança energética, com um emprego digno, com as desigualdades reduzidas, em cidades e comunidades sustentáveis, com padrões de consumo responsáveis, combatendo as alterações climáticas, protegendo os recursos marítimos e os ecossistemas terrestres, em paz e justiça e construindo parcerias para que tudo isto seja possível, para todas as pessoas¹⁹.”

É uma agenda mais complexa, mais adequada ao mundo que tem que transformar. Alguns esquecimentos de 2000 foram recuperados e traduzidos em compromissos, mesmo perante a incredulidade dos que negavam essa possibilidade.

Há uma clara tentativa de construir um mundo melhor de baixo para cima e já não de fora para dentro e de cima para baixo, empoderando os verdadeiros protagonistas: as pessoas.

E isso faz-se com objetivos que são universais – ninguém fica de fora –, mas com metas nacionais, pois cada desafio convoca realidades e sinergias distintas em cada país – ninguém fica para trás. Operacionalizar a igualdade de género num país onde as mulheres ainda não podem conduzir é uma tarefa mais hercúlea do que nos países onde a sua participação no espaço público (política e económica) já está acautelada por lei. Mas mesmo nestes, o rol de desafios e de obstáculos obrigará a estratégias bem gizadas, ancoradas nas metas definidas e cujo sucesso será medido pelos indicadores que estão a ser desenhados.

As tarefas são tremendas, mas também o são a desigualdade e a falta de dignidade.

10. Conclusões

Falar de desenvolvimento é falar de algo que, em simultâneo, é um processo e um fim em si mesmo. É falar de um processo de alargamento das escolhas das pessoas e das suas capacidades, de remoção das in-liberdades, como diria Amrtya Sem, para serem atrizes e beneficiárias desse próprio desenvolvimento que não é apenas económico, não é apenas social, não é apenas ambiental... é tudo isso e é humano.

É desta perspetiva, com esta lente, que olhamos o desenvolvimento e que o operacionalizamos

18 Idem.

19 FERRO, Mónica, Uma segunda oportunidade para causar uma primeira boa impressão, Diário de Notícias, 25 de setembro de 2015.

<http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/uma-segunda-oportunidade-para-causar-uma-primeira-boa-impressao-4797469.html>

nesta nova agenda.

É uma agenda que tem a montante a extraordinária década de 1990 e as suas grandes conferências, com destaque, na minha mundivisão, para as políticas de população, operacionalizadas no Cairo, na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994) e no seu Plano de Ação. A agenda inacabada do Cairo foi acolhida na Agenda 2030 e deve ser claramente endossada nos seus indicadores de execução nacional.

Há uma reflexão feita, levada a cabo por várias entidades e que parte de um cenário em que se revelam as vidas e a saúde que estão em risco quer pelas 800 mulheres que morrem todos os dias devido a complicações evitáveis durante a gravidez, parto e pós-parto (por cada mulher que morre há cerca de 20 mulheres que sofrem complicações graves ou permanentes), pelas 222 milhões de mulheres que não têm acesso a métodos modernos de contraceção; porque uma em cada três raparigas no mundo em desenvolvimento casar-se-á antes dos 18 anos e sem dar o seu consentimento; porque todos os anos 16 milhões de adolescentes dão à luz...

Mas este é apenas um dos muitos desafios a que me tenho dedicado ao longo dos anos. Um desafio que define uma visão para o mundo.

Um mundo em que a felicidade individual e coletiva não se define pela sorte em se ter nascido nesta ou noutra geografia, neste ou noutro regime político. Um mundo em que o direito à felicidade possa ser equiparado a todos os outros direitos humanos e se afirme como universal, indivisível e inalienável. Um mundo em que a dignidade seja mais do que uma linha no horizonte, mas seja a realidade de cada pessoa. Pois dignidade é a medida do desenvolvimento.



O período que se seguiu à II Guerra Mundial foi particularmente marcado pela promoção de ações de cooperação dirigidas aos países em desenvolvimento. Contudo, entre a década de 90 do século XX e o início do século XXI assistiu-se a um momento de reflexão global sobre o desenvolvimento, seguindo-se de uma nova vaga de intervenções, nas quais a luta contra a pobreza ganhou uma dimensão crítica.

Portugal, em particular, através das estruturas de cooperação, nomeadamente a que constitui atualmente a Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS) e as que a antecederam, tem acompanhado de perto as diversas alterações operadas no mundo e em concreto no seu âmbito de intervenção ao longo do tempo.

Nos pequenos passos dados as intervenções realizadas procuraram apoiar um conjunto vasto de beneficiários provenientes de populações vulneráveis, tendo garantido uma abordagem global que envolveu centenas de milhares de pessoas na busca de melhor bem-estar, ou seja da sua felicidade.

Declaração de Interesses

O autor foi membro da Equipa da Cooperação de julho de 1999 a janeiro de 2015.

Agradecimentos

Agradeço a partilha de conhecimentos e experiências que me foi proporcionada por todos quantos interagiram direta ou indiretamente na cooperação. A mesma, possibilitou o envolvimento de uma equipa inteira, num trabalho conjunto, em prol da população vulnerável dos PALOP e Timor-Leste.

A intervenção da Equipa da Cooperação do MESS no mundo e no tempo: Uma perspetiva sobre a sua criação e desenvolvimento (1998-2014)

Fernando de Sousa Jr.

Doutorando em Ciências Sociais, na especialidade de Desenvolvimento Socioeconómico

Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Investigador no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina

I. A Cooperação no mundo e no tempo

a. Enquadramento internacional da cooperação para o desenvolvimento

O fim da II Guerra Mundial ditou uma viragem na atuação das nações mais poderosas do planeta. Estas passaram a dirigir maior atenção aos países que se encontravam na periferia¹. Através de ações de cooperação os seus objetivos não foram apenas desinteressados ou altruístas, revelaram uma lógica estratégica de jogo na qual os participantes procuram minimizar as suas perdas (Axelrod, 1984; Axelrod & Hamilton, 1981). As nações poderosas procuraram combinar o poder duro (*Hard power*) e suave (*Soft power*), utilizando estratégias eficazes de poder inteligente (Nye Jr., 2012: 41-43; 231-242). Esta ação integrada num esforço global e coordenado de cooperação envolveu várias nações em torno de um propósito comum: o Desenvolvimento². Assistiu-se então a um significativo aumento da dimensão da cooperação, em termos de volume e número de entidades que intervinham neste processo (Hjertholm & White, 2000: 3).

Numa fase inicial, as entidades participantes eram sobretudo organismos governamentais ou organizações internacionais que promoviam a cooperação bilateral e multilateral. Foi preciso esperar que a participação cívica, e em particular das Organizações Não Governamentais (ONG), comesse a ganhar maior espaço de intervenção.

Ao longo de várias décadas fez-se sentir a Guerra Fria, na qual dois blocos com perspetivas e modelos políticos distintos (Capitalismo e Socialismo) se opunham. Em finais da década de 80, verificou-se a Leste uma abertura a uma nova abordagem e a Ocidente a tendência política e económica seguia no sentido da liberalização (e.g. Consenso de Washington). A queda do muro

1 O termo “periferia” é utilizado em oposição à ideia de “centro” onde se encontravam as nações hegemónicas mais poderosas. Este conceito é muito discutido e defendido, nomeadamente pelos Estruturalistas, sendo segundo estes essa aliás uma das principais justificações para o desequilíbrio de poder entre países. A este respeito consultar Amin (1978), Furtado (1976: 197-206) entre outros.

2 Na altura a ideia visava mais assegurar o progresso das nações do “terceiro mundo” ou “mais atrasadas”. Também neste particular registou-se uma evolução de conceitos, sendo atualmente mais correto falar-se de países em desenvolvimento.

de Berlim foi, em simultâneo, um marco importante do desmembramento do regime soviético e de abertura da sociedade a mais deslocações e a mais contactos potenciados pelo desenvolvimento tecnológico, nomeadamente pelas comunicações. Intensificou-se o processo de Globalização que tornou o mundo mais pequeno, porém, desigual (Murteira, 1995: 28-30; Stiglitz, 2013: 104-147; Acemoglu & Robison, 2013: 510-552).

A “Aldeia Global” em que o mundo se foi transformando foi tomando consciência da existência da pobreza, em particular a extrema. Esse fenómeno multidimensional que abrange nomeadamente a privação de condições básicas de alimentação, educação, saúde, justiça ou trabalho digno impossibilita a liberdade de escolha de cada ser humano. E, nesse sentido, a perpetuação da pobreza é objetivamente a negação dos direitos humanos (Sen, 1999, 2003).

Contudo, enquanto alguns países defendiam o crescimento económico como força motriz do desenvolvimento, outros viam-se forçados a sobreviver abaixo da linha de pobreza dadas as suas fragilidades estruturais. Esta dicotomia levou alguns autores a questionarem os valores éticos e morais prosseguidos pela economia mundial, em particular quando utilizada de forma distinta da lógica de busca do *bem-estar coletivo* da sociedade (Bento, 2011; Sen, 2012; Singer, 1972, 2009).

É reconhecido que entre finais do século XX e inícios do século XXI houve um envolvimento mundial assinalável, realizando-se diversas conferências e reuniões de alto nível com vista a encontrar-se uma base comum de entendimento sobre o Desenvolvimento. De entre outros aspetos relevantes destaca-se que, em 1990, foi elaborado o primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) que procurava sintetizar o modo como o desenvolvimento estava a acontecer por todo o mundo, apresentando o famoso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que permite hierarquizar os diversos países de acordo com o seu desempenho e as suas fragilidades. O IDH aprecia fundamentalmente a dimensão da educação, saúde e rendimento³. No sentido de se repensar o desenvolvimento destaca-se também a palestra proferida por Stiglitz sobre a necessidade de alteração do paradigma do Desenvolvimento (Stiglitz, 1998). Ainda no final do século passado, através da criação de documentos nacionais de estratégia contra a pobreza, iniciou-se a definição de linhas orientadoras por países de modo a permitir, de uma forma abrangente e coordenada, atacar-se este flagelo, com grande enfoque dirigido aos Países de África subsaariana.

A manutenção da pobreza mostrou comportar perigos à escala planetária, afetando negativamente os restantes países, independentemente do grau de riqueza de cada um. São inúmeros os casos que fazem o mundo tremer: as doenças (malária, HIV/SIDA, ébola, gripes aviária e suína, etc.); as migrações em massa (no sul de Itália ou noutros locais onde se verifiquem conflitos); os atentados (Nova Iorque, Londres, Indonésia, China, Iraque) que envolvem nomeadamente fundamentalismos religiosos ou políticos; a intensificação de fenómenos extremos, conjugados com catástrofes naturais; os crimes ambientais e a utilização da produção alimentar e de biocombustíveis como mercadoria (*commodity*), alterando desta forma de modo muito significativo os preços dos bens no mercado mundial, enquanto camponeses sem terra sofrem com as suas famílias de fome e

3 O IDH é um índice composto que pretende medir o desenvolvimento humano pelo que assenta na análise de três dimensões da condição humana: educação através do número de anos de escolaridade e da média de anos de escolaridade; saúde dada pela esperança média de vida à nascença; padrão de vida refletido através do rendimento nacional per capita de cada país. A fórmula de cálculo tem sido revista, nomeadamente no RDH de 2010, com vista a captar outros aspetos relevantes como sejam a questão da desigualdade do género ou da pobreza multidimensional (V. PNUD, 2010: 89-104).

subnutrição⁴. Estes são apenas alguns dos fatores que desestabilizam a Paz mundial, representando uma séria ameaça aos denominados “bens públicos globais”.

Destaca-se que com o virar do século e com a necessidade de uma nova abordagem para combater estes fenómenos complexos que contribuem para a pobreza, foi-se formando um consenso sobre a necessidade de criação de um conjunto de condições básicas indispensáveis ao sucesso dos investimentos realizados o que pressupunha igualmente um maior envolvimento da parte dos governos dos países em desenvolvimento na observação de princípios de Boa Governança⁵ (*Good Governance*). Nesta lógica de pensamento podem ser enquadrados autores como Sachs que defendia a necessidade de investimentos estruturantes criteriosos mas volumosos numa aliança global (Sachs, 2006: 360-420). Também Yunus com o conceito do Grameen Bank⁶ sugeria que era relevante que o dinheiro chegasse aos mais pobres nas zonas rurais (Yunus, 2002). Outros exemplos desta abordagem foram ainda instituições internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) que promoveram a discussão do conceito de *Trabalho Digno*⁷.

Neste contexto, uma das tentativas mais assinaláveis para garantir uma intervenção integrada foi conseguida, em 2000, com a aprovação dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). A sua ação tinha como limite temporal o ano 2015, procurando através de uma abordagem holística combater vários dos fatores que contribuem para a menor qualidade de vida da maioria dos mais de 7 mil milhões de habitantes da Terra.

Nas décadas mais recentes, continuaram a registar-se diversas alterações políticas, económicas e sociais que contribuíram para um protagonismo crescente assumido pelas designadas economias emergentes. Desde logo, os BRICS asseguraram um papel alternativo ao poder hegemónico anteriormente confiado às potências ocidentais. Também a participação das ONG e de outras entidades não estatais foi valorizado, contribuindo para a crescente complexificação da articulação de atores e do tipo de articulação estabelecida entre si (Cardoso *et al.*, 2012; 1-2). Por outro lado, a preocupação com a eficácia e eficiência da Ajuda, bem como com a sua previsibilidade, demonstram a relevância do processo de discussão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucessores dos ODM. Nas discussões em curso o enfoque parece estar centrado em questões como a Segurança e os Direitos Humanos.

b. Enquadramento nacional

Depois de um início algo titubeante a cooperação portuguesa teve um desenvolvimento mais

4 V. Jackson, 2013: 48-50.

5 A corrupção e o rent-seeking promovido por alguns governos dos países em desenvolvimento, em particular na África Subsaariana geraram críticas por parte dos potenciais doadores (Landes, 2002: 554-578).

6 O Grameen Bank (Banco de Aldeia em Bengali) e o conceito que lhe está associado refere-se a instituições vocacionadas para a concessão do microcrédito às populações rurais mais pobres com o objetivo de quebrar o “círculo vicioso da pobreza”. Este conceito ficou mundialmente conhecido após ter sido implementado no Bangladesh em meados da década de 70 por Muhammad Yunus. Para aprofundamento deste assunto sugere-se a leitura de Yunus (2002) ou Gibbons (1999).

7 A OIT tem mantido grande preocupação relativamente à extensão da proteção social para toda a população. No conceito de Trabalho Digno são incorporados os quatro objetivos estratégicos da OIT que incluem trabalho, emprego, proteção social e diálogo social numa perspetiva equitativa, inclusiva e sustentável, focando aspetos como a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres ou ainda, entre outros, o emprego e a segurança social para trabalhadores informais, muito característicos dos países em desenvolvimento (BIT, 2002; 2005; 2012).

estruturante no âmbito da cooperação a partir de meados da década de 90 do século XX (MNE, 1995; Sousa, 2004: 312-361; IPAD, 2011; Costa & Sousa Jr., 2014).

Mesmo num período anterior ao regime democrático, o país direcionou sempre a sua intervenção tendo por referência a Europa e os territórios africanos que eram parte integrante de Portugal. Após as respetivas independências, a cooperação portuguesa aprofundou a intervenção dirigida aos Países Africanos de Língua Oficial Português⁸ (PALOP). Numa fase mais recente, depois de reconhecida pela comunidade internacional a sua independência, em 2002, também Timor-Leste foi incluído neste grupo. O Brasil assumiu-se igualmente como um dos parceiros importantes para a criação, em 1996, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e posteriormente como um parceiro para relacionamentos no plano económico, político e cultural⁹.

O aprofundamento da integração europeia e a construção e consolidação de um edifício institucional da cooperação foram preocupações que marcaram a política portuguesa nas últimas décadas. A cooperação foi conciliando intervenções multilaterais e bilaterais. Todavia, a cooperação bilateral tem sido a escolha predominante ao longo da ainda curta história da cooperação portuguesa. No contexto em que Portugal se encontra inserido é plausível que um país com recursos algo limitados¹⁰ privilegie uma relação Estado a Estado na qual seja evidente a sua relevância, bem como seja beneficiado pelo reconhecimento que daí resulte, ao invés de estabelecer acordos entre vários parceiros doadores e recetores de ajuda, como acontece na cooperação multilateral, perdendo-se mais facilmente a visibilidade do seu apoio.

No sentido do alargamento da participação nacional em instituições internacionais, em 1991, Portugal reentrou para o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) de onde tinha saído em 1974. O país voltou a pertencer a uma organização de estados que dispõe de um conjunto de regras e procedimentos específicos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Na sua ação, o CAD promove junto dos vários estados-membros exames periódicos entre pares (*Peer-reviews*) à cooperação realizada. Foram já vários os exames a que Portugal foi sujeito (1993, 1997, 2001, 2006, 2010), verificando-se numa fase inicial questões mais relacionadas com a ausência de estratégias definidas ou de alguma desarticulação. Contudo, ao longo dos anos essas observações deixaram gradualmente de fazer parte das conclusões daqueles documentos.

Um aspeto que se manteve inalterado ao longo das últimas décadas de democracia foi o tipo de cooperação portuguesa caracterizada por ser descentralizada. A nível nacional a estrutura foi sendo composta por um leque variado de atores (públicos e não públicos) que desenvolvem a sua atividade desejavelmente seguindo as orientações definidas pelo governo (Sangreman *et al.*, 2009: 62-65), apesar dos seus objetivos específicos não serem necessariamente coincidentes. Neste enquadramento, cabe a cada Ministério o desenvolvimento de atividades de cooperação no âmbito específico das suas atribuições (DC, 2002: 29).

Na sua ação estes departamentos estatais encontram-se estruturados por setores, nomeadamente, educação, saúde, agricultura, etc. Logo, para promover a consulta e a articulação das atividades da

8 Com PALOP quer-se dizer: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

9 IPAD, 2011: 40-45.

10 Destaca-se que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa ficou sempre muito aquém dos 0,7 % do Rendimento Nacional Bruto previstos alcançar até 2015.

cooperação portuguesa foi criada, em 1985, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC).

No ponto de vista governamental, a coordenação e a implementação da cooperação têm sido garantidas por dois ministérios distintos. Ao nível da definição da política externa portuguesa a seguir a responsabilidade recai no Ministério dos Negócios Estrangeiros, enquanto o Ministério das Finanças surge como a entidade responsável pela libertação das verbas necessárias para a prossecução dos objetivos pretendidos. É pois referido por diversos autores como Rolo (1985: 513-514), Costa & Sousa Jr (2014) ou mesmo Cardoso *et al.* (2012)¹¹ que esta articulação tem limitado ainda mais a intervenção da cooperação pelos atores nacionais.

Uma crítica que foi sendo apontada à cooperação portuguesa reside na inadequação dos seus recursos, agravada pela inexistência de uma estratégia nacional. Assim, procurando ir ao encontro de fragilidades detetadas, o MNE apostou na elaboração de instrumentos que permitissem clarificar uma estratégia de apoio a seguir em cada um dos seus principais parceiros de cooperação. A elaboração dos Programas Indicativos de Cooperação¹² (PIC) e os Programas Integrados de Cooperação ajudaram a focalizar a intervenção. Mas a elaboração do primeiro documento estratégico, em 1999, “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI” foi um marco crucial, porque deu uma noção de ordem e permitiu encarar o enquadramento da cooperação como um todo. Só em 2005 se procedeu à sua substituição através do documento estratégico “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa” e mais recentemente, em 2014, publicou-se o terceiro documento estratégico intitulado “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa (2014-2020)”. No essencial o último documento estratégico mantém a perspetiva definida nos dois anteriores. Porém, pelo menos em dois aspetos (Língua e a articulação com o setor privado) apresenta uma abordagem que parece configurar uma rutura clara com a lógica anterior que estava associada ao conceito de “ajuda desligada”.

A cooperação portuguesa tem dado um grande enfoque à Luta contra a Pobreza, sem esquecer da Boa Governação. Nas relações de cooperação direcionadas para a Boa Governação os principais parceiros de cooperação de Portugal (PALOP e Timor-Leste) beneficiaram de condições mais favoráveis, em particular na sequência da abertura democrática que aqueles países fizeram. O fim dos partidos únicos e a gradual transição para o multipartidarismo foram também fatores essenciais a ter em consideração pela cooperação portuguesa (Sousa Jr., 2013: 20-26). O fim dos conflitos armados entre finais do século passado e inícios deste foi igualmente determinante para que estes países ganhassem maior atenção internacional¹³.

11 V. <http://online.jornaldamadeira.pt/artigos/investigadores-prop%C3%B5em-conselho-de-ministros-anual-dedicado-%C3%A0-coopera%C3%A7%C3%A3o>.

12 Tratava-se de programas orientados pelos princípios da cooperação portuguesa e que integravam projetos concretos implementados, em regra, por um período que oscilava entre os três e os quatro anos. Estes programas eram negociados com cada país parceiro, identificando os custos e as respetivas fontes de financiamento.

13 Salienta-se que a Paz em Moçambique foi conseguida em 1992 após a assinatura, em Roma, do Acordo Geral de Paz. Mas, em outubro de 2013, mais de vinte anos depois a RENAMO anunciou o fim do Acordo. As hostilidades terminaram com a obtenção de acordo entre a FRELIMO e a RENAMO ratificado em setembro de 2014. Na Guiné-Bissau o último grande conflito político-militar ocorreu entre 1998 e 1999, durou onze meses e ficou conhecido como a “Guerra de 7 de Junho”. Contudo, a vida política neste país prossegue com inúmeros incidentes políticos e militares, destacando-se o Golpe de Estado de 12 de abril de 2012 que deixou o país suspenso num limbo durante dois anos. Também Angola e Timor-Leste conheceram momentos de guerra civil superados a partir de 2002, sendo que a jovem democracia timorense continua a ver-se confrontada com uma situação política complexa. Quanto a São Tomé e Príncipe não há conflitos militares de registo, mas sim de cariz político. A propósito da questão política e militar destes países e a sua relação com Portugal consultar Costa &

Com a evolução verificada na última década nos principais parceiros da cooperação portuguesa e com a entrada de novos parceiros do desenvolvimento foram sendo criadas lógicas de intervenção distintas das tradicionais, incluindo novos modelos e modalidades de cooperação (e.g. Sul-Sul, triangular ou mesmo delegada) pelo que se torna mais desafiante a coordenação de toda a intervenção da política externa portuguesa.

II. Equipa da Cooperação: A sua criação e desenvolvimento

a. Os pequenos passos até à criação da Equipa da Cooperação

O surgimento, em 1998, do Departamento de Cooperação (DC) coincidiu com uma fase de profunda reflexão e reestruturação de todo o pensamento mundial sobre a cooperação para o desenvolvimento.

Parece agora algo longínqua a decisão do Ministro do Trabalho e da Solidariedade (MTS) do XIII Governo Constitucional de criar uma estrutura dedicada à Cooperação, através do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de maio, sucedendo assim ao Gabinete de Cooperação com África (GACOOPA) do Ministério da Solidariedade e Segurança Social (MSSS) e à Comissão de Coordenação para a Cooperação (CCC) do Ministério da Qualificação e Emprego (MQE)¹⁴.

Desde o início o DC assumiu-se como o organismo coordenador e de apoio técnico das atividades da cooperação desenvolvida pelo MTS¹⁵. Logo, a aposta recaiu numa intervenção que privilegiasse simultaneamente a Cooperação bilateral e multilateral, respeitando a concentração geográfica definida pela política externa portuguesa¹⁶. Em termos bilaterais o esforço direcionou-se para o restabelecimento de ligações entre os vários ministérios homólogos dos PALOP e mais tarde também Timor-Leste, concentrando a sua intervenção em dois eixos de atuação¹⁷:

i) Luta contra a Pobreza, numa lógica de alargamento das capacidades e escolhas dos indivíduos ao nível do Desenvolvimento Humano;

ii) Reforço Institucional, ou seja a capacitação das instituições, potenciando boas práticas e a Boa Governação.

Ao nível operacional o DC atuava no âmbito dos domínios do ministério¹⁸:

- Emprego, formação profissional e relações laborais;
- Inserção Social;
- Segurança Social.

Com a publicação da Lei Orgânica do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST) através do Decreto-Lei n.º 171/2004, de 17 de julho, o XV Governo Constitucional previu a reestruturação orgânica do ministério e a substituição do DC pelo Gabinete para a Cooperação (GC)

Sousa Jr. (2014: 165-168) e Sangreman *et al.* (2006: 11-20).

14 DC, 2002: 30-32.

15 Ver a Lei Orgânica do Departamento de Cooperação do MTS (Decreto-Lei n.º 418/98, de 31 de dezembro).

16 V. Equipa da Cooperação, 2009: 16.

17 Em termos de organização interna é frequente serem indicados três eixos em que um dos quais se refere ao Emprego e Formação Profissional fundamentalmente suportado pelo orçamento afeto ao IEFPP, enquanto os demais são assegurados pelo orçamento afeto à estrutura responsável pela cooperação do ministério.

18 DC, 2002: 29.

(V. Quadro 1). Tratou-se apenas de uma alteração da designação daquela estrutura orgânica. Porém, alguns anos mais tarde, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) do XVII Governo Constitucional através da Lei Orgânica publicada através do Decreto-Lei n.º 211/2006, de 27 de outubro, previu a criação do Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) em resultado da fusão de três organismos: Gabinete para a Cooperação (GC), Gabinete para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) e Direção-Geral de Estudos, Estatística e Planeamento (DGEEP). Com o surgimento do GEP deu-se a criação da Equipa da Cooperação, legítima herdeira do DC e do GC.

No plano interno os principais parceiros foram os serviços e organismos do Ministério responsáveis pelas áreas técnicas. Assim, destaca-se a título de exemplo o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), a Direção-Geral da Segurança Social (DGSS), a Autoridade para as Condições do Trabalho (à data Inspeção do Trabalho). A nível externo a estrutura de cooperação do Ministério português contou com uma longa e estreita parceria com o Camões – Instituto de Cooperação e da Língua [anteriormente Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP), posteriormente Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)] e numa perspetiva multilateral com o Escritório OIT em Lisboa. Também a CPLP assumiu-se como uma parceira assídua em particular no âmbito da preparação e realização das Reuniões de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP. Outro parceiro de peso foi o *Bureau* Internacional do Trabalho (BIT) da OIT, destacando-se desde logo o Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão e a Pobreza financiado por Portugal (STEP/Portugal). Mas esta perspetiva de parceria só fica completa se a estes se juntar cerca de uma dezena os ministérios homólogos dos PALOP¹⁹ que garantem a cooperação bilateral e ainda as entidades executoras da sociedade civil selecionadas em cada país.

O eixo do Reforço Institucional foi, fundamentalmente, dirigido à capacitação técnica e institucional dos organismos e serviços dos ministérios homólogos. Por outro lado, o eixo da Luta contra a Pobreza desde o início contou com a intervenção de entidades da sociedade civil, previamente identificadas e aprovadas pelos ministérios homólogos²⁰. Salienta-se que no total, anualmente, rondavam cerca de meia centena de entidades, distribuídas de forma distinta por países e por áreas de intervenção. As escolhas sobre os apoios a conceder foram sendo justificadas por: necessidades enquadradas nos documentos de estratégia de redução da pobreza elaborados por cada país e pelos PIC definidos entre Portugal e os respetivos países parceiros; identificação de necessidades realizadas pelos ministérios homólogos; decisões internas do ministério português, naturalmente, condicionadas pelas disponibilidades financeiras existentes em cada momento.

19 Nestes países também se verificaram mudanças nas orgânicas dos Ministérios e Secretarias de Estado, fazendo com que o número dos homólogos fosse variável. Em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique foram mantidas duas áreas bem definidas, cada uma com a sua respetiva tutela: Trabalho e Assuntos Sociais. Noutros casos as alterações de denominação e de áreas foi mais evidente, por exemplo, com Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, o primeiro viu acrescentada a área da Juventude aos Assuntos Sociais, enquanto no segundo caso de forma cíclica se juntou à área dos Assuntos Sociais a Saúde, contudo, em ambos países houve apenas um Ministério homólogo. Após um nascimento conjunto das áreas do Trabalho e dos Assuntos Sociais, Timor-Leste viu mais recentemente ser criada a Secretaria de Estado da Formação Profissional e do Emprego, autonomizando-se do Ministério da Solidariedade Social.

20 Tem-se mantido o entendimento de que são estas as entidades que melhor conhecem o terreno e as necessidades específicas de cada comunidade. Por esse motivo, o papel do ministério homólogo foi sendo valorizado tanto na identificação como na aprovação das atividades.

b. O desenvolvimento da intervenção

Como é fácil intuir, a Equipa da Cooperação e as anteriores estruturas tiveram uma intervenção no âmbito da cooperação que foi sofrendo alterações ao longo do tempo. Contudo, nem sempre estas alterações foram condicionadas pelas perspetivas políticas dos partidos no poder. Aliás, pode afirmar-se com alguma segurança que apesar das modificações introduzidas a nível interno não houve uma modificação substancial do seu propósito²¹.

Na execução da sua atividade a Equipa da Cooperação e as estruturas orgânicas que a antecederam beneficiaram de um aspeto que se pode considerar crítico, visto que é distinto da generalidade dos organismos da cooperação setorial. A verba que o MSESS aloca aos vários projetos provém do Orçamento da Segurança Social (OSS). O OSS tem regras distintas das do Orçamento de Estado (OE), tornando a capacidade de mobilização muito mais célere que a do OE. É esta vantagem que associada ao facto de se tratar de uma Equipa pequena e flexível, praticamente sem níveis de chefia intermédia, que torna possível a obtenção de taxas de execução que se fixaram de modo consistente, ao longo dos anos e até 2010, em patamares superiores a 95 % (V. Quadro 2). Sublinha-se que, apesar do progressivo decréscimo verificado mais recentemente, a constância dos orçamentos afetos à cooperação ao longo dos anos foi outro dos fatores fulcrais para o sucesso dessa Equipa.

Um outro aspeto interessante prende-se com o facto do dinamismo e a relevância destas estruturas de cooperação (DC, GC, Equipa da Cooperação) ficarem patentes, nomeadamente, pela análise da capacidade de atração de recursos humanos ao longo do tempo (V. Figura 1) como pelo número de missões realizadas (V. Figura 2) ou ainda pelos fluxos financeiros disponibilizados ao longo dos anos (V. Figura 3), dos quais aproximadamente dois terços se destinaram à Luta contra a Pobreza.

A intervenção do DC procurou estruturar-se de modo a criar projetos integrados de desenvolvimento, dando respostas a diversas dimensões, primando por uma atuação de “ajuda desligada”, respeitando princípios defendidos pelo CAD. Neste sentido, em particular no eixo da Luta contra a Pobreza, foram diversas as áreas de intervenção apoiadas pelo MTS e demais ministérios que se seguiram e incluíram entre outras: melhoria da dieta alimentar; alfabetização, ensino pré-escolar, ensino formal, atividades de formação profissional, acesso a cuidados básicos de saúde, apoio social com atribuição de bolsas ou distribuição de cabazes com bens de primeira necessidade. As solicitações de apoio aos internatos para crianças e jovens, portadores ou não de deficiência, foram também asseguradas, assim como algum apoio dirigido à melhoria das condições habitacionais e às atividades geradoras de rendimento.

Destaca-se que a maioria das entidades apoiadas tem uma ligação de cerca de uma década com a atual Equipa da Cooperação do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal, (MSESS). Em Angola, a intervenção foi essencialmente dirigida à alfabetização/educação e formação e foram sobretudo cinco as entidades executoras que beneficiam de financiamentos desde 1999 e duas a partir de 2002, sendo que estas intervenções se encontram dispersas por duas províncias: Kwanza Norte e Luanda. Nesta última província as intervenções encontram-se espalhadas pelos vários municípios da capital. Já em Cabo Verde, atendendo à descontinuidade geográfica, pode afirmar-se que as Ilhas do Fogo, S. Vicente, Sal, Santiago e Santo Antão foram as que beneficiaram

21 Esta constatação vai ao encontro do que é referido no artigo que passa em revista o que mais significativo aconteceu ao nível da política de cooperação portuguesa nas últimas quatro décadas (Costa & Sousa Jr., 2004: 141-176).

do maior apoio. Em 2014, foram nove as entidades executoras, incidindo a intervenção apoiada pelo ministério português no apoio socioeducativo e na assistência diária a crianças e adolescentes em internatos, assim como na sensibilização e animação dirigidas às várias comunidades beneficiárias. Foram ainda apoiadas algumas iniciativas de apoio à construção e melhoria habitacional. Na Guiné-Bissau, face às condicionantes políticas e económicas, as intervenções do ministério português centraram-se mais no apoio social, em particular, na distribuição alimentar, bem como no apoio ao acesso a cuidados de saúde. O apoio socioeducativo e formativo dirigido a toda a população, em particular a crianças, jovens e mulheres, consistiu outra das opções seguidas. Neste país foi sendo apoiada a construção ou recuperação de inúmeros furos de água. O número de entidades executoras cresceu significativamente a partir de 2004, ascendendo, em 2012, às 18. Posteriormente, este número foi reduzindo gradualmente, mas mantendo a abrangência de cinco das oito regiões administrativas do país e o Sector Autónomo de Bissau (SAB). No caso de Moçambique, apesar da extensão geográfica, o apoio distribuído abrange várias localidades nas cinco de onze províncias moçambicanas, nomeadamente Gurué (Província da Zambézia), Cidade da Beira (Província de Sofala), Boane e Mumemo (Província de Maputo), Inharrime (Província de Inhambane) e Mavalane (Cidade de Maputo). Desde 2002, genericamente, as cinco entidades apoiadas beneficiam de financiamento dirigido a educação e apoio formativo a populações vulneráveis, a internatos para crianças e jovens e mais recentemente também ao acolhimento de idosos. Há ainda apoio a cuidados de saúde. O arquipélago situado sobre o equador, São Tomé e Príncipe, tem a sua intervenção baseada em quatro entidades executoras, abrange seis dos sete distritos do país, incluindo a Região Autónoma do Príncipe. A sua ação compreende o apoio a idosos em regime de lar e centro de dia e apoios socioeducativos e formativos dirigidos em particular a crianças. Acresce ainda apoios ao nível dos cuidados de saúde e da sensibilização. O internato para crianças e jovens é ainda uma área que tem vindo a ser apoiada desde 2000. O país que se encontra mais distante de Portugal e que foi o último a beneficiar do apoio do ministério português, Timor-Leste, incluía, em 2014, uma dúzia de entidades executoras que estão dispersas por oito dos treze dos distritos do país, sendo que as primeiras a beneficiar do financiamento datam de 2003, 2005, 2006, seguindo-se outras fases de expansão. As vertentes do apoio à educação dirigida a crianças e jovens e a formação profissional de jovens e adultos estão muito presentes naquele território. Há ainda algumas infraestruturas que visam o acolhimento de crianças e jovens em regime de internato. Até 2014, o apoio a atividades geradoras de rendimentos, bem como a sensibilização tiveram igualmente um papel relevante.

Na década e meia que a estrutura orgânica conta, apesar das alterações de designação, destaca-se que conheceu sete ministros, mas apenas quatro Diretores-Gerais²² (V. Quadro 1). E neste en-

22 Entre maio de 1998 e maio de 2007 a Diretora-Geral foi Maria Lucília Figueira que transitoriamente (entre 2000 e 2004) teve um Subdiretor-Geral, José Luz Carvalho. Destaca-se que entre 2007 e junho de 2010, o Gabinete de Estratégia e Planeamento teve por Diretora-Geral Maria Cândida Soares, sendo substituída por José Luís Albuquerque que se manteve de meados de 2010 a fevereiro de 2012. Contudo, no período de 2007 a 2012, a Diretora para a Cooperação (equiparada a Subdiretora-Geral), i.e. a pessoa responsável pela gestão da Equipa foi Maria Teresa Requejo. A partir de abril de 2012 assumiu o cargo de Diretor-Geral, Carlos Pereira da Silva, que teve como seus Subdiretores-Gerais e responsáveis pela cooperação: Rui Mello no período de março a setembro de 2012, sendo substituído nessas funções por Joaquim Croca Caieiro entre outubro de 2012 e outubro de 2013. Salienta-se ainda que através do Despacho n.º 9/DG/2013 exarado pelo Diretor-Geral do GEP foi determinado que, enquanto não fosse publicada a Lei Orgânica do GEP/MSESS a Equipa da Cooperação teria por Chefe da Equipa, Odete Severino, que acumularia com a Chefia da Equipa de Relações Internacionais. Em janeiro

quadramento, parece consensual considerar a existência de três fases distintas ao nível da cooperação implementada pelo ministério português com tutela no Trabalho e nos Assuntos Sociais. Estas foram resultado de: *i*) orientações emanadas da comunidade internacional no âmbito da cooperação para o desenvolvimento; *ii*) fatores nacionais e da estruturação da cooperação a nível interno; *iii*) características de cada um dos responsáveis da cooperação que dirigiu a equipa.

Deste modo, procurando sintetizar as fases e com isso perdendo alguns detalhes, porventura importantes, pode traçar-se em termos abrangentes a seguinte caracterização:

Fase de arranque e afirmação (1998-2007)

Numa primeira fase, com aproximadamente uma dúzia de colaboradores, a prioridade assumida consistiu no restabelecimento dos contactos com os ministérios homólogos, garantindo uma relação de confiança com os seus interlocutores, procurando, no âmbito da cooperação, definir-se o modo de intervenção entre as várias partes envolvidas. A este propósito, sublinha-se que foram assinados diversos Programas de Cooperação devidamente enquadrados no âmbito dos PIC e das estratégias nacionais de luta contra a pobreza definidas pelos PALOP e Timor-Leste (V. Quadro 3). Foram ainda firmadas várias dezenas de Acordos de Parceria, Protocolos Bilaterais, Memorandos de Entendimento que definiam os procedimentos a adotar na implementação dos referidos apoios.

Neste período foram ainda apoiados diversos projetos inscritos em programas multilaterais, maioritariamente com a participação do *Bureau* Internacional do Trabalho (BIT). A título de exemplo mencionam-se alguns dos mais emblemáticos: Desenvolvimento da Protecção Social (PROSOCIAL) nos PALOP; Estratégias e Técnicas de Luta contra a Exclusão Social e a Pobreza (STEP/Portugal); Acordo entre Portugal e a OIT no âmbito de Peritos Associados e ainda outros como o Programa Regional para a Promoção de Emprego (PREP) nos PALOP ou ainda Promoção do Dialogo Social (PRODIAL). Merece igualmente destaque a importância conferida às publicações, nomeadamente alvo de um protocolo estabelecido entre Portugal e a OIT, e que eram elaboradas tanto por centros académicos de investigação como pelo BIT, fundamentalmente, subordinadas à temática da pobreza e da exclusão social²³.

Durante esta fase foram realizadas várias tentativas, pouco conseguidas, para desenvolver ações concretas no âmbito do Reforço Institucional, mais direcionadas para o eixo da Boa Governação. Face aos poucos resultados obtidos, o GEP foi direcionando a sua intervenção para a Luta contra a Pobreza. Como reforço desta decisão destaca-se que Angola e Timor-Leste ainda estavam a braços com situações militares por resolver. A Guiné-Bissau estava a sair de um dos mais sangrentos conflitos pós-independência. Moçambique era considerado um dos países mais pobres do mundo e estava a recuperar da guerra civil que tinha ultrapassado em 1992.

No quadro da Luta contra a Pobreza verificou-se a necessidade de identificação de parceiros que garantissem a nível local a realização de um conjunto de intervenções, assegurando simultaneamente a correta afetação das verbas aos fins acordados. Esta tarefa contou com a preciosa colaboração dos ministérios homólogos. Neste período realizaram-se algumas experiências, desig-

de 2014 foi nomeada para o cargo de Subdiretora-Geral, Ana Sampaio de Pinho, porém, não teve a responsabilidade da área da cooperação.

23 A título de exemplo referem-se as seguintes: ACEP, 2000; Oppenheimer & Raposo, 2002; BIT, 2002, 2003; Estivil, 2003.

nadamente, ao nível do modelo de gestão (Direta e Indireta)²⁴ ou quanto à criação de programas integrados que previam uma intervenção abrangendo várias dimensões de atuação, respondendo aos ciclos de vida das comunidades abrangidas. Foram ainda apoiados projetos destinados à promoção do autoemprego e do microcrédito. Ambos, com resultados muito variáveis de acordo com os países beneficiários.

Por outro lado, num contexto internacional que defendia o “big push”, ou seja os investimentos estruturantes, verificou-se que o organismo responsável pela cooperação contratou consultores de áreas técnicas como Arquitetura ou Engenharia com vista a assegurar a adequação dos financiamentos disponibilizados para obras, nomeadamente em equipamentos sociais²⁵. Em países específicos (e.g. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) o Ministério contou ainda com a presença regular de um técnico português em cada um deles, refletindo-se no número de missões realizadas²⁶. O objetivo destes técnicos foi o de garantirem apoio às entidades executoras e aos respetivos serviços do ministério homólogo.

Sublinha-se que rapidamente se percebeu que a escolha do eixo Luta contra a Pobreza encerrava, simultaneamente, um perigo e um desafio. Por um lado, o eixo é de tal forma abrangente que numa visão mais ampla qualquer intervenção poderia ser integrada no seu âmbito. Por outro lado, numa fase de reconstrução para a esmagadora maioria dos países, o desafio residia em contribuir de forma efetiva, ainda que numa escala reduzida, para o desenvolvimento do país. Este último aspeto foi a justificação bastante para o envolvimento dos colaboradores dirigidos por uma Diretora-Geral que se manteve à frente desta estrutura orgânica até à sua aposentação quando, em 2007, atingiu o limite de idade para o exercício de funções públicas (70 anos). Entre 2002 e 2007 a estrutura de cooperação contou com cerca de duas dezenas de colaboradores.

Um aspeto que foi imagem de marca da responsável da cooperação foi o facto de, por regra, participar integralmente em todas missões realizadas. Note-se que o procedimento instituído nesse período previa a realização de, pelo menos, duas missões por ano a cada país, com duração média de duas semanas cada. Sublinha-se ainda que apesar das alterações governamentais, que incluíram partidos distintos, a opção à frente da Direção-Geral responsável pela cooperação do ministério recaiu praticamente durante uma década na mesma pessoa, mantendo-se, assim, no fundamental o mesmo enfoque. Nesse período era notória uma ligação vigorosa entre a equipa e os titulares da pasta, nomeadamente aquando da preparação e o acompanhamento no terreno para as visitas ministeriais a alguns dos PALOP.

Fase de consolidação (2007-2012)

Nesta fase, a Direção foi responsável pela implementação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) que conduziu à fusão anteriormente referida. Acresce que a Direção nomeada contou com uma Diretora para a Cooperação (cargo de direção superior de 2.º grau).

Uma das principais tarefas assumidas pela Direção responsável pela cooperação foi a manuten-

24 Sangreman, 2002: 11-16.

25 Vide Figura 1.

26 Vide Figura 2.

ção das relações de confiança que existiam entre o MTSS e os ministérios homólogos. Garantida uma transição suave, deu-se início, em 2008, à criação de instrumentos padronizados que passaram a ser utilizados por todas as entidades apoiadas. Este trabalho relevante e simultaneamente exigente previa, entre outros: um período para candidaturas, análise, prazos de financiamento, a definição da documentação a apresentar e os respetivos prazos. A implementação destes instrumentos iniciou a título experimental em 2008 e a título definitivo em 2009. A alteração do paradigma anterior obrigou a um processo reforçado de capacitação das instituições beneficiárias do cofinanciamento do ministério português e, entre 2009 e 2010, de recolha sistemática de informação, permitindo obter-se uma imagem mais correta do perfil dos beneficiários abrangidos (V. Figura 4 e 5). Esta capacitação era sobretudo efetuada durante as missões aos países.

Neste conjunto complexo de ações houve ainda lugar para a renegociação dos Programas de Cooperação com os diversos países para o período de 2007 até 2010. Foi ainda preparada e sinalizada a preocupação com a discussão da continuidade daqueles Programas de Cooperação para o novo período de Programação (Pós-2010).

Destaca-se que os técnicos responsáveis pelo acompanhamento das atividades realizadas em cada país vinham assegurando essas funções de forma ininterrupta, apenas sendo substituídos quando deixavam a Equipa da Cooperação. Todavia, por forma a assegurar um conhecimento mais vasto, permitindo dar-se resposta adequada em situações de indisponibilidade dos elementos responsáveis, entre 2008 e 2010, foi ensaiada uma distribuição que previa a existência de três elementos da Equipa da Cooperação com conhecimentos sobre cada um dos países. Contudo, naturalmente, com responsabilidades e níveis de conhecimentos distintos. Assim, até 2010, as missões ocorriam, em geral, com a periodicidade de duas por ano, mantendo a duração anterior, contando com a presença da Diretora na maioria das deslocações e na maioria do tempo, com três responsáveis por país.

Nesta fase registou-se nova tentativa para se ampliar o apoio ao nível do reforço institucional junto dos vários ministérios homólogos, nomeadamente, através de um esforço na discussão desta vertente e com a afetação de um recurso humano específico para esse fim. Todavia, os resultados obtidos voltaram a ficar aquém do desejado.

No final do período da comissão da Diretora da Cooperação foi-se tornando mais nítido a nível político que se estava no fim de um ciclo e perante uma crise económica, financeira e social sem precedentes na história da Europa do pós-guerra. O brilho que a cooperação tinha alcançado nos anos anteriores sofreu um gradual eclipse perceptível pela diminuição do número de colaboradores afetos à Equipa e que foi ainda mais claro com a omnipresença do programa de assistência financeira da *Troika*, assinado em abril de 2011, e das condições impostas ao país. A cooperação deixou de ser uma prioridade. Durante 2011 não foram realizadas missões a qualquer dos PALOP e Timor-Leste.

Fase de crise e reestruturação (2012-2014)

Neste período foram dois os subdiretores-gerais que estiveram em momentos distintos afetos à área da cooperação. O primeiro responsável, por ter sido nomeado para outras funções no ministério, ficou aproximadamente meio ano, razão pela qual apenas acompanhou uma missão a São Tomé e Príncipe.

Apesar da prioridade da cooperação se ter mantido em patamares abaixo da registada na década anterior, a Direção responsável por esta área procurou dinamizar a Equipa. Neste contexto, foi definida a obrigatoriedade de elaboração de relatórios mensais (sintéticos) para reporte de informação ao Gabinete da tutela. Por outro lado, foram mantidos os procedimentos anteriormente definidos para financiamento das entidades responsáveis pela execução das intervenções apoiadas pelo GEP. Num contexto conturbado e exigente que o país atravessou houve lugar a uma decisão interna de envolver-se a Equipa da Cooperação no esforço nacional de contenção orçamental, reduzindo-se o número de missões para apenas uma por ano por país com o acompanhamento de dois técnicos e eventual participação do responsável da Equipa.

Para agravar este período envolto em incerteza, a orgânica do XIX Governo Constitucional começou por, em julho de 2011²⁷, separar a área do Trabalho (Emprego) da dos Assuntos Sociais. Todavia, o mesmo governo em julho de 2013 decidiu pela sua junção aos Assuntos Sociais.

O responsável pela área da cooperação que se seguiu manteve-se no cargo cerca de um ano, entre 2012 e 2013, tendo nesse período apostado na manutenção dos procedimentos instituídos. A maior duração no cargo permitiu que tivesse participado na maioria das missões durante um período médio de uma semana, assegurando por isso os principais contactos com os responsáveis dos ministérios homólogos.

Se anteriormente, com maior número de elementos da Equipa, não se procedeu à rotatividade dos responsáveis pelos países, num contexto de gradual redução de efetivos afetos à cooperação menos possibilidades se apresentavam para se realizar tal alteração. Verificou-se como que uma especialização dos colaboradores em países concretos que se encontram há vários anos sob a sua responsabilidade. Porém, à semelhança do que existiu entre 1998 e 2007 manteve-se uma organização interna que privilegiava dois colaboradores para dois países, sendo um o responsável e o segundo o seu apoio.

A saída deste Subdiretor-Geral deixou um vazio que foi colmatado com a designação, a 9 de outubro de 2013, de uma Chefe de Equipa da Cooperação que assegurou, em acumulação, a Equipa das Relações Internacionais.

O período de intervenção foi por isso caracterizado pela manutenção dos procedimentos instituídos e pelo retomar das relações de cooperação com os ministérios homólogos, permitindo a assinatura de alguns Programas de Cooperação²⁸.

Apontam-se novos objetivos para o período pós-2015 com vista a acompanhar os ODS que serão aprovados e, neste particular, os contributos do MSESS enfatizam questões relacionadas com o alargamento da Proteção Social, o Trabalho Digno ou o respeito dos Direitos das Crianças.

É pois neste encontro entre as orientações definidas a nível global pelas diversas organizações internacionais e a organização que tem vindo a ser construída a nível nacional que se encontra a cooperação desenvolvida pelo atual Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

27 V. Decreto-Lei n.º 86-A/2011, de 12 de julho.

28 Vide Quadro 3.

III. Conclusões

Em 1998, o organismo que antecedeu a Equipa da Cooperação foi criado numa fase em que todo o mundo se encontrava a repensar a cooperação para o desenvolvimento. E por esse facto teve a oportunidade de acompanhar de perto algumas das tendências de intervenções, realizando ele mesmo experiências como a capacitação institucional com vista a Boa Governança ou mesmo as iniciativas no âmbito do microcrédito ou do autoemprego mais numa perspetiva de Luta contra a Pobreza.

Passada em revista mais de uma década e meia de atividade e 100 milhões de euros depois, compreende-se que a Luta contra a Pobreza representou a maior aposta – cerca de dois terços do apoio – e que a mesma foi acompanhando o desenvolvimento verificado nos principais países parceiros da cooperação, i.e. os PALOP e Timor-Leste. Verifica-se igualmente que apesar da intervenção seguir procedimentos idênticos as áreas apoiadas variam de país para país.

À semelhança do que sucedeu a nível nacional, a cooperação bilateral foi a que revelou maior relevância nas escolhas verificadas por este Ministério.

Com o apoio dos ministérios homólogos e outras entidades nacionais e locais, foi possível realizar uma intervenção local que valorizou o papel das organizações da sociedade civil, fortalecendo-as. É sabido que os resultados deste tipo de intervenções é algo moroso e até dispendioso, trata-se afinal de investimentos que apenas se tornam visíveis a médio e longo prazo. Contudo, com alguns anos de trabalho conjunto parece ser possível afirmar que foi uma aposta ganha tanto pela fixação e capacitação de recursos humanos junto das comunidades mais vulneráveis como pela melhoria das condições de bem-estar das mesmas, ou seja contribuindo para um maior grau de felicidade das populações.

Na primeira fase, entre 1998 e 2007, com a criação da estrutura orgânica responsável pela cooperação procurou-se alcançar o estabelecimento das relações de atuação entre o Ministério e todas as entidades parceiras, definindo-se os locais de intervenção, o perfil das entidades, os procedimentos a observar, entre outros aspetos. Já na segunda fase após garantida a transição e as relações anteriormente criadas, pretendeu-se uniformizar procedimentos, procurando assim recolher informação de modo mais sistemático. Desde o final da segunda fase e no decurso da terceira fase, porém, tem-se verificado uma aparente desvalorização do papel da cooperação e das potencialidades que a Equipa da Cooperação pode vir a assumir. Compreende-se no entanto que esta posição tem sido em grande medida condicionada pelo enquadramento complexo com o qual o país se vê confrontado na gestão de necessidades mais imediatas. Contudo, perspetivando um novo dinamismo com os ODS, no período pós-2015, parece evidente haver condições e capacidade para se proceder a uma reorganização que permita que esta estrutura ganhe novo protagonismo ao nível do ministério ou mesmo no quadro internacional. Assim, num contexto como o atual, afigura-se vital à estrutura de cooperação reinventar-se tendo em vista voltar a assumir um papel relevante de outros tempos.

Índice de quadros e figuras

Quadros

- Quadro 1 – Evolução da estrutura de cooperação do ministério (1998-2013)
- Quadro 2 – Execução do OSS afeto à Cooperação externa do MSESS (1999-2013)
- Quadro 3 – Programas de Cooperação Bilaterais estabelecidos (1998-2014)

Figuras

- Figura 1 – Evolução dos colaboradores da Equipa da Cooperação (2002-2013)
- Figura 2 – Evolução das missões da Equipa da Cooperação (2000-2013)
- Figura 3 – Fluxos financeiros disponibilizados por países
- Figura 4 – Evolução de beneficiários por países (2007-2010)
- Figura 5 – Beneficiários diretos de atividades regulares (2009-2010)

Quadro 1 | Evolução da estrutura de cooperação do ministério (1998-2013)

	Governo Constitucional	Mandato		Designação do ministério	Titular da pasta	Estrutura de Cooperação	Responsável da estrutura
		Ano de início	Ano de fim				
1	XIII	1997	2001	Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS)	Eduardo Ferro Rodrigues	Departamento de Cooperação	Diretora-Geral, Maria Lucília Figueira (coadjuvada por um Subdiretor-Geral, José da Luz Carvalho)
2	XIV	2001	2002	Ministério do Trabalho e da Solidariedade (MTS)	Paulo Pedroso	Departamento de Cooperação	Diretora-Geral, Maria Lucília Figueira (coadjuvada por um Subdiretor-Geral, José da Luz Carvalho)
3	XV	2002	2004	Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST)	António Bagão Félix	Gabinete para a Cooperação	Diretora-Geral, Maria Lucília Figueira (coadjuvada por um Subdiretor-Geral, José da Luz Carvalho)
4	XVI	2004	2005	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança (MSSFC)	Fernando Negrão	Gabinete para a Cooperação	Diretora-Geral, Maria Lucília Figueira (até maio/2007)
5	XVII	2005	2009	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS)	José Vieira da Silva	Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento	Diretora-Geral, Maria Cândida Soares (a partir de junho/2007), Diretora para a Cooperação, Maria Teresa Requejo (a partir de junho/2007)
6	XVIII	2009	2011	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS)	Maria Helena André	Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento	Diretora-Geral, Maria Cândida Soares (até maio/2010) e José Luís Albuquerque (a partir de junho de 2010), Diretora para a Cooperação, Maria Teresa Requejo (até fevereiro/2012)
7	XIX	2011	Presente	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS)	Pedro Mota Soares	Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento	Diretor-Geral, Carlos Pereira da Silva, cujo Subdiretor-Geral, Rui Mello, assegurou a área da Cooperação (a partir de abril/2012)
8	XIX	2012	Presente	Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS)	Pedro Mota Soares	Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento	Diretor-Geral, Carlos Pereira da Silva, cujos Subdiretores-Gerais, primeiro, Rui Mello, depois, Joaquim Croca Caeiro asseguraram a área da Cooperação ao que acresceu a nomeação de uma Chefe de Equipa da Cooperação em acumulação com a chefia da Equipa das Relações Internacionais, Odete Severino

Quadro 2 | Execução do OSS afeto à Cooperação externa do MSESS (1999-2013)

(em euros)

Anos	Dotação utilizável	Execução	% de execução
1999	-	2 234 000,00	-
2000	5 895 575,00	5 858 000,00	99,00 %
2001	6 983 170,56	4 620 551,30	66,17 %
2002	8 978 364,00	8 926 526,68	99,42 %
2003	9 000 000,00	8 995 727,51	99,95 %
2004	9 500 000,00	9 497 530,39	99,97 %
2005	9 500 000,00	9 444 036,50	99,41 %
2006	9 500 000,00	9 460 639,92	99,59 %
2007	9 500 000,00	9 482 586,98	99,82 %
2008	9 500 000,00	9 485 574,89	99,85 %
2009	9 500 000,00	9 495 023,32	99,95 %
2010	9 388 750,00	9 374 838,53	99,85 %
2011	8 018 857,00	6 879 042,10	85,79 %
2012	6 843 500,00	6 327 639,68	92,46 %
2013	4 813 500,00	4 231 305,94	87,90 %

Máximo 9 500 000,00 9 497 530,39

Mínimo 4 813 500,00 2 234 000,00

- Dado não existente.

Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Quadro 3 | Programas de Cooperação Bilaterais estabelecidos (1998-2014)

Programas de Cooperação entre:

	Angola	1998-1999	1999-2001	2000-2002	2003	2004-2006	2006	2007-2010	-	
Assuntos Sociais		X	X	X e Revisão	X	X	-	X		
Trabalho			X	X	X	-	X	X		

	Cabo Verde	1998-1999	1999-2001	2000-2002	2002-2004		2005-2007	2008-2011	-	2012-2015
Assuntos Sociais e Trabalho		X	X	X	X	-	X e Revisão	X		X

	Guiné-Bissau	1998-1999	1999-2001	2000-2002	2002-2004	2004	2005-2007/ 2006-2007	2008-2010	-	2012-2015
Assuntos Sociais				X e Revisão	-	X	X	X		
Trabalho		-	-	X, Revisão e 2. ^a Revisão	-	-	X	X		

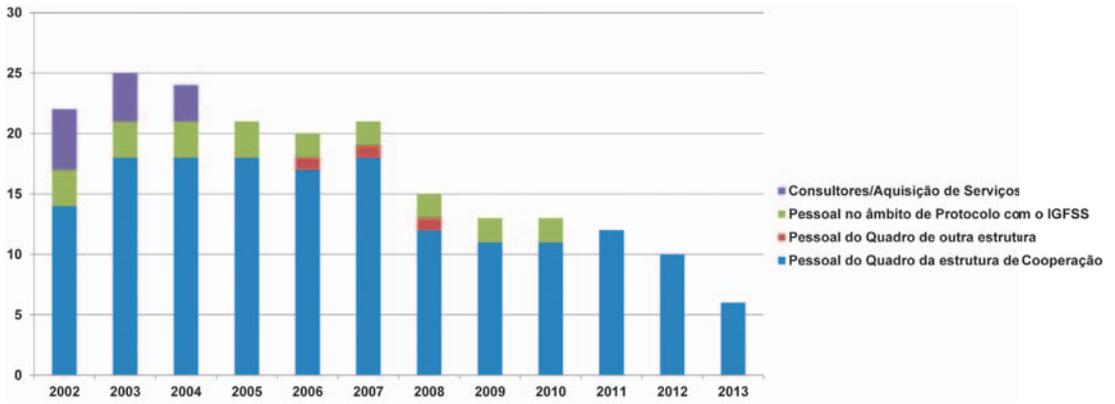
	Moçambique	1998-1999	1999-2001	2000-2002	2003 - 2005	2004-2006	2006	2007-2010		2011-2014
Assuntos Sociais		-	X	X	X	-	X	X		X
Trabalho		X	X	X	X	-	X	X		

	São Tomé e Príncipe	1998-1999	1999-2001	2000-2002	2002 - 2004	2004-2006	2005-2007	2008-2011	-	2012-2015
Assuntos Sociais e Trabalho		X	X	X	X	-	X e Revisão	X		X

	Timor-Leste				2003	2004-2006	2005-2006	2007-2009	2009-2010	2011-2014
Assuntos Sociais		-	-	-	X	X	X	X	X	X
Trabalho									X	

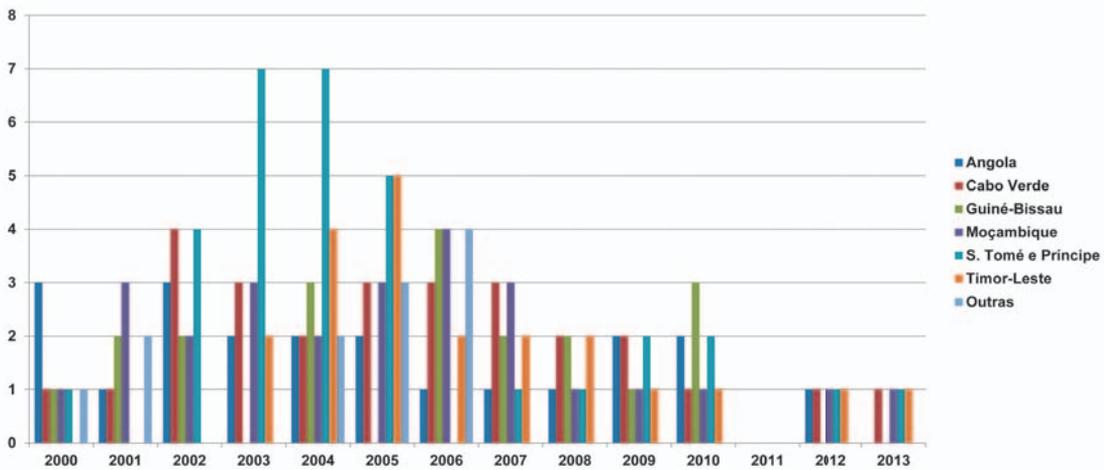
Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Figura 1 | Evolução dos colaboradores da Equipa da Cooperação (2002-2013)



Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

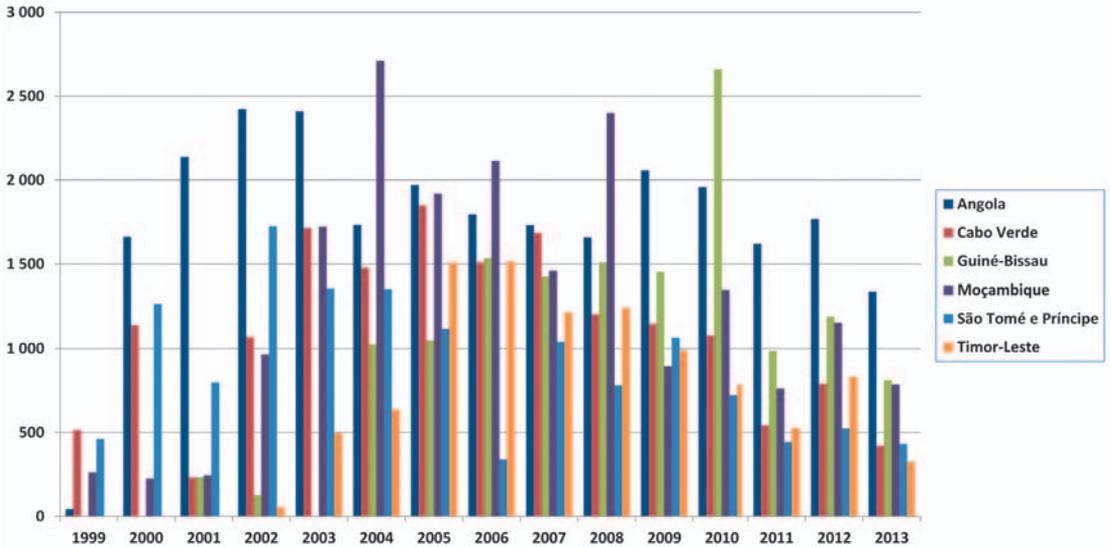
Figura 2 | Evolução das missões da Equipa da Cooperação (2000-2013)



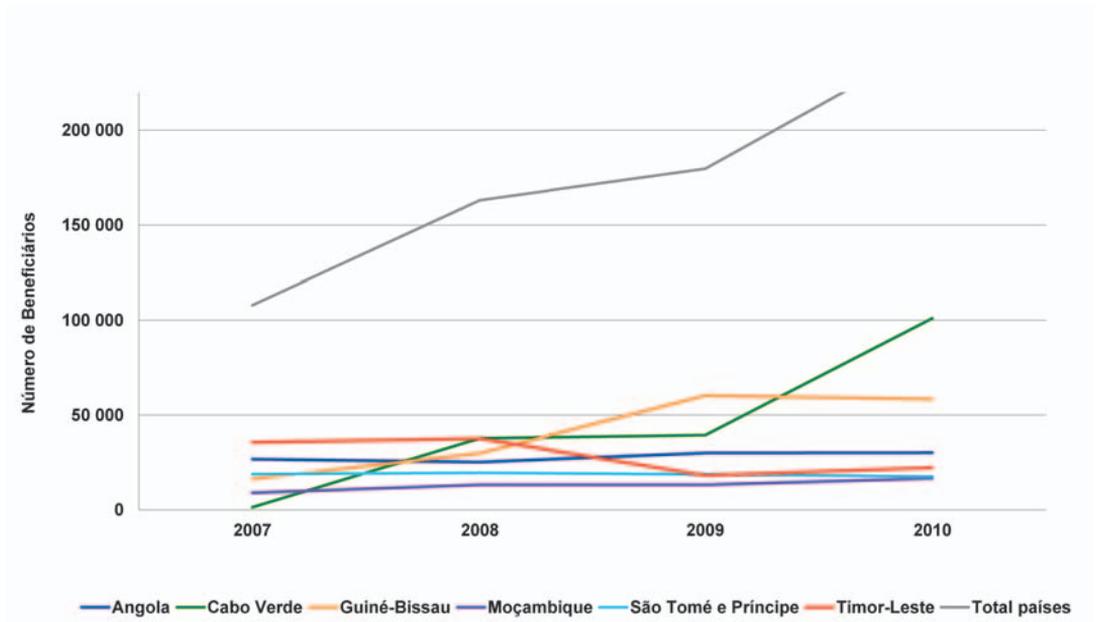
Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Figura 3 | Fluxos financeiros disponibilizados por países

(Valores em milhares de euros)



Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Figura 4 | Evolução de beneficiários por países (2007-2010)

Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Figura 5 | Beneficiários diretos de atividades regulares (2009-2010)



Fonte: Equipa da Cooperação do GEP/MSESS.

Bibliografia

ACEP (2000), *O Associativismo e o Micro-Crédito na Luta contra a Pobreza pela Promoção do Bem-Estar Rural: Estudos de Casos em Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique*, Coleção Cooperação, vol. 1, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. (2013), *Porque Falham as Nações – as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*, Temas e Debates, Círculo de Leitores, Lisboa.

AMIN, Samir (1978), *A caminho de uma nova crise estrutural do sistema capitalista*, Crítica e Sociedade 4, Edições Afrontamento, 2.ª edição.

AXELROD, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Adapted from Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Basic Books, Reprinted by permission, New York.

[<http://www-ee.stanford.edu/~hellman/Breakthrough/book/pdfs/axelrod.pdf>] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

AXELROD, Robert; HAMILTON, William (1981), *The Evolution of Cooperation*, Science, New Series, vol. 211, no. 4489. (Mar. 27, 1981), pp. 1390-1396.

[http://www.cdnresearch.net/pubs/others/axelrod_ham_1981.pdf] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

BENTO, Vítor (2011), *Economia, Moral e Política*, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

BIT (2002), *Segurança Social: Um novo consenso*, Bureau Internacional do Trabalho, Departamento de Cooperação do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Lisboa.

[http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/pub_segsec.pdf] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

BIT (2003), *A Luta contra a Pobreza e a Exclusão Social em Portugal: Experiências do Programa Nacional da Luta contra a Pobreza*, Bureau Internacional do Trabalho, Programa de Estra-

tégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.

BIT (2005), *Por uma Globalização Justa: Criar Oportunidades para Todos*, Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, Coleção OIT/ISCTE, Celta Editora, Oeiras.

BIT (2012), *The strategy of the International Labour Organization: Social security for all - Building social protection floors and comprehensive social security systems*, Social Security Department.

CARDOSO, Fernando Jorge; FERREIRA; Patrícia Magalhães; SEABRA, Maria João (2012), *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*, texto baseado no projeto *O Desenvolvimento no Centro das Políticas Públicas*, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

[http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento_090712.pdf] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

COSTA, Fernando Pinto; SOUSA Jr., Fernando (2014), *A Política nas políticas de Cooperação Portuguesa (1974-2014)*, Revista Lusíada – Política Internacional e Segurança, Universidade Lusíada Lisboa, n.º 10, pp. 141-176.

[<http://revistas.lis.ulsiada.pt/index.php/lpis/article/download/1629/1740>] – consultado no dia 26 de dezembro de 2014.

DC (2002), *Pequenos Passos na Luta contra a Pobreza – Relatório de Actividades – 1998/2001*, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Departamento de Cooperação do Ministério.

EQUIPA DA COOPERAÇÃO (2009), *O Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e a Cooperação*, Formar – Revista dos Formadores, n.º 69, Out/Dez: 15-19, IIEFP, Lisboa.

ESTIVIL, Jordi (2003), *Panorama da Luta contra a Exclusão Social: Conceitos e Estratégias*, Bureau Internacional do Trabalho, Programa Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza.

FURTADO, Celso (1976), *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*, Publicações Dom Quixote.

GIBBONS, David S. (1999), *Grameen Bank – Manual de Formação para a Reprodução Internacional do Sistema Financeiro do Banco Grameen no Combate à Pobreza Rural*, ACEP.

HJERTHOLM, Peter; WHITE, Howard (2000), *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*, Institute of Economics, University of Copenhagen.

[<http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2000/0004.pdf>] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

IPAD (2011), *Cooperação Portuguesa: Uma Leitura dos Últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento – 1996-2010*, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

JACKSON, Tim (2013), *Prosperidade sem Crescimento: Economia para um planeta finito*, Tinta da China.

LANDES, David S. (2002), *A Riqueza e a Pobreza das Nações – Por que são algumas tão ricas e outras tão pobres*, Gradiva.

MNE (1995), *Portugal – Dez Anos de Política de Cooperação*, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

MURTEIRA, Mário (1995), *Economia Mundial – A Emergência duma Nova Ordem Global*,

Coleção “O que é”, Difusão Cultural.

NYE Jr.; Joseph S. (2012), *O Futuro do Poder*, Temas e Debates, Círculo de Leitores.

OPPENHEIMER, Jochen; RAPOSO, Isabel (2002), *A Pobreza em Maputo – A Cooperação Direccionada para os Grupos Vulneráveis no Contexto da Concentração Urbana Acelerada/1*, Coleção Cooperação: Volume 2, Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Departamento de Cooperação.

PNUD (2010), *Relatório de Desenvolvimento Humano – 2010 – A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*, PNUD.

ROLO, José Manuel (1985), *Questões da Cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 15/16/17: 511-518, maio.

[<http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ces.uc.pt%2Frcs%2Fincludes%2Fdownload.php%3Fid%3D248&ei=VIMHU4eIAYKqhAeyv4CICg&usq=AFQjCNFwq085F72NK5rBZEpRi4c30aSgTw&sig2=VgfrOmFk32ljSB3OPVL3Kg&bvm=bv.61725948,d.bGQ>] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

SACHS, Jeffrey (2006), *O fim da pobreza: como consegui-lo na nossa geração*, Casa das Letras, 2.ª edição.

SANGREMAN, Carlos (2002) *A cooperação para o desenvolvimento no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho – algumas reflexões*, Formar – Revista dos Formadores, n.º 44/45, Jul/Dez, IEF, Lisboa.

SANGREMAN, Carlos; SOUSA Jr., Fernando; ZEVEIRINO, Guilherme; BARROS, Miguel (2006) *A evolução política recente na Guiné-Bissau: as eleições presidenciais de 2005 – os conflitos, o desenvolvimento e a sociedade civil*, Coleção Documentos de Trabalho n.º 70, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/70.pdf] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

SANGREMAN, Carlos (Coord.); SARMENTO, Eduardo; PROENÇA, Fátima; BARRETO, Antónia; SANTOS, Tânia; RIBEIRO, Hermínia; FARIA, Raquel (2009), *A Cooperação Descentralizada e as Dinâmicas de Mudança em Países Africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsa e ACEP, Lisboa.

SEN, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes – Um ensaio sobre direitos e privações*, Terramar.

SEN, Amartya (2003), *Desenvolvimento como Liberdade*, Gradiva.

SEN, Amartya (2012), *Sobre Ética e Economia*, Almedina.

SINGER, Peter (1972), *Famine, Affluence, and Morality, Philosophy and Public Affairs*, vol. 1, n.º 3, (Spring), pp. 229-243.

SINGER, Peter (2009), *The life you can save: acting now to end world poverty*, Random House, New York.

SOUSA, António Rebelo (2004), *Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação*, Coleções Teses, Universidade Lusíada Editora, Lisboa.

SOUSA Jr., Fernando (2013), *O Nacionalismo Africano no Caminho para a Democracia: a Transição do Poder Colonial para o Partido Único nos PALOP*, Coleção Documentos de Trabalho

n.º 70, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP119.pdf] – consultado no dia 30 de setembro de 2014.

STIGLITZ, Joseph E. (1998), *Towards a new paradigm for development: strategies, policies, and processes*, UNCTAD, Genebra.

[<http://unctad.org/en/docs/prebisch9th.en.PDF>]

STIGLITZ, Joseph E. (2013), *The Price of Inequality*, Penguin Books.

YUNUS, Muhammad (2002), *O Banqueiro dos Pobres*, Difel.



O principal objetivo deste artigo prende-se com a necessidade de dar conta do trabalho desenvolvido pela Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (GEP/MSESS), nos anos mais recentes.

Assim, para além de uma breve caracterização, por país, do que tem sido a cooperação bilateral com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, e qual o ponto de situação em 2014, este artigo procura, também, dar conta das principais iniciativas desenvolvidas no âmbito da cooperação multilateral.

Por fim, em jeito de balanço, sintetizam-se os principais desafios que a Cooperação do MSESS previsivelmente enfrentará nos próximos anos.

Cooperação para o Desenvolvimento – O percurso do Gabinete de Estratégia e Planeamento

Equipa da Cooperação do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Este texto inclui, ainda, os testemunhos de:

- Instituto de Emprego e Formação Profissional (Portugal)
- Autoridade para as Condições de Trabalho (Portugal)
- Direção Geral da Segurança Social (Portugal)
- Escritório Lisboa OIT (Portugal)
- Camões, IP (Portugal)
- Gabinete de Intercâmbio, Ministério da Assistência e Reinserção Social (Angola)
- ONG RA – Rede Ajuda, Cooperação e Desenvolvimento (Guiné-Bissau)
- Ministério da Mulher, Família e Coesão Social (Guiné-Bissau)
- Gabinete Técnico de Assessoria Cooperação e Coordenação de Parceria, Ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais (São Tomé e Príncipe)

I. Enquadramento

Agenda pós-2015

Desde 2000, ano em que foram adotados os (oito) Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), até à adoção em setembro de 2015 dos (dezassete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), um longo percurso tem sido feito em termos do desenvolvimento que se considera desejável e exequível.

Em 2015, o último relatório das Nações Unidas que avaliou o grau de concretização dos ODM¹ dá conta de que diversas metas daqueles objetivos foram atingidas, designadamente, a redução em mais de metade da população que vive em pobreza extrema (objetivo 1), a meta de redução para metade da percentagem de população sem acesso a água potável foi atingida logo em 2010 (objetivo 7); a paridade entre rapazes e raparigas na frequência do ensino básico foi conseguida nos países em desenvolvimento (objetivo 3), etc.

Contudo, o referido relatório refere também que, apesar dos progressos que foram alcançados, muito há ainda por fazer no sentido da proteção dos mais vulneráveis e dos mais pobres. Assim, do balanço da implementação dos ODM destacam-se:

1 [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

- A persistência da desigualdade de género – as mulheres continuam a ser discriminadas no acesso ao mercado de trabalho e aos bens económicos, bem como no acesso à participação, seja na esfera privada, seja nos fora de decisão pública. As probabilidades de se ser pobre aumentam se se for mulher.

- As grandes diferenças entre as famílias mais pobres e as famílias mais ricas e entre as zonas rurais e as zonas urbanas – os dados sejam de saúde, sejam de abandono escolar, sejam de mortalidade são, nos países em desenvolvimento, profunda e continuamente desfavoráveis para as crianças de famílias mais pobres. Da mesma forma, os indicadores de acesso a água potável ou a saneamento básico são desvantajosos para quem vive nas áreas rurais.

- As mudanças climáticas e a degradação ambiental enfraquecem o progresso alcançado, sendo os mais pobres aqueles que mais afetados são – pelos seus contextos de vida e pelo facto de muitas delas viverem em zonas vulneráveis, as populações mais pobres estão mais sujeitas aos efeitos da degradação ambiental, resultantes seja da deflorestação crescente, da exploração excessiva dos recursos marinhos, da escassez de água ou do efeito de estufa.

- Os conflitos mantêm-se como a maior ameaça ao desenvolvimento humano – os dados de 2014 revelam que até ao final desse ano cerca de 60 milhões de pessoas foram forçadas a abandonar as suas casas. Estima-se que cerca de metade da totalidade dos refugiados sejam crianças.

- Milhões de pobres continuam a viver na pobreza e com fome, sem acesso a serviços básicos – apesar dos progressos obtidos nos últimos 15 anos, os números são esmagadores: 8000 milhões de pessoas vivem em pobreza extrema e passam fome; mais de 160 milhões com menos de 5 anos têm peso a menos; 57 milhões de crianças em idade escolar não frequentam a escola; cerca de 50 % dos trabalhadores mundiais trabalham em condições vulneráveis, não beneficiando dos direitos inerentes ao trabalho digno, etc.

Da análise crítica da implementação dos ODM destaca-se um conjunto de limitações que apontam razões para a insuficiência dos resultados alcançados (FERREIRA, P. M.; 2013):

1. Visão parcial do Desenvolvimento

- Os ODM não incluíram questões como a paz e a segurança, a governação ou os direitos humanos, não refletindo, assim, a visão constante da Declaração do Milénio.

- Os ODM focalizaram-se numa perspetiva do desenvolvimento social e humano que não incluiu a dimensão económica.

- Os ODM basearam-se numa visão simplista do desenvolvimento enquanto sinónimo de luta contra a pobreza, não contemplando questões como a da insegurança ou a das desigualdades.

2. Simplificação e menor denominador comum

- A ideia do menor denominador comum pode resultar perversa, na medida em que os objetivos de redução implicam a aceitação de que o fenómeno não poderá ser erradicado (ex. mortalidade infantil e materna).

3. Falta de abrangência e de responsabilização global

- Sete dos ODM foram desenhados na perspetiva do doador e com carácter prescritivo para os países em desenvolvimento, sendo que apenas o oitavo continha metas para os países desenvolvidos.

- O modo como foram desenhados (país-a-país) não levou em consideração a importância e a

expressão regional e mundial de algumas das problemáticas.

4. Falhas de monitorização

• As metas definidas para os ODM concentram-se nos resultados e não nos impactos. A que acresce o facto de menorizarem o processo e as suas dinâmicas a favor da obtenção dos resultados diretos.

O relatório do Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Agenda Pós-2015² mais do que fazer o balanço de que objetivos foram atingidos no âmbito dos ODM, aponta os desafios e as prioridades no período pós-2015.

Perante os resultados atingidos no âmbito dos ODM e partindo de três perguntas simples: “O que manter?”, “O que corrigir?” e “O que acrescentar?” o referido relatório identifica cinco mudanças consideradas fundamentais para que as (novas) prioridades possam ser alcançadas até 2030³:

1. Não deixar ninguém para trás.
2. Tornar o desenvolvimento sustentável central.
3. Transformar as economias no sentido da criação de mais emprego e da promoção do crescimento inclusivo.
4. Construir a paz e instituições eficazes, abertas e responsáveis para todos.
5. Renovar a parceria global.

Assim, em setembro de 2015 será apresentado em Nova Iorque, na sede das Nações Unidas, o documento intitulado “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”, onde estão reunidos 17 objetivos e 169 metas que nortearão (assim se espera) a ação mundial nos próximos 15 anos.

Em suma, após uma abordagem mais centrada na satisfação das necessidades básicas (ODM) e, na perspetiva de alguns, de pendor mais assistencialista, a nova agenda de desenvolvimento propõe uma perspetiva que se focaliza na questão da promoção dos direitos humanos, através da articulação entre o desenvolvimento humano e a sustentabilidade ambiental, orientando-se agora para uma perspetiva mais justa e de combate às desigualdades (ODS). Adicionalmente e se os ODM se destinavam aos países em desenvolvimento, o desafio que os ODS propõem é global, incluindo também os países (dito) desenvolvidos.

Conceito estratégico da cooperação portuguesa

Fortemente alinhada com os ODM, a política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento assume-se como “vetor-chave da política externa portuguesa, que assenta num consenso nacional alargado entre as principais forças políticas e a sociedade civil, tendo como objetivo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países parceiros, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito.”

Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, de 7 de março, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020⁴ assume-se como a atualização do papel da

2 “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development”, disponível em <http://www.post2015hlp.org/>

3 <http://report.post2015hlp.org/five-transformative-shifts.html>

4 <http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/concestratg1420.pdf>

cooperação portuguesa face às novas oportunidades e aos desafios nacionais e internacionais dos últimos anos, definindo os objetivos, princípios e orientações pelos quais deve reger-se doravante a cooperação portuguesa.

As áreas de atuação da cooperação portuguesa são: 1. Cooperação para o desenvolvimento; 2. Educação para o desenvolvimento e 3. Ajuda humanitária e de emergência.

Adicionalmente são identificados quatro princípios operacionais: 1. Coerência/coordenação; 2. Concentração geográfica e setorial; 3. Apropriação e 4. Parceria.

As suas prioridades de intervenção estruturam-se em torno de dois eixos: Eixo I – Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos; Eixo II – Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais. Eixos aos quais acrescem duas áreas transversais: Igualdade de Género e Direitos da Criança.

Do ponto de vista da geografia, assumem-se como prioridades os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste.

Em concreto e, no âmbito da atuação e das competências do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, o Conceito Estratégico define como áreas a desenvolver, a promoção da proteção social, da inclusão social e do emprego, através de:

- Apoio ao aperfeiçoamento de mecanismos e medidas que visem assegurar a extensão da proteção social e inclusão social.
- Reforço da capacitação institucional dos países parceiros apoiando o aperfeiçoamento de legislação, conceção de documentos orientadores de políticas públicas e formação.
- Programas e projetos integrados destinados à erradicação da pobreza.
- Apoio ao desenvolvimento e fortalecimento de uma rede de proteção social alargada, com o objetivo de criar um conjunto de serviços sociais de base.
- Promoção da inclusão social, do emprego pleno e produtivo, do trabalho digno e da proteção social, da formação profissional, de iniciativas de microcrédito promotoras de atividades geradoras de rendimentos, bem como de iniciativas no campo da economia social.

Quadro Orientador do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

Em sintonia com o Conceito Estratégico, o GEP/MSESS definiu o Quadro Orientador do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para a Cooperação para o Desenvolvimento (2015-2020)⁵.

Este documento resultou da intervenção desenvolvida pelo GEP/MSESS ao longo de quase duas décadas e da necessidade de contribuir para o aprofundamento da atuação deste ministério, no âmbito da cooperação, dele constando as prioridades de intervenção e as linhas de orientação até 2020.

Sendo consensual na sociedade contemporânea o reconhecimento da dignidade humana como pedra basilar de toda a intervenção e, por isso, a luta contra a pobreza indissociável da mesma, o MSESS desenvolve a sua intervenção centrando-se na proteção e realização dos direitos humanos

5 O Quadro Orientador mereceu a concordância do Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social em 23 de março de 2015.

e tendo por referência as normas e princípios internacionais de direitos humanos como quadro comum para avaliar e orientar as iniciativas para o desenvolvimento.

Para realizar uma ação eficaz, a cooperação não pode limitar-se apenas às situações mais evidentes de pobreza e exclusão social. É necessário abordar as causas estruturantes, que mantêm as populações em situação de vulnerabilidade e as sociedades profundamente desiguais. Nesse sentido, o envolvimento das comunidades é decisivo e, por isso, também fator a ter em consideração no processo de cooperação.

Relativamente à cooperação para o desenvolvimento, as Nações Unidas desenvolveram um entendimento comum, com base nos direitos humanos e assente em três pilares:

1. Todos os programas e políticas de cooperação para o desenvolvimento devem promover a realização dos direitos humanos.
2. Todo o planeamento e cooperação para o desenvolvimento devem ser guiados pelas normas e princípios internacionais de direitos humanos.
3. Os programas de cooperação devem contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos titulares dos deveres, para que cumpram as suas obrigações, e dos titulares dos direitos, para que possam reivindicar os seus direitos.

Este entendimento implica respeitar quatro princípios em todas as fases do processo de desenvolvimento: não-discriminação e igualdade; participação; transparência e responsabilização. Significa, ainda, que o diálogo político com as autoridades locais, bem como com as organizações da sociedade civil sobre desenvolvimento, será alicerçado nas normas e princípios internacionais de direitos humanos, por forma a uma maior capacitação das instituições, maior consciência das populações e, por conseguinte, maior responsabilização de todas as partes envolvidas.

Em concreto e no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento, o MSESS tem como objetivo geral contribuir para o desenvolvimento humano sustentável. Este objetivo é atingido mediante o combate à pobreza, a promoção do respeito pelos direitos humanos e o apoio ao fortalecimento da democracia e do Estado de Direito.

Assim, a intervenção do MSESS procura contribuir para o aprofundamento dos seguintes objetivos específicos:

- Promoção do respeito por todos os direitos humanos, com ênfase nos direitos das crianças, das pessoas idosas e das pessoas com deficiência ou incapacidade.
- Desenvolvimento das relações com as autoridades dos países parceiros, baseadas no valor dos direitos humanos e nos princípios da não discriminação e igualdade, participação, transparência e responsabilização.
- Contribuição para a redução da pobreza e das desigualdades, através do apoio a programas e projetos integrados de luta contra a pobreza.
- Apoio às autoridades na conceção e implementação de serviços sociais básicos que respondam às necessidades das populações mais vulneráveis e possam contribuir para o seu desenvolvimento e bem-estar.
- Promoção da capacitação das autoridades nacionais assim como das organizações da sociedade civil e dos cidadãos, facilitando processos de mudança.
- Apoio às autoridades na criação e aperfeiçoamento de sistemas de proteção social que au-

mentem a proteção das populações face aos riscos sociais.

- Apoio às autoridades na conceção e implementação de políticas de emprego e formação profissional.

- Apoio ao desenvolvimento das relações laborais, incluindo as condições de trabalho, segurança e saúde no trabalho.

A intervenção do MSESS enquadra-se em três eixos de intervenção, que se desdobram nas suas respetivas áreas de atuação:

- Eixo 1 – Democracia, estado de direito e direitos humanos (área de atuação: Capacitação institucional – Direitos Humanos).

- Eixo 2 – Desenvolvimento humano e erradicação da pobreza (áreas de atuação: a) Proteção social e inclusão social; b) Emprego, formação profissional e relações laborais e c) Capacitação institucional).

- Eixo 3 - Direitos da criança (área de atuação: Capacitação institucional).

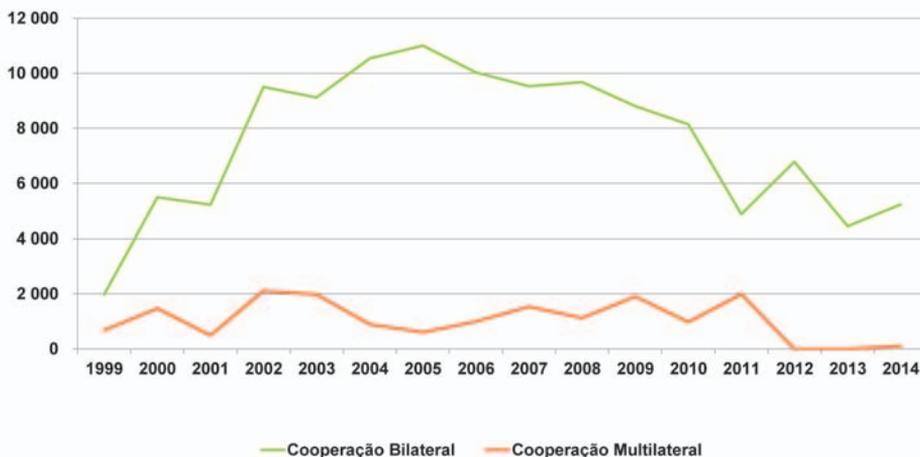
A distribuição geográfica (PALOP e Timor-Leste), os principais atores, os beneficiários diretos e indiretos, bem como as formas de operacionalização das intervenções no âmbito da cooperação desenvolvida pelo GEP/MSESS não se alteraram com a definição do Quadro Orientador, como se dará conta de seguida.

II. Cooperação para o Desenvolvimento

Importa, desde logo, sublinhar que a atuação do MSESS no contexto da cooperação portuguesa possui um longo historial. Assumindo maior regularidade a partir de 1998, ela tem tido um enfoque particular nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste.

O gráfico seguinte dá conta do que tem sido a evolução dos financiamentos e, por maioria de razão, qual tem sido a aposta em termos do tipo de cooperação mais apoiada.

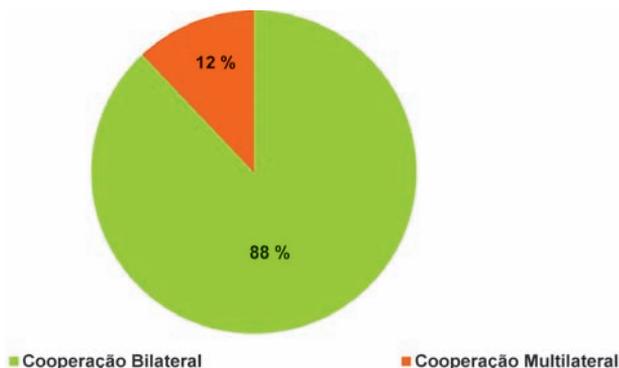
Evolução do financiamento, por tipo de cooperação (1999-2014)
(valores absolutos, milhares de euros)



O investimento na cooperação bilateral cresceu ininterruptamente até 2005, ano em que os valores da execução atingiram o valor máximo de cerca de 11 milhões de euros. A partir deste ano, verificou-se um decréscimo constante, apenas com a exceção do ano de 2009, em que os valores voltaram a subir para os 9 milhões de euros.

Ainda assim, e apesar do decréscimo dos montantes afetos à cooperação bilateral nos anos mais recentes, entre 1999 e 2014, verificou-se uma taxa global de crescimento de 164 % e uma execução média de cerca de 7,7 milhões de euros por ano.

Distribuição do financiamento total até 2014, por tipo de cooperação (%)



Fonte: GEP/MSESS.

No que diz respeito ao tipo de cooperação apoiado, entre 1999 e 2014, e como se pode verificar pela análise do gráfico anterior, os programas de cooperação bilateral concentraram a maior parte da totalidade dos recursos financeiros disponibilizados pelo MSESS para a cooperação (84 %).

E no que concerne a cooperação multilateral, os valores totais absolutos não ultrapassaram os 2,1 milhões de euros (valor alcançado em 2002). É de sublinhar que em 2012 e em 2013 não houve investimento em cooperação multilateral.

2.1. Cooperação Bilateral

O Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal mantém relações bilaterais de cooperação com os ministérios homólogos de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

A referida cooperação é desenvolvida no âmbito de Programas de Cooperação Bilateral firmados entre ambos os ministérios, onde constam as principais linhas orientadoras da intervenção, áreas, projetos e entidades executoras, responsabilidades das partes signatárias, condições e modalidades de cofinanciamento.

Estes programas são, por sua vez, enquadrados pelos Programas Estratégicos de Cooperação (até recentemente designados Programas Indicativos de Cooperação) que Portugal, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assina com cada país parceiro e encontram-se alinhados com as prioridades desses países, expressa nos respetivos programas de governo e em documentos estratégicos globais ou setoriais (planos estratégicos de desenvolvimento ou de redução da pobreza).

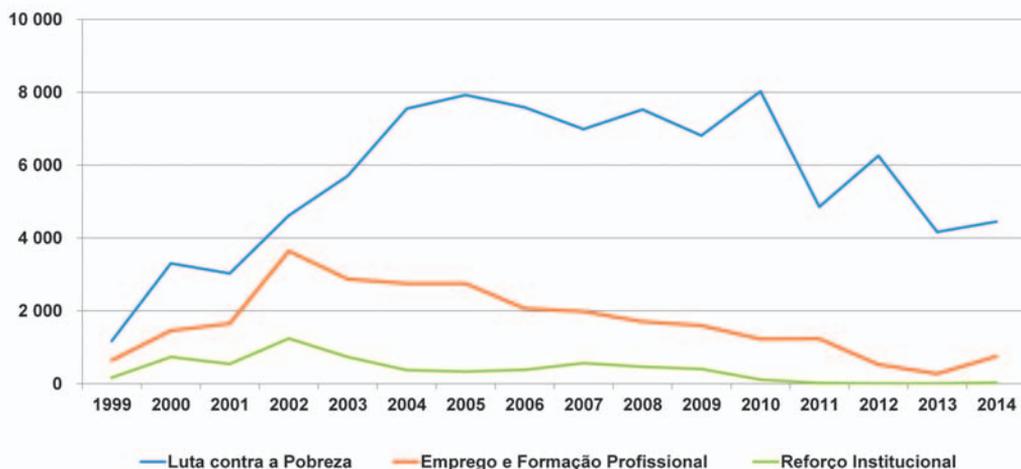
A intervenção é precedida de um processo de consensualização com os ministérios homólogos em torno da definição e estabilização das atividades a realizar e dos apoios financeiros que as suportam, bem como dos territórios a abranger e das entidades responsáveis pela execução dos projetos.

Os referidos programas intervêm, essencialmente, em três domínios que decorrem das áreas de atuação:

- Luta contra a pobreza.
- Reforço institucional.
- Emprego e formação profissional.

O gráfico seguinte ilustra a evolução do financiamento associado a cada um dos domínios de intervenção desenvolvidos nos programas bilaterais de cooperação.

Evolução do financiamento da Cooperação Bilateral, por tipo de domínio (1999-2014) (valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

Da análise ressalta, desde logo, a diferença de expressão dos valores do domínio “luta contra a pobreza” por relação aos dois outros domínios. Logo em 1999, aquele domínio executou cerca de 1,2 milhões de euros, enquanto o “emprego e formação profissional” e o “reforço institucional”, executaram 645 mil e 165 mil euros, respetivamente.

Globalmente, o financiamento de projetos de luta contra a pobreza revela uma tendência crescente até 2005, ano em que atinge um valor próximo dos 8 milhões de euros (7 923 840,00 €).

Entre os anos 2006 e 2009, os financiamentos, ainda que com variações de sentido diverso, si-

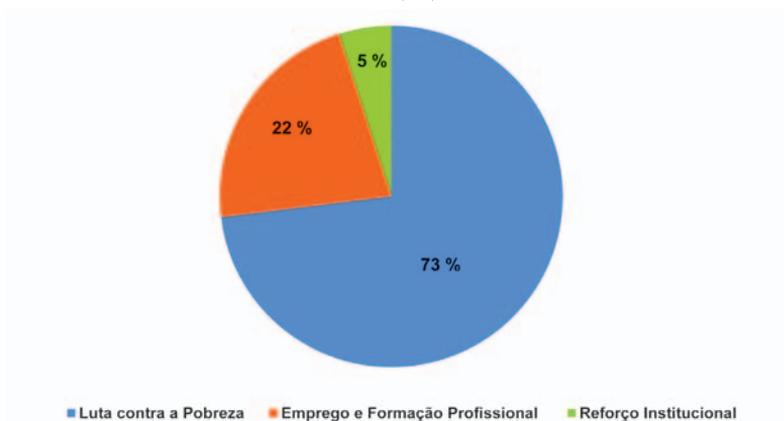
tuaram-se à volta dos 7 milhões de euros. Em 2010, foi atingido o valor máximo de financiamento: mais de 8 milhões de euros (8 028 438,93 €). Em 2014, o financiamento total situou-se em pouco mais de 4,4 milhões de euros.

Ainda assim, e apesar do decréscimo da execução nos anos mais recentes, entre o ano de 1999 e o de 2014, verificou-se uma taxa global de crescimento de 280 % e uma execução média de cerca de 5,6 milhões de euros por ano.

No que diz respeito às atividades de “emprego e formação profissional”, a taxa global de crescimento foi de 16 % e uma execução média anual de 1,6 milhões de euros.

Por fim, no caso do domínio “reforço institucional”, o crescimento entre 1999 e 2014 foi negativo (-85 %) e verificou-se uma execução média anual de 381 mil euros. De salientar que, em 2012, não houve financiamento neste domínio.

Distribuição do financiamento total da Cooperação Bilateral até 2014, por domínio (%)



Fonte: GEP/MSESS.

Pese embora as variações anuais, a luta contra a pobreza sempre teve e continua a ter um peso decisivo no tipo de projetos e atividades apoiadas, representando no período em análise quase $\frac{3}{4}$ do total do financiamento.

A justificar este peso estão os persistentes níveis de pobreza e as difíceis condições de vida das populações dos seis países em questão e as opções dos próprios ministérios parceiros.

Luta contra a pobreza

Os projetos apoiados no âmbito do domínio “luta contra a pobreza” são, em regra, desenvolvidos por organizações da sociedade civil dos países parceiros, às quais é concedido financiamento direto.

A intervenção neste domínio integra um amplo e diverso conjunto de atividades que abarcam, entre outras, a realização de ações de alfabetização, a promoção da educação pré-escolar e do ensino básico, o desenvolvimento da capacitação profissional, a melhoria de dieta alimentar, as atividades geradoras de rendimentos, a promoção do desenvolvimento comunitário, a promoção de ações de sensibilização, nomeadamente, sobre saúde ou saneamento básico, bem como a construção de infraestruturas destinadas ao acolhimento de crianças, jovens e idosos, ao acesso à água potável e aos cuidados básicos de saúde.

Pelo tipo de atividades desenvolvido, é possível afirmar que a intervenção destas organizações assume, frequentemente, grande diversidade, uma vez que procura responder, quer às necessidades básicas e mais imediatas das populações (como sejam, a saúde, a alimentação ou o acesso a saneamento básico ou a água potável), quer à carência de serviços e de infraestruturas que contribuam de forma permanente para a melhoria das condições de vida das pessoas (por exemplo, educação ou respostas sociais para populações mais vulneráveis).

Como adiante ficará patente pela descrição país a país, algumas das atividades apoiadas pelo MSESS não se enquadram (em sentido estrito, pelo menos) naquelas que são consideradas as áreas centrais do trabalho do MSESS. Todavia, o facto de terem vindo a ser apoiadas ao longo dos anos, a incapacidade, pelo menos, até ao momento, de serem alternativamente financiadas pelas autoridades locais ou o facto das necessidades das populações se manterem, são razões que têm fundamentado a continuação da manutenção do apoio.

Partindo do princípio de que a tendência para a diminuição da disponibilidade dos recursos financeiros afetos à cooperação externa do MSESS e a inexistência de fontes de financiamento alternativas se manterão, a necessidade de focalização do apoio a projetos no âmbito estrito das temáticas do MSESS assumir-se-á, estamos em crer, como um dos desafios mais críticos com que a cooperação GEP/MSESS se confrontará nos próximos anos.

Os projetos apoiados têm vindo a ser desenvolvidos por entidades da sociedade civil (organizações não governamentais, fundações, associações, congregações religiosas, etc.) sediadas nos países e com as quais é contratualizado, anualmente, um plano de atividades, um conjunto de resultados a atingir e um orçamento. O trabalho desenvolvido com estas entidades tem, até ao momento, evidenciado vantagens dada a sua proximidade às populações, designadamente em matéria de sinalização de necessidades, assim como de capacidade de execução das atividades propostas em sede de plano de atividades.

Esta forma de funcionamento é exigente do ponto de vista da monitorização e do acompanhamento técnico, que se pretende que seja mais do que mero controlo administrativo-contabilístico. Uma vez mais, a realidade da escassez de recursos humanos (que é também comum aos diferentes organismos do MSESS) coloca importantes questões ao apoio efetivo que é prestado atualmente e ao que poderá vir a ser prestado num futuro próximo.

Em 2013 e 2014, foi concedido pelo GEP/MSESS, no âmbito da luta contra a pobreza, um financiamento global de quase 6 milhões de euros, tendo sido apoiados 49 projetos e 155 384 beneficiários, distribuídos, por país, conforme indicado no quadro abaixo.

Projetos, beneficiários e financiamento, por país, em 2014⁶

País	Projetos apoiados	Total de beneficiários ⁷	Financiamento (€)
Angola	5	34 962	1 338 230,65
Cabo Verde	9	28 925	747 993,75
Guiné-Bissau	14	59 535	1 095 833,09
Moçambique	5	20 959	1 011 695,39
S. Tomé e Príncipe	4	4 768	1 117 318,54
Timor-Leste	12	6 235	476 968,16
Total	49	155 384	5 788 039,58

Fonte: GEP/MSESS.

Reforço institucional

Por seu lado, o apoio desenvolvido no âmbito do domínio “reforço institucional” consubstancia-se, maioritariamente, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MSESS como a proteção social, as relações laborais e a formação profissional.

Estas ações materializam-se, designadamente, na realização de missões técnicas aos diferentes países, na organização e realização de ações de formação em Portugal para quadros técnicos, no apoio à elaboração dos quadros legislativos nacionais e à conceção de documentos orientadores de políticas públicas.

As referidas ações têm vindo a ser asseguradas, designadamente, pela Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) e pela Direcção-Geral da Segurança Social (DGSS).

Em concreto, durante o primeiro semestre de 2014, a Direcção-Geral da Segurança Social teve uma intervenção direta em projetos de cooperação com Timor-Leste e Cabo Verde.

No que concerne à cooperação com Timor-Leste, procedeu-se à:

- Elaboração dos projetos normativos de criação do regime contributivo de segurança social e regulamentação da inscrição e obrigação contributiva.
- Elaboração dos projetos normativos que estabelecem os regimes jurídicos de proteção social na maternidade, paternidade e adoção; na invalidez e velhice e na morte/sobrevivência.
- Estudo atuarial da avaliação da sustentabilidade do sistema de segurança social a implementar que garanta a proteção social nas coberturas definidas pelo Governo de Timor-Leste.
- Realização de missão para acompanhamento técnico da discussão da proposta de lei de criação do regime em Conselho de Ministros.

No que se refere à cooperação com Cabo Verde, realizou-se uma missão em 2014 que teve como objetivo conhecer a realidade socioeconómica do país, a sua legislação laboral e de segurança social e a organização e funcionamento dos serviços de emprego e de segurança social, com vista à

⁶ Os dados relativos a Angola são relativos a 2013, último ano em que foram apoiados projetos de luta contra a pobreza.

⁷ Beneficiários de atividades regulares e de atividades irregulares.

implementação de um regime jurídico de proteção social no desemprego.

Foi dado a conhecer o modelo português de proteção no desemprego e foram analisadas várias vertentes do regime a instituir, designadamente:

- Financiamento do modelo de proteção no desemprego.
- Construção do regime prestacional.
- Operacionalização da proteção no desemprego.
 - Sistema de informação e de gestão da prestação;
 - Articulação dos serviços de segurança social com os serviços de emprego;
 - Sistema de monitorização e de avaliação da medida legislativa.

Foram também elaborados estudos atuariais com vista à determinação das taxas contributivas de sustentabilidade do regime.

No que concerne às relações laborais, o histórico na área da cooperação da Autoridade para as Condições de Trabalho⁸ teve início ainda no âmbito da ex-IGT, com o projeto “A Cooperação na área da Inspeção do Trabalho nos Estados Membros da CPLP⁹”, desenvolvido entre 2006 e 2010 e onde teve a oportunidade de participar na qualidade de parceiro responsável pelo apoio técnico.

Este projeto estruturou-se em três subprojetos, nomeadamente, “Reforço institucional”, “Informação e trabalho em rede” e, por último, “Formação e desenvolvimento de competências”.

No que respeita ao reforço institucional, a ACT disponibilizou apoio à elaboração de um conjunto de instrumentos legais em diversas matérias da área laboral.

Em Angola e relativamente à regulamentação da Lei Geral do Trabalho foi também disponibilizado apoio técnico para a elaboração dos seguintes diplomas:

- Regime jurídico da aprendizagem.
- Regime jurídico do contrato de trabalho do praticante desportivo e do contrato de formação desportiva.
- Regime dos contratos de trabalho dos profissionais de espetáculos.
- Regime jurídico do contrato de trabalho no domicílio.
- Regime jurídico do trabalho temporário.
- Regulamentação do trabalho feminino – trabalhos condicionados.
- Regime jurídico do contrato de trabalho agrícola.
- Regime jurídico do contrato do trabalho portuário.
- Regime jurídico do contrato individual de trabalho a bordo das embarcações de pesca.
- Registo de trabalho suplementar.

Em Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste foram elaborados diversos anteprojetos legislativos, nomeadamente:

- Em Cabo Verde – Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho e Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho sobre regime de carreiras.
- Na Guiné-Bissau – Código Laboral, Lei de Bases sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho.

8 A Autoridade para as Condições de Trabalho é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e tutelado pelo MSESS. Incorpora, desde 1 de outubro de 2007, as atribuições da ex-Inspeção-Geral do Trabalho (IGT) e do ex-Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (ISHST).

9 Neste projeto participaram todos os países-membros exceto o Brasil.

- Em Moçambique – Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho e Lei Orgânica da Inspeção-Geral do Trabalho.

- Em São Tomé e Príncipe – Código do Trabalho e Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho.

- Em Timor-Leste – Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho de Timor-Leste, abrangendo o âmbito de atuação, atribuições, competências, poderes e desenvolvimento das respetivas carreiras.

No segundo subprojeto, “Informação e Trabalho em Rede”, os resultados foram considerados, também eles, positivos, com um elevado grau de realização, no que respeita às atividades e produtos associados. Neste item o produto mais relevante criado por este projeto foi a implementação do *website* das Inspeções do Trabalho da CPLP. De salientar também, entre as atividades, a partilha de documentação de referência da OIT em língua portuguesa relativa a matérias da Inspeção do Trabalho e de Segurança e Saúde no Trabalho.

No que concerne ao terceiro subprojeto – Formação e Desenvolvimento de Competências –, em 2007, por ocasião das primeiras missões técnicas, foram desenvolvidas ações de formação inicial para Inspectores do Trabalho em Moçambique e São Tomé e Príncipe.

Nos restantes países esta formação foi realizada em 2008, ano em que também teve lugar a primeira de três formações específicas que ocorreram em Portugal, em que o tema foi a Construção Civil. Em Timor-Leste não houve formação inicial para Inspectores do Trabalho, por se entender não estarem ainda reunidas as condições para esse efeito.

Mais recentemente têm-se desenvolvido atividades de cooperação com a Inspeção-Geral do Trabalho de São Tomé e Príncipe.

A ACT tem concretizado ações de formação também em Cabo Verde, nas áreas do combate ao trabalho infantil e dos acidentes de trabalho. Por ocasião da II Semana Nacional de Prevenção e Segurança no Trabalho, em abril de 2014, foi abordado o tema da utilização de produtos químicos sobretudo nas áreas da agricultura e da construção civil, chamando a atenção para a importância da prevenção de acidentes e doenças profissionais nas empresas, como fator de desenvolvimento.

Emprego e formação profissional

O domínio “emprego e formação profissional” abarca uma tipologia de intervenção diversificada: construção de infraestruturas de formação, realização de ações de formação profissional, inserção no mercado de trabalho, etc. As atividades decorrentes deste tipo de intervenção são, em regra, executadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), sob a coordenação do GEP¹⁰.

Em concreto, os apoios que o IEFP, IP tem assegurado na área da Cooperação ao longo dos anos, focados nos PALOP e Timor-Leste, inserem-se nos seguintes pilares fundamentais que, em primeiro lugar, têm enquadrado a política específica nessa área dinamizada pelo estado português e coordenada pelo Ministério com a tutela dos Negócios Estrangeiros:

- desde logo, o que se encontra previsto nessa matéria nos Programas do Governo que vigoraram nesse período, em particular os últimos Governos Constitucionais (por exemplo, XVII, XVIII

10 A exceção a esta regra verificou-se quando a área do emprego deixou de estar, como até então, sob a tutela do MSESS passando para a tutela do Ministério da Economia e do Emprego no período entre julho de 2011 e julho de 2013.

e XIX);

- os diversos instrumentos ou documentos de orientação estratégica dessa política que têm dado concretização e enquadrado o previsto nesses Programas de Governo, sejam eles de natureza mais global (por exemplo, o atual Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, que sucede a anteriores documentos com a visão estratégica para a política de cooperação para o desenvolvimento), sejam de natureza setorial ou mais específicos (por exemplo, Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral e Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento).

O quadro seguinte procura apresentar de forma necessariamente breve o conjunto dos projetos que têm vindo a ser desenvolvidos nos últimos anos, descrevendo a área de intervenção, os seus principais objetivos, resultados alcançados e o estágio de desenvolvimento dos mesmos, para no final se apresentar uma visão de conjunto, sinalizando as principais linhas de força da atividade desenvolvida.

Esta síntese é complementada pela informação sobre a execução financeira relativa aos projetos de cooperação desenvolvidos entre 2002 e 2014 e descritos anteriormente.

De referir que a menor expressão financeira registada a partir, essencialmente, de 2008 e com maior intensidade nos últimos quatro anos, reflete não só os severos constrangimentos orçamentais que o país e, como tal, o IEFP, IP viveu nestes anos, como também o fato de alguns projetos de cooperação terem entretanto terminado (é o caso de Timor-Leste), outros estarem numa fase de implementação menos exigente em matéria de mobilização de recursos ou ainda outros terem revelado algumas dificuldades de implementação nesse período por constrangimentos sobretudo da respetiva contraparte (caso do Plano Integrado de Emprego e Formação Profissional e da cooperação com Cabo Verde, neste caso em 2012 e 2013).

Projetos de cooperação com os PALOP e Timor-Leste apoiados pelo IEFP, IP (2002-2014)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Angola	Reforço Institucional MAPESS – Emprego. (Área de Intervenção: Formação de Formadores).	Apoiar o Centro Nacional de Formação de Formadores (CENFFOR) na sua missão junto dos formadores e outros agentes do processo formativo em Angola, nomeadamente equipa de projeto, formadores e coordenadores pedagógicos.	A última ação desenvolvida no âmbito deste projeto foi em 2011, ainda ao abrigo do PIC 2007-2010 (que foi prorrogado até 2013) foi uma ação de formação de formadores e coordenadores pedagógicos. Ao longo da sua execução, em particular desde 2007, o projeto permitiu abranger um conjunto relevante de formadores e outros técnicos de formação residentes em Angola em ações de formação e/ou em missões técnica ou estágios realizados em Portugal, promovendo por essa via uma maior capacitação técnica e pedagógica dos mesmos. O projeto permitiu ainda: <ul style="list-style-type: none"> <i>i)</i> a adaptação à realidade angolana de referenciais e manuais de formação contínua de formadores produzidos no IEFP, IP; <i>ii)</i> o apetrechamento de três salas de formação do CENFFOR com o equipamento básico de suporte à formação; <i>iii)</i> a prestação de apoio técnico à criação e dinamização de um serviço de divulgação e distribuição de recursos didáticos junto dos formadores; <i>iv)</i> o apoio à implementação e gestão de uma bolsa de formadores. 	Em preparação um novo Programa de Cooperação entre o Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social de Angola e o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Cabo Verde	Projeto Integrado de Emprego e Formação Profissional (PIEFP) em Cabo Verde. (Área de Intervenção: Emprego e Formação Profissional).	<p>Criação e funcionamento do Centro de Formação Profissional de Pedra Badejo (CFPPB);</p> <p>Constituição, estrutura e funcionamento de parceria entre entidades públicas e privadas visando o desenvolvimento do PIEFP e definição dos compromissos a assumir por cada um dos intervenientes.</p> <p>Além do CFPPB inclui também os Subprojetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Centro de Formação Profissional da Variante; – Residência para formadores e formandos; – Centro de Formação Profissional da Região Fogo /Brava; – Centro de Emprego da Zona Sul; – Centro de Emprego da Assomada. <p>Reforçar a capacidade técnica e institucional do Instituto de Emprego e Formação Profissional de Cabo Verde (IEFP-CV), e promover a (re)inserção profissional de desempregados e jovens à procura do 1.º emprego.</p>	<p>Realização de ações de qualificação profissional para:</p> <ul style="list-style-type: none"> – jovens à procura do primeiro emprego; – desempregados; – ativos empregados. <p>Realização de ações de formação em gestão – inclui a realização de 2 ações de formação de formadores e 1 de gestão da formação).</p> <p>Apoio à realização de obras na Residência para Formadores e Formandos em Pedra Badejo.</p> <p>Este projeto iniciado em 2002 e que deu seguimento ao Acordo de Cooperação celebrado em julho de 2001 visando, inicialmente, a criação, administração e gestão do Centro de Formação Profissional de Pedra Badejo, está presentemente concentrado no apoio a ações de qualificação profissional para jovens à procura do primeiro emprego, desempregados (21 ações previstas em 2014), bem como de ativos empregados (10 ações em 2014) e de formação de formadores (2 ações) e em gestão da formação (1 ação).</p>	Em execução de acordo com o Plano de Atividades aprovado para 2014.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Cabo Verde	Acordo entre Portugal e Cabo Verde sobre Migração Laboral (de 18 de dezembro de 2013). (Área de intervenção: Migração Laboral).	Estabelecer procedimentos de admissão de cidadãos cabo-verdianos e portugueses para o exercício de uma atividade profissional subordinada de carácter temporário ou permanente, bem como para efeitos de realização de estágios profissionais em Cabo Verde ou Portugal.	O Acordo, celebrado a 18 de dezembro de 2013, tem vindo a ser executado nos termos previstos no mesmo, contribuindo para melhorar a articulação entre os serviços competentes de ambos os países para efeitos de regulação do acesso de cidadãos cabo-verdianos e portugueses ao exercício de uma atividade profissional subordinada ou para efeito de realização de estágios profissionais.	Em execução.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Mozambique	Centro de Formação Profissional da Metalomecânica do Maputo – CFPM. (Área de Intervenção: Formação Profissional).	Apoio ao programa de modernização do Centro e desenvolvimento de ações de formação profissional adaptadas à realidade socioeconómica moçambicana.	Realização de cursos de formação profissional, inicial e contínua, nas áreas de intervenção do centro (serralharia civil e mecânica, máquinas-ferramentas, soldadura, desenho industrial, automação e manutenção industrial, frio industrial e eletricidade industrial), bem como nas áreas do sindicalismo, informática e técnicas administrativas e financeiras. Até ao final do 1.º semestre de 2013 e desde 2000 foram diplomados 3120 formandos, correspondendo a uma taxa de 88,9 % face aos inscritos. Reabilitadas as instalações do Centro de Formação Profissional da Metalomecânica do Maputo, bem como adquiridos e instalados equipamentos e ferramentas de suporte à formação aí ministrada. Desenvolvidas ações de preparação técnica e pedagógica para formadores do Centro. Disponibilizado apoio técnico nas áreas da gestão administrativa e financeira do Centro, incluindo a sua direção e conselho de administração. Apoio à autonomização do financiamento da atividade do Centro, contribuindo para identificação de áreas de negócio e fontes de financiamento locais alternativas às existentes.	Em execução de acordo com o Plano de atividades aprovado para 2014.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Moçambique	Implementação do Cluster - Ilha de Moçambique. (Área de intervenção: Formação Profissional; Intervenção socio-comunitária).	<p>Apoiar o Governo de Moçambique no desenvolvimento integrado da Ilha de Moçambique e da zona costeira adjacente, no alinhamento com as prioridades definidas no Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP). Na Ilha de Moçambique, está concentrado um importante património histórico, reconhecido pela UNESCO desde 1991, como Património Mundial.</p> <p>As intervenções do projeto centram-se na qualificação e formação de profissionais, na melhoria das condições de vida das populações mais carenciadas (melhoria do acesso à água através da reabilitação de cisternas públicas), na promoção de atividades económicas geradoras de rendimento (na Ilha e na região continental), e ainda intervenções socio-culturais focadas nas mulheres e crianças.</p>	<p>Realização da uma missão à Ilha de Moçambique visando o levantamento das necessidades formativas e o desenvolvimento de um referencial de formação na área da construção civil, nomeadamente na perspetiva da recuperação e conservação do património histórico e cultural da ilha de Moçambique.</p> <p>Apoio à aquisição dos materiais e equipamentos para a formação de Pedreiro – Seguidor de Obra.</p> <p>Em curso a ação de formação de Pedreiro – Seguidor de Obra, com fim previsto em dezembro-2014.</p>	Em execução até dezembro de 2014, conforme Plano de Atividades aprovado para 2014.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Moçambique	Projeto Integrado de Emprego e Formação Profissional em Moçambique (PIEFP-M). (Área de Intervenção: Emprego e Formação profissional).	Reforçar as capacidades técnicas e operacionais do INEFP; Realização de ações de formação profissional e inserção na vida ativa. Emprego e formação profissional em Moçambique.	<p>Apoiada a reabilitação de estruturas do INEFP e reforçada a sua capacidade técnica, através:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da recuperação do edifício do Centro de Formação Profissional (CFP) da Eletrotecnia para a instalação dos serviços centrais do INEFP; - do apoio a obras de reabilitação no CFP de Inhambane, no quadro de ações de formação profissional financiadas também pelo projeto; - do reequipamento das seções de alvenarias, eletricidade, canalizações e carpintaria do CFP de Inhambane e Nampula; - da realização de ações de formação/ capacitação de técnicos do INEFP e outros profissionais ligados ao setor, designadamente em análise de projetos, bem como de formadores, em particular das áreas de formação nucleares dos CFP de Inhambane e Nampula (até 2007 tinham sido promovidas 65 ações de formação, tendo concluído as mesmas cerca de 850 formandos e envolvidas em ações de formação/emprego perto de 3500 pessoas); - do apoio ao INEFP na elaboração de regulamentos e instrumentos de gestão de medidas ativas de emprego, designadamente estágios profissionais, apoio ao artesanato, aprendizagem e apoio à criação do próprio emprego; - do apoio à elaboração e publicação da Classificação Nacional de Profissões de Moçambique; - do apoio ao desenvolvimento de um sistema de informação sobre o mercado de trabalho. 	O projeto encontra-se suspenso, por motivo de auditoria financeira.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
São Tomé e Príncipe	Centro de Formação Profissional de São Tomé (Budo Budo). (Área de Intervenção: Emprego e Formação Profissional).	Melhorar as qualificações e as condições de empregabilidade da população ativa Santomense, através da formação profissional; Promover a inserção profissional dessa população; Apoiar os programas de criação de emprego e geração de rendimento; Apoiar a criação e funcionamento do Centro de Formação Profissional de São Tomé e Príncipe (Budo-Budo) (CFPSTP); Realização de ações de formação profissional e de inserção na vida ativa.	Realização de ações de formação profissional das seguintes modalidades: – Aprendizagem, Qualificação e aperfeiçoamento profissional; – Qualificação para o Emprego; – Criação do Próprio Emprego; – Gestão. Entre 2002 e 2013 foram desenvolvidas anualmente entre 20 e 35 ações de formação no centro, de diverso tipo (formação inicial e contínua), envolvendo entre 359 e perto de 600 formandos por ano. Ao abrigo do projeto tem ainda sido concedido apoio para a melhoria das infraestruturas e equipamentos ao serviço do Centro de Formação Profissional de São Tomé	Em execução de acordo com o Plano de Atividades aprovado para 2014.

(continua)

(continuação)

País	Projeto	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Timor-Leste	<p>Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional de Tibar – Timor-Leste. (Área de Intervenção: Emprego e Formação Profissional).</p>	<p>Apoiar a concretização dos objetivos de política de formação profissional e emprego de Governo de Timor-Leste, através do apoio à instalação e funcionamento do Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional (CNEFP Tibar), visando o desenvolvimento de ações de formação inicial e contínua, predominantemente na área da construção civil.</p> <p>Apoiar o desenvolvimento das competências técnicas e pedagógicas dos formadores e de outros técnicos de formação.</p>	<p>Concretizados os objetivos definidos, nomeadamente no que respeita à instalação e funcionamento do CNEFP-Tibar.</p> <p>Realização de ações de formação profissional de:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Qualificação inicial em alvenaria, eletricidade de instalações, carpintaria e canalização, abrangendo um total de cerca de 136 formandos e 2000 horas de formação; – Formação de ativos em construção civil e manutenção básica dos serviços de água e saneamento, tendo sido abrangidos 50 formandos com um volume de formação que totalizou 300 horas; – Formação em língua portuguesa dirigida aos quadros do CNEFP De Tibar (diretor, formadores, formandos e restante pessoal), num total de 180 horas; – Formação técnica e pedagógica de formadores. 	<p>Concluído em 2012.</p>

Fonte: IEFP, IP.

Execução financeira dos projetos de cooperação com os PALOP e Timor-Leste apoiados pelo IEFP, IP (2002-2014)
(valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: IEFP, IP.

Da análise do gráfico e quadro anteriores destacam-se as seguintes linhas de força:

- A intervenção do IEFP na cooperação com os PALOP e Timor-Leste ao longo do período analisado foi sobretudo focada no apoio à criação de condições de maior e melhor qualificação dos seus residentes, com destaque para o suporte concedido à criação e/ou funcionamento de estruturas formativas próprias em Cabo Verde, Moçambique, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe (ou seja, entre os projetos apoiados, só no caso de Angola não se verificou essa situação), implicando formas de gestão conjunta ou em cooperação dessas estruturas, pelo menos durante um período inicial.

- No contexto do apoio a essas estruturas de formação o IEFP financiou a construção ou requalificação de infraestruturas e de equipamentos de suporte a essa formação, para além de ter apoiado a promoção de ações de formação inicial e contínua de residentes nos respetivos territórios.

- Ainda na perspetiva da promoção da qualificação dos residentes desses países, o IEFP apoiou ações de capacitação dos respetivos serviços, designadamente em matéria de formação de formadores (veja-se o caso de Angola), de outros técnicos de formação (por exemplo, coordenadores de formação) e de apoio à gestão da mesma, bem como em matéria de desenvolvimento de recursos e métodos didáticos.

- De forma mais complementar, o IEFP prestou também apoio técnico e financeiro na dinamização de outros instrumentos de promoção do emprego (por exemplo, promoção de estágios, de apoios à criação do próprio emprego ou empresa, de estímulo à contratação), tendo em conta nomeadamente as suas respetivas especificidades territoriais (por exemplo, a natureza insular de Cabo Verde), potencialidades e constrangimentos ao seu desenvolvimento.

Mais recentemente foi também iniciada uma cooperação mais específica com Cabo Verde em matéria de regulação dos movimentos migratórios para efeitos de inserção profissional nos respetivos países, tendo em conta as competências específicas do IEFP nessa matéria ao abrigo do quadro

legal português, bem como do organismo homólogo cabo-verdiano.

Em termos globais, podemos afirmar que tem sido possível, mediante a implementação destes projetos, promover, por um lado, o desenvolvimento de competências indispensáveis para o mercado de trabalho dos países beneficiários, promovendo também por essa via uma melhor e maior inserção profissional nesses países.

Por outro lado, tem sido desenvolvido trabalho relevante no que diz respeito à capacitação institucional dos serviços públicos de emprego e formação profissional dos PALOP e Timor-Leste.

Uma análise aos últimos anos no que respeita ao comportamento e crescente desenvolvimento económico de alguns dos países parceiros desta cooperação bilateral permite concluir que o futuro relacionamento institucional entre Portugal e os países lusófonos assentará em novas abordagens de carácter inovador, quer com esses mesmos parceiros, quer no contexto de diversas instituições e organismos internacionais de que Portugal é membro (por exemplo, Organização Internacional do Trabalho).

2.1.1. Angola

Gabinete de Intercâmbio

Ministério da Assistência e Reinserção Social

“No cômputo geral, com a materialização dos vários Programas e Projetos de Cooperação, no período em referência, foi possível atingir os objetivos preconizados se tivermos em linha de conta o número de beneficiários, calculado em algumas centenas de milhar.”

A cooperação entre os ministérios da área do trabalho e dos assuntos sociais de Portugal e de Angola remonta a 1998, tendo sido desenvolvida no âmbito de sucessivos Programas de Cooperação que o MSESS ao longo do tempo assinou com os seus dois homólogos angolanos:

- Ministério da Administração Pública, Trabalho e Segurança Social (MAPTSS).
- Ministério da Assistência e Reinserção Social (MINARS).

As atividades desenvolvidas centram-se, essencialmente, em três domínios:

- Luta contra a pobreza.
- Reforço institucional.
- Formação profissional e emprego.

As atividades de cooperação desenvolvidas entre o MSESS e os seus homólogos angolanos são enquadradas por programas bilaterais de cooperação, que, por sua vez, são enquadrados pelos Programas Estratégicos de Cooperação (até recentemente designados Programas Indicativos de Cooperação) que Portugal, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assina com cada país parceiro, com base nas prioridades desses países expressas nos respetivos programas de governo e em documentos estratégicos globais ou setoriais.

Os últimos Programas de Cooperação firmados entre o MSESS e os seus congéneres angolanos (MAPTSS e MINARS) vigoraram entre 2007 e 2010. Estes programas foram enquadrados pelo Programa Indicativo de Cooperação entre Portugal e Angola relativo ao mesmo período, que viu a sua vigência prorrogada até ao final de 2013, através da assinatura de uma adenda em Outubro desse ano, e posteriormente até final de 2014, através da assinatura de uma segunda adenda.

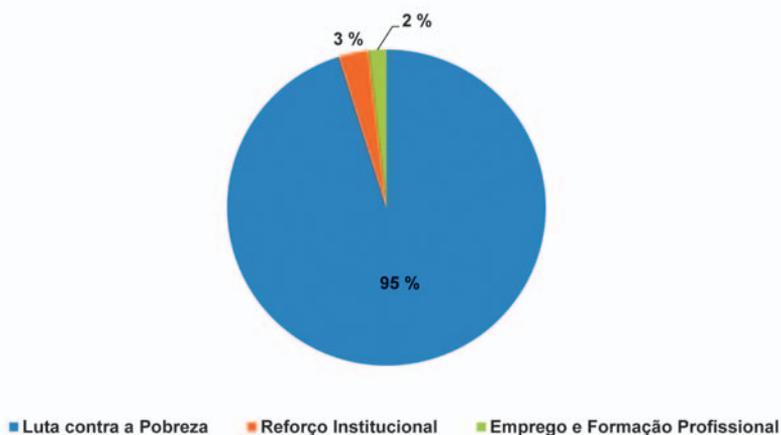
Em virtude de não se ter ainda concretizado a assinatura do Programa Estratégico de Cooperação entre Portugal e Angola para o quadriénio 2015-2018, as atividades de cooperação entre o MSESS e os seus homólogos em Angola encontram-se suspensas desde o início de 2014. Neste momento, encontra-se em curso o processo de negociação do próximo instrumento de cooperação a firmar entre o MSESS e cada um dos ministérios congéneres angolanos, para o período de programação que tem início em 2015.

Luta contra a pobreza

As atividades de cooperação do MSESS em Angola no domínio da luta contra a pobreza foram desenvolvidas no âmbito de sucessivos Programas de Cooperação que este Ministério firmou com o seu homólogo angolano que tutela essa área de intervenção – o MINARS.

Desde o início da cooperação do MSESS com Angola que esta tem sido a área privilegiada de incidência do apoio concedido, à qual foi afeto cerca de 95 % do financiamento atribuído entre 1999 e 2014, conforme ilustra o gráfico seguinte.

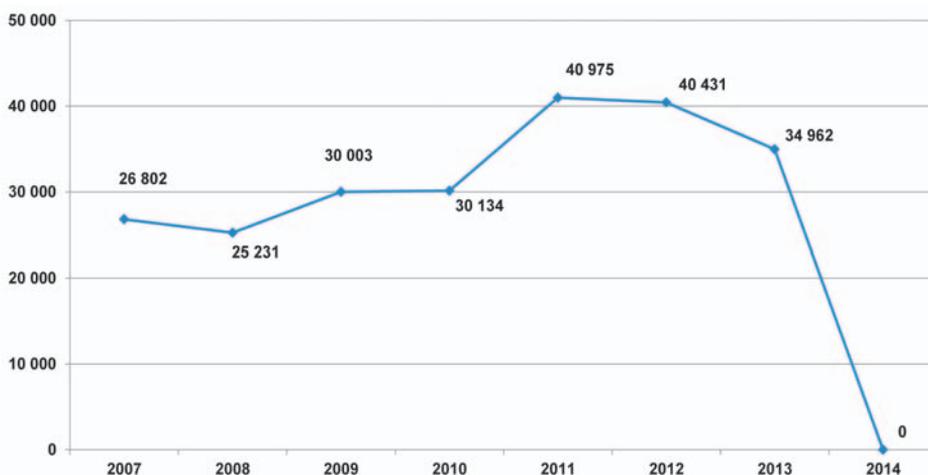
Distribuição do financiamento total da Cooperação Bilateral, em Angola, até 2014, por domínio (%)



A partir de 2002, as várias atividades apoiadas pela cooperação do MESS foram agrupadas em dois grandes projetos integrados de desenvolvimento sociocomunitário, dirigidos a comunidades vulneráveis de duas províncias: Luanda e Kwanza Norte. Cada um destes projetos subdividiu-se em subprojetos distribuídos por vários municípios.

As atividades desenvolvidas no âmbito destes projetos foram de natureza muito diversificada, não obstante todas terem como beneficiários pessoas particularmente vulneráveis, destacando-se (pelo elevado número de pessoas abrangido) as ações de alfabetização (de adultos e de crianças não integradas no ensino regular), mas também o acolhimento, em lar, de crianças e jovens em risco, a educação pré-escolar e escolar, a formação profissional e o apoio a crianças em risco em diversos centros infantis comunitários localizados em comunidades vulneráveis da região de Luanda.

Evolução do número total de beneficiários das atividades de projetos de luta contra a pobreza (2007-2014)



Fonte: GEP/MESS.

O gráfico anterior apresenta a evolução do número de beneficiários das atividades desenvolvidas no âmbito dos projetos de luta contra a pobreza apoiados pelo MESS em Angola, entre 2007 e 2014, período no qual estas atividades beneficiaram no total 228 538 pessoas, sobretudo crianças e jovens. Se excetuarmos o ano de 2014, a partir do qual o apoio financeiro foi suspenso, conforme já mencionado, foram apoiados, em média, 32 648 beneficiários por ano, com os anos de 2011 e 2012 a registarem os valores mais elevados, com 40 975 e 40 431 beneficiários, respetivamente.

Os beneficiários de alfabetização são o grupo mais representativo no universo total de beneficiários. Tomando como exemplo o ano de 2013, esse grupo representou cerca de 36 % do total de beneficiários.

O gráfico seguinte ilustra o financiamento concedido pelo MESS a projetos de luta contra a pobreza em Angola entre 1999 e 2014, cujo montante total ascende a 25 811 191,82 €.

Evolução da execução financeira dos projetos de luta contra a pobreza (1999-2014) (valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

No período em análise (1999-2014) foi concedido um financiamento anual médio de 1 613 199,70 €. Contudo, se não considerarmos o ano de 1999 (ano em que se iniciou a cooperação do MSESS com Angola de forma ainda residual) e 2014 (ano a partir do qual o financiamento foi interrompido), o valor médio anual do restante período (2000-2013), ascende a 1 843 656,79 €.

O quadro seguinte contém informação sobre os projetos apoiados em Angola em 2013, nomeadamente as respetivas entidades executoras, os principais equipamentos e atividades, o número de beneficiários apoiados e o financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

Projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza (2013¹¹)

Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário em Comunidades Vulneráveis na Província de Luanda			
Entidades executoras	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. Associação de Direito Diocesano - Comunidade Mamã Muxima.	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças e jovens em risco. • Alfabetização de jovens e adultos. • Educação pré-escolar. • Ensino regular obrigatório. • Ações de formação (informática, corte e costura e culinária). • Atividades culturais, educativas, ações de sensibilização e atividades de tempos livres com crianças e jovens. • Apoio psicológico às crianças e jovens do Lar. • Apoio social a pessoas carenciadas da comunidade (incluindo apoio alimentar). 	<ul style="list-style-type: none"> • 110 crianças e jovens apoiadas em regime de internato. • 38 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 1200 beneficiários de ensino formal. • 120 beneficiários de alfabetização. • 222 beneficiários de ações de formação. • 53 postos de trabalho apoiados. 	147 384,59
2. Associação Obra de Caridade Criança Santa Isabel (OCSI).	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização de crianças, jovens e adultos (em particular mulheres). • Educação pré-escolar. • Atividades de tempos livres para crianças e jovens. • Ações de sensibilização. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2625 beneficiários de alfabetização. • 390 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 2625 beneficiários de ações de sensibilização. • 88 postos de trabalho apoiados. 	123 733,42

(continua)

11 Devido à inexistência de Programas de Cooperação entre o MSESS e os seus homólogos angolanos, as atividades de cooperação do MSESS com aquele país foram interrompidas a partir de 2014. Por este motivo, os dados apresentados dizem respeito a 2013, último ano em que foram apoiados projetos de luta contra a pobreza em Angola.

(continuação)

Entidades executoras	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
3. Congregação das Escravas da Santíssima Eucaristia e da Mãe de Deus.	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças e jovens em risco do sexo feminino (Lar Bakhita). • Desenvolvimento de diversas atividades educativas, formativas (incluindo informática, inglês, culinária, pastelaria, arte e decoração, costura, bordados) e de ocupação dos tempos livres. • Apoio psicológico às crianças e jovens do Lar. 	<ul style="list-style-type: none"> • 54 crianças e jovens apoiadas em regime de internato (Lar Bakhita). • 8 jovens que beneficiam de ações de formação. • 13 postos de trabalho apoiados. 	54 984,87
4. Congregação dos Salesianos de Dom Bosco.	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização de mulheres, jovens e crianças. • Formação de alfabetizadores. • Ensino regular/formal, pós-alfabetização, particularmente dirigido a crianças, jovens e adultos de baixos rendimentos. • Formação profissional para jovens. • Ensino pré-escolar (Creches e Centros Infantis Comunitários – CIC), para crianças carenciadas e desprotegidas. • Apoio alimentar a crianças e professores das Creches e dos Centros Infantis Comunitários. • Formação de educadores de infância/pré-escolar. • Atividades escolares, culturais, formativas, ações de sensibilização, através dos CIC, para crianças e adolescentes em situação de risco. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 000 beneficiários de alfabetização. • 4 455 crianças e jovens que beneficiam de ensino regular. • 40 crianças apoiadas em regime de internato (“casas-família”). • 380 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 60 crianças e jovens que beneficiam de apoio socioeducativo regular e outras atividades socioeducativas. • 689 postos de trabalho apoiados. 	901 979,89

(continua)

(continuação)

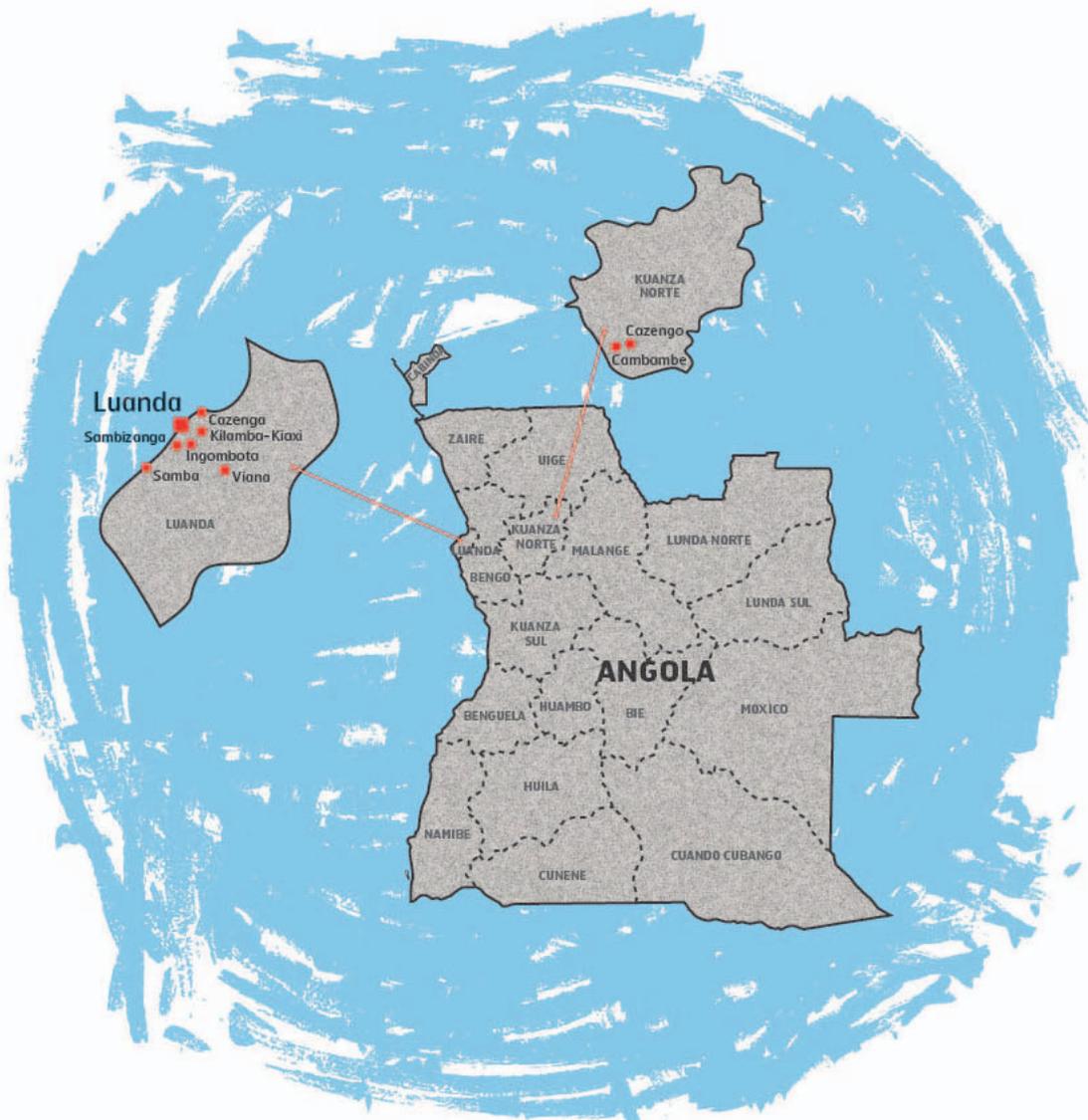
Projeto integrado de desenvolvimento sociocomunitário nos Municípios de Cambambe e Cazengo (Província de Kwanza Norte)			
Entidades executoras	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
5. Congregação dos Salesianos de Dom Bosco.	<ul style="list-style-type: none"> • Alfabetização e pós-alfabetização de mulheres, jovens e crianças. • Formação de alfabetizadores. • Formação profissional (eletricidade, carpintaria, serralharia, pedreiro, culinária, decoração, secretariado, língua inglesa, informática). • Produção de bens para venda, no Centro de Formação Profissional. • Apoio agrícola para mulheres de baixo rendimento. • Atividades culturais, didáticas, desportivas e outras extracurriculares para crianças e jovens. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 862 beneficiários de alfabetização. • 502 beneficiários de ações de formação. • 124 postos de trabalho apoiados. 	110 147,88

Fonte: GEP/MSESS.

No quadro da sua cooperação com Angola, o GEP/MSESS concedeu em 2013, último ano em que o MSESS apoiou projetos naquele país, um financiamento total de 1 338 230,65 € e apoiou, no âmbito da luta contra a pobreza:

- 5 entidades.
- 76 equipamentos sociais.
- 967 postos de trabalho.
- 34 962 beneficiários.

Distribuição regional dos projetos de luta contra a pobreza (2013)



2013

- Os projetos apoiados na área da luta contra a pobreza desenvolvem-se em 2 das 18 províncias angolanas:
 - Província de Luanda
 - Província do Kwanza Norte
 - envolvem 5 entidades da sociedade civil
 - integram 76 equipamentos sociais
 - asseguram 967 postos de trabalho
 - beneficiam cerca de 35 000 pessoas
- O apoio financeiro representou cerca de 30 % da despesa com a Cooperação Bilateral.

Reforço institucional

As atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito do “reforço institucional” consistem, maioritariamente, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MSESS como a proteção social, as relações laborais, o emprego e a formação profissional. Estas ações materializam-se, nomeadamente, na realização de missões técnicas aos diferentes países, na organização e realização de ações de formação em Portugal para quadros técnicos, no apoio à elaboração dos quadros legislativos nacionais e à conceção de documentos orientadores de políticas públicas.

A cooperação desenvolvida neste domínio entre o MSESS e os seus homólogos angolanos – MAPTSS e MINARS – representou, em termos de financiamento concedido, apenas 3 % do volume global correspondente ao período entre 1999 e 2014.

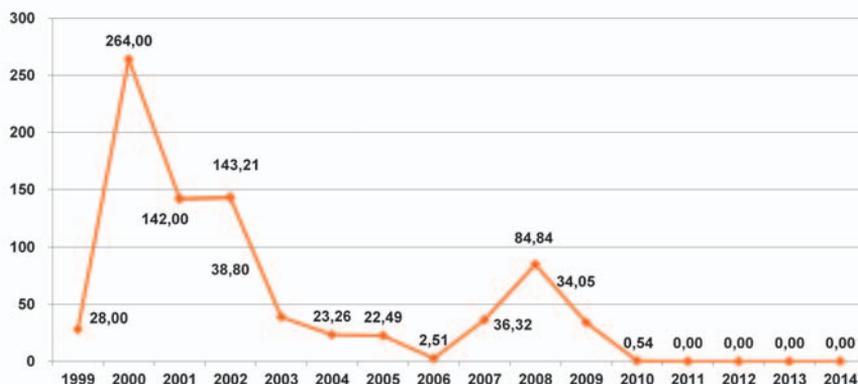
Não obstante esta reduzida expressão financeira, é, porém, de salientar o apoio prestado na melhoria da organização e na capacitação dos serviços dos ministérios congéneres em Angola, nomeadamente nos primeiros anos da cooperação com o MSESS, sobretudo através do apoio em matéria legislativa, formação de pessoal e equipamento, inclusivamente no período em que Angola ainda enfrentava os últimos anos da guerra civil (1999-2002).

A título de exemplo, refira-se o apoio concedido, no âmbito da cooperação com o MAPTSS, nos domínios da segurança social, do sistema das relações de trabalho e na segurança e saúde no trabalho, bem como na capacitação de vários serviços desse ministério.

No que diz respeito à cooperação com o MINARS na área do reforço institucional, nos primeiros anos (2002-2005) o apoio incidiu sobretudo no apoio à aquisição de equipamento para os serviços daquele Ministério, de forma a criar condições mínimas de trabalho, num período em que o país iniciava o período de recuperação após a guerra civil. Posteriormente, em 2009 e 2010, as atividades centraram-se na capacitação e formação, designadamente na área do envelhecimento e gestão de equipamentos sociais e na área da infância (formação na área das amas).

O gráfico seguinte ilustra o financiamento concedido pelo MSESS a atividades de reforço institucional em Angola, entre 1999 e 2014, num total de 820 020,12 €.

Evolução da execução financeira dos projetos de reforço institucional (1999-2014)
(valores absolutos, milhares de euros)



Como já se referiu anteriormente, o financiamento atribuído no âmbito do reforço institucional dos ministérios homólogos do MSESS em Angola apresenta uma reduzida expressão no contexto da cooperação com aquele país. Entre 1999 e 2014, o financiamento médio anual não foi além dos 51 mil euros. Mesmo tendo em conta apenas o período em que foi atribuído financiamento (1999-2010), o valor médio anual é apenas de cerca de 68 mil euros. Somente nos primeiros anos da cooperação, nomeadamente entre 2000 e 2002, o financiamento ascendeu a valores mais expressivos, o que se explica pela concentração nesse período do apoio destinado à aquisição de equipamento para os serviços dos ministérios homólogos (por exemplo, equipamento informático, viatura).

A partir de 2010, as atividades de cooperação do MSESS com o MAPTSS e com o MINARS na área do reforço institucional cessaram, em parte devido a algumas restrições orçamentais no financiamento disponível e, por outro lado, devido à priorização pelo MSESS do apoio a atividades de capacitação técnica, que requerem um planeamento mais exigente e demorado, em detrimento do financiamento da aquisição de bens de equipamento.

Emprego e formação profissional

Ao contrário do que aconteceu com a maioria dos países com os quais os MSESS manteve ou mantém relações de cooperação na área do emprego e formação profissional (nomeadamente Cabo Verde, Moçambique, Timor-Leste e São Tomé e Príncipe), em Angola o financiamento concedido neste domínio, designadamente pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), não se centrou no apoio prolongado ao funcionamento de estruturas formativas próprias (por exemplo, centros de formação profissional), mas no apoio à sua criação e instalação, no apoio à criação de atividades geradoras de rendimento e no desenvolvimento de ações de capacitação técnica.

Entre 2007 e 2011, o IEFP apoiou ações de capacitação do Centro Nacional de Formação de Formadores (CENFFOR, organismo tutelado pelo MAPTSS), designadamente em matéria de formação de formadores e de coordenadores de formação (através de ações de formação e de estágios em Portugal) e de apoio ao desenvolvimento de recursos e métodos didáticos.

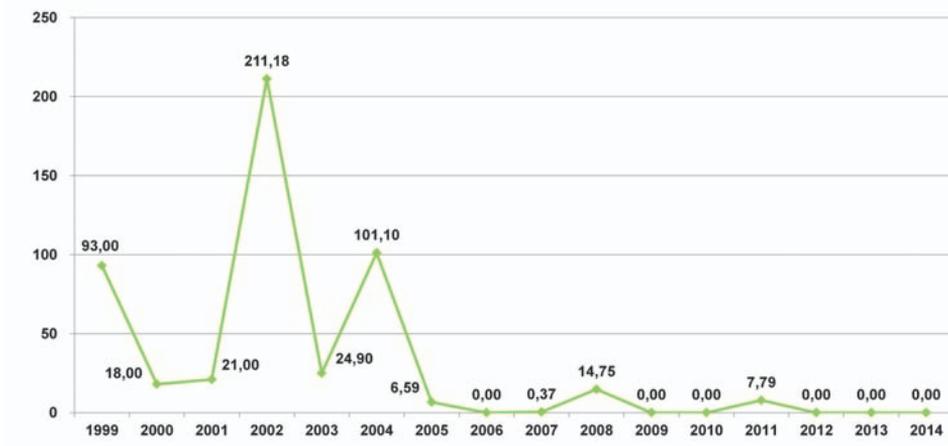
Anteriormente, durante os primeiros anos da cooperação com o MAPTSS de Angola (1999-2001) o apoio do IEFP foi concedido através da vertente bilateral do Programa Regional para a Promoção do Emprego nos PALOP (PREP, implementado no quadro de um Acordo com a OIT), que tinha como objetivo contribuir para o crescimento do emprego e das atividades geradoras de rendimentos nos PALOP.

Em Angola, a vertente bilateral do PREP pretendeu apoiar o reforço da capacidade institucional nos domínios do emprego, da formação profissional e da reabilitação profissional, nomeadamente através do apoio à criação de um sistema nacional de formação de quadros do INEFOP – Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional nas áreas de estudo e planeamento, organização e gestão do sistema.

Posteriormente foi também apoiada a criação do Centro de Formação Profissional Dom Bosco, na cidade do Dondo (província do Kwanza Norte), sob gestão da Congregação dos Salesianos de Dom Bosco, com cofinanciamento do IEFP.

Entre 1999 e 2014 o financiamento concedido no domínio do emprego e formação profissional totalizou 498 672,03 euros, não se tendo registado qualquer desembolso a partir de 2012. O gráfico seguinte ilustra a evolução do financiamento atribuído pelo IEFP durante esse período.

Evolução da execução financeira dos projetos no domínio do emprego e formação profissional (1999-2014)
(valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

Da análise identificam-se dois períodos claramente distintos em termos do volume financeiro afeto à cooperação com Angola na área do emprego e formação profissional. Entre 1999 e 2004, o financiamento atribuído totalizou 469 180,00 € (78 196,67 € por ano, em média), o que representa cerca de 94 % do financiamento total concedido entre 1999 e 2014. De 2005 a 2014, o volume financeiro reduz-se significativamente, perfazendo apenas 29 492,03 €, atribuídos em apenas quatro dos dez anos do intervalo (2005, 2007, 2008 e 2011).

Esta evolução explica-se pelo facto de as atividades desenvolvidas no âmbito do Programa Regional para a Promoção do Emprego nos PALOP se concentrarem no triénio 1999-2001 e pelo apoio concedido entre 2002 e 2005 à construção, equipamento e funcionamento do Centro de Formação Profissional Dom Bosco, no Dondo.

2.1.2. Cabo Verde

Formalmente, a cooperação bilateral entre Portugal e Cabo Verde nas áreas do trabalho e dos assuntos sociais iniciou-se em 1998, com a assinatura, em 9 de setembro, do Protocolo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde nos domínios do Emprego, da Formação Profissional, das Relações Laborais, da Segurança Social e da Inserção Social¹².

¹² Decreto-Lei n.º 49/98, de 17 de dezembro. DR n.º 290, I série A.

O primeiro Programa de Cooperação trienal reporta-se ao período de 1999 a 2001. Contudo, nesta data já estavam em curso alguns projetos.

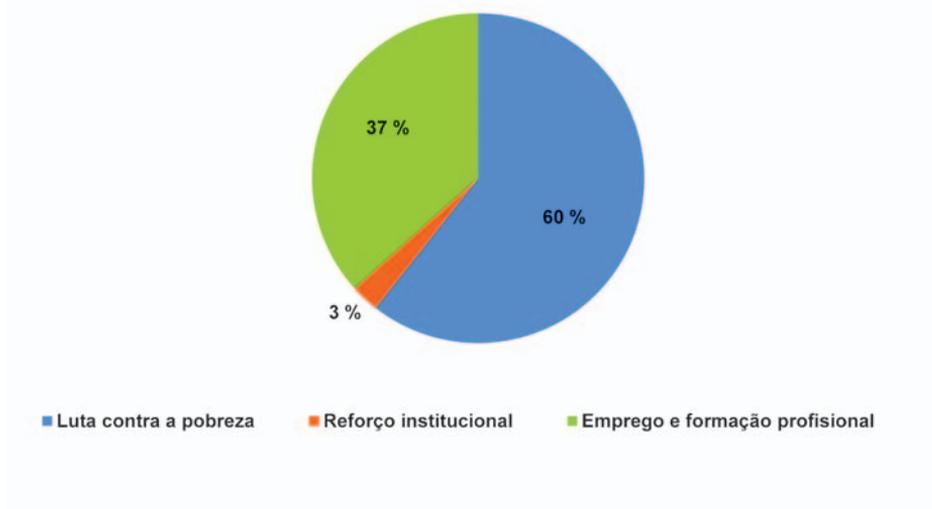
Atualmente encontra-se em vigor o Programa de Cooperação 2012-2015, assinado em 18 de dezembro de 2013 entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social da República Portuguesa e o Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos da República de Cabo Verde, que produz efeitos de 1 de janeiro de 2012 a 31 de dezembro de 2015.

As áreas de intervenção decorrem do quadro de competências comuns aos dois ministérios e são, designadamente:

- Proteção social.
- Luta contra a pobreza e a exclusão social.
- Reforço institucional.
- Emprego e formação profissional.
- Relações e condições de trabalho.

No conjunto dos 16 anos de cooperação, os valores de financiamento às áreas “Luta contra a pobreza” e “Emprego e formação profissional” foram sempre as mais importantes, representando cerca 60 e de 37 % do total, respetivamente.

Distribuição do financiamento total da Cooperação Bilateral, em Cabo Verde, até 2014, por domínio (%)



Fonte: GEP/MSESS.

No domínio da luta contra a pobreza, o financiamento situou-se, em média (16 anos), em cerca de 650 mil euros, de um mínimo de 147 mil euros em 2001, ao máximo de 949 mil euros em 2005.

A área do reforço institucional apenas teve significado nos anos de 2002 e 2007. O financiamento situou-se, em média (16 anos), em cerca de 30 mil euros, desde a inexistência de financiamento de 2010 a 2013, até ao máximo de 140 mil euros em 2002.

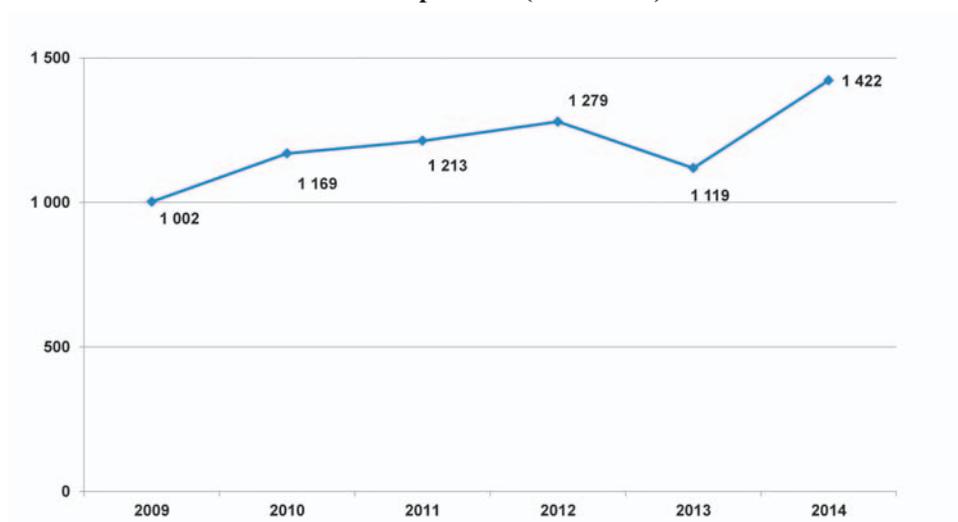
Na área do emprego e formação profissional, o financiamento situou-se, em média (16 anos),

em cerca de 395 mil euros, desde a inexistência de financiamento em 2013 e 2014, ao máximo de 891 mil euros em 2005.

Luta contra a pobreza

O número de beneficiários de atividades regulares tem crescido nos anos mais recentes, embora com alguma variação em atividades como “Construção e melhoria habitacional” ou “Atividades geradoras de rendimentos”, situando-se a média dos últimos 6 anos em 1200.

Evolução do número total de beneficiários das atividades regulares de projetos de luta contra a pobreza (2009-2014)



Fonte: GEP/MSESS.

O número de beneficiários de atividades irregulares reportado pelas entidades não se mostra consistente ao longo do tempo e não é passível de verificação. Apenas se refere que, anualmente, cerca de 30 000 pessoas das comunidades localizadas nas áreas geográficas de intervenção das entidades executoras dos projetos, estão envolvidas em atividades temáticas específicas.

O número de postos de trabalho apoiados é proposto pelas entidades e considerado adequado ao desenvolvimento das atividades, em cada ano. Face ao número de projetos e de equipamentos, a relação postos de trabalho/equipamento tem-se mantido relativamente constante, ao longo do tempo: 8-9.

Entre 2007 e 2011, o número de equipamentos apoiados foi constante: 11. Em 2012 e 2013 situou-se em 13 e, em 2014, aumentou para 14. Neste ano, houve atividades em:

- 3 centros juvenis.
- 1 centro de proteção social.
- 6 jardins-de-infância.
- 2 centros de dia para apoio à terceira idade.

- 2 centros sociocomunitários.

O quadro seguinte contém informação sobre os projetos apoiados em Cabo Verde, em 2014, no âmbito da luta contra a pobreza, designadamente as respetivas entidades executoras, os principais equipamentos e atividades, o número de beneficiários e financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

Projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza (2014)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. Apoio a crianças e jovens em situação de risco, Ilha de Santiago (ICCA).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio socioeducativo em regime aberto a crianças e jovens de ambos os sexos, em situação de risco. • Lar de infância e juventude para crianças e jovens sexo masculino, em situação de risco. • Lar de infância e juventude para crianças e adolescentes do sexo feminino, em situação de risco. • Realização de trabalho articulado com as famílias, escolas e outras instituições. • Alimentação, assistência médica e medicamentosa. • Apoio com materiais escolares, vestuário e calçado. • Apoio social para transportes, propinas e uniformes escolares. 	<ul style="list-style-type: none"> • 78 crianças e jovens dos 7 aos 17 anos, em regime aberto. • 27 crianças e jovens, dos 7 aos 17 anos, do sexo masculino em regime semifechado. • 24 crianças e jovens, dos 7 aos 17 anos, do sexo feminino em regime semifechado. • 38 postos de trabalho apoiados. 	84 708,00
2. Prevenção de condutas de risco entre crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade do bairro de Safende, Ilha de Santiago (AZM).	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino pré-escolar, incluindo a disponibilização de material didático, o fornecimento de 1 refeição quente/dia e a realização de encontros de educação parental. • Apoio escolar, incluindo o fornecimento de 1 refeição quente/dia e a realização de encontros de educação parental. • Apoio Psicológico e Social às crianças, adolescentes e respetivas famílias. 	<ul style="list-style-type: none"> • 50 crianças de 3-5 anos. • 50 crianças e adolescentes de 6-14 anos. • 12 postos de trabalho apoiados. 	5 149,00

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
3. Apoio a crianças e jovens em situação de risco, Ilha do Sal “Projeto Integrar Para Não Entregar” (Associação Chã de Matias).	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência diária a crianças e adolescentes de ambos os sexos, em regime aberto, incluindo a disponibilização diária de uma refeição quente e um lanche e apoio médico e medicamentoso, bem como materiais escolares, vestuários e calçado, acompanhamento psicossocial, estudo orientado, aulas de formação social e pessoal, dança, artesanato e línguas estrangeiras e atividades desportivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 99 crianças e jovens dos 7 aos 17 anos. • 12 postos de trabalho apoiados. 	89 208,00

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
4. Desenvolvimento Sociocomunitário na Ilha de Santiago (CITI-Habitat).	<ul style="list-style-type: none"> • Formação profissional e profissionalizante. • Proteção ambiental e apoio à produção. • Educação p/ o desenvolvimento. • Promoção da Saúde. • Apoio na promoção de cooperativas agropecuárias. • Melhoria das condições de habitabilidade de famílias pobres. • Rádio comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> • 135 formandos. • Reabilitação de 41 casas de famílias pobres (terminada em 2015), beneficiando 230 pessoas. • Reabilitação de 13 casas de famílias com pessoas com deficiência, beneficiando 75 pessoas. • Realização de 9 Rádio praça, envolvendo 11 800 pessoas. • Realização de 12 Feiras de saúde, envolvendo 1300 pessoas. • Realização de 27 Campanhas de saneamento e 8 Palestras e plantação de 1500 árvores, envolvendo 4200 pessoas. • Organização de 2 cooperativas agrícolas, envolvendo 176 pessoas. • Produção/difusão de 72 programas de rádio para promoção do empoderamento comunitário e do exercício da cidadania e de 50 programas de rádio sobre Saúde Pública, para uma audiência de 11 000 pessoas. • 7 postos de trabalho apoiados. 	210 357,00

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
5. Desenvolvimento Sociocomunitário na Ilha de Santiago (SOLMI).	<ul style="list-style-type: none"> • Formação profissional e profissionalizante. • Melhoria das condições de habitabilidade de famílias pobres. • Microcrédito. • Apoio Social (Propinas, transporte e kits escolares) a jovens do Ensino Secundário. • Campanhas de sensibilização (palestras, rádio praça, grupos de discussão) para os problemas da população e do ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • 111 formandos. • Reabilitação de 32 casas de famílias pobres (terminada em 2015), beneficiando 188 pessoas. • Concessão de 114 microcréditos. • Apoio a 46 jovens pobres e afastadas da cidade para prosseguir os estudos secundários. • Envolvimento de 500 pessoas em campanhas de sensibilização. • 3 postos de trabalho apoiados. 	100 904,00
6. Desenvolvimento Sociocomunitário na Ilha de Santo Antão (Associação Dragoeiro).	<ul style="list-style-type: none"> • Ensino pré-escolar para crianças dos 3 aos 6 anos, provenientes de zonas afastadas, incluindo a disponibilização de material didático e o fornecimento de uma refeição quente/dia. • Apoio a idosos através de uma refeição quente/dia (seja no centro ou enviada a suas casas através de marmitas), no transporte de e para o centro e na prestação de informação útil através de palestras temáticas. • Melhoria das condições de habitabilidade de famílias pobres. • Prestação de informação a jovens através de palestras temáticas. • Apoio à comunidade local (prestação de serviços em telecomunicações disponibilização de espaço físico). 	<ul style="list-style-type: none"> • 29 crianças dos 3 aos 6 anos em jardim-de-infância. • 60 idosos em Centro de dia e apoio domiciliário. • 48 formandos. • Reabilitação de 10 casas de famílias pobres (terminada em 2015), beneficiando 39 pessoas. • 350 jovens e adultos em atividades de sensibilização/informação. • 4 postos de trabalho apoiados. 	51 511,00

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
7. Desenvolvimento Sociocomunitário na Ilha de S. Vicente (Atelier Mar).	<ul style="list-style-type: none"> • Ações promotoras do desenvolvimento local, apostando na autonomia das pessoas, nas metodologias participativas, na valorização dos recursos endógenos, na educação cívica, e na capacitação para a inserção económica (Ateliê Família Cidadã, Reforço de redes solidárias locais, Desenvolvimento de lideranças comunitárias, Oficinas de empoderamento social, - Promoção da segurança alimentar, “Semana do Desenvolvimento comunitário”, Feira de Saúde). • Apoio social escolar a crianças e jovens de zonas afastadas para frequência da escola secundária e de formação profissional. • Melhoria das condições de habitabilidade de famílias pobres. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 290 pessoas envolvidas em ações de desenvolvimento. • 30 formandos em formação profissionalizante. • 15 jovens com apoio social escolar. • Reabilitação de 18 casas de famílias pobres (terminada em 2015), beneficiando 86 pessoas. • 5 postos de trabalho apoiados. 	57 069,00
8. Desenvolvimento Sociocomunitário na Ilha do Fogo (Delegação da OMCV).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a crianças carenciadas do pré-escolar em seis jardins-de-infância rurais e um suburbano, incluindo material didático e reforço da alimentação, bem como reuniões e encontros de inf./formação com os pais e encarregados de educação. • Acolhimento e apoio com alimentação, higiene, cuidados de saúde e animação, a idosos com mais de sessenta anos de idade, principalmente os mais pobres e vulneráveis com deficiências visuais, motoras e outras. • Apoio a idosos acamados no domicílio, com alimentação, material higiénico e cuidados de saúde. • Visitas ao domicílio das famílias e vizinhos dos idosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 265 crianças dos 3 aos 6 anos em 7 jardins-de-infância. • 50 idosos no centro de dia. • 28 idosos apoiados no domicílio. • Reabilitação de 2 casas de famílias pobres (terminada em 2015), beneficiando 11 pessoas. • 28 postos de trabalho apoiados. 	134 233,00

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
9. “Envelhecer com Dignidade – Centro dos Cuidados da Geriatria” (Associação Juvenil Black Panthers).	<ul style="list-style-type: none"> • Assistência diária a 25 idosos, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> – Alimentação. – Apoio médico e medicamentoso. – Acompanhamento psicossocial. – Bordados e artesanato. – Atividades de manutenção física. – Visitas e intercâmbios com os idosos de outros Concelhos. • Visita mensal a cada casa das famílias dos idosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 idosos no Centro de dia e apoio domiciliário. • 6 postos de trabalho apoiados. 	14 855,00

Fonte: GEP/MSESS.

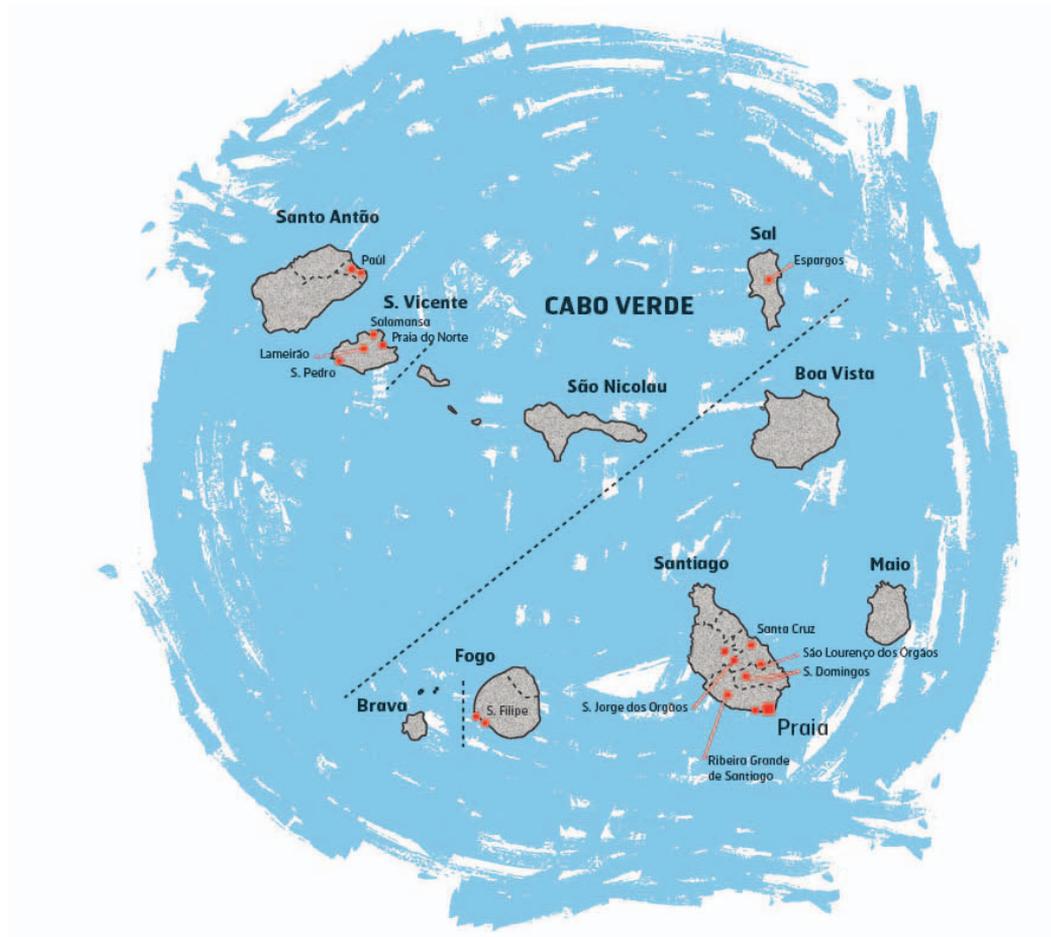
Ao abrigo do Programa de Cooperação vigente, o financiamento do GEP/MSESS em 2014 foi de 748 mil euros e apoiou:

- 9 entidades, das quais 3 em projetos de desenvolvimento sociocomunitário.
- 14 equipamentos sociais.
- 115 postos de trabalho.
- 28 925 beneficiários, dos quais 1422 beneficiários diretos de atividades regulares.

A contribuição financeira local foi de 250 mil euros (25,1 %), dos quais 174 mil (17,5 %) provenientes da administração pública¹³.

13 O Programa de Cooperação em vigor refere que pelo menos 25 % do financiamento anual é da responsabilidade da parte cabo-verdiana, do qual pelo menos 20 % é assegurado por financiamentos públicos.

Distribuição regional dos projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza (2014)



2014

- Os projetos de Luta contra a pobreza são desenvolvidos em 5 das 10 ilhas que compõem o arquipélago de Cabo Verde:
 - Ilha do Fogo
 - Ilha do Sal
 - Ilha de Santiago
 - Ilha de Santo Antão
 - Ilha de São Vicente
 - envolvem 8 entidades da sociedade civil e 1 pública
 - integram 14 equipamentos sociais
 - asseguram 115 postos de trabalho
 - beneficiam cerca de 29 000 crianças, jovens e idosos
- O financiamento neste domínio representou cerca de 14 % da despesa total com os programas de Cooperação Bilateral.

Reforço institucional

No âmbito do reforço institucional/apoio aos serviços do ministério homólogo – Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos – foram desenvolvidas atividades entre 1999 e 2009, tendo-se verificado maior intensidade nos anos 2002 e 2007.

Após um período (2010/2013) sem qualquer realização, em 2014 foi retomada a cooperação nesta área, tendo sido desenvolvidas atividades no âmbito de:

- Condições de trabalho – Troca de informação e formação em Portugal e em Cabo Verde em matéria de Segurança e Saúde no Trabalho.
- Proteção no desemprego – Estudo técnico para a criação do regime jurídico de proteção no desemprego.

Projetos apoiados no domínio do reforço institucional (2014)

Ministério da Juventude, Emprego e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (MJEDRH)			
Projeto	Temáticas	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
Reforço institucional – Apoio aos serviços do ministério.	<ul style="list-style-type: none"> • Condições de trabalho. • Proteção no desemprego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Formação em matéria de SST. • Estudo técnico para a criação do regime jurídico de proteção no desemprego. 	4 816,00

Fonte: GEP/MSESS.

Emprego e formação profissional

No âmbito do emprego e formação profissional, foram desenvolvidas atividades desde 2002, com maior intensidade no período 2003-2008.

A intervenção do IIEFP foi sobretudo focada no apoio à criação de condições de maior e melhor qualificação dos residentes, com destaque para o suporte concedido à criação e/ou funcionamento de estruturas formativas próprias, implicando formas de gestão conjunta, ou em cooperação, dessas estruturas, pelo menos durante um período inicial e para a promoção de ações de formação inicial e contínua.

Mais recentemente, foi também iniciada uma cooperação mais específica em matéria de regulação dos movimentos migratórios para efeitos de inserção profissional nos respetivos países, tendo em conta as competências específicas do IIEFP nessa matéria ao abrigo do quadro legal português, bem como do organismo correspondente cabo-verdiano (IIEFP-CV).

**Projetos apoiados no domínio do emprego e formação profissional
(até 2014)**

Projeto	Área de intervenção	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
<p>Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional (PIEFP) em Cabo Verde.</p>	<p>Emprego e Formação Profissional.</p>	<p>Criação e funcionamento do Centro de Formação Profissional de Pedra Badejo (CFPPB). Constituição, estrutura e funcionamento de parceria entre entidades públicas e privadas visando o desenvolvimento do PIEFP e definição dos compromissos a assumir por cada um dos intervenientes. Além do CFPPB inclui também os Subprojetos: - Centro de Formação Profissional da Variante; - Residência para formadores e formandos; - Centro de Formação Profissional da Região Fogo / Brava; - Centro de Emprego da Zona Sul; - Centro de Emprego da Assomada. Reforçar a capacidade técnica e institucional do Instituto de Emprego e Formação Profissional de Cabo Verde (IEFP-CV), e promover a (re) inserção profissional de desempregados e jovens à procura do 1.º emprego.</p>	<p>Realização de ações de qualificação profissional para: – jovens à procura do primeiro emprego; – desempregados; – ativos empregados. Realização de ações de formação em gestão - inclui a realização de 2 ações de formação de formadores e 1 de gestão da formação. Apoio à realização de obras na Residência para Formadores e Formandos em Pedra Badejo. Este projeto iniciado em 2002 e que deu seguimento ao Acordo de Cooperação celebrado em julho de 2001 visando, inicialmente, a criação, administração e gestão do Centro de Formação Profissional de Pedra Badejo, está presentemente concentrado no apoio a ações de qualificação profissional para jovens à procura do primeiro emprego, desempregados (21 ações previstas em 2014), bem como de ativos empregados (10 ações em 2014) e de formação de formadores (2 ações) e em gestão da formação (1 ação).</p>	<p>Em execução de acordo com o Plano de Atividades aprovado para 2014.</p>

(continua)

(continuação)

Projeto	Área de intervenção	Objetivos	Principais resultados	Estado do projeto
Acordo entre Portugal e Cabo Verde sobre Migração Laboral (de 18 de dezembro de 2013).	Migração laboral.	Estabelecer procedimentos de admissão de cidadãos cabo-verdianos e portugueses para o exercício de uma atividade profissional subordinada de carácter temporário ou permanente, bem como para efeitos de realização de estágios profissionais em Cabo Verde ou Portugal.	O acordo, celebrado a 18 de dezembro de 2013, tem vindo a ser executado nos termos previstos no mesmo, contribuindo para melhorar a articulação entre os serviços competentes de ambos os países para efeitos de regulação do acesso de cidadãos cabo-verdianos e portugueses ao exercício de uma atividade profissional subordinada ou para efeito de realização de estágios profissionais.	Em execução.

Fonte: IEFPP, IP.

2.1.3. Guiné-Bissau

Carlos Tipote

Ministério da Mulher, Família e Coesão Social

“Não seria demais frisar que, não obstante as dificuldades financeiras por que passa Portugal, associado ao facto de as autoridades portuguesas não reconhecerem as guineenses saídas do golpe de abril de 2012, a cooperação portuguesa, em nenhum momento, interrompeu os apoios concedidos à população guineense abrangida por este Projeto.

Portanto, não nos custa admitir que Portugal, ou se quisermos ser precisos, a Cooperação Portuguesa, assumiu, desde sempre, um papel decisivo na melhoria das condições de vida da camada vulnerável no país.

O que importa agora é procurar consolidar esses esforços e reforçar, alargando ainda mais a intervenção de modo a poder abranger a população significativa que continua a sofrer com as sequelas dos conflitos que o país conheceu e, ao mesmo tempo, acompanhar e preservar esta tímida estabilidade que se vive neste momento no país que, pelos vistos, veio para ficar.”

A cooperação entre Portugal e a Guiné-Bissau no que diz respeito às áreas dos assuntos sociais teve o seu início em 2001 e tem vindo a ser enquadrada por um conjunto de Programas de Cooperação que o MSESS foi assinando ao longo dos anos com os seus dois homólogos guineenses:

- Ministério da Função Pública e da Reforma Administrativa (MFPPRA).
- Ministério da Mulher, Família e Coesão Social (MMFCS).

Os últimos Programas de Cooperação assinados entre o MSESS e os seus homólogos guineenses datam de 2008 e previa-se que pudessem terminar em 2010. Contudo e, na sequência do golpe de estado de abril de 2012 que ocorreu na Guiné-Bissau, a cooperação com este país foi suspensa, não tendo havido condições para a assinatura de novos programas de cooperação.

Entre 2012 e 2014¹⁴, o governo português não reconheceu o governo guineense constituído em resultado do golpe de estado. As consequências concretas desta decisão foram sobretudo ao nível diplomático e político, na medida em que e, apesar da suspensão das relações diplomáticas e dada a importância do seu trabalho junto das populações mais vulneráveis, foi decidido manter o apoio às organizações da sociedade civil guineense, executoras dos projetos de luta contra a pobreza.

Em 16 e 17 de setembro de 2014 realizou-se uma missão técnica à Guiné-Bissau, coordenada pelo Camões, IP, que teve como objetivos: 1. retomar a cooperação institucional com as autoridades guineenses, suspensa após o golpe militar de abril de 2012; 2. avaliar as prioridades imediatas (emergência) do novo governo e 3. identificar as perspetivas de cooperação a médio prazo, tendo em vista o plano de desenvolvimento guineense.

Na sequência desta missão ficou decidida a formalização de dois documentos:

1. Plano de ação de curto prazo para satisfação das necessidades mais urgentes a decorrer entre outubro de 2014 e junho de 2015.
2. Plano Estratégico de Cooperação Portugal – Guiné-Bissau (PEC) que sucederia ao último Programa Indicativo de Cooperação de duração até 2018.

Tal veio a acontecer, tendo o PEC sido assinado em 6 de junho de 2015, em Bissau, aquando da visita do primeiro-ministro de Portugal àquela cidade.

Assim e decorrente daquela assinatura, encontram-se em preparação os Programas de Cooperação que previsivelmente serão assinados em 2016 e se manterão em vigor até 2018.

Na Guiné-Bissau, as atividades desenvolvidas ao abrigo dos programas de cooperação têm sido, essencialmente, em dois domínios¹⁵:

- Luta contra a pobreza.
- Reforço institucional.

Luta contra a pobreza

Pelas razões apontadas anteriormente e que se prendem com os atrasos decorrentes do golpe

14 As relações diplomáticas foram formalmente retomadas em 2014.

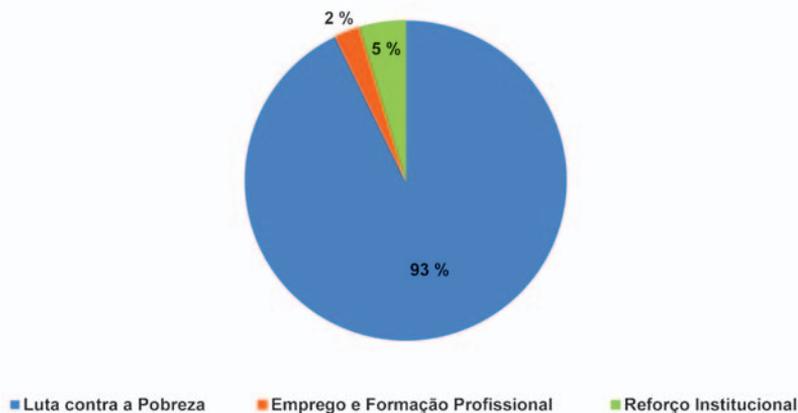
15 Ao contrário de outros países, na Guiné-Bissau a área do emprego e formação profissional é uma área que tem merecido menor apoio. Em 2001 e 2002 apoiaram-se 3 projetos: aperfeiçoamento profissional de funcionários públicos, a reabilitação do Centro de Formação Administrativa (CENFA) e o apoio ao Centro de Instrução e Formação Artesanal e Profissional (CIFAP). De 2008 até 2014 e neste domínio, o GEP tem apoiado, anualmente, ONG AD que tem vindo a desenvolver diversos cursos de formação profissional.

de estado de abril de 2012, de momento, a cooperação desenvolvida entre o MSESS e o Ministério da Mulher, Família e Coesão Social da Guiné-Bissau enquadra-se no âmbito do estabelecido no Programa de Cooperação entre o (então) Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal e o (então) Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta contra a Pobreza da Guiné-Bissau para o triénio 2008-2010, encontrando-se em preparação o próximo período de programação (2015-2018)¹⁶.

Mas a cooperação entre com a Guiné-Bissau remonta a 2001, sendo que foi, sobretudo, a partir de 2004 que esta se desenvolveu com maior intensidade e diversidade.

Como se pode verificar pelo gráfico seguinte, a luta contra a pobreza representa a quase totalidade do financiamento atribuído entre 2001 e 2014.

Distribuição do financiamento total da Cooperação Bilateral, na Guiné-Bissau, até 2014, por domínio (%)



Fonte: GEP/MSESS.

Em concreto, durante 2004 foram estabelecidos diversos Acordos de Parceiros, no âmbito da luta contra a pobreza, com entidades guineenses da sociedade civil. Esses acordos foram o embrião de uma rede abrangente que tomou uma forma mais consistente, em dezembro de 2004, com a assinatura do Programa de Cooperação entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal e o Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta Contra a Pobreza da República da Guiné-Bissau. Nesse momento foram envolvidas perto de uma dezena e meia de entidades públicas e privadas, número que posteriormente aumentou até atingir as dezoito.

Naturalmente desejava-se uma atuação nas diferentes áreas sociais com o objetivo de criar um projeto integrado de desenvolvimento de uma Rede de Proteção Social na República da Guiné-Bissau. O referido projeto integrado pretendia a conjugação de esforços para desenvolver sinergias que permitissem a criação de condições básicas para as populações carenciadas das diferentes fai-

¹⁶ A este propósito, recorde-se que o anterior programa (2008-2010) previa uma disposição que assegurava que a produção de efeitos se mantinha em vigor até à entrada em vigor de um novo Programa de Cooperação.

xas etárias, procurando, assim, intervir nas sucessivas etapas do ciclo de inserção socioeconómica.

Esta cooperação visa(va) contribuir da mesma forma para a promoção de respostas aos problemas sociais, mudanças de comportamentos negativos e implementação das estratégias que promovem ruturas com o ciclo da pobreza com vista ao desenvolvimento social económico das famílias e comunidades mais vulneráveis da sociedade guineense.

Através de projetos foi potenciado o trabalho em rede com a integração progressiva das várias parcerias num projeto global, traduzido numa ação coletiva para a realização de projetos comuns, dando maior ênfase à participação das populações locais. Procurou-se ainda a valorização dos recursos existentes no terreno com lógica de cooperação e corresponsabilização que envolve não só as instituições e os organismos pertencentes ao estado mas também toda a sociedade.

O Ministério guineense da Mulher, Família e Coesão Social tem dado apoio à implementação das políticas sociais de parcerias e articulação com as organizações não-governamentais, entidades religiosas e instituições particulares de solidariedade, no sentido de uma complementaridade das ações do Governo.

Os projetos apoiados pelo GEP atuam em diversas dimensões do desenvolvimento humano, com especial destaque na eliminação de mecanismos ou instrumentos que geram a pobreza e exclusão social com base na definição de principais linhas estratégicas entre diversos parceiros que têm responsabilidades complementares como forma de criar uma cultura comum de aprender e tratar os problemas das pessoas, grupos ou comunidades.

A Rede tem desenvolvido novas dinâmicas, promovendo a participação dos diferentes parceiros, revitalizando e reforçando solidariedade e proximidade intersectoriais, estimulando novas oportunidades sociais com vista à rentabilização de sinergias e concertação de esforços e a colaboração entre as entidades executoras do projeto integrado como promoção do fator da sustentabilidade.

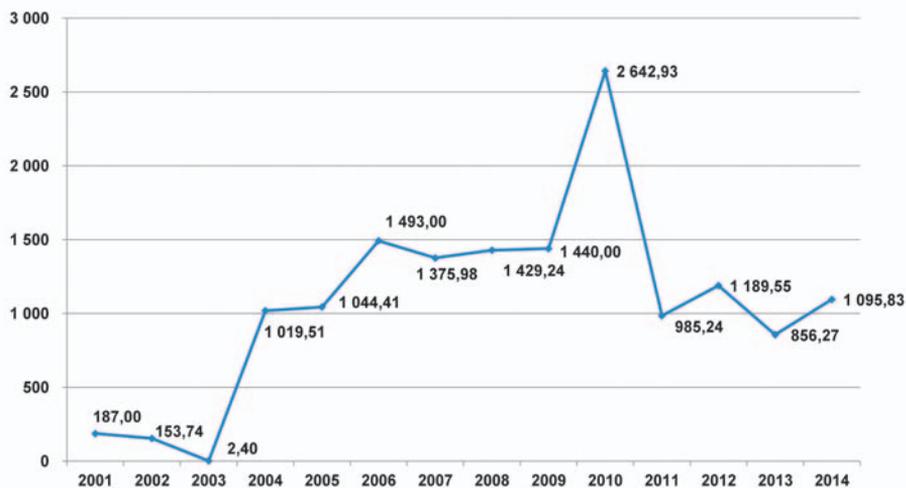
Por outro lado, promove o fortalecimento de relações de amizade e cooperação entre Entidades Executoras da Rede através de troca de experiências, solidariedade, colaboração, dado que as redes se sustentam pela vontade, a participação e afinidade dos seus integrantes, caracterizando-se como um significativo recurso organizacional.

A ONG Rede Ajuda, Cooperação e Desenvolvimento (RA) assumiu em estreita articulação com o Ministério da Solidariedade Social, Família e Luta contra a Pobreza da República da Guiné-Bissau a coordenação global do Projeto Integrado de Desenvolvimento de uma Rede de Proteção Social na República da Guiné-Bissau.

A coordenação promove, mobilização e dinamização de parceiros na capitalização de conhecimentos de forma democrática e participação, em torno dos objetivos e das temáticas comuns, com base na pluralidade de ideais e leques de conhecimentos através de encontros regulares. A ONG RA, enquanto entidade coordenadora, promove ainda a realização de pequenos fóruns e palestras sobre diferentes áreas da intervenção da Rede. São igualmente realizadas assistências técnicas de formação sobre a uniformização do relatório de atividades e prestação de contas.

O gráfico seguinte ilustra a evolução financeira dos projetos de luta contra a pobreza apoiados pelo GEP/MSESS, na Guiné-Bissau, entre 2001 e 2014 e cujo montante total ascende a cerca de 15 milhões de euros.

Evolução da execução financeira dos projetos de luta contra a pobreza (2001-2014) (valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

Entre 2001 e 2014, a média anual de execução foi de cerca de 1 milhão de euros (mais concretamente, 1 065 364,71 €). Da análise do gráfico, destaca-se, ainda, o ano de 2010 como o ano em que se atingiu o valor mais elevado de execução – mais de 2,5 milhões de euros – e 2003 como o ano em que se executou apenas cerca de 2 400,00 euros. O elevado valor de 2010 justifica-se pelo investimento efetuado na construção da Escola Nacional de Surdos, da responsabilidade da Associação de Surdos da Guiné-Bissau.

Do ponto de vista das atividades financiadas, não só não têm existido alterações significativas no tipo de atividades desenvolvidas, como o número de entidades executoras se tem mantido mais ou menos estável¹⁷.

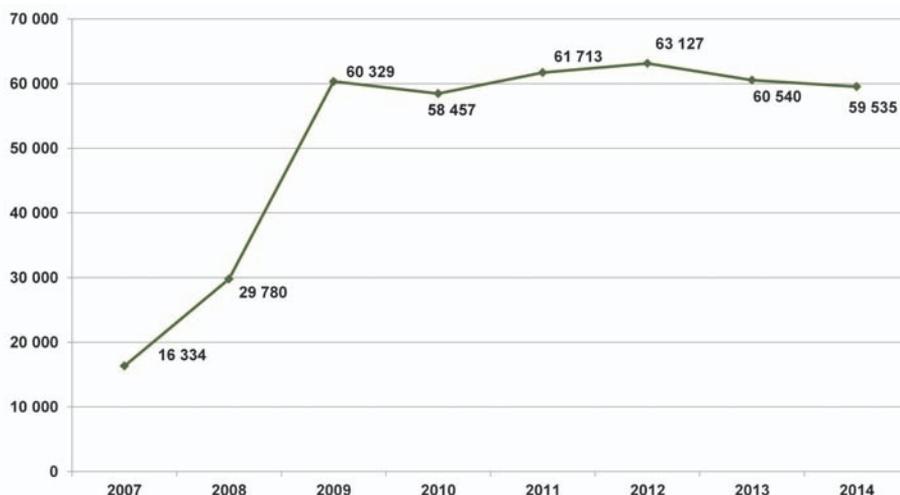
Os principais beneficiários dos projetos financiados pelo GEP/MSESS são as comunidades carenciadas, com especial atenção para as crianças, jovens e mulheres de bairros pobres do Setor Autónomo de Bissau e das Regiões de Quínara, Biombo, Cacheu, Oio e Tombali.

Estas pessoas beneficiam de apoios diretos, nomeadamente por via das escolas comunitárias e das ações de alfabetização, dos centros comunitários, das unidades básicas de saúde e das unidades móveis, dos apoios ao saneamento básico e à melhoria habitacional, dos apoios às crianças, jovens e mulheres, e das iniciativas com vista a combater a subnutrição. Os apoios podem ainda ser canalizados para ações de sensibilização (para questões de higiene, saúde, ambiente, educação para a cidadania) e de integração social (órfãos, apoiados por equipamentos sociais e educativos específicos, crianças e jovens deficientes, jovens/adultos que procuram uma formação e/ou aprofundar os seus conhecimentos), em particular através de ações educativas e de formação específica em

17 Em 2014, por razões diversas que se prendem, sobretudo, com o atraso na entrega de contas e de planos de atividades/orçamentos, do universo de 18 entidades que compõem a Rede não foram financiados os projetos de quatro delas: 1. ONG Ação para o Desenvolvimento Comunitário das Tabancas do Sul (ACDESCOMTAS); 2. Associação de Surdos da Guiné-Bissau; 3. Associação de Tecelagem Tradicional (ARTISSAL) e 4. Fundação Educação e Desenvolvimento.

determinadas áreas, como seja o artesanato, o apoio à constituição de microempresas, promoção da língua e ou da cultura local.

Evolução do número total de beneficiários das atividades de projetos de luta contra a pobreza (2007-2014)



Fonte: GEP/MSESS.

O gráfico anterior apresenta a evolução do número total de beneficiários dos projetos de luta contra a pobreza apoiados pelo MTSSS na Guiné-Bissau, entre 2007 e 2014. Durante o período no seu conjunto foram abrangidos 409 815 beneficiários, o que resulta na média anual de 51 227 pessoas apoiadas, seja em atividades regulares, seja em atividades irregulares.

Os beneficiários de alfabetização são o grupo mais representativo no universo total de beneficiários. Tomando como exemplo o ano de 2013, esse grupo representou cerca de 36 % do total de beneficiários.

O quadro seguinte contém informação específica sobre os projetos apoiados na Guiné-Bissau em 2014, nomeadamente as respetivas entidades executoras, as principais atividades e resultados alcançados, bem como o financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

**Projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza
(2014)**

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. ONG RA – Rede Ajuda, Cooperação e Desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à melhoria da dieta alimentar para crianças no Sector Autónomo de Bissau. • Apoio à melhoria da dieta alimentar de comunidades vulneráveis, através das mulheres e do desenvolvimento da Horticultura, na Região de Biombo e de Quinará. • Alfabetização para mulheres, nas seguintes Regiões: Sector Autónomo de Bissau e Região de Quinará. • Formação em Língua Portuguesa, para jovens (Região de Quinara, Região de Biombo). • Atividades que incluem outros apoios formativos, para mulheres e jovens, na Região de Biombo e na Região de Quinará. 	<ul style="list-style-type: none"> • 220 beneficiários apoiados (alfaías agrícolas e sementes). • 60 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 40 crianças que frequentam educação formal (1.ª e 2.ª classe). • 255 formandos que participam em apoios formativos. • 80 beneficiários de palestras organizadas pela ONG RA (irregulares). • 64 postos de trabalho apoiados. 	294 862,74
2. ONG AD – Acção para o Desenvolvimento.	<ul style="list-style-type: none"> • Educação Pré-escolar de crianças (entre os 3 e os 6 anos, no Centro de Animação Infantil). • Realização de ações formativas (na Escola de Artes e Ofícios), em diversas áreas: <ul style="list-style-type: none"> – Educadores de Infância. – Informática. – Eletricidade. – Artes Domésticas e Culinária. – Tinturaria. – Gestão de pequenos negócios. 	<ul style="list-style-type: none"> • 65 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 380 formandos. • 37 postos de trabalho apoiados. 	125 237,51

(continua)

(continuação)

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
3. Associação Guineense para Reabilitação e Integração dos Cegos (AGRICE).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio em regime de internato a crianças e jovens (Lar). • Ações de ensino (especial) dirigidas a crianças cegas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 145 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 52 crianças e jovens cegos acolhidos em regime de internato. • 24 postos de trabalho apoiados. 	60 149,11
4. Associação dos Muçulmanos de Buba.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à melhoria da dieta alimentar das crianças das escolas comunitárias do Bairro Alto e Bairro Nema I. • Atividades de ensino formal (da 1.ª à 4.ª classe). • Criação e promoção de pequenos espaços agrícolas comunitários para a população abrangida pelas duas escolas comunitárias. • Alfabetização dirigida a adultos. • Realização de ações de formação em Língua Portuguesa dirigidas a Professores, Pais e Encarregados de Educação. • Realização de intercâmbios (encontros) entre jovens oriundos de diferentes pontos da Guiné-Bissau. 	<ul style="list-style-type: none"> • 921 crianças e jovens que beneficiam de apoio escolar. • 40 adultos frequentam ações de alfabetização. • 33 formandos elevaram o nível de domínio da língua portuguesa. • 40 crianças que participaram nos intercâmbios. • 21 postos de trabalho apoiados. 	65 958,98

(continua)

(continuação)

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
5. Associação Casa Emanuel.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar de crianças do Lar e da comunidade em situação carenciada. • Apoio em regime de internato a crianças e jovens em situação de vulnerabilidade e sem outro apoio social (nomeadamente órfãos e abandonados). • Ensino formal para crianças e jovens (Jardim de Infância, Pré-escolar e 1.ª à 10.ª Classe). • Alfabetização dirigida a adultos (maioritariamente mulheres). 	<ul style="list-style-type: none"> • 73 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 286 crianças e jovens que beneficiam de ensino formal. • 124 crianças e jovens acolhidos em regime de internato. • 80 crianças em regime de externato. • 40 adultos frequentam ações de alfabetização. • 98 postos de trabalho apoiados. 	69 944,90
6. Confederação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição (CONFHIC-Buba).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à melhoria da dieta alimentar das crianças do Jardim Infantil Despertar (Bissau) e do Jardim Casa Wilma (Buba) e ainda a famílias carenciadas de Buba. • Apoio médico e medicamentoso para pessoas carenciadas em Buba. • Educação pré-escolar no Jardim Infantil Despertar (Bissau) e no Jardim Casa Wilma (Buba). 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 351 carenciados beneficiam de apoio alimentar. • 100 crianças que beneficiam de apoio pré-escolar. • 2 016 carenciados que beneficiam de apoio médico e medicamentoso. • 12 postos de trabalho apoiados. 	22 659,15
7. Diocese de Bissau - Paróquia N.ª S.ª da Candelária (Conferência S. Vicente de Paulo).	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar de população vulnerável, em particular idosos, do Bairro S. Vicente de Paulo e noutros bairros periféricos da cidade de Bissau. • Apoio médico e medicamentoso, especialmente dirigido a idosos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 756 pessoas carenciadas beneficiam do fornecimento periódico de alimentos e de apoio médico e/ou medicamentoso. 	72 606,69

(continua)

(continuação)

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
8. Al Ansar – ONG Islâmica da Guiné-Bissau.	<ul style="list-style-type: none"> • Funcionamento do Jardim Infantil e da Escola Comunitária do Centro de Fodemai (incluindo dieta alimentar e ensino formal). • Realização de atividades de animação e sensibilização para questões de cidadania, prevenção de doenças transmissíveis e divulgação da Língua Portuguesa. 	<ul style="list-style-type: none"> • 75 crianças beneficiam de educação pré-escolar. • 392 crianças do ensino primário beneficiam de apoio escolar. • 3 000 beneficiários das ações de sensibilização realizadas. • 13 postos de trabalho apoiados. 	48 351,85
9. Missão Católica de Antula.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à melhoria da dieta alimentar de idosos carenciados e crianças carenciadas e órfãs. • Ações de alfabetização dirigidas a jovens e adultos (maioritariamente mulheres). 	<ul style="list-style-type: none"> • 830 carenciados que beneficiam de apoio alimentar. • 467 jovens e adultos beneficiam de ações de alfabetização. • 21 postos de trabalho apoiados. 	33 673,18
10. Missão Católica de Cumura.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar a idosos carenciados de Cumura, a crianças e mães internadas nos Hospitais de Cumura, Quinhamel e Sector Autónomo de Bissau. • Apoio médico e medicamentoso regular a mães e gestantes e a doentes infetados pelo HIV/SIDA. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 044 pessoas carenciadas beneficiam do fornecimento periódico de alimentos e de outros bens de primeira necessidade. • 3 182 pessoas carenciadas beneficiam de apoio médico e/ou medicamentoso. • 73 postos de trabalho apoiados. 	149 771,97
11. Missão Católica de Safim (Irmãs Missionárias de S. José de Cluny).	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar de crianças e de outra população carenciada. • Educação pré-escolar no Jardim de Infância da Missão Católica de Safim. • Ações de alfabetização para mulheres. • Realização de atividades de promoção feminina (incluindo corte e costura, bordados, rendas), visando a inserção na vida ativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • 225 crianças e idosos carenciados beneficiam de apoio alimentar. • 283 crianças que frequentam o ensino pré-escolar e que beneficiam de apoio alimentar. • 243 adultos frequentam ações de alfabetização (maioritariamente mulheres). • 103 adultos frequentam ações de apoio formativo. • 30 postos de trabalho apoiados. 	36 700,78

(continua)

(continuação)

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
12. Missão Católica de Santo António de Bandim.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar a crianças, incluindo crianças em risco. • Assistência escolar a crianças em situação de pobreza. • Educação pré-escolar no Jardim de Infância, através do Jardim Infantil SACORDIM. • Realização de ações de formação em cidadania (oficinas de cidadania) para jovens, incluindo informática, ações de formação/sensibilização diversas e iniciativas de geração de rendimentos). • Ações de alfabetização para mulheres. • Realização de atividades de promoção feminina (incluindo corte e costura, bordados, artes domésticas), visando a inserção na vida ativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • 300 crianças carenciadas beneficiam de assistência escolar (reforço escolar)/ano. • 125 crianças em risco beneficiam de apoio e acompanhamento/ano. • 392 crianças beneficiam de apoio escolar e pré-escolar/ano. • 155 adultos frequentam ações de alfabetização (maioritariamente mulheres)/ano. • 55 postos de trabalho apoiados/ano. 	75 387,57
13. Núcleo Nacional de Técnicos de Intervenção Social (NUNATIS).	<ul style="list-style-type: none"> • Ações de Alfabetização dirigidas a jovens e adultos (maioritariamente mulheres). • Realização de ações de sensibilização sobre saneamento básico e alfabetização (Bairros de Cuntum, Cuntum Madina e Missira). • Apoio a ações de desinfeção de poços tradicionais (Bairros de Cuntum e Cuntum Madina). • Apoio à promoção de condições de saneamento básico no Bairro de Cuntum, através da construção de furos de água e fontanários (Bairros de Cuntum e Cuntum Madina). 	<ul style="list-style-type: none"> • 91 jovens e adultos beneficiam de ações de alfabetização. • 77 ações de sensibilização sobre alfabetização realizadas, num total de cerca de 350 pessoas. • 52 agregados familiares apoiados com técnicas de desinfeção de poços tradicionais. • 8 postos de trabalho apoiados. 	23 566,25

(continua)

(continuação)

Entidades executoras	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
14. Irmãs Missionárias do Espírito Santo – Missão Católica de Caió e Calequisse.	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da dieta alimentar, através da distribuição de alimentos e do apoio à transformação de produtos. • Assistência médica e medicamentosa. • Ações de sensibilização sobre saúde e saneamento básico, educação e valorização dos produtos. • Ações de alfabetização (maioritariamente mulheres). • Educação pré-escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • 197 crianças e grávidas apoiadas com bens alimentares. • 382 beneficiários de ações de apoio à transformação de produtos. • 889 pessoas que receberam apoio médico e medicamentoso. • 266 pessoas abrangidas pelas ações de informação e sensibilização. • 89 mulheres beneficiárias de ações de alfabetização. • 57 crianças beneficiaram de ensino pré-escolar. • 18 postos de trabalho apoiados. 	16 962,41

Fonte: GEP/MSESS.

Em suma, no âmbito das relações de cooperação existentes, o GEP/MSESS concedeu, em 2014, um financiamento total de 1 095 833,09 €, tendo apoiado na Guiné-Bissau:

- 14 entidades.
- 499 postos de trabalho.
- 59 535 beneficiários.

Distribuição regional dos projetos de luta contra a pobreza (2014)



2014

- Os projetos apoiados localizam-se em 6 das 9 regiões da Guiné-Bissau:
 - Sector Autónomo de Bissau
 - Região de Quinara
 - Região de Biombo
 - Região de Cacheu
 - Região de Oio
 - Região de Tombali
- envolvem 14 entidades da sociedade civil
- asseguram cerca de 500 postos de trabalho
- beneficiam cerca de 60 000 crianças, jovens e idosos
- Em 2014, o apoio financeiro aos projetos da Guiné-Bissau foi de cerca de 21 % do total da Cooperação Bilateral.

Reforço institucional

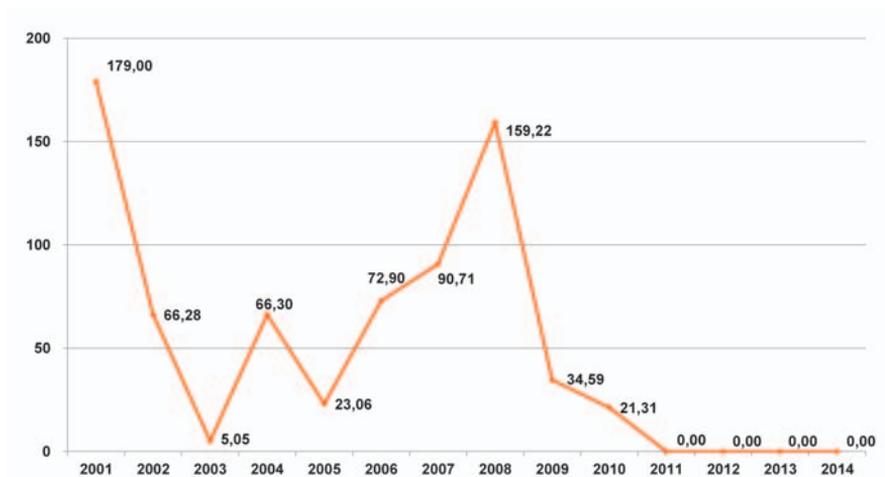
As atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito do “reforço institucional” consistem, maioritariamente, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MTSSS como a proteção social ou as relações laborais. Estas ações materializam-se, nomeadamente, na realização de missões técnicas aos diferentes países, na organização e realização de ações de formação em Portugal para quadros técnicos, no apoio à elaboração dos quadros legislativos nacionais e à conceção de documentos orientadores de políticas públicas.

A cooperação desenvolvida neste domínio entre o MTSSS e os seus homólogos guineenses – MMFCS e MFPPRA – representou, em termos de financiamento concedido, apenas 5 % do volume global correspondente ao período entre 2001 e 2014.

Importa lembrar que as relações diplomáticas entre ambos os países estiveram suspensas entre 2012 e 2014, o que explica, em parte, estes números. Contudo, o peso dos projetos de reforço institucional foi sempre significativamente inferior ao peso dos projetos de Luta contra a Pobreza (situação que é, aliás, semelhante noutros países).

O gráfico seguinte ilustra o financiamento concedido pelo MTSSS a atividades de reforço institucional na Guiné-Bissau, entre 2001 e 2014, num total de 747 064,22 €.

Evolução da execução financeira dos projetos de reforço institucional (2001-2014) (valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS

O apoio prestado tem sido dirigido aos serviços dos ministérios homólogos, nomeadamente, no que diz respeito à aquisição de bens e de equipamentos e formação de pessoal dos serviços.

2.1.4. Moçambique

A cooperação entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social com os minis-

térios homólogos de Moçambique (Ministério do Género, Criança e Ação Social e Ministério do Trabalho, Emprego e Segurança Social) teve o seu início em 1998, apesar de, somente em 1999 ter sido formalizada com a assinatura do Protocolo entre a República Portuguesa e a República de Moçambique na área da Inserção social¹⁸ e do Protocolo nas áreas do Emprego, da Formação Profissional, das Relações Laborais e da Segurança Social¹⁹.

Os referidos protocolos enquadraram juridicamente os primeiros Programas de Cooperação bilaterais nas áreas anteriormente citadas. Estes programas foram homologados, em julho de 1999, pelo (então) Ministro do Trabalho e da Solidariedade de Portugal.

A cooperação desenvolvida ao longo dos anos foi-se concretizando por sucessivos Programas de Cooperação, atuando, essencialmente, em três áreas:

- Luta contra a pobreza.
- Reforço institucional (das estruturas da administração pública tuteladas pelos ministérios homólogos moçambicanos).
- Emprego, formação profissional, relações laborais e segurança social.

Nos domínios de intervenção do MSESS, os Programas de Cooperação constituem instrumentos de realização dos compromissos assumidos no âmbito da política externa de Portugal materializada através de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) ou, atualmente, de Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) Portugal-Moçambique, da responsabilidade do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A cooperação entre os ministérios da área do trabalho e dos assuntos sociais de Portugal e de Moçambique remonta a 1999, encontrando-se, atualmente, apenas enquadrada pelo Programa de Cooperação entre o MSESS de Portugal e o Ministério do Género, Criança e Ação Social de Moçambique (2011-2014). O documento foi assinado por ambos os ministros, em 24 de abril de 2013, durante a visita oficial que o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal efetuou àquele país.

No período compreendido entre 1999 e 2014 a execução do financiamento concedido pelo MSSS ao abrigo dos Programas de Cooperação com os dois ministérios homólogos de Moçambique foi, na globalidade, de 29 897 630,00 €, com a seguinte distribuição:

- 65 % luta contra a pobreza (19 370 660,00 €, dos quais 9 098 956,00 € inerentes a infraestruturas);
- 29 % emprego e formação profissional (8 557 750,00 € financiamento do IEFP);
- 7 % de reforço institucional/apoio aos serviços dos Ministérios (1 969 310,0 €, dos quais 596 280,0 € na área da luta contra a pobreza e 1 372 930,0 € da área do emprego e formação profissional).

Luta contra a pobreza

No período de 2011 a 2014, foram apoiados, em Moçambique, no âmbito dos projetos da luta

18 Decreto n.º 41/99, de 21 de outubro.

19 Decreto n.º 40/99, de 21 de outubro.

contra a pobreza financiados pelo GEP/MSESS, cerca de 80 mil beneficiários, diretos e indiretos.

Verifica-se que, do total dos beneficiários, cerca de 66 % (52 594) são beneficiários de atividades regulares, sendo os restantes 34 % (27 212) beneficiários de atividades irregulares.

Foram desenvolvidas diversas atividades, regulares e irregulares, designadamente atividades socioeducativas para crianças e jovens (apoio escolar, atividades educativas e formativas, atividades extracurriculares/atividades de tempos livres, apoio alimentar, apoio social diverso); apoio à formação vocacional; internato para crianças e jovens; apoio e serviços a idosos; apoio social multidimensional.

As atividades desenvolvidas foram e são executadas por entidades da sociedade civil sediadas em Moçambique (congregações religiosas, associações, etc.), com as quais são contratualizados, anualmente, instrumentos de gestão (um plano de atividades, um conjunto de resultados a atingir e um orçamento).

Pese embora o elevado número de beneficiários apoiados, os mesmos representam um ínfima parte do total da população, tendo presente a dimensão do país (799 380 km²) bem como o total da população (23,4 milhões de habitantes) e o facto de mais de metade dessa população enfrentar condições de vida que estão abaixo do limiar da pobreza extrema, ou seja, viverem com menos de 1,25 dólares/dia²⁰.

Em concreto e no âmbito da luta contra a pobreza, os projetos apoiados entre 2007 e 2010, beneficiaram de um financiamento do MSESS no valor total de 5 978 060,00 €, valor que corresponde a cerca de 80 % do total das receitas obtidas pelas entidades executoras para a realização das atividades aprovadas.

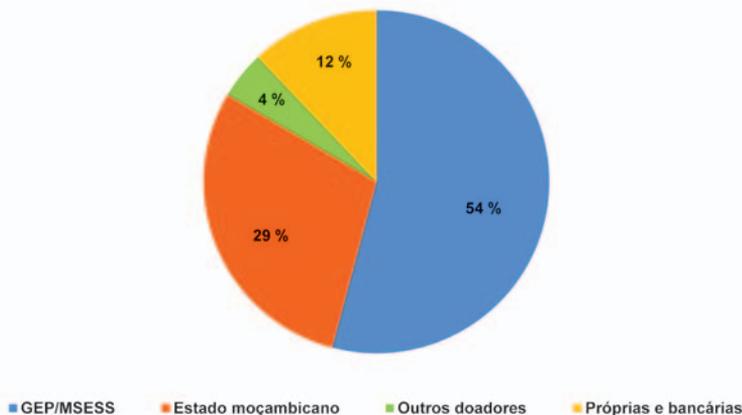
No entanto, entre 2011 e 2014, o financiamento do MSESS foi reduzido para 3 709 903,00 €, ou seja, menos 38 % (tendo passado para cerca de 52 % do total das receitas obtidas), verificando-se, contudo, que os projetos, embora diversos entre si, revelam ainda dependência do financiamento da Cooperação Portuguesa.

Relativamente às receitas provenientes do estado moçambicano salienta-se que no mesmo período existiu uma componente de apoio de cerca de 30 %, mas em espécie e que se traduziu, quase na totalidade, na afetação de pessoal da administração pública aos projetos apoiados.

As receitas provenientes de outros doadores representaram apenas 4 % do global, situando-se as receitas próprias nos 12 %, incluindo as provenientes dos utentes/famílias, demonstrando, assim, a incapacidade dos beneficiários das atividades de contribuírem diretamente para o financiamento das mesmas, face à sua situação de pobreza e vulnerabilidade.

20 O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014 apresenta Moçambique como o 8.º país com pior índice de desenvolvimento humano do mundo.

Despesas dos projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza por tipo de fonte (2011-2014) (%)



Fonte: GEP/MSESS.

Ainda na área da luta contra a pobreza, e concretamente no período 2011-2014, e no que respeita à estrutura das despesas executadas, é de destacar que grande parte dos encargos dos projetos destina-se a despesas de funcionamento (despesas correntes). Este tipo de despesa representou, em média, cerca de 93 % do total de despesas, evidenciando-se, de entre estas, as despesas relativas a bens e serviços (cerca de 52 % do total de despesas realizadas no período em causa) e as despesas com pessoal (cerca de 41 % do total).

O número de postos de trabalho apoiados pelo GEP/MSESS ao abrigo do financiamento concedido aos projetos de luta contra a pobreza tem vindo a diminuir, tendo passado de 192 em 2010 para 132 no ano de 2014.

Esta redução é consequência do nível de desenvolvimento regular das atividades já conseguido pelos projetos e de alguma contenção orçamental.

Na origem do apoio do MSESS à construção de infraestruturas estiveram a grande dimensão do país, a ausência de equipamentos sociais e/ou as grandes distâncias a percorrer para aceder aos raríssimos existentes ou a inexistência de meios de transporte, permitindo, assim, com as referidas construções, apoiar, fixar ou reassentar as populações mais vulneráveis.

Em concreto de 2002-2014, o financiamento em investimento (empreitada de obras de construção e de obras de reabilitação de infraestruturas) realizado pelo GEP/MSESS foi, na globalidade, na ordem dos 9 098 956,01 €, dos quais 3 087 326,20 € despendido no período entre 2007 e 2014.

O quadro seguinte contém informação sobre os projetos apoiados no âmbito da luta contra a pobreza, em Moçambique, em 2014, designadamente as respetivas entidades executoras, os principais equipamentos e atividades, o número de beneficiários e ainda o financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

**Projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza
(2014)**

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. Apoio ao Centro Dia Mães de Mavalane (Sociedade Missionária da Boa Nova).	<ul style="list-style-type: none"> • Centro Dia Mães de Mavalane: apoio socioeducativo a crianças e jovens de famílias carenciadas (acesso ao ensino, propinas, material escolar, fardamento, alimentação, cuidados básicos de saúde). • Centro Vocacional: apoio a ações de formação/capacitação vocacional de jovens e adultos. • Jardim Infantil e Escolinha Hulene: apoio socioeducativo regular a crianças dos 2-6 anos (melhoria da dieta alimentar, cuidados básicos de saúde, apoio pré-escolar). • Centro Idosos Hulene: apoio a idosos em regime de centro de dia (alimentação, apoio médico e medicamentoso, atividades lúdicas, cestaria e alfabetização) e distribuição de cestas básicas ao fim de semana (90 idosos). 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 296 crianças/jovens da Escola de Solidariedade. • 1 060 crianças/jovens apoiadas integralmente. • 3 695 beneficiários de ações de formação (Informática 1050; Inglês e francês 1600; artesanato, cestaria e baticques 171; secretariado e culinária 395 e 84 em corte e costura). • 450 crianças apoiadas. • 150 idosos foram beneficiados. • 68 postos de trabalho apoiados. 	538 649,40

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
<p>2. Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário em Mumemo, no Gurué e em Nibóia (Congregação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição (CONFHIC)).</p>	<p>Mumemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de jovens carenciados. • Apoio socioeducativo a jovens em regime de externato. • Apoio socioeducativo a jovens que frequentaram o ensino Não Formal (formação em exercício). <p>Gurué:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoio a jovens (F/M) carenciados. • Apoio a jovens, em regime de externato, no acesso ao ensino regular. • Formação em exercício de corte e costura. 	<p>Mumemo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 622 jovens apoiados, dos quais: <ul style="list-style-type: none"> – 260 jovens apoiados em regime de internato (acolhimento, alimentação, fardamento, saúde, apoio escolar, acesso ao ensino técnico-profissional e atividades extra curriculares: informática, agrícolas, e desportivas). – 260 jovens externos frequentaram cursos de formação técnico profissional. – 102 jovens tiveram formação em exercício em carpintaria, serralharia, mecânica, eletricidade, e informática. <p>Gurué:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 600 jovens apoiados, dos quais: <ul style="list-style-type: none"> – 257 apoiados em regime de internato (acolhimento, alimentação, fardamento, saúde, apoio escolar, acesso ao ensino secundário, atividades de informática, artesanato, agropecuárias, e desportivas). – 1 343 jovens externos frequentaram o ensino secundário e beneficiaram da prática de atividades lúdicas. • 18 jovens beneficiaram de formação em corte e costura. • 37 postos de trabalho apoiados (Gurué 16, Mumemo 21). 	<p>104 672,04</p>

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
3. Apoio ao Instituto de Deficientes Visuais da Beira (Congregação dos Sagrados Corações de Jesus e de Maria).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças e jovens com deficiência visual. • Apoio, em regime de externato, a crianças, jovens, adultos e utentes da reabilitação com deficiência visual, em material escolar específico e tiflotécnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • 70 crianças/jovens beneficiaram, em regime de internato, de alimentação, cuidados básicos de saúde, educação especial, apoio escolar. • 41 beneficiários do apoio em alimentação, transporte, material escolar específico e tiflotécnico. • 6 postos de trabalho apoiados. 	159 344,73
4. Apoio à Casa do Gaiato de Maputo (Casa do Gaiato de Maputo).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento em regime de internato e apoio socioeducativo a crianças/jovens órfãos e em situação de risco. • Apoio socioeducativo a crianças das comunidades limítrofes. • Apoio formativo a educadores, pais e encarregados de educação. • Apoio em cuidados de saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> • 186 crianças (2-10 anos) foram apoiadas em regime de internato (alimentação, educação pré-escolar/apoio escolar, cuidados de saúde, atividades de ocupação de tempos livres, integração familiar). • 313 crianças (2-7 anos) apoiadas em regime de externato. • 297 (36 educadores/auxiliares de educação e 261 pais/encarregados de educação). • 2 933 beneficiários de cuidados de saúde (cuidados domiciliários, consultas, apoio medicamentoso, internamentos). • 3 338 participantes em formação psicossocial e em campanhas de prevenção de doenças infecto-contagiosas). • 1 796 utentes transportados em ambulância. • 15 postos de trabalho apoiados. 	149 283,13

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
5. Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário em Inharrime (Associação Instituto das Filha de Maria Auxiliadora (FMA)).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças do sexo feminino órfãs. • Acolhimento, em regime de semi-internato de jovens carenciadas. • Apoio alimentar a alunos da escola (lanches). • Apoio a crianças subnutridas de diversas comunidades de Inharrime (alimentação, medicamentos, vestuário e material escolar). 	<ul style="list-style-type: none"> • 70 crianças (3-16 anos) apoiadas em regime de internato (acolhimento, acesso ao ensino, apoio escolar, alimentação, fardamento, saúde). • 50 jovens (15-17 anos) apoiadas em regime de semi-internato (acolhimento, acesso ao ensino, apoio escolar e saúde). • 589 alunos da escola primária com lanches diários. • 750 bebês e crianças (0-13 anos) de diversas aldeias “apadrinhadas”. • 6 postos de trabalho apoiados. 	59 746,09

Fonte: GEP/MSESS.

Em síntese e ao abrigo do Programa de Cooperação entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social e o Ministério do Género, Criança e Ação Social, o GEP/MSESS concedeu, em 2014, um financiamento total de 1 011 695,39 € a projetos que se desenvolvem em 4 províncias (Maputo, Inhambane, Sofala e Zambézia) e apoiou:

- 5 entidades de natureza religiosa.
- 13 equipamentos sociais.
- 132 postos de trabalho.
- 20 959 beneficiários.

Distribuição regional dos projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza (2014)



2014

- Os projetos apoiados situam-se em 4 das 10 províncias:
 - Maputo
 - Inhambane
 - Sofala
 - Zambézia
- envolvem 5 entidades da sociedade civil
- integram 13 equipamentos sociais
- asseguram 132 postos de trabalho
- beneficiam cerca de 20 000 crianças, jovens e idosos
- Neste ano, o apoio financeiro representou 28 % do total da despesa com a Cooperação Bilateral.

Reforço institucional

O apoio ao reforço institucional dos ministérios consubstanciou-se, ao longo dos anos, maioritariamente, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MSESS como a proteção social, as relações laborais e a formação profissional, bem como na aquisição de equipamento e a concessão de bolsas locais para a frequência do ensino superior que visavam a capacitação técnica dos quadros técnicos dos ministérios parceiros (MGCAS e MTESS).

Nesta área de intervenção, o apoio concedido globalmente entre 1999 e 2014 foi de 596,28 milhares de euros, no âmbito da luta contra a pobreza (MGCAS) e 1372,93 milhares de euros na área do emprego, relações laborais e segurança social (MTESS).

Na área das relações laborais foi desenvolvido, entre 2006 e 2010, com financiamento do GEP/MTSS, o projeto transversal “A Cooperação na área da Inspeção do Trabalho nos Estados Membros da CPLP”, sob a responsabilidade técnica da Autoridade para as Condições do Trabalho.

O referido projeto integrava os seguintes subprojetos:

- Reforço Institucional, através do qual a ACT apoiou a elaboração do Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho e a Lei Orgânica da Inspeção-Geral do Trabalho.
- Informação e Trabalho em Rede: implementado o *website* das Inspeções do Trabalho da CPLP e realizada a partilha de documentação de referência da OIT em língua portuguesa relativa a matérias da Inspeção do Trabalho e de Segurança e Saúde no Trabalho.
- Por último, o subprojecto Formação e Desenvolvimento de Competências, no âmbito do qual foram realizadas, em 2007, ações de formação inicial para Inspectores do Trabalho em Moçambique e em 2008/2009 três formações específicas nos setores da Construção Civil, da Agricultura e das Pescas, em Portugal.

No âmbito do apoio à área da Segurança Social existiu, até 2007, o Projeto PROSOCIAL – Desenvolvimento da Proteção Social, que com financiamento do ex-MTSS, a cargo da OIT – Organização Internacional do Trabalho e com execução de uma equipa multidisciplinar portuguesa, visava a implementação da proteção social nos PALOP.

Entre 2007 e 2011, foi entendimento do então Gabinete para a Cooperação (GC/MTSS) que, através do Programa STEP/Portugal – Fase II (2009-2012) – Extensão da Proteção Social, fosse estendido o apoio ao Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)/MITRAB de Moçambique.

Emprego e formação profissional

Entre 1999 e 2010, a cooperação nas áreas do emprego e da formação profissional, relações laborais e segurança social encontrava-se enquadrada nos sucessivos Programas de Cooperação entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Formação Profissional de Portugal, e o (então) Ministério do Trabalho de Moçambique.

Na área de intervenção do emprego e formação profissional, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) esteve envolvido no Projeto Integrado de Emprego e Formação Profissional em Moçambique (PIEFP-M), com o objetivo de reforçar as capacidades técnicas e operacionais do

Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) daquele país.

Foi apoiada a reabilitação de estruturas do INEFP (recuperação do edifício do Centro de Formação Profissional (CFP) da Eletrotecnia para a instalação dos serviços centrais do INEFP e obras de reabilitação no CFP de Inhambane, no quadro de ações de formação profissional financiadas também pelo projeto), bem como reforçada a respetiva capacidade técnica, através:

- do reequipamento de suporte das seções de alvenarias, eletricidade, canalizações e carpintaria do CFP de Inhambane e Nampula;
- da realização de ações de formação/ capacitação de técnicos do INEFP e outros profissionais ligados ao setor, designadamente em análise de projetos, bem como de formadores, em particular das áreas de formação nucleares dos CFP de Inhambane e Nampula (até 2007 tinham sido promovidas 65 ações de formação, tendo concluído as mesmas cerca de 850 formandos e envolvidas em ações de formação/emprego perto de 3500 pessoas);
- do apoio ao INEFP na elaboração de regulamentos e instrumentos de gestão de medidas ativas de emprego, designadamente estágios profissionais, apoio ao artesanato, aprendizagem e apoio à criação do próprio emprego;
- do apoio à elaboração e publicação da Classificação Nacional de Profissões de Moçambique;
- do apoio ao desenvolvimento de um sistema de informação sobre o mercado de trabalho, para além de ter apoiado a promoção de ações de formação inicial e contínua, apoiou ações de capacitação dos respetivos serviços e de apoio à gestão da mesma, bem como em matéria de desenvolvimento de recursos e métodos didáticos;
- Pese embora a partir de 2010 a área do emprego e da formação profissional tenha deixado de ser comum aos referidos ministérios, o IEFP, ao abrigo do Acordo de Cooperação entre o INEFP, a AIMO²¹ e a OTM-CS²² pela parte moçambicana, e o IEFP, a ANEMM²³ e a UGT²⁴, pela parte portuguesa, manteve o apoio ao projeto Centro de Formação Profissional de Metalomecânica de Maputo-CFPM, que visa o desenvolvimento de ações de formação profissional adaptadas à realidade socioeconómica daquele país.

21 Associação Industrial de Moçambique.

22 Organização dos Trabalhadores de Moçambique-Central Sindical.

23 Associação Nacional das Empresas Metalúrgicas e Eletromecânicas (Portugal).

24 União Geral dos Trabalhadores.

2.1.5. São Tomé e Príncipe

Cíntia Lima

Gabinete de Assessoria e Cooperação Ministério do Emprego e Assuntos Sociais

“Em relação aos resultados obtidos, essa Cooperação entre ambos os ministérios, sem dúvida, tem sido bastante positiva e de grande valia. Graças a ela os diferentes projetos já mencionados têm tido a sua continuidade, uma vez que o Governo por si só não teria como sustentá-los, recordando ainda que 80 % do financiamento vem da parte portuguesa e apenas 20 % da parte santomense. Muitos meninos são tirados da rua conseguindo estudar e ter uma vida condigna. Os nossos idosos têm refeições e um lar para passarem os seus dias com dignidade; muitas crianças de zonas longínquas têm um jardim e uma escola para adquirirem o seu saber, terem convívio com outras crianças, e estarem integradas na sociedade. Muitos(as) chefes de família conseguem um emprego para o seu sustento e daqueles que estão a seu cargo.

Concluindo, gostaria de mais uma vez agradecer em nome do Governo Santomense e em nome do Gabinete responsável pela Cooperação do MEAS ao Governo Português e aos técnicos do Gabinete de Estratégia e Planeamento pela excelente parceria que temos vindo a ter ao longo desses anos, não obstante a crise financeira mundial têm evidenciado um esforço no sentido de as nossas relações de amizade e cooperação se aprofundarem cada vez mais. Essa cooperação só tem trazido mais-valia para a população Santomense, sem esse contributo isso não seria possível.

Bem Haja a nossa cooperação.”

A cooperação entre os ministérios da área do trabalho e dos assuntos sociais de Portugal e de S. Tomé e Príncipe teve início em 1998 e desenvolve-se, essencialmente, em três áreas:

- Luta contra a pobreza.
- Reforço institucional (das estruturas da administração pública tuteladas pelo ministério homólogo são-tomense).
- Formação profissional e emprego.

Apesar de ser a entidade coordenadora de todas as atividades de cooperação do MSESS, o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) é apenas responsável pelo financiamento concedido no âmbito das áreas da luta contra a pobreza e do reforço institucional, sendo a área da formação profissional e emprego da responsabilidade direta do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP), embora em estreita articulação com o GEP.

As atividades de cooperação desenvolvidas entre o MSESS e o seu homólogo são-tomense são enquadradas por programas bilaterais de cooperação, onde constam as principais linhas orientadoras da intervenção, as áreas, projetos e entidades executoras prioritários, as responsabilidades das partes signatárias, as condições e modalidades de cofinanciamento e a indicação de alguns procedimentos a adotar.

Estes programas são enquadrados pelos Programas Estratégicos de Cooperação (até recentemente designados Programas Indicativos de Cooperação) que Portugal, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, assina com cada país parceiro e encontram-se alinhados com as prioridades desses países, expressa nos respetivos programas de governo e em documentos estratégicos globais ou setoriais.

Atualmente encontra-se em vigor o Programa de Cooperação entre o MSESS de Portugal e o Ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais de S. Tomé e Príncipe para o quadriénio 2012-2015, que foi assinado por ambos os ministros no dia 6 de maio de 2013, em São Tomé e Príncipe, durante a visita oficial que o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal efetuou àquele país.

Em 2015 foram já estabelecidos os primeiros contactos entre o MSESS e o MEAS com vista à preparação do próximo período de programação, que terá início em 2016.

Luta contra a pobreza

Desde o início da cooperação entre ambos os ministérios que a área privilegiada de incidência do apoio do MSESS tem sido a da luta contra a pobreza, à qual foi afeto cerca de 58 % do financiamento concedido até ao final de 2014.

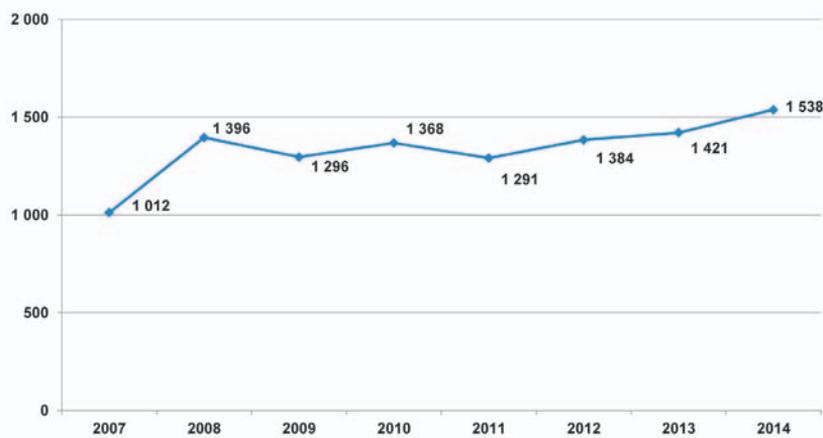
Inicialmente foi concedido apoio a um grande projeto na área da luta contra a pobreza, intitulado “Desenvolvimento de uma Rede de Proteção Social em São Tomé e Príncipe” e gerido pela Santa Casa da Misericórdia de S. Tomé e Príncipe²⁵. Este projeto abrange um conjunto de respostas sociais e de outras atividades especialmente dirigidos a dois dos mais vulneráveis grupos sociais de São Tomé e Príncipe: os idosos e as crianças e jovens, e em particular os que foram abandonados ou que se encontram noutras situações de risco.

A partir de 2009, três subprojetos, até então integrados nesse projeto, autonomizaram-se, assumindo a partir desse ano, com a aprovação dos ministérios de ambos os países, a responsabilidade plena pela gestão física e financeira das respetivas atividades e do financiamento concedido pelo MSESS.

A partir de 2010, sob proposta do ministério homólogo são-tomense, com a aprovação do MSESS (então MTSS), passou a ser financiado um novo projeto (possibilidade, aliás, prevista no Programa de Cooperação), um lar para crianças abandonadas e em risco designado “Casa dos Pequeninós”, tendo como entidade executora a Cáritas de São Tomé e Príncipe. Este projeto beneficiaria já de um pequeno apoio financeiro pontual por parte do GEP em 2008 e 2009.

25 Atualmente mantém-se o apoio a este projeto.

Evolução do número de beneficiários das atividades regulares de projetos de luta contra a pobreza (2007-2014)



Fonte: GEP/MSESS.

O gráfico anterior apresenta a evolução do número de beneficiários de atividades regulares desenvolvidas no âmbito dos projetos de luta contra a pobreza apoiados pelo MSESS em São Tomé e Príncipe, entre 2007 e 2014, período durante o qual estas atividades beneficiaram 10 706 pessoas, nomeadamente crianças, jovens e idosos.

Entende-se por “atividades regulares” respostas sociais ou socioeducativas, que pressupõem a permanência ou uma elevada regularidade nos serviços prestados aos beneficiários.

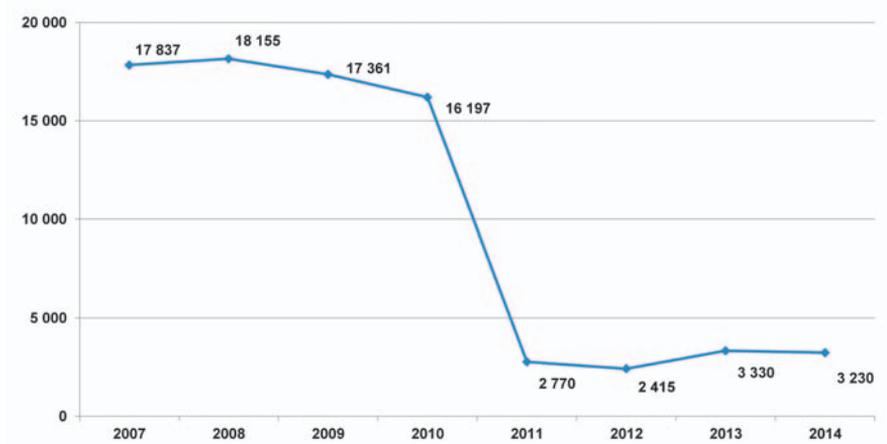
No caso dos projetos apoiados em S. Tomé e Príncipe, estas “atividades regulares” são, sobretudo, respostas dirigidas a idosos (lares, centros de dia, apoio domiciliário) e a crianças e jovens, alguns dos quais em situação de risco ou mesmo de perigo (lares de infância e juventude, educação pré-escolar, centros de atividades de tempos livres).

Pela natureza multidimensional do apoio disponibilizado, pela sua regularidade e pelas condições físicas e financeiras que exigem, estas atividades abrangem tendencialmente um número mais reduzido de beneficiários, quando comparado com atividades mais pontuais e dirigidas a grupos mais alargados ou mesmo a comunidades no seu conjunto.

Assim, entre 2007 e 2014, beneficiaram deste conjunto de atividades, em média, 1338 pessoas, de um mínimo de 1012 beneficiários em 2007 a um máximo de 1538 em 2014, o que equivale a um aumento de cerca de 52 % nesse período. Porém, com exceção de 2008, que representou um aumento de quase 38 % relativamente ao ano anterior, o número de beneficiários manteve-se relativamente estável nos anos seguintes, tendo-se registado um aumento de apenas cerca de 10 % entre 2008 e 2014.

Um cenário bastante diferente é apresentado pelo gráfico seguinte, que ilustra a evolução do número de beneficiários de atividades irregulares apoiados em São Tomé e Príncipe, entre 2007 e 2014 e que totalizam 81 925 pessoas.

Evolução do número de beneficiários das atividades irregulares de projetos de luta contra a pobreza (2007-2014)



Fonte: GEP/MSESS.

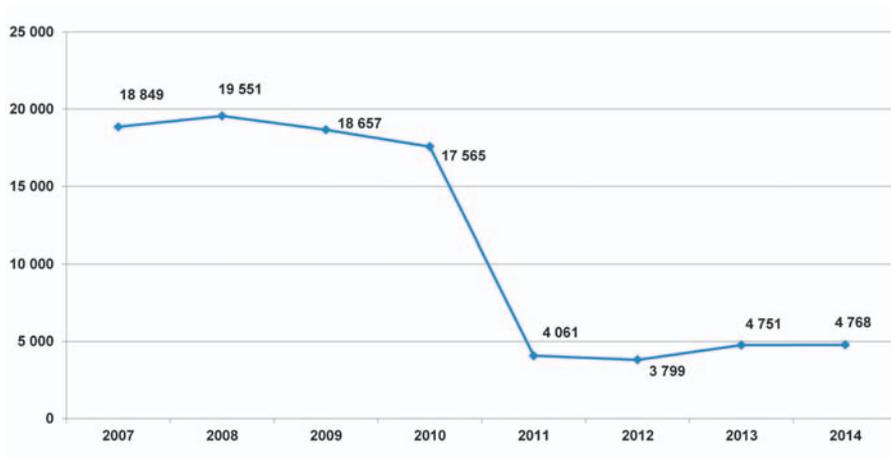
Por “atividades irregulares” entende-se atividades ou serviços prestados de forma pontual. São geralmente atividades não nucleares no contexto geral de cada projeto e que normalmente se dirigem a um número elevado de beneficiários. É, sobretudo, o caso de alguns serviços de saúde prestados a comunidades rurais (distribuição de medicamentos, consultas médicas ou tratamentos de enfermagem prestados com periodicidade irregular, por exemplo), ações de sensibilização (geralmente dirigidas a toda a comunidade) e atividades socioeducativas pontuais, geralmente para um número significativo de crianças e jovens (por exemplo, campos de férias).

A análise do gráfico anterior permite identificar dois períodos distintos, o primeiro correspondente ao quadriénio 2007-2010, durante o qual foram apoiadas em média 17 388 pessoas por ano, e o período entre 2011 e 2014, cujo número anual médio de beneficiários se fixou nos 2936. Esta discrepância deve-se ao facto de, a partir de 2011, não se ter tido em conta os beneficiários de algumas atividades irregulares, cujo elevado número contribuía para o enviesamento da análise do número total de beneficiários apoiados pelo conjunto de projetos financiados em São Tomé e Príncipe²⁶.

Se se tiver em conta apenas o período 2011-2014, conclui-se que o número de beneficiários de atividades irregulares totalizou 11 745, tendo variado entre um mínimo de 2415 beneficiários em 2012 e um máximo de 3330 em 2013.

26 É o caso, por exemplo, dos Fundos de Medicamentos para a Polícia Nacional e para as Forças Armadas de STP, criados ao abrigo de um protocolo que a Santa Casa da Misericórdia de STP firmou com aquelas entidades, através dos quais alguns milhares de agentes policiais e militares e respetivas famílias recebem anualmente medicamentos e, como contrapartida, prestam alguns serviços à SCMSTP (sobretudo, segurança e apoio logístico).

Evolução do número total de beneficiários dos projetos de luta contra a pobreza (2007-2014)



Fonte: GEP/MSESS.

O gráfico anterior, que apresenta o número total de beneficiários apoiados em São Tomé e Príncipe entre 2007 e 2014, permite identificar, pelos motivos já indicados, dois períodos distintos. Os 92 001 beneficiários apoiados durante esse período distribuem-se irregularmente por dois quadriénios, concentrando-se sobretudo em 2007 e 2010, período no qual foram contabilizados 74 622 beneficiários.

O gráfico seguinte ilustra o financiamento concedido pelo MSESS a projetos de luta contra a pobreza em São Tomé e Príncipe entre 1999 e 2014, cujo montante total ascende a 9 224 664,87 €.

Evolução da execução financeira dos projetos de luta contra a pobreza (1999-2014) (valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

Se excetuarmos o ano de 2006, durante o qual foi suspenso o financiamento, nos quinze anos restantes foi concedido um financiamento anual médio de 614 977,66 €, de um mínimo de 304 000,00 € em 1999 a um máximo de 1 117 318,54 € em 2014.

A grande variação anual que por vezes se verificou neste período deve-se sobretudo ao financiamento de despesas de investimento avultadas, nomeadamente as relativas à construção ou reabilitação de edifícios para funcionamento dos projetos. É o caso, por exemplo do ano 2000, durante o qual foi financiada a reabilitação e alargamento do Lar D. Simoa Godinho (SCMSTP), de 2004, ano durante o qual foi reabilitado o edifício-sede da SCMTSP, e de 2014, durante o qual foi transferida a verba destinada a financiar a construção das novas instalações da “Casa dos Pequenininhos”, lar de infância e juventude gerido pela Cáritas de STP.

O quadro seguinte contém informação sobre os projetos apoiados em 2014 em S. Tomé e Príncipe, nomeadamente as respetivas entidades executoras, os principais equipamentos e atividades, o número de beneficiários apoiados e o financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

**Projetos na área da luta contra a pobreza
(2014)**

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. Desenvolvimento de uma Rede de Proteção Social em S. Tomé e Príncipe (Santa Casa da Misericórdia de S. Tomé e Príncipe).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a idosos em regime de lar e centro de dia e através de apoio domiciliário. • Educação pré-escolar de crianças. • Apoio escolar e atividades de tempos livres com crianças e jovens. • Atividades de animação comunitária, nomeadamente através de ações de sensibilização na área da higiene, saúde e igualdade de género. • Voluntariado juvenil e sensibilização comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> • 405 idosos apoiados (88 no Lar, 92 em centros de dia e 225 no domicílio). • 104 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 845 crianças e jovens que beneficiam de outras atividades socioeducativas (irregulares). • 1 050 beneficiários de ações de sensibilização/ animação comunitária. • 90 postos de trabalho apoiados. 	304 000,00
2. Projeto de Desenvolvimento Integrado para o Distrito de Lembá (Congregação das Irmãs Franciscanas Hospitaleiras da Imaculada Conceição (CONFHIC)).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio a idosos em regime de lar e centro de dia e através de apoio domiciliário. • Educação pré-escolar de crianças dos 2 aos 5 anos. • Apoio escolar e atividades de tempos livres com crianças e jovens. • Formação em informática. 	<ul style="list-style-type: none"> • 235 idosos apoiados (20 no Lar, 65 em centro de dia e 150 no domicílio). • 370 crianças que beneficiam de educação pré-escolar. • 149 crianças e jovens que beneficiam de atividades socioeducativas (ATL e apoio escolar). • 25 beneficiários de formação em informática. • 37 postos de trabalho apoiados. 	85 000,00

(continua)

(continuação)

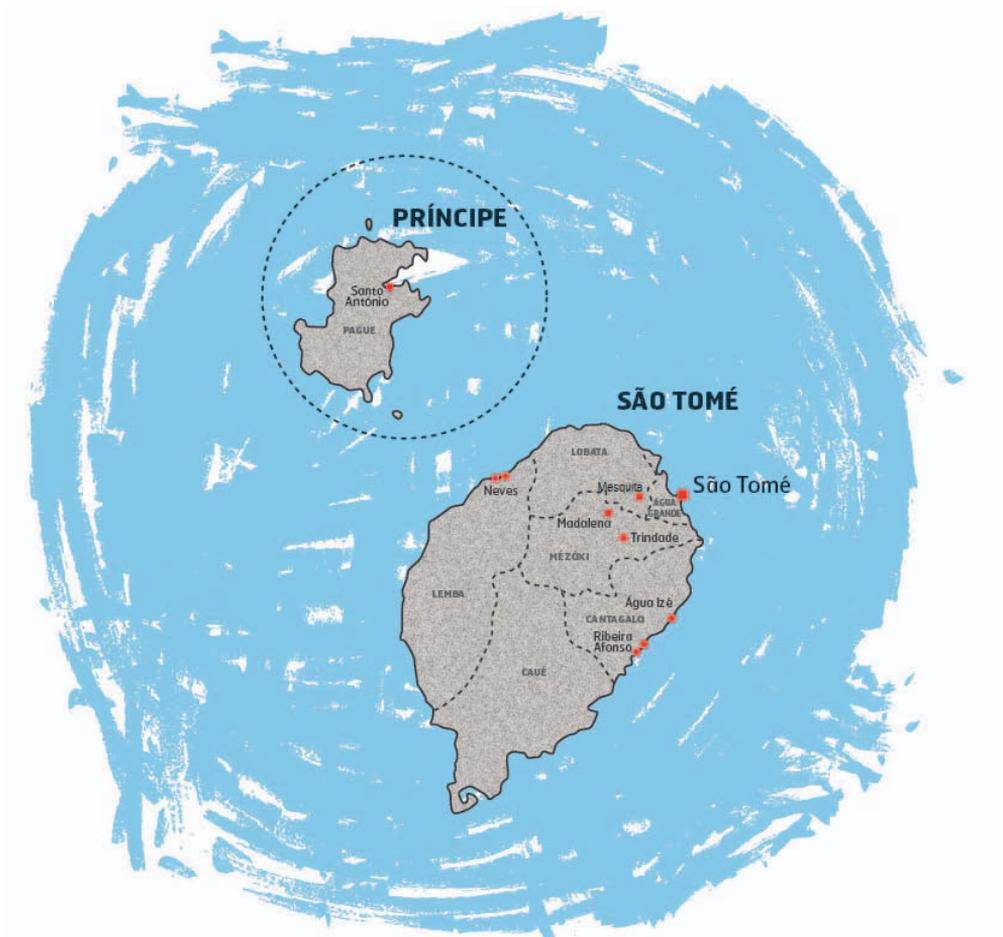
Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
3. Reinserção de Crianças Abandonadas e em Situação de Risco (Associação para Reinserção de Crianças Abandonadas e em Situação de Risco (ARCAR)).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças e jovens em risco. • Apoio socioeducativo a crianças e jovens (alimentação, cuidados básicos de saúde, educação pré-escolar/apoio escolar, atividades de ocupação de tempos livres). • Promoção da reintegração familiar das crianças acolhidas em internato. • Realização de ações de formação (culinária, bordados e costura). 	<ul style="list-style-type: none"> • 49 crianças e jovens apoiados em regime de internato. • 160 crianças que beneficiam de apoio socioeducativo/educação pré-escolar. • 16 jovens/mulheres que beneficiam de formação. • 36 postos de trabalho apoiados. 	159 988,37
4. Casa dos Pequenininos (Caritas de S. Tomé e Príncipe).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento, em regime de internato, de crianças abandonadas e em situação de risco. • Promoção da reintegração familiar das crianças ou do seu reencaminhamento para outras instituições. 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 crianças apoiadas em regime de internato. • 18 postos de trabalho apoiados. 	568 330,17 (inclui financiamento para construção de um novo lar)

Fonte: GEP/MSESS.

Em suma, ao abrigo do atual Programa de Cooperação, o GEP/MSESS concedeu em 2014 um financiamento total de 1 117 318,54 € e apoiou em S. Tomé e Príncipe, no âmbito da luta contra a pobreza:

- 4 entidades.
- 12 equipamentos sociais.
- 181 postos de trabalho.
- 4768 beneficiários.

Distribuição regional dos projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza (2014)



2014

- Os projetos apoiados localizam-se em 6 dos 7 distritos de São Tomé e Príncipe:
 - Água Grande
 - Lobata
 - Mé-Zochi
 - Cantagalo
 - Lembá
 - Pague (RA Príncipe)
- envolvem 4 entidades da sociedade civil
- integram 12 equipamentos sociais
- asseguram 181 postos de trabalho
- beneficiam cerca de 4768 crianças, jovens e idosos
- O apoio financeiro representou cerca de 27 % da despesa com a Cooperação Bilateral.

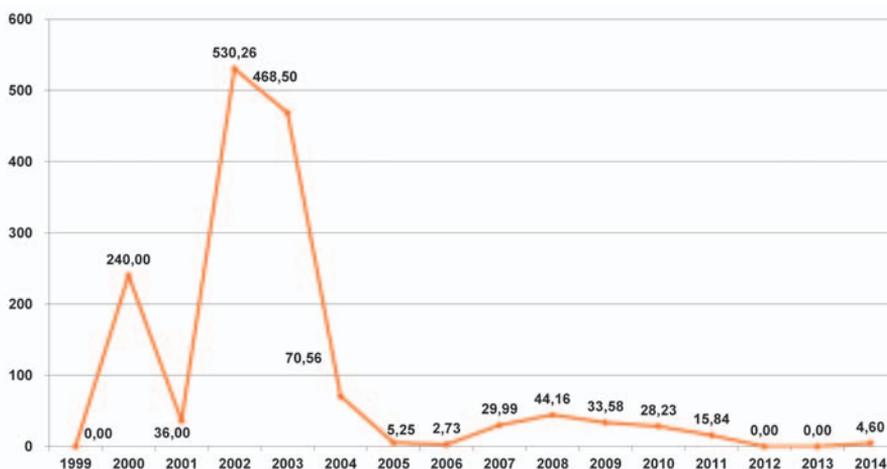
Reforço institucional

As atividades de cooperação desenvolvidas no âmbito do “reforço institucional” consistem, maioritariamente, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MSESS como a proteção social, as relações laborais, o emprego e a formação profissional. Estas ações materializam-se, nomeadamente, na realização de missões técnicas aos diferentes países, na organização e realização de ações de formação em Portugal para quadros técnicos, no apoio à elaboração dos quadros legislativos nacionais e à conceção de documentos orientadores de políticas públicas.

Da cooperação neste domínio mantida entre o MSESS e o seu homólogo são-tomense destaca-se o financiamento da construção e equipamento das instalações do Instituto Nacional da Segurança Social de São Tomé e Príncipe, inauguradas em 2003, e o apoio à formação de técnicos são-tomenses, nomeadamente na área da proteção social e da inspeção do trabalho.

O gráfico seguinte ilustra a evolução do financiamento concedido pelo MSESS a atividades de reforço institucional em São Tomé e Príncipe, entre 1999 e 2014, num total de 1 509 700,63 €.

Evolução da execução financeira dos projetos de reforço institucional (1999-2014)
(valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: GEP/MSESS.

Os montantes desembolsados para financiamento destas atividades são, em regra, reduzidos, uma vez que as mesmas consistem normalmente em ações de formação e capacitação pontuais. A exceção, bem visível no gráfico anterior, prende-se com o financiamento da construção e equipamento do edifício Instituto Nacional da Segurança Social de São Tomé e Príncipe, que teve lugar entre 2000 e 2003.

Em 2014, foi ministrada por dois técnicos da Autoridade para as Condições do Trabalho (MSESS) uma ação de formação na área da saúde e segurança no trabalho, que teve lugar em São Tomé e Príncipe e foi dirigida a 20 quadros da Inspeção-geral do Trabalho e de outros organismos públicos são-tomenses.

**Projeto na área do reforço institucional
(2014)**

Projeto	Atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
Apoio aos serviços do Ministério do Emprego e dos Assuntos Sociais de STP (MEAS). (GEP/MSESS, em colaboração com outros organismos do MSESS).	Formação em Segurança e Saúde no Trabalho, ministrada em STP por técnicos da Autoridade para as Condições do Trabalho (MSESS).	20 técnicos da Inspeção-Geral do Trabalho e de outros organismos públicos de STP formados.	4 600,63

Fonte: GEP/MSESS.

Emprego e formação profissional

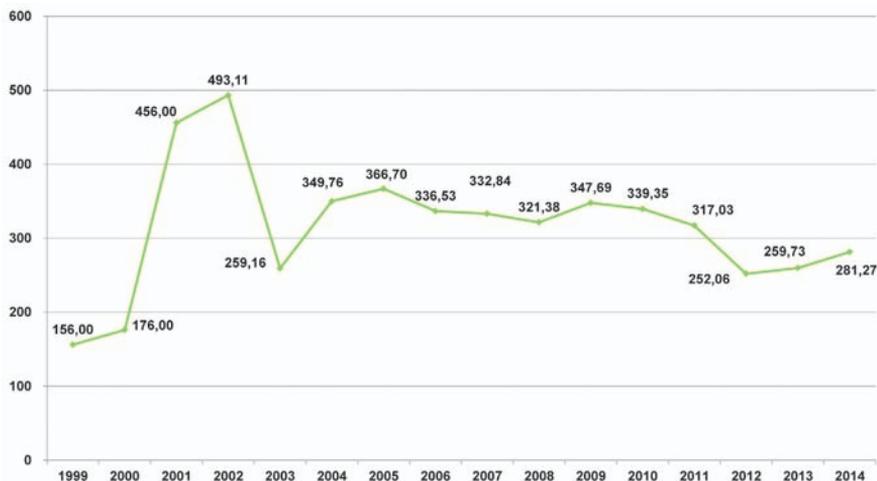
A cooperação do MSESS com o seu homólogo são-tomense em matéria de emprego e formação profissional remonta a 1999, tendo-se intensificado a partir de 2002 com a entrada em funcionamento do Centro de Formação Profissional de São Tomé e Príncipe, apoiado financeiramente, desde a sua criação, pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

O Centro tem como finalidade apoiar a concretização das políticas de formação profissional e emprego definidas pelo Governo são-tomense, desenvolvendo, com o apoio do IEFP, medidas de formação profissional e de emprego adaptadas à realidade socioeconómica de São Tomé e Príncipe, nomeadamente através de ações de formação e de apoio à criação do próprio emprego.

Entre 1999 e 2014 o financiamento concedido neste domínio ascendeu a 5 044 601,32 €, dos quais 281 265,00 € em 2014. O gráfico seguinte ilustra a evolução do financiamento concedido pelo IEFP durante esse período.

Evolução da execução financeira dos projetos no domínio do emprego e formação profissional (1999-2014)

(valores absolutos, milhares de euros)



Fonte: IEFP, IP.

O financiamento médio concedido entre 1999 e 2014 é de 315 287,58 € e destinou-se a apoiar o funcionamento do Centro de Formação Profissional de São Tomé e Príncipe, localizado em Budo-Budo (São Tomé).

2.1.6. Timor-Leste

A cooperação entre os ministérios da área do trabalho e dos assuntos sociais de Portugal e de Timor-Leste remonta a 2003, com a assinatura de um primeiro Programa de Cooperação bilateral nos domínios de atuação do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS), ainda que, anteriormente, já tivessem sido apoiadas algumas atividades de cooperação nos domínios do Emprego e Formação Profissional (apoio à instalação do Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional, em Tíbar).

Entre 2002 e 2010, a cooperação nas áreas do emprego e da formação profissional desenvolveu-se entre o Ministério da Solidariedade, Emprego e Formação Profissional através do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) de Portugal e a Secretaria de Estado para a Política de Formação Profissional e Emprego (SEFOPE) de Timor-Leste, deixando, tais áreas, a partir de 2010, de fazer parte das competências do MSESS.

Presentemente, as atividades de cooperação com Timor-Leste encontram-se enquadradas pelo Programa de Cooperação entre o MSESS de Portugal e o Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste para o quadriénio 2011-2014, documento este assinado pelos diretores gerais responsáveis pela área da cooperação nos respetivos ministérios e homologado pelos respetivos Ministros, no dia 28 de junho de 2013, durante a visita oficial que a Ministra da Solidariedade Social de Timor-Leste efetuou a Portugal.

O referido Programa atua em três áreas de intervenção:

- Luta contra a pobreza e exclusão social.
- Reforço institucional.
- Emprego e formação profissional, relações laborais e segurança social.

No período temporal de 2002 a 2014 o total do financiamento do MSESS a Timor-Leste foi de 17 039 600,00 €, dos quais, 9 867 570,00 € destinado área de intervenção da luta contra a pobreza, 901 480,00 € para reforço institucional e 6 270 560,00 € financiamento no âmbito do apoio à Secretaria de Estado da Formação Profissional e Emprego (SEFOPE) através de verbas dos orçamentos do IAFP e do GEP.

Luta contra a pobreza

Em Timor-Leste, no período de 2007 a 2010 foram apoiados, no âmbito do financiamento concedido pelo GEP/MSESS aos projetos da luta contra a pobreza, um total de 113 559 beneficiários, 59 % dos quais (66 969) beneficiários diretos de atividades regulares, em especial, população pobre e vulnerável, sobretudo crianças e jovens, mas também pessoas em idade ativa e sem outros apoios, e idosos.

Entre 2011 e 2014, foram apoiados 168 457 beneficiários, distribuídos por beneficiários diretos (135 213) e indiretos (33 244).

Foram desenvolvidas diversas atividades, regulares e irregulares, designadamente atividades socioeducativas para crianças e jovens (incluindo, quase sempre, apoio escolar, atividades educativas e formativas, atividades extracurriculares/atividades de tempos livres, apoio alimentar, apoio social diverso, ações de sensibilização); pequenas ações formativas (língua portuguesa, informática e agricultura) e apoio social à educação/formação; internato para crianças e jovens (residências escolares); acolhimento e serviços a idosos; apoio social multidimensional.

Grande parte destas atividades foram e são executadas por entidades da sociedade civil sediadas em Timor-Leste (ONG, fundações, associações, congregações religiosas, etc.), com as quais é contratualizado, anualmente, um plano de atividades, um orçamento e um conjunto de resultados a atingir.

O trabalho desenvolvido com estas entidades tem, até ao momento, evidenciado vantagens decorrentes da sua proximidade às populações, designadamente em matéria de perceção e identificação de necessidades, assim como de capacidade de execução das atividades.

Os postos de trabalho apoiados ao abrigo do financiamento concedido pelo GEP/MSESS aos projetos têm vindo gradualmente a diminuir, tendo passado de 192, em 2010, para 177, em 2014.

Esta redução verifica-se na sequência do regular desenvolvimento das atividades dos projetos e de contenções orçamentais.

Entre 2007 e 2008, o apoio financeiro do (então) MTSS a projetos no domínio da luta contra a pobreza cresceu significativamente, em consequência do forte investimento realizado na construção/recuperação de infraestruturas e na aquisição de equipamento para equipamentos sociais em vários distritos de Timor-Leste.

O quadro seguinte contém informação sobre os projetos apoiados em 2014, Timor-Leste, nomeadamente as respetivas entidades executoras, os principais equipamentos e atividades, o número de beneficiários apoiados e o financiamento concedido pelo GEP/MSESS.

**Projetos apoiados no domínio da luta contra a pobreza
(2014)**

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
1. Centro Juvenil Padre António Vieira, Dili. (Centro Juvenil Padre António Vieira).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio socioeducativo diário a crianças e jovens de ambos os sexos, incluindo apoio alimentar, materiais escolares, atividades para melhoria da língua portuguesa, informática. • Apoio escolar a estudantes das escolas primárias nos arredores do Centro (5 escolas – 1 vez/semana/escola). • Apoio social (escolar) a jovens. • Atividades de Sensibilização/animação comunitária [Visualização de filmes educativos e atividades de animação nos bairros e na paróquia; atividades na Biblioteca; conferências sobre a história, cultura e a identidade timorense; informação/formação em socorrismo (1.º socorros), limpeza, higiene e saúde pública]. 	<ul style="list-style-type: none"> • 218 crianças e jovens dos 4 aos 15 anos em ATL. • 896 alunos (6-12 anos) de ambos os sexos com apoio escolar semanal. • 9 jovens com apoio social (escolar). • 1 000 pessoas envolvidas em atividades de sensibilização/animação comunitária. • 18 postos de trabalho apoiados. 	44 499,73

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
2. Lar do “Bom Samaritano”, Lauala (Fundação “O Bom Samaritano”).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento de crianças de ambos os sexos, economicamente desfavorecidas, em regime de internato (alimentação, apoio escolar, formação em língua portuguesa e informática atividades extra curriculares e desportivas). 	<ul style="list-style-type: none"> • 80 crianças a frequentar o ensino escolar entre o 7.º e o 12.º ano. • 17 postos de trabalho apoiados. 	50 576,12
3. Centro Comunitário Teresa de Saldanha, Remexio (Congregação das Irmãs Dominicanas de Santa Catarina de Sena).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio socioeducativo em ATL diário a crianças e jovens (6-10 anos) de ambos os sexos, do 1.º ao 4.º ano de escolaridade, incluindo apoio alimentar, materiais escolares, atividades para melhoria da língua portuguesa, informática. • Apoio socioeducativo em ATL semanal no Centro a crianças e jovens (6-10 anos) de ambos os sexos, do 1.º ao 4.º ano, incluindo apoio alimentar, e atividades para melhoria da língua portuguesa, no Centro ou em regime ambulante. • Apoio ao ensino de língua portuguesa para estudantes do Ensino Básico, de ambos os sexos (10-16 anos). • Apoio a mulheres – jovens e adultas (idades desde os 9 anos aos 30 anos) em Bordados e Costura. 	<ul style="list-style-type: none"> • 80 crianças em ATL, diariamente. • 40 crianças em ATL semanal. • 22 estudantes do Ensino Básico. • 30 mulheres e jovens em Bordados e costura. • 13 postos de trabalho apoiados. 	26 305,22

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
4. Centro Social Nossa Senhora de Fátima, Padiæ (Fraternidade Franciscana da Divina Providência).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio socioeducativo diário a crianças e jovens de ambos os sexos, incluindo apoio alimentar, materiais escolares, atividades para melhoria da língua portuguesa, animação musical, biblioteca, informática, quinta pedagógica, com idades entre 6 e 25 anos (a frequentar os níveis de ensino desde o primário até ao 12.º ano. • Apoio social (escolar) a jovens na Universidade que terminaram o 12.º ano. • Cursos de Corte e Costura, Bordados desfiados, Ponto Cruz. • Formação em Informática. • Cuidados primários de saúde e prevenção. 	<ul style="list-style-type: none"> • 155 crianças e jovens (6-25 anos) em ATL diário. • 350 crianças e jovens em atividades socioeducativas várias. • 3 jovens com apoio social (escolar). • 16 senhoras e jovens em formação/inserção profissional – costura. • 98 formandos. • 597 pessoas atendidas em cuidados primários de saúde. • 17 postos de trabalho apoiados. 	24 039,60
5. Lar de Santa Teresinha, Quelicai (Congregação dos Salesianos de Dom Bosco).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento de crianças em regime de Internato: meninos de Quelicai ou de regiões isoladas, com idades entre 10 e 18 anos, do 5.º ao 9.º ano, incluindo alimentação e higiene, apoio escolar, atividades didáticas e desportivas. • Melhoria de dieta alimentar de 20 meninas acolhidas no Lar dos SDB de Laga. • Fornecimento de água ao Lar dos SDB de Laga. • Atividades desportivas diárias para crianças do Lar e das comunidades vizinhas. 	<ul style="list-style-type: none"> • 54 crianças em regime de Internato. • 20 meninas com melhor alimentação. • 120 meninas com melhores condições de higiene e de saúde. • 468 crianças e jovens. • 13 postos de trabalho apoiados. 	29 399,04

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
6. Centro Comunitário Madre Trindade, Dilor (Congregação das Escravas de Santíssima Eucaristia e da Mãe de Deus).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar crianças, em regime de ATL, com idades entre os 6 e 16 anos (1.º ao 6.º ano), diariamente, incluindo apoio alimentar, escolar, música, expressão plástica, educação física e desporto, língua portuguesa, matemática. • Apoiar crianças com idades entre 3 e 6 anos, em “ Jardim Infantil”, diariamente, incluindo apoio alimentar, iniciação à leitura e escrita, língua portuguesa, música. • Ações de formação/In-formação específicas para pessoal docente e auxiliar do Centro. 	<ul style="list-style-type: none"> • 156 crianças em ATL. • 82 crianças em “Jardim Infantil”. • 19 postos de trabalho apoiados. 	15 512,65
7. Centro Social da Paz de Santa Isabel, Manatuto (Congregação das Irmãs Canossianas (Fundação Canossa).	<ul style="list-style-type: none"> • ATL para crianças e adolescentes dos 7 aos 11 anos, de ambos sexos, diariamente, incluindo apoio alimentar, escolar, música, expressão plástica, educação física e desporto, língua portuguesa, tétum, matemática. • Jovens/adolescentes, do sexo feminino, entre os 19 e os 27 anos, residindo no Centro durante 12 meses, com formação em Hospitalidade, informática, bordados à máquina, Língua Portuguesa. • Cursos de Informática para capacitar adultos e jovens de ambos os sexos. 	<ul style="list-style-type: none"> • 50 crianças em ATL. • 20 jovens em formação, residindo no Centro. • 52 formandos em informática. • 18 postos de trabalho apoiados. 	42 738,26

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
8. Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura, Natarbora (Cáritas Diocesana de Baucau).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio técnico a 29 grupos de pequenos agricultores de planície, na produção, colheita, tratamento, armazenamento dos bens produzidos, quer no seu escoamento. • Apoio técnico a 29 grupos de pequenos agricultores de montanha, em técnicas das plantas industriais como: pau-teca, sândalo, pau-rosa, cami, caju e tratamento e combate a pestes. 	<ul style="list-style-type: none"> • 29 grupos de agricultores: • 722 agricultores envolvidos. • 2357 familiares beneficiados. • 18 postos de trabalho apoiados. 	16 049,50
9. Centro de Dia São José, Baucau (Congregação das Irmãs Franciscanas de N. Sr. ^a das Vitóriaas).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento diário de idosos, de ambos os sexos, com idades entre 60 e 93 anos, em situação de carência/vulnerabilidade, em regime de Centro de Dia. • Apoio domiciliário aos idosos mais carenciados, de ambos os sexos, entre 60 e 94 anos (alguns a viver sozinhos) (2 vezes/mês). • Apoio de crianças (5-12 anos), em regime de ATL, diariamente, incluindo apoio alimentar, promoção da língua portuguesa e tétum, formação humana. 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 idosos no Centro. • 100 idosos apoiados no domicílio. • 50 crianças em ATL (apenas no 2.º semestre). • 16 postos de trabalho apoiados. 	47 326,29
10. Orfanato São Paulo, Lospalos (Congregação dos Salesianos de Dom Bosco).	<ul style="list-style-type: none"> • Acolhimento de crianças e jovens órfãos ou de famílias destruídas, oriundos dos distritos de Baucau, Manatuto e Lospalos (regiões isoladas), do sexo masculino, com idades entre os 10 e os 19 anos (até 9.º ano), em regime de Internato, incluindo alimentação e higiene, apoio escolar, atividades didáticas e desportivas, horta didática. 	<ul style="list-style-type: none"> • 100 crianças e jovens. • 10 postos de trabalho apoiados. 	13 318,40

(continua)

(continuação)

Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
11. Centro Social Imaculada Conceição, Moro, Lautém (Congregação das Irmãs Concepcionistas ao Serviço dos Pobres).	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio de crianças em regime de Jardim de Infância, de ambos sexos, dos 3 aos 6 anos, diariamente, provenientes das zonas limítrofes, incluindo apoio alimentar e pedagógico-didático. • Apoiar crianças em regime Jardim Infantil Ambulante, 2 dias/ semana, em Soikile e Lautém, incluindo apoio alimentar e pedagógico-didático. • Apoio de crianças em regime de ATL, 3 dias/semana, incluindo apoio alimentar, acompanhamento no estudo, atividades extracurriculares e informática. • Apoio a idosos mais carenciados no domicílio, 1 vez/ semana, incluindo entrega de bens alimentares e de higiene pessoal e encontros/convívio no Centro. 	<ul style="list-style-type: none"> • 35 crianças em Jardim de Infância. • 43 crianças em Jardim Infantil Ambulante. • 110 crianças em ATL. • 12 idosos apoiados no domicílio. • 13 postos de trabalho apoiados. 	14 870,06
12. Centro Comunitário de Same (Congregação das Irmãs Dominicanas de Santa Catarina de Sena).	<ul style="list-style-type: none"> • Empreitada de obras de construção de um bloco de ATL para apoio socioeducativo diário a cerca de 80 crianças e jovens (6-14 anos) de ambos os sexos, do 1.º ao 6.º ano de escolaridade, incluindo apoio alimentar, materiais escolares, atividades para melhoria da língua portuguesa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crianças e jovens em ATL diário. 	143 000,00

(continua)

(continuação)

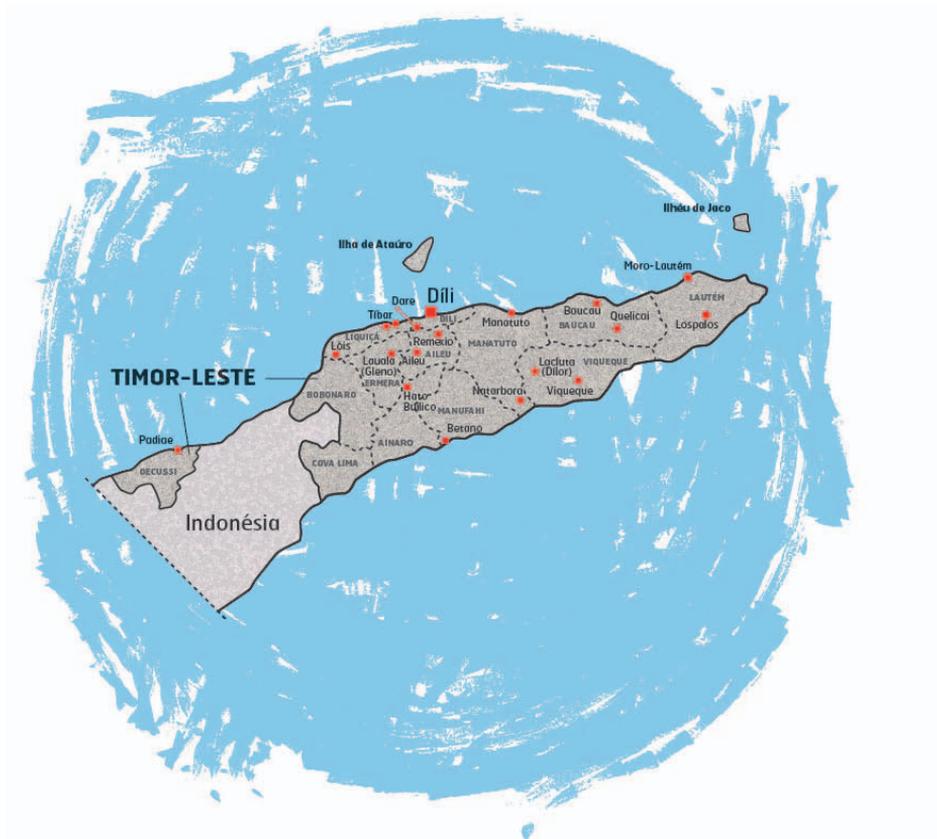
Projetos (Entidades executoras)	Equipamentos/ atividades	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
13. Secretariado Executivo do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário nos Distritos de Aileu, Díli, Ermera e Oecussi (Centro Juvenil Padre António Vieira).	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões e visitas mensais a todos os locais onde se desenvolvem os Projetos (Ermera, Remexio, Oecusse) para apoio às 3 entidades na elaboração dos Planos de Atividade, Orçamentos, Relatórios, Contas. • Formação às entidades executoras nas áreas financeira e administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 entidades acompanhadas. • 3 postos de trabalho. 	4 628,65
14. Secretariado Executivo do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário nos Distritos de Baucau, Lautém, Manatuto e Viqueque (Fundação São José).	<ul style="list-style-type: none"> • Reuniões e visitas mensais a todos os locais onde se desenvolvem os Projetos da zona leste (Quelicai, Baucau, Dilor, Manatuto, Natarbora, Moro Lautém) para apoio às entidades na elaboração dos Planos de Atividade, Orçamentos, Relatórios, Contas. • Formação às entidades executoras nas áreas financeira e administrativa, em articulação com o Secretariado Executivo do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário nos Distritos de Aileu, Díli, Ermera e Oecussi. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 entidades acompanhadas. • 2 postos de trabalho apoiados. 	4 704,64

Fonte: GEP/MSESS.

Assim e em suma, ao abrigo dos sucessivos Programas de Cooperação, o GEP/MSESS concedeu, entre 2002 e 2014, um financiamento global de 9 867,57 milhares de euros, apoiando, designadamente em 2014, em Timor-Leste:

- 12 entidades/equipamentos sociais sedeadas em 10 distritos.
- 2 secretariados executivos.
- 177 postos de trabalho.
- 6235 beneficiários.

Distribuição regional dos projetos de luta contra a pobreza (2014)



2014

- Os projetos apoiados situam-se em 8 dos 13 distritos de Timor-Leste:
 - Ermera
 - Díli
 - Aileu
 - Manatuto
 - Baucau
 - Viqueque
 - Lautém
 - Oecussi
- envolvem 12 entidades da sociedade civil
- integram 10 equipamentos sociais
- asseguram 177 postos de trabalho
- beneficiam cerca de 6 000 crianças, jovens e idosos
- O apoio financeiro representou em 2014 cerca de 9 % da despesa com a Cooperação Bilateral.

Reforço institucional

O apoio ao reforço institucional do Ministério da Solidariedade Social concretizou-se, ao longo dos anos, em ações de apoio técnico em áreas de competência do MSESS como a proteção social, as relações laborais, a formação profissional, entre outras e dirigiu-se a quadros técnicos do ministério timorense. Essas ações, que tiveram lugar em Portugal e/ou em Timor-Leste incidiram no apoio à elaboração dos quadros legislativos nacionais e à conceção de documentos orientadores de políticas públicas.

Em 2014, o reforço institucional, apenas concretizado com o MSS/Timor, traduziu-se no apoio ao subprojeto “Criação do Sistema de Segurança Social”, tendo sido elaborados pela Direção-Geral de Segurança Social do MSESS, quatro propostas de diplomas: lei de criação do regime contributivo de Segurança Social; regime jurídico das pensões de invalidez e velhice; regime jurídico das prestações por morte e regime jurídico da proteção na maternidade, paternidade e adoção e ainda um relatório técnico sobre o Estudo Atuarial.

O financiamento despendido entre 2002 a 2014, no âmbito do Reforço Institucional, foi, globalmente, na ordem dos 901,48 milhares de euros, dos quais 16,07 milhares de euros em 2014.

Projeto na área do reforço institucional (2014)

Ministério da Solidariedade Social (MSS)			
Projeto	Área	Principais resultados alcançados	Financiamento GEP/MSESS (€)
Apoio aos serviços do Ministério da Solidariedade Social.	• Criação do Sistema de Segurança Social.	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de 4 propostas de diplomas para aprovação: <ul style="list-style-type: none"> – Lei de Criação do regime contributivo de Segurança Social; – Regime Jurídico das Pensões de Invalidez e Velhice; – Regime Jurídico das Prestações por morte; – Regime jurídico da proteção na maternidade, paternidade e adoção. • Relatório Técnico sobre o Estudo Atuarial. 	16 069,34

Fonte: GEP/MSESS.

Na área das relações laborais, foi desenvolvido, entre 2006 e 2010, com financiamento do ex-MTSS, o projeto transversal “A Cooperação na área da Inspeção do Trabalho nos Estados Membros da CPLP”, sob a responsabilidade técnica da Autoridade para as Condições do Trabalho, que

integrava os seguintes subprojetos:

- Reforço institucional, através do qual a ACT apoiou a elaboração do Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho, abrangendo o âmbito de atuação, atribuições, competências, poderes e desenvolvimento das respetivas carreiras.
- Informação e Trabalho em Rede: implementado o *website* das Inspeções do Trabalho da CPLP e realizada a partilha de documentação de referência da OIT em língua portuguesa relativa a matérias da Inspeção do Trabalho e de Segurança e Saúde no Trabalho.
- A formação inicial para Inspectores do Trabalho desenvolvida no âmbito do subprojecto Formação e Desenvolvimento de Competências, não foi realizada em Timor-Leste por se entender não estarem ainda reunidas as condições para esse efeito.

O apoio do MSESS na área da segurança social teve início em 2006 com a constituição do Núcleo de Proteção Social, para estudar as questões relativas à criação de um sistema de Segurança Social para Timor-Leste, tendo sido elaborado um documento que apresentava as razões, objetivos e principais características de uma eventual Lei de Bases de Segurança Social para Timor-Leste.

Emprego e formação profissional

Nas áreas do emprego e formação profissional, o apoio pautou-se, até 2010, pela formação, realização de ações de formação profissional e de inserção no mercado de trabalho.

Com o objetivo de apoiar a concretização dos objetivos de política de formação profissional e emprego do Governo de Timor-Leste, foi apoiada a instalação e funcionamento do Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional (CNEFP Tíbar), visando o desenvolvimento de ações de formação inicial e contínua, predominantemente na área da construção civil e ainda apoiar o desenvolvimento das competências técnicas e pedagógicas dos formadores e de outros técnicos de formação.

As ações de formação profissional realizadas neste âmbito foram:

- Qualificação inicial em alvenaria, eletricidade de instalações, carpintaria e canalização, abrangendo um total de cerca de 136 formandos e 2000 horas de formação.
- Formação de ativos em construção civil e manutenção básica dos serviços de água e saneamento (abrangidos 50 formandos com um volume de formação que totalizou 300 horas).
- Formação em língua portuguesa dirigida aos quadros do CNEFP de Tíbar (diretor, formadores, formandos e restante pessoal), num total de 180 horas.
- Formação técnica e pedagógica de formadores.

2.1.7. Promoção dos Direitos das Crianças

No quadro dos objetivos do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, e no âmbito do capítulo dedicado à promoção da proteção social, inclusão social e emprego, um dos pilares da intervenção centra-se na “promoção dos direitos das crianças, designadamente, através

da sensibilização dos ministérios homólogos”.

Adicionalmente, o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa define como uma das áreas transversais a promoção dos direitos das crianças nos seguintes termos: “*A cooperação portuguesa deverá constituir um instrumento importante para a promoção e defesa dos direitos da criança*”.

Com o objetivo de responder a este compromisso, o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social de Portugal elaborou um projeto na área do reforço institucional, centrado na promoção e defesa dos direitos da criança nos PALOP e em Timor-Leste.

Com esta intervenção e, partindo da experiência de Portugal nesta matéria, pretende-se aprofundar a cooperação, desenvolvendo um trabalho de sensibilização das autoridades para uma nova abordagem na promoção e fortalecimento dos direitos da criança. O objetivo primordial é reforçar a capacidade institucional dos países parceiros para planear e implementar políticas públicas na área dos direitos da criança, de forma inclusiva, adequada, eficaz e coerente, em consonância com as normas internacionais.

Capitalizando os resultados positivos que foram alcançados até aos dias de hoje, este projeto procura sensibilizar os parceiros para a importância da continuação da aplicação dos princípios da Convenção sobre os Direitos da Criança e da sua implementação, bem como de outros instrumentos internacionais relevantes na matéria.

Trata-se de um projeto-piloto, que teve o seu início em janeiro de 2015, estimando-se que se prolongue até dezembro de 2016. Depois da realização das atividades previstas para estes dois anos, será estudada a possibilidade do ciclo formativo ser repetido em cada país ou, em alternativa, iniciar-se um segundo ciclo para aprofundamento de temas específicos e troca de boas práticas que os parceiros considerem mais relevantes, ou, ainda, o desenvolvimento de um projeto semelhante dirigido a outros destinatários.

Em concreto, os destinatários das presentes ações são agentes da administração pública dos ministérios responsáveis pela elaboração e implementação das medidas e políticas da infância, bem como técnicos que trabalham em organizações de defesa dos direitos das crianças. Os destinatários são escolhidos pelos ministérios parceiros, devendo, preferencialmente, ser funcionários das unidades orgânicas que se dedicam às políticas para a infância.

Em cada país, o projeto tem início com uma ação formativa com a duração de três, cinco ou sete dias. O programa da ação tem um tronco comum dedicado aos principais instrumentos internacionais sobre direitos das crianças, sendo os restantes conteúdos discutidos com os parceiros, para que possam ser ajustados às suas necessidades e interesses. Habitualmente, durante a primeira ação estabelece-se um diálogo técnico com os responsáveis e técnicos dos ministérios. Este diálogo permite identificar as principais necessidades no domínio das políticas e medidas dirigidas à infância, e conduz à negociação de um programa de cooperação técnica que dará continuidade ao projeto.

A continuidade das ações no âmbito deste programa específico de cooperação técnica pode assumir diferentes formas. Alguns exemplos são: a realização de estágios em Portugal, o apoio técnico na elaboração de planos de ação ou legislação, apoio técnico para implementação de medidas ou políticas ou a replicação das ações para diferentes públicos. A continuação das ações subsequentes a esta depende das necessidades identificadas localmente e da capacidade do MESS de disponibilizar peritos com conhecimento especializado naquelas matérias.

O projeto iniciou-se em Cabo Verde, em janeiro de 2015, com a primeira ação formativa. Esta ação foi depois repetida nas ilhas do Sal e de São Vicente, prevendo-se nova ação, ainda este ano, na Ilha do Fogo abrangendo-se, desta forma, técnicos de todo o arquipélago.

Paralelamente tem sido desenvolvido um trabalho de apoio técnico na regulamentação e implementação de legislação na área da infância. Ainda em 2015 realizar-se-á uma visita de uma delegação de Cabo Verde a Portugal, visando conhecer a intervenção do MSESS no que diz respeito à política de promoção e proteção das crianças, em especial o funcionamento e atuação das Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco. Seguir-se-á, ainda este ano, um novo ciclo formativo e o desenvolvimento de novas ações, em cumprimento do Protocolo assinado pelos respetivos ministérios para 2015.

Em maio de 2015, iniciaram-se as primeiras ações em Timor-Leste e em novembro o mesmo acontecerá em São Tomé e Príncipe. Angola e Guiné-Bissau já manifestaram interesse, mas até ao momento ainda não foi possível conjugar interesse e oportunidade.

Em síntese, no final do projeto pretende-se como resultados:

- Agentes públicos capacitados para garantir e promover os direitos da criança nas políticas públicas nacionais de cada país.
- Agentes públicos mobilizados, para atuar como multiplicadores, promotores e defensores dos direitos da criança – mobilização para a constituição e fortalecimento de redes sociais representativas da defesa dos direitos da criança.
- Compilação e partilha de boas práticas ao nível das medidas e políticas implementadas em Portugal e nos países parceiros.
- Melhor qualidade das respostas sociais dirigidas às crianças e jovens.

2.2. Cooperação Multilateral

A cooperação multilateral, apesar de assumir uma dimensão financeira menos relevante ao longo da última década, tem constituído uma aposta importante do MSESS.

2.2.1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Em 17 de julho de 1996, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe²⁷, constituíram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) que se assumiu, desde logo, como um fórum privilegiado para:

- “Consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional que confere identidade própria aos Países de Língua Portuguesa, refletindo o relacionamento especial existente entre eles e a experiência acumulada em anos de profícua concertação e cooperação.
- Encarecer a progressiva afirmação internacional do conjunto dos Países de Língua Portuguesa que constituem um espaço geograficamente descontínuo mas identificado pelo idioma comum.

²⁷ Timor-Leste junta-se à CPLP em 20 de maio de 2002 e a Guiné Equatorial, em 2014. Presentemente, a CPLP é constituída por nove membros.

Reiterar (...) o compromisso de reforçar os laços de solidariedade e de cooperação que os unem, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos seus Povos e para a afirmação e divulgação cada vez maiores da Língua Portuguesa.”²⁸ (declaração constitutiva)

Da estrutura da CPLP fazem parte um conjunto de órgãos dos quais se destacam:

- Conferência de Chefes de Estado e do Governo – seu órgão máximo que tem por competências, entre outras, definir e orientar a política geral e as estratégias da CPLP, criar instituições necessárias ao bom funcionamento da CPLP ou eleger o Secretário Executivo da CPLP.
- Conselho de Ministros – órgão constituído pelos ministros dos Negócios Estrangeiros e Relações Exteriores dos Estados-Membros. Cabe a este Conselho, nomeadamente, a coordenação das atividades ou a supervisão do funcionamento e desenvolvimento da CPLP.
- Secretariado Executivo – é o principal órgão executivo da CPLP e tem a competência, designadamente, de implementar as decisões da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Comité de Concertação Permanente, planificar e assegurar a execução dos programas da CPLP ou, ainda, de organizar e participar nas reuniões dos vários órgãos da CPLP.

Em 2002, na IV.^a Cimeira de Chefes de Estado que decorreu em Brasília, e com a revisão dos estatutos, foi decidida a criação de um novo órgão: Reuniões Ministeriais Sectoriais. Estas são constituídas pelos ministros e secretários de Estado dos diferentes setores governamentais de todos os Estados-Membros. Compete às Reuniões Ministeriais coordenar, ao nível ministerial ou equivalente, as ações de concertação e cooperação nos respetivos sectores governamentais. Presentemente são 23 os setores abrangidos, que vão desde a Administração Interna até ao Turismo, passando pela Economia e Empresas e pela Juventude.

No que que concerne ao âmbito do MSESS, já em 15 de novembro de 2000 se tinha realizado, em Lisboa, uma primeira reunião de ministros do Trabalho e da Solidariedade da Social da CPLP, sendo que uma das questões abordada foi a “necessidade de troca de experiências, informação e reflexão para as áreas da proteção social” propondo para tal a criação de uma organização da proteção social da CPLP (OPROS).

No ano seguinte, no Rio de Janeiro, a reunião de Ministros do Trabalho e Emprego, no contexto da agenda do trabalho digno, identificaram o tema “combate ao trabalho infantil” como uma das prioridades.

Em 19 de novembro de 2002, a declaração de Maputo²⁹ sistematiza nos seus pontos 2 e 3 as principais mudanças organizacionais dentro deste grupo setorial:

“2. Adotar uma novo figurino de reuniões anuais dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais a realizar em cada um dos países da CPLP de forma rotativa sobre temáticas de política social, precedidas de reuniões de natureza técnica, por forma a que ao nível dos peritos haja um aprofundamento dos temas a debater que permita a adoção de estratégias comuns com impacto nos países membros.

3. Que esta medida pressupõe a congregação de todas as comissões atualmente existente, nomeadamente a RIESLP (Rede Internacional de Estilística Sócias dos Países

28 Declaração Constitutiva disponível em <http://www.cplp.org/id-3869.aspx>

29 Declaração de Maputo, disponível em <http://www.cplp.org/id-3846.aspx>

de Língua Oficial Portuguesa), a RIPE (Reunião Internacional sobre Políticas de Emprego), a OTEF (Organização das Administrações do Trabalho, Emprego e Formação Profissional dos Países da Comunidade de Língua Portuguesa) e a OPROS (Organização da Proteção Social dos Países de Língua Portuguesa).”

Posteriormente, foram sendo integrados outros temas como por exemplo a extensão da cobertura da proteção social e a promoção do emprego, no âmbito do alívio à pobreza nos Países da CPLP (Praia, 2004) ou ainda a necessidade de reforçar a proteção na segurança social dos trabalhadores migrantes e suas famílias, mediante a celebração de um instrumento único que possa regular as relações bilaterais e multilaterais entre países da CPLP (São Tomé, 2005).

Neste sentido, mais recentemente, a IX.^a Reunião dos Ministros do Trabalho que decorreu em Óbidos, em março de 2009, deliberou na sua Declaração “concluir e ratificar urgentemente todos os instrumentos bilaterais de Direito Internacional em matéria de Segurança Social materializando um primeiro passo no sentido de cumprir o compromisso de celebrar um Acordo no âmbito multilateral de Segurança Social entre os países da Comunidade.”

Os trabalhos (e as negociações) subsequentes entre os pontos focais da área do Trabalho e Assuntos Sociais dos Estados-Membros da CPLP permitiram definição do texto final em setembro de 2013, sendo expectável que a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP possa ser assinada na próxima reunião do Conselho de Ministros que decorrerá em Díli, em julho deste ano.

Em concreto, a Convenção Multilateral abrange as prestações referentes às eventualidades de invalidez, velhice e morte, previstas na legislação dos Estados Parte, designadas no futuro Acordo Administrativo para aplicação da Convenção (a celebrar entre as autoridades competentes dos mesmos Estados), bem como nas legislações que alterem, suplementem, consolidem ou substituam a mencionada legislação. A referida convenção não se aplica aos cuidados de saúde, à assistência social e aos regimes não contributivos.

A celebração da Convenção permitirá reforçar a proteção social das pessoas abrangidas e contribui para fortalecer o sentimento de pertença ao espaço da CPLP aos níveis social e económico, representando também um passo importante no sentido da aproximação dos cidadãos da CPLP.

Também a problemática do combate ao trabalho infantil tem ganho importância no contexto da CPLP. O Plano de Ação da CPLP para o Combate ao Trabalho Infantil foi adotado na VII.^a Reunião dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais, em 2006, em Bissau, envolvendo os eixos prioritários da informação, troca de experiência e trabalho em rede, da realização de campanhas conjuntas de sensibilização, da harmonização de metodologias e da cooperação técnica e formação.

Já este ano, na XIII.^a reunião dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais que decorreu de 30 de abril a 1 de maio, em Tíbar, Timor-Leste foi decidido declarar 2016 como o ano da CPLP contra o Trabalho Infantil, em consonância com as conclusões da III Conferência Global sobre o Trabalho Infantil, realizada em Brasília, em outubro de 2013.

2.2.2. Organização Internacional do Trabalho

Portugal é membro fundador da Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1919.

No período mais recente, a cooperação entre a OIT e o Governo Português, através do MESS, tem-se centrado na Agenda do Trabalho Digno que incorpora os quatro objetivos estratégicos da Organização em matéria de normas internacionais do trabalho, emprego, proteção social e diálogo social.

É no âmbito do acordo-quadro de 1982³⁰ e dos seus acordos complementares que tem vindo a desenrolar-se a cooperação técnica multi-bilateral entre Portugal e a OIT no domínio sócio-laboral sendo recetores os países em desenvolvimento com especiais relações de cooperação com o nosso país.

Portugal tem sido ao longo dos anos um importante doador da OIT³¹ no que diz respeito à cooperação técnica, cujas áreas de intervenção se apresentarão com detalhe mais adiante.

A cooperação técnica através da parceria entre a OIT e o Ministério, sobretudo nos PALOP e na área da proteção social, tem permitido ainda uma complementaridade entre a experiência internacional dos especialistas da Organização e a competência técnica dos peritos nacionais. A consolidação destas sinergias bem como a conciliação dos interesses do doador e da Organização foram sendo asseguradas pela Comissão Mista³². Esta Comissão tem-se revelado uma boa prática para o acompanhamento regular dos projetos e para uma adequada antecipação de prioridades futuras.

De uma forma geral, a cooperação entre a OIT e com o MESS tem sido direcionada para os PALOP e para Timor-Leste e tem procurado priorizar a sua atuação num número restrito de áreas e de grupos-alvo com vista a salvaguardar a sustentabilidade dos projetos e evitar uma dispersão de atividades. Esta cooperação tem também promovido o trabalho em parceria tanto com os constituintes da OIT nos países como com organizações da sociedade civil. Tem garantido ainda uma monitorização contínua dos projetos bem como a sua avaliação de forma independente.

Por fim, a cooperação tem potenciado, por um lado, a capitalização de boas práticas nacionais – de que é exemplo paradigmático o combate ao trabalho infantil – e por outro, a participação e visibilidade de especialistas portugueses na Organização.

Inspeção do Trabalho

A importância da inspeção do trabalho na promoção da Agenda do Trabalho Digno, defendida

30 Diário da República, 1.ª Série, n.º 183, 10 de Agosto de 1983.

31 A título de exemplo, em 2009, Portugal encontrava-se entre os primeiros sete doadores voluntários a nível mundial (Extra-budgetary Technical Cooperation (XBTC), Top 10 donors by contribution, Development Cooperation Dashboard, 2009, ILO). O apoio financeiro de Portugal à Organização não se restringe à cooperação técnica já que o Governo português financia ainda as instalações, pessoal local e despesas de funcionamento do Escritório da OIT para Portugal (OIT-Lisboa) bem como a tradução e edição em português das suas publicações de referência. Desta forma, Portugal tem vindo a contribuir de forma significativa para o reforço da língua portuguesa no seio da OIT e das Nações Unidas e para a consolidação da presença da OIT no mundo de língua portuguesa bem como para a participação dos parceiros lusófonos nas suas atividades.

32 A Comissão Mista foi criada a 30 de setembro de 1998 e encontra-se prevista no artigo 9.º do Acordo-Quadro entre o Governo de Portugal e a OIT, assinado em 29 de setembro de 1982. A Comissão deverá reunir-se periodicamente, tendo como mandato a avaliação dos progressos alcançados na execução dos projetos de cooperação e dos problemas encontrados bem como a recomendação das modificações e adaptações que se mostrem necessárias. A Comissão é composta por três representantes do Secretariado da OIT (BIT) e por três representantes do Governo de Portugal e tem provado ser uma ferramenta muito útil na prossecução dos seus objetivos.

pela OIT, tem vindo a ser crescentemente reconhecida a nível mundial. A Organização mantém o compromisso para o seu reforço, com vista a assegurar o cumprimento da lei do trabalho e a aplicação das normas internacionais, também através da assistência técnica prestada, nomeadamente à CPLP.

De entre aquelas iniciativas, é de assinalar o projeto para a cooperação na área da inspeção do trabalho nos Estados-Membros da CPLP³³. Este desenvolveu-se através de três subprojectos (reforço institucional; informação e trabalho em rede; e formação e desenvolvimento de competências) sendo a entidade financiadora o então Gabinete para a Cooperação do Ministério. Os resultados das atividades neste domínio foram já sublinhados pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP³⁴ sendo que os seus Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais manifestaram igualmente a sua intenção de reforçar a cooperação sul-sul e triangular com enfoque especial no papel das inspeções do trabalho, entre outras áreas³⁵.

No âmbito deste projeto foi ainda criado um portal temático, acolhido pela CPLP, que disponibiliza, em língua portuguesa, um acervo compreensivo no contexto da formação e desenvolvimento de competências, indústria e minas, informação e trabalho em rede, legislação e normas, saúde e segurança ocupacionais, trabalho forçado e obrigatório bem como trabalho infantil.

Diálogo Social

O fortalecimento do tripartismo e do diálogo social é um dos quatro objetivos estratégicos da OIT. A OIT é aliás a única organização multilateral de composição tripartida cujas decisões são consensualizadas entre governos, associações de trabalhadores e de empregadores.

Nesta área de cooperação cumpre referir o projeto para a promoção do diálogo social nos PALOP, intitulado PRODIAL³⁶, que foi financiado pelo Ministério e visava contribuir para a melhoria da eficácia do diálogo social e da cooperação tripartida nos PALOP no contexto de mudança económica e reconstrução nacional. Teve uma contribuição relevante para o reforço das capacidades dos conselhos económicos e sociais, com formação tripartida, dos países participantes designadamente em Angola, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe e facilitou *ateliers* com os membros daqueles conselhos. Teve também um impacto considerável no estabelecimento de uma dinâmica de consulta e troca entre os parceiros sociais ao nível nacional.

33 O acordo subjacente a este programa foi celebrado a 21 de abril de 2006 entre as Inspeções do Trabalho e os interlocutores para a cooperação dos Ministérios do Trabalho e dos Assuntos Sociais nos Estados que integram a CPLP e o BIT através da OIT-Lisboa. À OIT-Lisboa coube a articulação com o BIT, a participação no acompanhamento da avaliação do projeto e a participação nas reuniões do Conselho de Parceiros.

34 Declaração de Lisboa, de 25 de julho de 2008, na sequência da VII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP.

35 Declaração de Maputo que sucedeu à 12.ª Reunião de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais da CPLP e teve lugar entre 23 e 25 de abril de 2013.

36 Este projeto resultou de um acordo de cooperação entre o Governo da República Portuguesa e a OIT celebrado a 23 junho de 1997. Teve início naquele ano e acabou por ser estendido até 2006.

Emprego

A promoção de melhores oportunidades de emprego e de rendimento digno é um dos quatro objetivos estratégicos da OIT e um desafio central para todos os países que procuram uma globalização mais equitativa e socialmente justa. Na senda deste objetivo deve destacar-se o programa regional de promoção de emprego nos PALOP³⁷ que ficou conhecido por PREP e foi financiado pelo ministério.

O PREP teve uma componente regional com atividades dirigidas ao conjunto daqueles países e outra nacional com iniciativas específicas. O programa teve como objetivo contribuir para o crescimento do emprego e das atividades geradoras de rendimentos nos PALOP, designadamente através do reforço das capacidades nacionais de conceção, da execução e avaliação das políticas e programas de emprego.

De sublinhar ainda o projeto de cooperação técnica entre o Governo Português e a OIT³⁸ para a implementação de sistemas de informação para apoio às políticas do mercado de emprego na África Lusófona.

Proteção Social

O aumento da cobertura e eficácia da proteção social é um dos quatro objetivos estratégicos da OIT e um direito fundamental que continua por se concretizar para uma vasta maioria da população mundial. A Recomendação sobre Pisos de Proteção Social (n.º 202) de 2012 reflete um consenso dos seus constituintes tripartidos tendo sido respaldada pelo G20 e pelas Nações Unidas.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa tem reiterado a importância que confere à proteção social tendo vindo a OIT a desempenhar um papel importante na sua promoção através de diversos projetos de cooperação com os países daquela Comunidade. Neste âmbito, várias iniciativas têm sido levadas a cabo ao longo do tempo, sendo de destacar o projeto PROSOCIAL e o projeto STEP/Portugal.

No que respeita ao projeto para o desenvolvimento da proteção social nos PALOP, que foi denominado PROSOCIAL³⁹ e financiado pelo ministério, a sua primeira fase teve como enfoque o apoio à formulação de políticas nacionais de segurança social. A segunda fase centrou-se em propostas de reforma dos organismos responsáveis pela gestão dos regimes de segurança social e a terceira fase tratou a implementação de mecanismos legais para apoio da política de segurança social bem como o fortalecimento dos organismos envolvidos. Em quatro dos cinco países cobertos – S. Tomé e Príncipe, Moçambique, Cabo Verde e Angola – foram produzidos ante projetos de Lei no âmbito da proteção social.

37 Acordo de cooperação entre o Governo da República Portuguesa e a OIT celebrado a 23 de novembro de 1998. O programa teve uma duração de 3 anos (1999-2001).

38 Acordo complementar celebrado a 11 de junho de 1992 no decurso da 79.ª Conferência Internacional do Trabalho.

39 O projeto PROSOCIAL resultou de um acordo de cooperação entre o Governo da República Portuguesa e a OIT, tendo tido início em fevereiro de 1999 sendo que a sua terceira fase terminou em Março de 2006.

O projeto STEP/Portugal⁴⁰ constituiu uma parceria entre a OIT, o Governo da República Portuguesa – através do ministério – e os PALOP. Teve como principais objetivos a assistência técnica à conceção, implementação e avaliação de políticas e programas de extensão da proteção social contributiva e não contributiva naqueles países facilitando também o seu acesso à experiência internacional – através dos técnicos da OIT – bem como à experiência portuguesa – através de peritos do Ministério.

Em 1998, o Programa Global “Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social” (STEP), tornou-se um dos principais instrumentos operacionais da “Campanha Mundial sobre Segurança Social e Cobertura para Todos”, lançada pela OIT em 2001. Nesse sentido, o Programa apresentava duas componentes: uma abordagem intersectorial contra a exclusão social e a extensão da proteção social aos grupos excluídos. A participação de Portugal no STEP, tendo como países beneficiários os PALOP, permitiu, desde logo, capitalizar a experiência do País em matéria de luta contra a exclusão social. Por outro lado, Portugal aceitava ser parceiro líder do Programa e o seu contributo foi fundamental para estruturar e permitir o início da realização da componente “luta contra a exclusão social” a nível mundial.

Num segundo momento, a partir de janeiro de 2007, o projeto STEP/Portugal começa a focar-se na extensão da proteção social como suporte da inclusão social e como dimensão essencial do trabalho digno. As atividades de cooperação passam, neste domínio, a considerar outras dimensões do trabalho digno como o acesso ao emprego e aos rendimentos e a redução da informalização. Por outro lado, o apoio que vinha sendo dirigido a iniciativas locais da sociedade civil nos PALOP passa a ser garantido às políticas nacionais de proteção social e às instituições públicas por elas responsáveis.

Com o início da Fase II, a partir de 2009, ao objetivo da extensão da proteção social junta-se o aumento da sua eficácia. A intervenção procura conciliar os esquemas contributivos e não contributivos e estabelecer uma visão global dos sistemas nacionais de proteção como um todo. Apesar de a ação continuar focada nos PALOP, é previsto que Timor-Leste possa beneficiar ao nível do desenvolvimento do conhecimento em proteção social.

O STEP/Portugal Fase II teve como destinatários diretos, em primeira instância, os governos nacionais (instituições públicas, organizações de trabalhadores e empregadores, estruturas de apoio da sociedade civil e organizações internacionais e das agências de cooperação bilateral implicadas no desenvolvimento e/ou extensão da proteção social) e como destinatários indiretos a população coberta pelos sistemas de proteção social apoiados pelo Projeto.

A intervenção do Projeto desenvolvida tecnicamente por peritos da OIT/BIT, nas áreas da promoção e extensão da proteção social assumiu a forma de:

- Assistência técnica no plano nacional na elaboração implementação e avaliação das políticas públicas de proteção social contributiva e não contributiva e na melhoria da integração e da coordenação das ações em matéria de proteção social.
- Reforço de competências (fortalecimento das capacidades institucionais), designadamente,

40 O projeto, financiado por Portugal, teve uma Fase I “Estratégias e técnicas de luta contra a exclusão social e a pobreza” à qual se seguiu um período transitório de dois anos para depois ter lugar a Fase II “Extensão da proteção social”. A Fase I teve lugar entre outubro de 1999 e dezembro de 2005; o período transitório começou em janeiro de 2007 e a Fase II teve início em janeiro de 2009 tendo sido continuada até junho de 2013.

através de atividades de formação na área da proteção social e de troca de experiências entre países elegíveis no âmbito do projeto.

- Acesso a informação e ao conhecimento (atividades de desenvolvimento de conhecimento), nomeadamente, através da produção de publicações em língua portuguesa. Foram também desenvolvidas duas plataformas eletrónicas de acesso à informação: o CIPS⁴¹ (Centro de Informação em Proteção Social) e o CIARIS⁴² (Centro Informático de Aprendizagem e de Recursos para a Inclusão Social).

A intervenção deste projeto concretizou-se através de Planos de Ação anuais e específicos por cada um dos PALOP.

Foi ainda implementado o programa de formação e de reforço das capacidades para a extensão da proteção social nos PALOP que resultou de uma parceria com o Centro Internacional de Formação da OIT em Turim (CIF-OIT). Assim, e com o objetivo de complementar as atividades a desenvolver pelo STEP/Portugal, foi assinado, em 13 de março de 2009, entre o (então) MTSS e o Centro Internacional de Formação (CIF) da OIT, o Projeto de Formação e de Reforço de Capacidades sobre a Extensão da Proteção Social nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Os destinatários das atividades de formação foram os quadros médios e técnicos envolvidos na execução das políticas e dos sistemas, os decisores responsáveis pela definição das políticas sociais no plano político e estratégico e organizações da sociedade civil, sempre que pertinente.

Os planos anuais de formação em matéria de reforço de capacidades foram sendo delineados e implementados articuladamente com os planos anuais de ação/atividades, por país, do Projeto STEP/Portugal Fase II.

Desta maneira, entre 2009-2013, o Projeto conseguiu capacitar 1 054 técnicos e dirigentes de entidades que estão envolvidas na área da proteção social dos PALOP e de Timor-Leste, dos quais, 263 no ano de 2013, em 107 horas de formação.

As atividades do Projeto permitiram igualmente o estabelecimento de redes e parcerias e de uma efetiva cooperação entre as diversas entidades dos PALOP e de Timor-Leste, no âmbito da proteção social.

Em 2015 e, tendo em conta a avaliação positiva efetuada aos projetos anteriores, bem como as lições daí retiradas, terá início um novo projeto que visa continuar e aprofundar o trabalho realizado anteriormente: o projeto “ACTION/Portugal – Reforço dos Sistemas de Proteção Social dos PALOP e Timor-Leste”. O projeto decorrerá até dezembro de 2018.

A implementação do projeto é da responsabilidade do Departamento de Proteção Social da OIT e do Centro Internacional de Formação da OIT, em estreita articulação com o MSESS, os escritórios sub-regionais da OIT e as autoridades de cada país parceiro.

Com esta intervenção pretende-se contribuir para o aumento da cobertura dos sistemas de pro-

41 O CIPS constitui uma plataforma eletrónica para a partilha de conhecimentos e recursos no domínio da proteção social em regime de livre acesso nos países de língua portuguesa. Integra uma rede de pontos focais nos diversos Estados-Membros da CPLP com o objetivo de reforçar as capacidades e o conhecimento, apoiando a formulação e implementação de políticas com base na troca de informações e de experiências. O CIPS é atualmente cogerido pelo Secretariado Executivo da CPLP e pela OIT-Lisboa (V. <http://www.extensao-protecsocial.com/>).

42 O CIARIS é uma plataforma de informação e comunicação destinada a reforçar a capacidade dos utilizadores na luta contra a exclusão social. Facilita o trabalho colaborativo entre os seus utilizadores, permitindo-lhes trabalhar em rede e fornece apoio a processos de formação (V. <http://www.ciaris.org/>).

teção social nos PALOP e em Timor-Leste, estando estruturada em torno de quatro eixos de intervenção relacionados entre si:

- Apoiar as instituições nacionais na conceção, implementação e avaliação de programas de proteção social com vista à implementação de Pisos Nacionais de Proteção Social, contribuindo para os processos de diálogo nacional relativos à extensão da cobertura.
- Reforçar as capacidades e as competências das instituições nacionais para a implementação de sistemas abrangentes e integrados de proteção social por meio de atividades de formação e capacitação.
- Favorecer o acesso dos PALOP e Timor-Leste à informação, práticas e recursos didáticos de apoio aos processos de implementação ou extensão da proteção social disponíveis a nível regional e internacional.
- Contribuir para o intercâmbio de conhecimentos relativos a inovações e boas práticas adotadas no âmbito da CPLP em matéria de implementação e reforço de Pisos de Proteção Social.

2.3. Ajuda pública ao desenvolvimento

Desde 1961⁴³ que Portugal é país doador, membro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e, enquanto tal, reporta anualmente – assim como os restantes 28 Estados-Membros do CAD –, informação estatística relativa aos fluxos de financiamento que disponibiliza para o desenvolvimento de países terceiros⁴⁴.

Apesar de, cada vez mais, se verificar uma diversidade de fluxos que são orientados para o desenvolvimento dos países recetores (OECD, 2014) – designadamente fluxos privados, donativos de ONG e Outros Fluxos Oficiais – e pesem embora as diferentes motivações dos países doadores (nomeadamente a nível político-estratégico), a verdade é que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) continua a ser “(...) central na medição e avaliação do contributo que os países mais desenvolvidos dão para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento na melhoria das suas condições económicas e sociais” (Ferreira, 2014).

Designa-se por APD o “conjunto dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento e a instituições multilaterais vindos de organismos públicos, incluindo o Estado e as autoridades locais, ou das suas agências executoras, e cuja operação responda aos seguintes critérios:

- ter por objetivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento;
- ter um carácter concessional e compreender um elemento de dádiva de pelo menos 25 %.” (Glossário da Cooperação Portuguesa, 2015).

Em primeiro lugar, a APD diz respeito a fluxos oficiais (públicos), pelo que não integra os donativos canalizados diretamente através de ONG ou os fluxos privados, mesmo que orientados para o desenvolvimento humano.

43 Retirou-se após 25 de Abril de 1974, regressando em 1991.

44 O reporte é realizado através do Camões, IP, organismo coordenador das políticas de cooperação para o desenvolvimento de Portugal.

Em segundo lugar, apenas são considerados APD os recursos que visem o desenvolvimento e a promoção do bem-estar dos países recetores.

Em terceiro lugar, os fluxos APD podem revestir a forma de *donativos* ou de *empréstimos* concedidos em condições favoráveis relativamente às do mercado.

Por fim, e em quarto lugar, sendo sempre fluxos públicos, a APD pode ser canalizada de forma *bilateral* ou *multilateral*.

Embora este conceito de APD se mantenha basicamente inalterado, ao longo dos anos novos custos e fluxos financeiros têm vindo a ser contabilizados como APD⁴⁵, incluindo, por exemplo, o perdão da dívida e a ajuda de emergência. Uma análise da evolução da APD deve, por isso, levar em conta este fator.

Como se disse, a APD é, desde há muito tempo, utilizada para medir e avaliar a ajuda aos países em desenvolvimento, embora reconhecendo que outros fluxos financeiros – incluindo, desde logo, os recursos próprios daqueles países – assumem hoje grande importância no financiamento do desenvolvimento e programas de bem-estar.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, especialmente após a Cimeira do Milénio (2000), que estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e na Conferência de Monterrey (2002), os países doadores assumiram compromissos quantitativos e qualitativos em termos de APD, aos quais Portugal também se encontra, naturalmente, vinculado. Em termos quantitativos, foi reforçado o compromisso, que já havia sido assumido nos anos 70, de, até 2015, contribuir com 0,7 % do Rendimento nacional Bruto (RNB) para a APD, sendo um mínimo de 0,15 % do RNB em APD dirigido aos países menos avançados, i.e., aos de menor rendimento.

Em termos qualitativos, os países doadores assumiram, entre outros compromissos, reforçar a harmonização e o alinhamento de políticas, considerar as políticas e estratégias de desenvolvimento desenhadas e adotadas pelos países recetores, promover a ajuda desligada e centrar a ajuda nos mais pobres e na redução da pobreza.

Como gabinete sectorial englobado no sistema de cooperação português, o Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do MSESS, encontra-se associado também aos compromissos internacionais assumidos por Portugal, nomeadamente no que se refere ao CAD.

O GEP, para além de organismo coordenador do MSESS na área da cooperação, é também organismo executor de atividades de cooperação, tendo essas atividades suporte em dotação que no orçamento da segurança social está afeto à Cooperação Externa.

E como organismo coordenador de toda a cooperação do MSESS, o GEP tem a função de remeter ao Camões, IP, a informação relativa a todas as ações de cooperação realizadas pelos organismos do MSESS, passíveis de ser contabilizadas em APD.

Analisando o volume e a qualidade da ajuda que o MSESS concede ao desenvolvimento dos países com os quais mantém atividades de cooperação, é importante destacar que a ajuda do MSESS é por natureza APD, canalizada quer por via bilateral, quer por via multilateral e, não obstante a cooperação realizada diretamente Estado a Estado (entre ministérios homólogos), é privilegiada a transferência de recursos para organizações não-governamentais laicas e religiosas, entidades essas

45 Este facto tem sido alvo de diversas críticas, que colocam em causa que a APD reflita realmente os fluxos de ajuda orientados para os países em desenvolvimento e que esses fluxos visem em concreto o desenvolvimento daqueles países – V, por exemplo, Afonso & Fernandes (2005) e Ferreira (2014).

que são interlocutores diretos das populações-alvo, o que permite alcançar uma ajuda mais eficaz.

A composição da ajuda global do MSESS contabilizada no cálculo da APD Portuguesa tem sido constituído pelas verbas do Orçamento da Segurança Social que estão afetadas à cooperação externa e cuja competência de execução está atribuída ao Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP), por verbas do Orçamento de Instituto de Emprego e Formação Profissional executadas em projetos de cooperação com os PALOP e Timor-Leste e por verbas da Cooperativa António Sérgio para a Economia Social. No entanto entre 2011 e 2013 as verbas executadas pelo IEFP não foram consideradas no cálculo da APD do MSESS, uma vez que as áreas do emprego e formação profissional estiveram sobre a tutela do então Ministério da Economia e do Emprego.

Desta forma em 2014, e embora ainda considerados como preliminares os dados de 2014, a contribuição do MSESS na APD Portuguesa, representou cerca de 1,92 % (aproximadamente 6 milhões e 63 mil euros), sendo o GEP o organismo do MSESS com um maior volume de fluxos de financiamento para ajuda pública ao Desenvolvimento, com cerca de 4 733 386,25 €.

Analisando em pormenor o contributo do GEP para a APD, poderemos afirmar em primeiro lugar que 100 % da execução do orçamento da segurança social afeto à cooperação externa é contabilizada como ajuda pública ao desenvolvimento, sendo os fluxos financeiros exclusivamente virados para os PALOP e Timor-Leste e apresentando um grau de concessionalidade de 100 %. O GEP sempre privilegiou a ajuda não ligada/ajuda desligada, onde o recetor tem total liberdade para adquirir os bens e/ou serviços onde quiser, sem pré-condições estabelecidas pelo doador, neste caso o GEP.

A ajuda vinculada pelo GEP e contabilizada como APD tem um contributo direto – embora não estimado – para a redução da pobreza junto das populações beneficiárias, como já referido acima. Tão importante como isso, e numa ótica de análise da qualidade, e não apenas da quantidade, da ajuda, é importante destacar que toda a cooperação se centra em Programas de Cooperação desenhados com os Ministérios homólogos dos países recetores, integrados nos objetivos mais gerais acordados entre Estados, e respeitando e adotando os Programas de Desenvolvimento Nacionais, à luz dos compromissos assumidos no âmbito da ONU.

No que respeita à composição ou estrutura da ajuda, a grande fatia é canalizada bilateralmente, representando cerca de 98 % do orçamento executado. Ao longo dos anos a cooperação multilateral teve sempre um peso inferior comparativamente com o da cooperação bilateral, com uma diferença, entre ambas, mais acentuada desde 2011.

A diminuição na ajuda financeira multilateral deveu-se essencialmente à perda das áreas do emprego e formação profissional entre 2011 e 2013, o que não permitiu a continuidade no financiamento de alguns acordos celebrados com a Organização Internacional do Trabalho, nem a celebração de novos Acordos com a OIT.

Em 2014 foi possível restabelecer o financiamento de dois acordos, o que permitiu executar cerca de 100 mil euros, representando desta forma 2 % de ajuda multilateral e prevê-se, nos próximos anos, aumentar os fluxos de ajuda financeira multilateral.

III. Considerações finais

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico⁴⁶ (OCDE) é composta por um conjunto de comités especializados, entre os quais o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), que reúne os principais doadores bilaterais.

Em média, a cada cinco anos os Estados membros do CAD submetem-se a uma avaliação pelos seus pares relativamente às políticas e às práticas que implementam no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Estas avaliações têm como objetivo a melhoria da qualidade e da eficácia das políticas e dos sistemas de cooperação, a promoção de boas parcerias para um melhor impacto na redução da pobreza e no desenvolvimento sustentado nos países em desenvolvimento. No âmbito da avaliação são feitas recomendações e sugestões de melhoria e é assegurado acompanhamento próximo, de forma a garantir que as lições são traduzidas em políticas, programas e práticas pelos membros do CAD.

A preparação para o exame é coordenada em Portugal pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (CICL), em estreita colaboração com os diversos atores da Cooperação Portuguesa, públicos e não-governamentais, entre os quais naturalmente se conta o MSESS, aos quais são solicitados contributos para documentos preparatórios e a participação nas reuniões com os examinadores.

A última avaliação a que Portugal foi sujeito teve lugar em 2010, estando em 2015 a decorrer um novo processo de avaliação.

Relativamente à avaliação que se encontra a decorrer e ainda que esta se refira ao sistema de cooperação portuguesa no seu todo (tal como a de 2010 e anteriores), é possível, desde já, antecipar algumas das questões que terão impacto futuro na cooperação que o MSESS tem vindo a desenvolver e acabam por refletir os desafios que previsivelmente se colocarão nos próximos anos.

Um dos aspetos que as sucessivas avaliações têm referido prende-se com a significativa fragmentação do sistema de cooperação para o desenvolvimento de Portugal. Se por um lado, a coexistência de um número elevado de atores é vista como um benefício, pelo acesso facilitado a competências especializadas, não é menos verdade que a tónica é colocada na dificuldade de gerir um sistema desta natureza e nos riscos que essa fragmentação coloca à implementação de um programa de cooperação coerente e de qualidade.

Assim, a ideia subjacente da necessidade de centralizar o esforço de cooperação na agência responsável pela cooperação (seja o Camões ou outra a criar) pode representar, a médio ou longo prazo, um risco para a autonomia da intervenção do MSESS na área da cooperação, não obstante seja consensual o reconhecimento da necessidade de uma estreita articulação entre este ministério e o (atual) Camões, IP, que tem sido, aliás, aprofundada nos últimos anos.

Um outro aspeto a assinalar, que se relaciona com o anterior e também recorrente, é o da concentração setorial da Cooperação Portuguesa. Nesta linha de pensamento são algumas as vozes que sugerem a priorização de um número limitado de áreas de cooperação, em linha, aliás, com o Conceito Estratégico para a Cooperação Portuguesa, que preconiza a concentração da cooperação

46 A OCDE, da qual Portugal é membro fundador, foi instituída em 1961 com o objetivo de promover políticas conducentes à melhoria do bem-estar económico e social em todo o mundo. A organização é composta por 34 países membros e sucedeu à Organização para a Cooperação Económica Europeia (OEEC), criada em 1947 para conduzir, na Europa, a implementação do Plano Marshall de reconstrução da Europa no pós-2.ª Guerra Mundial.

em três ou quatro setores em cada país, privilegiando o apoio a um número reduzido de projetos de maior dimensão. Embora as áreas tuteladas pelo MSESS sejam identificadas como prioritárias no referido Conceito Estratégico e, em geral, nos Programas Estratégicos de Cooperação, a defesa da restrição das áreas de cooperação pode levar à priorização de outros domínios de intervenção.

As questões da gestão centrada em resultados e da (in)existência de sistemas de avaliação constituem um terceiro desafio.

O MSESS reconhece que os projetos implementados ou apenas financiados pelo ministério são objeto de uma avaliação de resultados, mas, como na generalidade da cooperação portuguesa, esta restringe-se aos produtos (outputs), não sendo avaliados os seus resultados (outcomes) nem o seu impacto na diminuição da pobreza e na promoção do desenvolvimento.

Assim e numa tentativa de corrigir essa lacuna, o Quadro Orientador do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social para a Cooperação para o Desenvolvimento (2015-2020), desde logo, reconhece a avaliação como um aspeto fundamental para qualquer política pública, além de ser um instrumento de controlo da qualidade e da satisfação dos beneficiários.

O MSESS assume a vontade de que a avaliação se torne, cada vez mais, uma dimensão central na intervenção que desenvolve bem como nas várias fases do ciclo dos projetos e programas, fundamentando-se na ideia de que uma boa política de avaliação pode melhorar significativamente as intervenções, orientar no sentido da obtenção de melhores resultados e promover uma prestação de contas mais rigorosa.

Bibliografia

AFONSO, M. Manuela; FERNANDES, Ana Paula (2005), *abcd – Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, Instituto Marquês Valle Flôr, Lisboa.

FERREIRA, Patrícia Magalhães (2014), *A Ajuda ao Desenvolvimento: revisão do conceito e novas abordagens*, Brief 1/2014, Instituto Instituto Marquês Valle Flôr, Lisboa.

(FERREIRA, P. M.; 2013):

OECD (2014), *Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development*, OECD Publishing.

Glossário da Cooperação Portuguesa, <http://www.instituto-camoes.pt/glossario-da-cooperacao/root/centro-recursos/glossario-cooperacao>

A Cooperação para o Desenvolvimento é um fenómeno multidimensional, protagonizado por uma multiplicidade de atores e ilustrado por diferentes vozes.

A presente publicação pretende dar conta desta diversidade de experiências e de reflexões e, em particular, da experiência e do percurso que o Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social tem vindo a desenvolver, com maior regularidade, a partir de 1998.

Claramente orientado para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e para Timor-Leste, o MSESS tem apoiado, ao longo de quase duas décadas, um conjunto diversificado de projetos que desenvolvem ações de alfabetização, de promoção da educação pré-escolar e do ensino básico, de desenvolvimento da capacitação profissional, de melhoria de dieta alimentar, atividades geradoras de rendimentos, desenvolvimento comunitário, ações de sensibilização, nomeadamente, sobre saúde ou saneamento básico, bem como de equipamentos destinados ao acolhimento de crianças, jovens e idosos, ao acesso à água potável e aos cuidados básicos de saúde.

É possível afirmar que estas intervenções assumem, frequentemente, grande diversidade, uma vez que se procura responder, quer às necessidades básicas e mais imediatas das populações (como sejam, a alimentação ou o acesso a saneamento básico ou a água potável), quer à carência de serviços e de infraestruturas que contribuam de forma permanente para a melhoria das condições de vida das pessoas (por exemplo, respostas sociais para populações mais vulneráveis).

