

IPAD

Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

MEMORANDO

DA

COOPERAÇÃO PORTUGUESA

2001-2004

Setembro de 2005

ÍNDICE

Acrónimos	3
1. Introdução.....	5
1.1. Recomendações do CAD.....	5
1.2. Evolução Recente da Cooperação Portuguesa	6
2. Enquadramento Estratégico e Orientações Políticas	8
2.1. Contexto Internacional.....	8
2.2. A Política de Cooperação para o Desenvolvimento	12
2.2.1. A Cooperação para o Desenvolvimento, vertente da Política Externa	12
2.2.2. Contribuição para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.....	15
3. O Sistema da Cooperação Portuguesa.....	15
3.1. A Reforma da Cooperação Portuguesa.....	15
3.2. Organização e Estruturas.....	19
3.3. Programação, Financiamento e Gestão	22
4. Caracterização da APD Portuguesa	25
4.1. Princípios Chave	26
• Coordenação.....	26
• Harmonização e Alinhamento	28
• Coerência de Políticas.....	31
• Desligamento da Ajuda	32
• Avaliação	34
4.2. Instrumentos.....	37
• Cooperação Técnica.....	37
• Reorganização e perdão da dívida.....	38
• Apoio ao Orçamento	39
• Ajuda de Emergência e de Reconstrução	40
• Cooperação Empresarial e Parcerias.....	42
4.3. Principais Actores	43
• Organismos da Administração Central	43
• Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento	45
• Municípios	47
• Universidades e Instituições Científicas.....	48
5. Volume e Distribuição da APD Portuguesa	51
5.1. Volume e Evolução.....	51
5.2. APD Bilateral	53
5.2.1. Principais Parceiros Bilaterais	58
➤ Angola	58
➤ Cabo Verde.....	60
➤ Guiné-Bissau	62
➤ Moçambique.....	64
➤ São Tomé e Príncipe	67
➤ Timor-Leste	69
5.2.2. Outra Ajuda Bilateral	72
5.2.3. Composição e Repartição Sectorial da Ajuda.....	74
5.3. Ajuda Multilateral	76
5.3.1. Quadro Geral da Ajuda Multilateral.....	76
5.3.2. Instituições Financeiras Internacionais	77
5.3.3. Cooperação Multilateral	80
5.3.4. Cooperação Comunitária.....	85
6. Sensibilização da Opinião Pública e Educação para o Desenvolvimento.....	91
7. Estados Frágeis.....	94

Acrónimos

ACP – Países de África, Caraíbas e Pacífico
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento
BDAP – Base de Dados da Administração Pública
BEI – Banco Europeu de Investimentos
BID – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CAGRE – Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas
CE – Comissão Europeia
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação
CLAD – Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CT – Cooperação Técnica
DENARP – Documento Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (Guiné-Bissau)
DSE – Direito de Saque Especial
ED – Educação para o Desenvolvimento
ECDPM - European Centre for Development Policy Management
EDFI – European Development Finance Institution
ELO – Associação Portuguesa do Desenvolvimento Económico e Cooperação
EM – Estado-Membro
ENRP – Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (STP)
FAsD – Fundo Asiático de Desenvolvimento
FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População
GBS – General Budget Support
GEF – Global Environment Facility
HIPC – Países Pobres Altamente Endividados
HLF – Fórum de Alto Nível

ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa
IEEI - Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais
IFAD – Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPDET – International Program for Development Evaluation Training
JPO – Junior Professional Officers
M€ – Milhões de Euros
MIGA – Agência Multilateral de Garantia ao Investimento
MUSD – Milhões de Dólares Norte Americanos
NEPAD – Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano
NU – Nações Unidas
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OGE – Orçamento Geral do Estado
OMC – Organização Mundial de Comércio
ONGD – Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento
P5 – Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro
PAC – Plano Anual de Cooperação
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PARPA - Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Moçambique)
PED – Países em Desenvolvimento
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PMA – Países Menos Avançados
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RNB – Rendimento Nacional Bruto
SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SAF – Serviço de Administração Financeira
SFI – Sociedade Financeira Internacional
SIADAP – Sistema de Avaliação do Desempenho da Administração Pública
TFET – Trust Fund for East Timor
UA – União Africana
UE – União Europeia
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

1. Introdução

Este Memorando constitui um elemento de preparação do próximo exame a ser levado a cabo pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em Abril de 2006, no qual se procura dar indicação dos principais desenvolvimentos havidos na política e nos programas de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa, tendo presente, nomeadamente, as recomendações do último exame, realizado em 2001.

1.1. Recomendações do CAD

O CAD examina com regularidade, através do seu Secretariado e de dois Estados-Membros do Comité, a política de cooperação para o desenvolvimento de cada um dos seus membros, produzindo sobre a mesma relatórios que constituem documentos de referência de especial importância, quer para os Governos, quer para a opinião pública em geral. O último processo de avaliação do CAD à Política de Cooperação Portuguesa iniciou-se no final de 2000 e prolongou-se pelo primeiro semestre de 2001. A reunião final para discussão do documento do exame realizou-se no dia 11 de Abril de 2001, no CAD, em Paris, dele constando as seguintes recomendações:

Na sequência do Exame realizado à Cooperação Portuguesa o CAD encoraja Portugal a:

- Sob a égide do ICP, direccionar o seu programa, de forma clara, para o combate à pobreza, de acordo com os IDG (International Development Goals)¹ e o quadro de estratégias por país.*
- Promover a coerência política.*
- Consolidar tipos de actividades semelhantes sob a responsabilidade de um ministério ou entidade de modo a minimizar as duplicações e a reduzir os custos administrativos.*
- Clarificar as funções e instrumentos da APAD, enquanto agência executora.*
- Canalizar maiores recursos para os serviços sociais básicos, em detrimento do apoio terciário a bolsas de estudo e cuidados de saúde curativos.*
- Fornecer uma informação mais alargada, através de relatórios anuais, sobre a acções relacionadas com a dívida, nomeadamente debt equity swaps.*
- Capacitar o ICP de recursos humanos e financeiros para que possa: desempenhar um melhor papel na formulação e coordenação política; desenvolver ferramentas operacionais*

¹ Objectivos Internacionais de Desenvolvimento.

e linhas de orientação; assegurar a integração de temas transversais; e implementar um sistema alargado de acompanhamento e avaliação da ajuda.

- ❑ *Fortalecer a sua posição nos fora multilaterais, nomeadamente, ao nível das discussões realizadas no âmbito das instituições de Bretton Woods nos PALOP e Timor-Leste.*
- ❑ *Reforçar o staff colocado no terreno através de uma maior delegação de poderes, nomeadamente, para a integração de temas transversais, permitindo uma coordenação nacional e internacional e participação em abordagens sectoriais.*
- ❑ *Continuar com o reforço do apoio a ONGD portuguesas e dos países beneficiários, e à sociedade civil, na promoção da educação para o desenvolvimento e na implementação de projectos.*

1.2. Evolução Recente da Cooperação Portuguesa

O período 2001 a 2005 foi essencialmente marcado pela reforma do Sistema da Cooperação Portuguesa e pelos compromissos internacionais que resultaram, nomeadamente, da Declaração do Milénio, aos quais Portugal se encontra vinculado.

Relativamente à reforma, destaca-se, como medida de maior alcance, a fusão dos dois organismos da Administração Central que prosseguiam a mesma área de actuação - ICP e APAD - fusão que foi concretizada no início de 2003, com a criação de um único organismo, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). Com efeito, o Governo português, perspectivando melhorar a qualidade, a economia e a eficiência dos serviços prestados, decidiu concentrar a cooperação para o desenvolvimento numa única estrutura que assumisse o duplo papel de órgão central da política de cooperação para o desenvolvimento e de principal agente de financiamento dessa mesma política. Esta medida procurou ir ao encontro da recomendação do CAD no último exame no sentido de haver uma clarificação do papel do ex-ICP e da ex-APAD no sistema da Cooperação Portuguesa e a necessidade de reforço do papel do primeiro como entidade coordenadora.

No quadro de afirmação do IPAD, enquanto órgão central da política de cooperação para o desenvolvimento, a programação e a coordenação foram aspectos que prevaleceram, em termos de prioridades, tendo sido prosseguidas medidas de reformulação dos instrumentos programáticos da cooperação bilateral e de melhoria dos mecanismos de planeamento financeiro e de coordenação. Concretamente, no que se

refere a este último, foi desenvolvido um esforço concertado entre os diversos Serviços do Instituto, os Serviços de Cooperação nas Embaixadas portuguesas nos países parceiros e outras instituições executoras da cooperação, visando uma melhor articulação, maior circulação de informação e maior eficácia na execução e acompanhamento das intervenções no terreno.

Ao nível da programação, deu-se prioridade à reformulação dos instrumentos programáticos de cooperação com os países parceiros, reformulação que atendeu, em primeira instância, à revisão das metodologias de preparação desses instrumentos, à adequação das estratégias de intervenção aos objectivos e prioridades de desenvolvimento daqueles países (expressos em documentos nacionais de combate à pobreza) e à escolha das modalidades de apoio que melhor se adequassem à situação específica de cada um deles. Em todos eles, e em consonância com as recomendações feitas a este nível, a redução da pobreza é a prioridade primeira, orientando-se a ajuda essencialmente para os sectores da educação, da saúde e, de uma forma transversal, para a valorização dos recursos humanos e a capacitação institucional.

Atentos os compromissos assumidos internacionalmente, nomeadamente de dedicar, em 2006, uma percentagem mínima de 0,33% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) à APD, foram reforçados e melhorados os mecanismos de Planeamento Financeiro e de Orçamentação da Cooperação Portuguesa, assumindo, neste âmbito, especial relevância a criação, em sede do Orçamento do Estado, do **Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa (P5)**, Programa que tem por finalidade congregar e orçamentar todas as actividades de cooperação desenvolvidas pelas estruturas da Administração Pública portuguesa. Este Programa veio conferir maior previsibilidade, coerência e transparência à Cooperação e APD portuguesa, constituindo um importante instrumento, tendo em vista a concretização das linhas de orientação, prioridades e objectivos definidos ao nível da política de cooperação para o desenvolvimento.

Uma das principais competências atribuídas ao IPAD, no âmbito da reforma atrás referida, foi a de reforçar e dar maior consistência e coerência à participação nos principais *fora* internacionais, que se ocupam do desenvolvimento, designadamente ao nível das Nações Unidas, Banco Mundial, OCDE/CAD e, muito especialmente, pela sua importância estratégica ao nível da União Europeia. No quadro desta responsabilidade,

o IPAD participou e acompanhou os principais debates sobre cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente no que se refere à concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, estabelecidos na Cimeira do Milénio e reafirmados em Monterrey, por forma a que se verificasse uma inserção coerente da Cooperação Portuguesa nas grandes orientações do Sistema Internacional de Apoio ao Desenvolvimento.

Nesta conformidade, a Cooperação para o Desenvolvimento portuguesa desenvolveu-se no quadro das orientações e dos compromissos internacionais assumidos, em que a luta contra a pobreza constituiu a prioridade primeira, encontrando-se vinculada às metas estabelecidas, nomeadamente de melhoria dos indicadores de saúde e de educação e de afectação de recursos financeiros, estando, por conseguinte, associada aos compromissos que a nível comunitário foram assumidos.

Em termos genéricos, constata-se que a evolução da APD portuguesa apresentou, no período em análise, algumas oscilações que reflectem as dificuldades resultantes do apertado controlo do défice público e da consolidação orçamental e, por outro, a reforma institucional com os inerentes reflexos nos níveis de execução na sua primeira fase de implementação. Com efeito, após uma tendência crescente culminada em 2002 com a APD a atingir os 0,27% do RNB, em 2003 o rácio baixou para os 0,22%. Em 2004, em resultado de uma operação extraordinária de reestruturação da dívida de Angola, a APD voltou a subir, atingindo os 0,62% do RNB.

2. Enquadramento Estratégico e Orientações Políticas

2.1. Contexto Internacional

A globalização trouxe novas oportunidades de integração das economias dos países em desenvolvimento no mundo económico. Criou, no entanto, dificuldades a esses mesmos países em responderem a novos desafios com vista ao crescimento e ao desenvolvimento sustentável, dificuldade sentida particularmente em África, continente onde se situa a maioria dos Países Menos Avançados (PMA). Num mundo cada vez mais globalizado e interdependente, a redução das profundas desigualdades entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento assume-se como a grande prioridade do desenvolvimento, com grande destaque para a erradicação da pobreza, resultante da

consciência generalizada de que a inércia e o não cumprimento dessa prioridade acarreta graves consequências para todo o mundo, designadamente para a segurança mundial. O desenvolvimento dos países mais desfavorecidos tornou-se, para além de um imperativo ético e de solidariedade entre os povos, uma prioridade em termos de segurança, por forma a tornar o mundo mais justo e equitativo. A redução do fosso entre os países desenvolvidos e os países mais pobres tornou-se, assim, o desafio mais importante no quadro da cooperação para o desenvolvimento.

A Cimeira do Milénio, realizada num momento crucial de grandes transformações mundiais, veio lançar um processo decisivo no âmbito da cooperação, tendo nela sido dado um enorme impulso às questões do desenvolvimento, com a identificação dos desafios centrais enfrentados pela Humanidade no limiar do novo Milénio e com a aprovação pela comunidade internacional dos denominados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) centrados na luta contra a pobreza, tendo em vista a sua erradicação.

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

- 1 - Erradicar a pobreza extrema e a fome;
- 2 - Alcançar o ensino primário universal;
- 3 - Promover a igualdade do género e dar poder às mulheres;
- 4 - Reduzir a mortalidade infantil;
- 5 - Melhorar a saúde materna;
- 6 - Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças;
- 7 - Assegurar a sustentabilidade ambiental;
- 8 - Promover uma parceria global para o desenvolvimento.

À Cimeira do Milénio sucedeu um conjunto de acontecimentos internacionais, onde os ODM constituíram o aspecto central dos trabalhos e uma referência da actuação no quadro da ajuda pública ao desenvolvimento, destacando-se a:

- Conferência sobre o “Financiamento para o Desenvolvimento”, da qual resultou o chamado “Consenso de Monterrey”, simbolizando o reafirmar do empenho da comunidade doadora e dos países beneficiários da ajuda, na procura de fontes

de financiamento inovadoras, na criação de um novo espírito de parceria e de um novo conceito de cooperação para o desenvolvimento, em que é posta uma tónica na inter-relação entre o comércio, o financiamento e o desenvolvimento. Reiterou que a responsabilidade primeira pelo desenvolvimento cabe a cada país e significou, ainda, a renovação da vontade política da comunidade doadora relativamente aos ODM, em especial em relação à erradicação da pobreza e aos montantes e níveis a atingir em termos de ajuda pública ao desenvolvimento. Neste quadro, os Estados-Membros da UE comprometeram-se individualmente a aumentar o seu volume de APD, para atingir em 2006, pelo menos 0,33%, por forma a que nessa data a média da UE possa ser de 0,39%;

- Cimeira de Joanesburgo, de Setembro de 2002, onde foi reafirmada a necessidade de um melhor equilíbrio entre as dimensões sociais, económicas e ambientais tendo em vista um desenvolvimento durável em benefício das gerações futuras;
- III Conferência das Nações Unidas para os Países Menos Avançados, onde a questão da mobilização de recursos financeiros a favor deste grupo de países (APD e desligamento da ajuda pública, alívio da dívida e iniciativa para os países pobres altamente endividados, investimento estrangeiro directo) foi o tema central em análise. Constituiu um marco importante, tendo a comunidade doadora assumido o compromisso no sentido de canalizar 15-20% da APD para este grupo de países;
- Reflexão sobre a eficácia da Ajuda (apropriação pelos países beneficiários, alinhamento dos doadores sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e sobre os seus sistemas de gestão, harmonização e complementaridade entre doadores) e os compromissos decorrentes do I Fórum de Roma (Fevereiro de 2003) e actualizados na Declaração emanada do II Fórum realizado em Paris. A Harmonização e o Alinhamento são encarados como processos essenciais para se atingir uma ajuda mais eficaz e conseqüentemente para a prossecução das metas estabelecidas no quadro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;

- Emergência de novas abordagens em termos regionais. África, continente que conhece hoje as maiores dificuldades no arranque de um processo de desenvolvimento sustentável, tem merecido uma especial atenção da comunidade doadora, destacando-se pela sua projecção e importância, em termos de iniciativas, o seguimento da Cimeira do Cairo e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), delas decorrendo diversos compromissos para a comunidade doadora, nomeadamente no quadro da UE.

Estas Conferências e Encontros Internacionais marcaram a Agenda Internacional na área do desenvolvimento, centrando-a em temas como a luta contra a pobreza e o desenvolvimento sustentável. Os ODM são, com efeito, a preocupação principal e o fio condutor de todas as abordagens da comunidade internacional sobre ajuda ao desenvolvimento.

No quadro restrito da União Europeia foram também dados passos muito positivos no sentido de reforçar a cooperação para o desenvolvimento. Refira-se, como marco importante, a aprovação da Declaração do Conselho e da Comissão, em Novembro de 2000, que coloca a luta contra a pobreza como objectivo central da política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia. Ainda em 2000 foi pela primeira vez aprovado um quadro de referência para a elaboração dos Documentos de Estratégia por País, quadro esse que a Comissão passou a utilizar na elaboração dos Programas Indicativos Nacionais assinados com cada um dos países parceiros. Os Estados-Membros, designadamente Portugal, assumiram igualmente o compromisso de utilizarem o modelo nos seus documentos de estratégia bilateral.

Outros compromissos foram assumidos pela UE em áreas importantes para o desenvolvimento sustentável, que vão desde o desligamento da ajuda, à assistência técnica ligada ao comércio, às novas formas de parceria para a gestão e financiamento de bens públicos globais, às iniciativas no âmbito da preservação de um ambiente sustentável, à coordenação das políticas e harmonização de procedimentos.

2.2. A Política de Cooperação para o Desenvolvimento

A política de cooperação para o desenvolvimento é definida e assumida pelo Governo português, com a directa participação da Assembleia da República e o necessário envolvimento dos sectores mais empenhados na concretização desta política, estruturas da Administração Pública, municípios, organizações não-governamentais, associações empresariais, universidades, fundações e outras instituições de cariz social.

Esta política tem como pano de fundo a Agenda Internacional do Desenvolvimento e tem actuado de acordo com os compromissos sucessivamente assumidos ao nível dos vários *fora* internacionais, procurando aplicar de forma coerente, eficaz e actualizada um quadro estratégico de cooperação que assuma como prioridade a luta contra a pobreza, o combate às desigualdades e à exclusão social nos países em desenvolvimento, e reflecta uma interligação acrescida entre a cooperação bilateral e a multilateral, por forma a permitir uma melhor integração da cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa nas estratégias globais.

2.2.1. A Cooperação para o Desenvolvimento, vertente da Política Externa

A cooperação para o desenvolvimento é encarada pelo Governo português como uma das prioridades da acção externa do Estado, onde o objectivo estratégico genérico é o de promover uma participação mais activa de Portugal nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais, contribuindo para uma ordem internacional assente no multilateralismo efectivo, como forma de enfrentar os grandes desafios da vida internacional, nomeadamente os alarmantes níveis de pobreza e de doença, a degradação das condições ambientais e a sistemática violação dos Direitos Humanos. Nela se encontram reflectidos princípios fundamentais tais como o respeito pelos Direitos Humanos e a solidariedade internacional.

Portugal assume a luta contra a pobreza como um factor essencial para a paz, para a estabilidade do sistema internacional e para a segurança colectiva. Nesta perspectiva, tem vindo a reforçar a sua participação nas principais instituições do desenvolvimento, na União Europeia e nos Sistemas das Nações Unidas e de Bretton Woods, acompanhando e participando nos processos relacionados com o desenvolvimento,

nomeadamente sobre as questões do financiamento do desenvolvimento, do desenvolvimento sustentável, da abertura dos mercados e da redução da dívida externa dos países mais pobres. Tem sido particularmente activo na participação em *fora* internacionais relativos a África, América Latina e Ásia. Concretamente com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) a cooperação multilateral portuguesa tem vindo a ser enquadrada no âmbito da UE e dos seus vários mecanismos. No âmbito da presidência portuguesa da UE em 2000 foi dado um incremento às parcerias entre a Europa e a África, constituindo um forte impulso para a realização da Cimeira do Cairo e para a conclusão das negociações UE/ACP, que conduziram à assinatura do Acordo de Cotonou. Portugal seguiu o processo de acompanhamento daquela Cimeira e liderou a discussão, pelo lado europeu, do tema “Prevenção e Gestão de Conflitos”, incluindo as minas terrestres, em colaboração com a Comissão Europeia, a França e a Bélgica.

A política portuguesa de cooperação rege-se por princípios de sustentabilidade e equidade na repartição dos benefícios, consciente que o progresso a alcançar, através da cooperação para o desenvolvimento, deve ser duradouro e equitativo. Tem, por outro lado, em conta as opções de desenvolvimento dos países beneficiários, o princípio da parceria e a necessidade de promoção de uma melhor coordenação internacional da ajuda ao desenvolvimento, desenvolvendo-a em coerência com outras políticas nacionais que afectam o desenvolvimento dos países aos quais se dirige, designadamente com a política comercial.

Os princípios que enformam a política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa são, em síntese, os seguintes:

- O respeito pela universalidade dos Direitos Humanos;
- A responsabilidade e solidariedade internacionais;
- A parceria com os países parceiros e concertação com os outros doadores;
- A sustentabilidade do desenvolvimento e equidade na repartição dos seus benefícios;
- A coerência com outras políticas que afectam os países destinatários.

A política de cooperação para o desenvolvimento é, desta forma, assumida pelo Governo como um instrumento de acção estratégica essencial, visando, nomeadamente os seguintes objectivos gerais:

- Promover a ajuda ao desenvolvimento de acordo com os princípios assumidos pela comunidade internacional, nomeadamente os ODM;
- Incrementar as relações económicas externas com regiões com menores índices de desenvolvimento;
- Potenciar os objectivos e os instrumentos da Cooperação Portuguesa, através de uma participação apropriada no sistema multilateral.

No respeito por estes objectivos de carácter genérico a política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa assume, como objectivos específicos, o reforço da Democracia e do Estado de Direito, a redução da pobreza através da promoção das condições económicas e sociais das populações, o estímulo do crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada, e a promoção do diálogo e da integração regional.

No plano bilateral, a acção política privilegia uma intervenção prioritária nos países de expressão portuguesa, como reflexo dos laços históricos, linguísticos e culturais que ligam Portugal àqueles países, através de parcerias público-privadas, do desenvolvimento de um quadro de financiamento apropriado e do apoio às organizações da sociedade civil que intervêm nesta área. De realçar a importância e interesse específico de Portugal numa participação activa no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), tendo como objectivo, por um lado, o reforço do relacionamento político e diplomático com este grupo de países e, por outro, o de contribuir para a sua inserção nas linhas de orientação internacionais, para que ingressem activamente na economia global e sejam capazes de ultrapassar a situação de pobreza que os caracteriza.

A vertente multilateral da política de cooperação para o desenvolvimento é assumida como um complemento essencial da vertente bilateral e como forma de reforçar a inserção de Portugal no sistema internacional de apoio ao desenvolvimento. Portugal está, em conformidade, associado aos compromissos que a comunidade doadora internacional tem vindo a assumir ao nível dos *fora* multilaterais, designadamente em termos de afectação de recursos e melhoria da eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento.

2.2.2. Contribuição para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

A política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa tem vindo a ser desenvolvida no respeito pelo cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

No quadro da preparação da reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas em Setembro de 2005, onde foi feito um balanço dos progressos efectuados na concretização da nova agenda do desenvolvimento, coube à comunidade doadora reportar a sua contribuição em relação aos ODM, nomeadamente no que respeita ao Objectivo 8 - Desenvolvimento de uma Parceria Global para o Desenvolvimento - focalizada na ajuda ao desenvolvimento, no acesso aos mercados e na sustentabilidade da dívida. Portugal elaborou um **Relatório dos Progressos Atingidos por Portugal em Relação aos ODM**. Este documento foi traduzido para inglês, difundido pelos agentes da Cooperação Portuguesa e instâncias internacionais, tendo ainda sido criado um *link* no *site* do IPAD sobre a matéria. O Relatório seguiu a matriz acordada no seio da União Europeia e incluiu ainda uma análise da contribuição para os objectivos de 1 a 7.

No aspecto da afectação de recursos financeiros para a ajuda pública ao desenvolvimento, Portugal está associado ao compromisso comunitário de atingir em 2006 um volume mínimo de APD de 0,33% do RNB, de 0,51% em 2010 e 0,70% em 2015.

3. O Sistema da Cooperação Portuguesa

3.1. A Reforma da Cooperação Portuguesa

Como referido, a cooperação para o desenvolvimento constitui uma vertente prioritária da política externa portuguesa, fortemente marcada por valores de solidariedade, devendo a ajuda pública ao desenvolvimento constituir um instrumento que, efectivamente, fomenta o desenvolvimento dos países parceiros, assente na melhoria das condições de vida das suas populações e na concretização do direito ao desenvolvimento da pessoa humana.

Baseando-se a política de cooperação para o desenvolvimento num figurino descentralizado, nem sempre foram alcançados com coerência e da forma mais eficaz

aqueles objectivos. A credibilização da política de cooperação passava, assim, pela criação de condições que a dotassem de uma maior coerência entre os objectivos enunciados e os programas desenvolvidos, uma base organizativa mais sólida e eficiente e um sistema de financiamento adequado que permitissem que a sua definição e orientação fossem efectivamente estabelecidas no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros e que este estivesse dotado de instrumentos que lhe possibilitassem desenvolver de forma eficaz a sua acção de órgão central da política de cooperação.

Foi este o sentido das medidas de reforma e de ajustamento levadas a cabo pelo Governo português, em consonância com as linhas de orientação estratégica para a Cooperação Portuguesa estabelecidas no documento denominado «A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI», aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 29 de Abril.

Em concreto, no período em análise, salientam-se, como aspectos relevantes, as alterações introduzidas no dispositivo da cooperação, procurando uma clarificação das funções e competências das instituições centrais do sistema, o que passou pela criação de um novo organismo (Decreto-lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro), o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), instituição que passou a ter a seu cargo a supervisão, a direcção e a coordenação da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, tendo por finalidades principais, no quadro da representação externa do Estado português, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo na política de cooperação e no cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos.

Procurou-se reverter a situação para uma prática mais coerente com as novas orientações estratégicas da APD, assente numa estrutura organizativa dotada de mecanismos de coordenação, controlo e avaliação.

Passou a ser competência do IPAD planear, programar, financiar, acompanhar e avaliar os programas de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, tendo em vista a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países receptores da ajuda, bem como a melhoria das condições de vida das suas populações.

A opção tomada de haver um único organismo, enquanto órgão central do dispositivo da Cooperação Portuguesa, inseriu-se, também, no quadro genérico da política de contenção da despesa pública e nos objectivos de melhorar a qualidade, economia e eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública portuguesa, através do redimensionamento das estruturas existentes, determinando a fusão dos organismos cujos objectos se fixassem na mesma área de actuação, o que se verificava de facto com o ICP e a APAD. Com efeito, embora o ICP estivesse mais vocacionado para a formulação de políticas e a APAD para o financiamento dessas políticas, a prática demonstrou existir uma duplicação no exercício de atribuições.

Foram também objectivos de eficácia que levaram a retirar do organismo centralizador da APD o apoio a iniciativas empresariais levadas a cabo por entidades privadas nos países parceiros, definindo mais claramente a fronteira entre a ajuda pública ao desenvolvimento e o apoio ao investimento empresarial, domínios de intervenção diferentes e, como tal, a serem objecto de tratamento distinto.

No quadro da implementação da reforma institucional, foram determinantes para o alcance dos objectivos genéricos de introduzir maior coerência e eficácia no sistema da Cooperação Portuguesa, os aspectos operacionais, quer os decorrentes da criação do IPAD, quer os resultantes das alterações legislativas entretanto verificadas no âmbito da Reforma da Administração Pública portuguesa.

Com efeito, e no âmbito da criação da nova instituição, dado que a mesma resultava da fusão de duas instituições, assumiu relevância a reorganização interna, seja em termos de uma adequada afectação e adaptação dos recursos humanos às novas unidades orgânicas e funções, seja no que se refere à adaptação a novas ferramentas e procedimentos. Este processo de adaptação desenvolveu-se por todo o ano de 2003 e inícios de 2004, o que condicionou os níveis da execução de 2003, nomeadamente dos projectos que transitaram das instituições extintas. Quanto aos procedimentos, verificou-se uma normalização e simplificação dos procedimentos internos, através da racionalização dos circuitos de informação, definição de normas de procedimentos, instruções de trabalho e prazos de execução e recurso às novas tecnologias de informação.

Foi ainda implementado e desenvolvido um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos e consolidadas as ligações informáticas entre os diversos serviços do IPAD, o que se revestiu de especial importância face à dispersão geográfica. Procedeu-se a novas ligações entre o IPAD e outras organizações, nomeadamente a ligação IPAD-MNE (Cifra), permitindo a circulação electrónica de telegramas.

Renovou-se a imagem do IPAD, designadamente através da criação de um espaço de atendimento especializado denominado “A Loja da Cooperação” e da criação de um novo site do Instituto. Procurou-se, por outro lado, reduzir a dispersão dos Serviços do IPAD, introduzindo alguns ganhos em eficiência, mediante a centralização da maior parte dos Serviços do Instituto em dois edifícios contíguos.

Foram ainda prosseguidas outras medidas, no contexto mais genérico de novas orientações assumidas pelo Governo português, no sentido de implementar uma Reforma na Administração Pública portuguesa, de que merecem realce, pelas suas implicações, a entrada em vigor da Lei-Quadro dos Institutos Públicos, e a consequente adaptação em termos organizativos e de funcionamento dos serviços do IPAD, a criação de um modelo de Avaliação de Desempenho para a Administração Pública (SIADAP), que se traduziu numa uniformização de procedimentos e definição dos objectivos ao nível das várias unidades orgânicas, e a constituição de uma Base de Dados da Administração Pública (BDAP).

No quadro da reforma o Governo português procurou introduzir uma maior eficiência no Sistema da Cooperação Portuguesa ao nível da gestão dos recursos financeiros públicos postos à disposição da política de cooperação, através da criação, em 2004, em sede do Orçamento de Estado, do Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro (P5), programa que tem por finalidade congregar e orçar todas as actividades de cooperação desenvolvidas pelas diversas estruturas da Administração Pública portuguesa.

O compromisso assumido por Portugal de dedicar, em 2006, uma percentagem mínima de 0,33% do Rendimento Nacional Bruto à APD e uma conjuntura económica e financeira pouco favorável a uma mobilização financeira adicional, com origem no Orçamento de Estado, que o cumprimento deste objectivo implica, requeriam, com

efeito, a tomada de medidas que levassem a uma otimização de meios e recursos canalizados para a cooperação pela estruturas da Administração Pública portuguesa, o que se procurou obter através da implementação daquela iniciativa.

Criadas as condições básicas, coube ao IPAD desenvolver as medidas adequadas à concretização das novas orientações estratégicas, para que a ajuda passasse a ser mais eficaz e consentânea com as prementes e concretas necessidades dos países parceiros. Assim, no quadro da reforma assumiu relevância o desencadear de um novo ciclo de programação, o qual assentou em princípios basilares, como o de ter em conta as opções de desenvolvimento dos países beneficiários, a concentração da ajuda, a parceria e a coordenação e complementaridade de actuações, procurando evitar a dispersão e multiplicação de acções, obedecendo a uma lógica de maximização de recursos e capacidades. Nesta perspectiva, foram estabelecidos, com cada um dos principais parceiros, e para um período de três anos, novos quadros de referência da cooperação bilateral (Programas Indicativos de Cooperação), operacionalizados em Planos Anuais de Cooperação (PAC).

3.2. Organização e Estruturas

Cabe ao Governo, através do **Ministro dos Negócios Estrangeiros**, a definição e a condução da política de cooperação para o desenvolvimento. A execução dessa política segue um modelo descentralizado no qual participam quase todos os departamentos públicos, autónomos ou não, órgãos de soberania, empresas do Estado e entidades privadas.

A definição e o desenvolvimento da política de cooperação é feita em articulação com a **Assembleia da República**, seja em Plenário, seja no quadro da Comissão dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas. É nesta Comissão, onde se encontram representados os Partidos com assento parlamentar, que se desenvolvem os debates políticos sobre esta temática, os quais têm lugar com periodicidade regular com a presença do Membro do Governo que tutela a Cooperação, que aí presta as informações e esclarecimentos sobre o desenvolvimento dessa política. Sendo a política de Cooperação uma componente do Programa do Governo, cabe ao Plenário da Assembleia a sua aprovação, no quadro mais genérico da aprovação daquele Programa.

Também o Programa Orçamental “Cooperação Portuguesa no Estrangeiro” é anualmente submetido à consideração da Assembleia da República aquando da apreciação e aprovação do Orçamento de Estado.

O **Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)** é a instituição que tem a seu cargo a supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento. Inserido no Ministério dos Negócios Estrangeiros, ao IPAD compete propor à tutela as indicações relevantes para a definição da política de cooperação para o desenvolvimento e zelar pelo cumprimento das linhas de orientação superiormente definidas, enquadrando os programas e projectos nessas mesmas orientações.

Concretamente, cabe ao IPAD: i) fazer a programação da cooperação e da ajuda pública ao desenvolvimento, bem como o seu planeamento financeiro; ii) financiar programas e projectos da sua iniciativa; iii) emitir parecer prévio vinculativo e promover a execução dos programas propostos por outras entidades; iv) proceder à avaliação dos resultados dos programas; v) assegurar a articulação com instituições de âmbito nacional, nomeadamente de natureza não-governamental e apoiar a sua participação em programas; vi) promover e apoiar a cooperação intermunicipal; vii) assegurar a participação portuguesa nas actividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação; e viii) prestar apoio técnico à Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). Ao IPAD compete ainda assegurar a representação e a participação do Estado português nas actividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a APD.

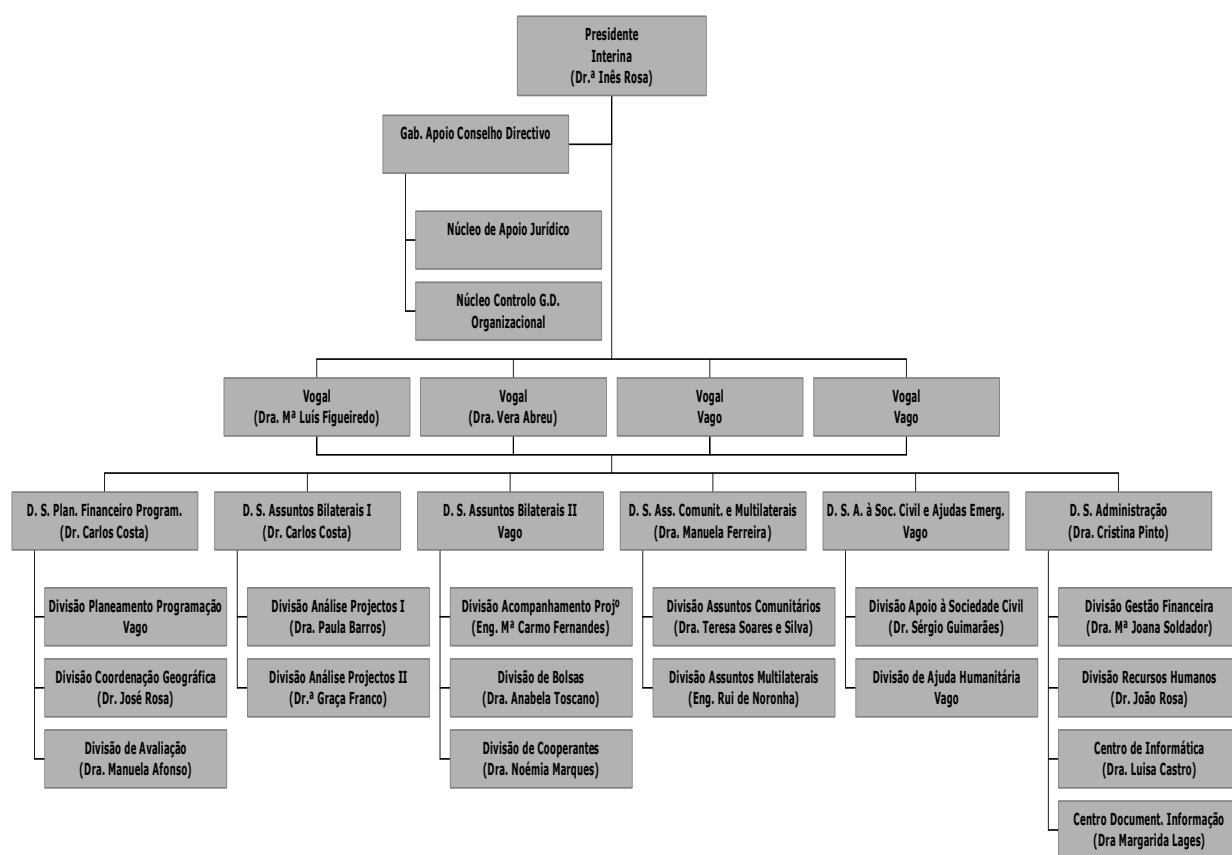
A organização, as funções e as competências dos Serviços do IPAD são definidas por Despacho do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

O IPAD integra 6 Direcções de Serviços, 16 Divisões e o Gabinete de Apoio ao Conselho Directivo. O organograma (figura 1) expressa a actual estrutura do IPAD, seus órgãos e serviços.

No desempenho das suas funções de coordenador do sistema de cooperação, o IPAD conta com o contributo do **Secretariado Executivo da CIC**, órgão técnico que reúne com uma periodicidade regular e que permite um melhor acompanhamento do

planeamento e da execução descentralizada da política de cooperação. Este Secretariado é composto por representantes das estruturas ministeriais portuguesas e é dirigido pelo Presidente do IPAD que assim dispõe de um instrumento útil para o desempenho das suas funções de coordenação, tanto no plano da programação e do planeamento da cooperação como no acompanhamento sistemático da sua execução.

Figura 1
Organograma do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento



Para a prossecução das atribuições do IPAD nos países beneficiários, existe junto das Representações Diplomáticas portuguesas naqueles países **Pessoal Especializado no exterior** a exercer funções na área da cooperação. A este pessoal especializado incumbe, no país ou organização onde esteja colocado, coordenar e acompanhar a execução dos programas e projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, articular as actividades da Cooperação Portuguesa com as autoridades locais, bem como com as organizações de cooperação aí presentes e colaborar com as

entidades portuguesas que executem projectos de cooperação e de APD, nomeadamente ONGD. Este pessoal desempenha um papel importante no ultrapassar das dificuldades sentidas localmente na implementação e execução de uma política coordenada de cooperação, permitindo melhorar e tornar mais eficazes os canais de informação e os métodos de trabalho e assegurar um novo dinamismo na coordenação operacional das acções nos diferentes sectores ligados à Cooperação Portuguesa. As Embaixadas portuguesas nos principais países parceiros estão dotadas de pessoal especializado na área da cooperação, estando em curso uma política de reforço destas competências através de novas contratações.

No Ministério dos Negócios Estrangeiros, para além do IPAD, salienta-se ainda a acção do **Instituto Camões** centrada na difusão da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro, acção que não se integra exclusivamente na política da cooperação, mas que com ela tem contactos significativos, quando estão em causa os países aos quais esta se dirige. Com efeito, a língua é um elemento fundamental para o sucesso da Cooperação Portuguesa em quase todas as suas formas, pelo que todos os contributos para a sua difusão, nomeadamente nos PALOP, são veículo potenciador da ajuda ao desenvolvimento.

3.3. Programação, Financiamento e Gestão

A execução da política de cooperação assenta em dois tipos de documentos básicos, os **Programas Indicativos de Cooperação**, negociados com cada país parceiro, e o **Programa Orçamental “Cooperação Portuguesa no Estrangeiro” (P5)**, instrumentos que definem o quadro programático em que a Cooperação Portuguesa se desenvolve.

Portugal tem vindo a alicerçar a sua cooperação bilateral para o desenvolvimento no planeamento e nos compromissos plurianuais, estabelecendo com os países parceiros **Programas Indicativos de Cooperação (PIC)** pelo período de três anos. Estes Programas identificam as modalidades de apoio que melhor se adequam à situação específica de cada um dos países, atentos os objectivos e prioridades de desenvolvimento expressos nos respectivos documentos nacionais de orientação estratégica em termos de redução da pobreza, as grandes orientações internacionais

sobre a ajuda pública ao desenvolvimento e as capacidades/disponibilidades e mais valias da Cooperação Portuguesa.

O processo da definição da programação bilateral desenvolve-se no terreno em conformidade com as necessidades definidas pelo país parceiro e de acordo com as suas opções e tem em conta o posicionamento das agências bilaterais e multilaterais em presença em cada um deles, de modo a evitarem-se eventuais sobreposições, procurando-se uma complementaridade de actuações. Em todos os PIC, sectores como a educação, a saúde e, de uma forma transversal, a valorização dos recursos humanos e a capacitação institucional, aparecem como áreas prioritárias, tendo presente o objectivo prioritário de contribuir para a redução da pobreza. Estão em curso programas indicativos de cooperação com todos os PALOP, os quais se têm vindo a materializar através de **Planos Anuais de Cooperação (PAC)**.

Como já referido, Portugal associou-se ao compromisso internacional de aumentar o esforço, em termos da sua APD, para 0,33% do RNB, até 2006, aspecto que exigirá uma acrescida disponibilidade de meios financeiros a afectar à política de cooperação. Sendo a ajuda portuguesa financiada essencialmente por dinheiro público oriundo do Orçamento de Estado, perante uma conjuntura económica pouco favorável à mobilização de recursos financeiros adicionais, procurou-se melhorar os mecanismos de planeamento financeiro e de orçamentação através de um melhor aproveitamento dos recursos técnicos e financeiros das estruturas da Administração Pública.

Com este objectivo foi criado em 2004 o **Programa Orçamental “Cooperação Portuguesa no Estrangeiro”**, o qual tem por finalidade congregar e orçamentar todas as actividades de cooperação que em cada ano resultem da execução dos PIC, de outros programas de cooperação que se assumam com outros países e da cooperação multilateral, e identificar as fontes de financiamento que garantam a sua execução. Pretende-se que este documento de programação, que presentemente é de periodicidade anual, confira maior coerência e transparência à cooperação e APD portuguesa, instrumento que se espera venha a ter um carácter plurianual, por forma a assegurar também a adequada previsibilidade da ajuda.

Em 2004, a dotação do **Programa** corrigida² ascendeu a 279.809.534€, abrangendo dois grandes domínios da Cooperação: a “Cooperação para o Desenvolvimento”; e a “Outra Cooperação Internacional”. A Medida “Cooperação para o Desenvolvimento” teve uma dotação corrigida de 262.180.661€, que correspondeu a 93,7% do orçamento global do Programa. Para as duas medidas foram identificados objectivos, aos quais foram associados indicadores e metas que possibilitassem fazer a avaliação do Programa.

Em termos de despesa de ajuda pública ao desenvolvimento, o Programa Orçamental correspondeu, no primeiro ano de execução, a cerca de 68,8% da APD, com excepção das operações ligadas à dívida, o que denota a necessidade de um trabalho de aprofundamento junto das instituições portuguesas para que façam uma identificação exaustiva das actividades de cooperação e a respectiva inscrição orçamental. O IPAD detém o primeiro lugar, contribuindo com cerca de 39,3% do total do Programa, seguindo-se-lhe o Ministério das Finanças com 36,1% (inclui essencialmente contribuições para as instituições multilaterais de desenvolvimento, excluindo as operações ligadas à dívida).

Na função de coordenador do P5, o IPAD procurou, no quadro da preparação do de 2005, desenvolver uma articulação com os parceiros institucionais, de modo a que este reflectisse não só o aproveitamento de sinergias por parte do conjunto das instituições e agentes da Administração Pública que prosseguem a ajuda pública ao desenvolvimento mas, também, as orientações estratégicas e as prioridades da Cooperação Portuguesa. Também no acompanhamento da sua execução, esta articulação tem sido essencial de forma a assegurar a efectiva concretização das acções. Foi, assim, desenvolvido todo um trabalho de sensibilização e esclarecimento junto das estruturas sectoriais, nomeadamente através das reuniões do Secretariado Permanente da CIC que permitiu que se procurasse corrigir algumas debilidades detectadas no primeiro ano de vigência do Programa. O Secretariado tem sido, com efeito, um instrumento fundamental no quadro da programação e gestão da APD.

No âmbito dos mecanismos internos de programação, planeamento e gestão da APD, foi determinante para o IPAD a **Base de Dados da Cooperação**, instrumento fundamental

² Equivale à dotação consolidada do Programa mais os saldos transitados e várias alterações orçamentais.

para a centralização, coordenação e gestão da informação sobre actividades de cooperação, promovida por órgãos do Estado e outras entidades de natureza pública ou privada, e para o cumprimento de algumas actividades do Instituto, nomeadamente a elaboração do cálculo do esforço financeiro global da APD e a produção de estudos e relatórios nacionais e internacionais sobre a matéria. A Base de Dados tem sido objecto de melhorias ao nível das suas funcionalidades e da informação recolhida.

O IPAD melhorou, ainda, os seus mecanismos de gestão financeira, procurando atribuir maior racionalidade e eficiência ao sistema interno, o que se traduziu num conjunto de medidas concretizadas, designadamente: reformulação dos centros de custo da contabilidade, com o objectivo de aumentar o grau de fiabilidade da informação financeira; implementação do cabimento electrónico, de modo a aumentar o controlo interno, diminuir os erros e tornar mais célere o processo de pedido e execução do cabimento orçamental; e estabelecimento de normas e/ou instruções de trabalho que permitam estabelecer prazos de execução e compromissos com o cliente interno e externo. Foi, por outro lado, desenvolvido todo um programa de formação nas áreas do Plano Oficial de Contas Português, Contabilidade Analítica, Minimal, Smart Docs e regime jurídico de aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras públicas.

É de salientar, ainda, que foram dados alguns passos no sentido de descentralizar a tomada de decisão no âmbito da gestão da ajuda, a fim de reforçar a flexibilidade e a capacidade de resposta no contexto local, com a atribuição às representações da Cooperação Portuguesa, junto das nossas Embaixadas, de um *plafond* anual para financiamento de mini-acções de APD.

4. Caracterização da APD Portuguesa

A eficácia da ajuda é uma preocupação central da Cooperação Portuguesa, determinando a concentração das intervenções, tanto do ponto de vista geográfico como sectorial, dando prioridade aos sectores da educação, da saúde, do governo e sociedade civil e dos serviços sociais, aos quais acrescenta uma actuação transversal na formação e no apoio à capacidade administrativa do país beneficiário. Para levar à prática este objectivo central, Portugal define as estratégias de intervenção em colaboração com as autoridades dos países parceiros, tendo presentes as suas necessidades específicas e as

prioridades por si estabelecidas e tendo por referência as Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza ou documentos similares.

4.1. Princípios Chave

- **Coordenação**

Na Conferência de Monterrey, sobre o Financiamento do Desenvolvimento, e no subsequente Primeiro Fórum de Alto Nível sobre Harmonização, os doadores acordaram articular melhor as suas políticas e harmonizar e racionalizar os seus procedimentos, de forma a tornar mais eficaz a ajuda pública ao desenvolvimento e, assim, melhor se alcançarem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, com o derradeiro objectivo de erradicar a pobreza de todo o mundo, em especial nos países menos desenvolvidos.

Há hoje um reconhecimento de que uma maior eficácia da ajuda pode ser conseguida através de uma maior coordenação de políticas e de uma complementaridade entre programas bilaterais e multilaterais. A coordenação pressupõe actividades várias como a troca de informação, reuniões formais e informais, especialização dos doadores, harmonização de procedimentos, maior complementaridade entre políticas, esquemas de centralização de recursos e implementação dos programas de forma conjunta.

No contexto europeu, a UE tem encorajado a partilha de informação de forma a permitir um conhecimento generalizado das actividades planeadas e dos instrumentos utilizados. Essa partilha é traduzida em reuniões regulares entre representantes dos Estados-Membros, onde Portugal se encontra representado, e da Comissão Europeia. Assiste-se, também, a uma preocupação crescente em manter as partes informadas sobre políticas, avaliações, missões, estudos e informações várias sobre as actividades em curso ou planeadas. Procura-se, assim, evitar duplicações e permitir uma complementaridade nas intervenções.

Também ao nível do CAD/OCDE, Portugal tem participado em reuniões regulares promovidas pela *Task Team* sobre Harmonização e Alinhamento. Estes encontros

representam, também, um fórum de partilha de informação sobre as práticas utilizadas, dificuldades encontradas e novas abordagens ao desenvolvimento.

Para além da coordenação desenvolvida ao nível dos *fora* internacionais, Portugal participa em processos de coordenação, nos países parceiros, através das suas representações no terreno. O apoio orçamental a Moçambique (1,5 MUSD/ano no período de 2004-2006) representa um exemplo da integração de Portugal num processo coordenado de auxílio ao país. Esta participação no Grupo de Apoio Macro-financeiro possibilita, ainda, um maior diálogo com as autoridades moçambicanas e um estreito acompanhamento da execução do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta. A participação de Portugal no TFET – *Trust Fund for East Timor* (de que Portugal é um dos principais financiadores ao comprometer-se com 50 MUSD), fundo multilateral administrado pela AID, no valor global de 176 MUSD, que visa apoiar a reconstrução e o desenvolvimento de Timor-Leste, é outro exemplo de uma intervenção coordenada entre doadores, na sequência dos compromissos assumidos na Conferência de Tóquio.

No quadro da complementaridade de actuações, referimos ainda intervenções na área da saúde, em Timor-Leste, onde a actuação portuguesa tende a direccionar-se para a assessoria jurídica, capacitação e formação, por forma a estar inserida numa estratégia de complementaridade com a actuação de outros parceiros, nomeadamente da Comissão Europeia e em S. Tomé e Príncipe onde, em parceria com os Estados Unidos da América, desenvolvemos um projecto no âmbito do controlo da malária.

A programação bilateral da Cooperação Portuguesa tem ainda como pressuposto que a coordenação e a harmonização só são eficazes se os países parceiros assumirem a liderança na coordenação da assistência ao seu desenvolvimento. Neste contexto, a programação é feita, como já referido, com base nas Estratégias de Redução da Pobreza ou em documentos similares dos parceiros, atentas as prioridades e necessidades aí definidas, de modo a garantir a complementaridade de esforços.

Ao nível da coordenação interna, procurou-se, através de uma política de diálogo, sensibilizar os diversos intervenientes na área da cooperação para as vantagens de ser assegurada uma coordenação efectiva entre todos os sectores. Neste contexto, coube ao Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação um papel chave, enquanto

fórum de concertação e de afirmação da coordenação do IPAD no quadro do desenvolvimento e da execução da Política de Cooperação Portuguesa. Neste âmbito foram efectuadas reuniões, nomeadamente para análise e discussão das propostas dos Programas Indicativos de Cooperação, para preparação do Programa Orçamental de Cooperação e acompanhamento da sua execução. Reuniões temáticas nos sectores prioritários da Cooperação Portuguesa, como a educação e a saúde, foram também concretizadas. Foi igualmente no âmbito daquele *fórum* que se procedeu à sensibilização das estruturas públicas portuguesas sobre a reforma institucional levada a cabo, tendo sido realizada, logo que o IPAD foi criado, uma reunião com o objectivo de apresentar a nova estrutura.

Ao nível do próprio IPAD, desenvolveu-se um esforço no sentido da Coordenação das áreas geográficas se manter informada e actualizada sobre os países beneficiários, relativamente à sua situação política, económica e social e intervenção dos principais doadores. Neste particular revestiu-se de grande importância uma acrescida articulação com os representantes da Cooperação Portuguesa junta das Embaixadas nos países parceiros, tendo-se adoptado uma metodologia de quadrimestralmente serem enviados ao IPAD relatórios contendo um ponto de situação sobre o país, o desenvolvimento da cooperação bilateral e sobre as intervenções dos principais doadores, bilaterais ou multilaterais. Neste âmbito, mostrou-se de grande utilidade a realização de uma reunião de coordenação com os responsáveis pelos Serviços de Cooperação junto das nossas Embaixadas, promovida pelo IPAD em Lisboa, e que serviu para uma ampla troca de informações, esclarecimentos e sugestões, visando uma melhor articulação, maior circulação de informação e eficácia acrescida no acompanhamento dos programas no terreno. Face aos resultados obtidos, esta será uma iniciativa a repetir no futuro.

- **Harmonização e Alinhamento**

A Harmonização e o Alinhamento assumiram um lugar de destaque na agenda internacional desde a Conferência de Monterrey, nomeadamente através da realização do Iº Fórum de Alto Nível sobre Harmonização (Roma, 24 e 25 de Fevereiro de 2003). Os doadores concordaram em aumentar a eficácia da ajuda e em respeitar plenamente a apropriação pelos países parceiros das respectivas programações, em articular melhor as suas políticas e em harmonizar e racionalizar os seus procedimentos. Nesse

entendimento, todos os doadores indicaram que o alinhamento pelos procedimentos, políticas e sistemas próprios dos países parceiros seria o meio de reduzir os custos de transacção do encaminhamento da ajuda, reforçando a sua eficácia.

Portugal tem participado nos trabalhos do CAD nesse contexto. Adoptou a Declaração de Roma sobre Harmonização e Alinhamento, a qual traduz um conjunto de compromissos no sentido de uma maior eficácia da ajuda, bem como o documento do CAD “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery” (documento de Boas Práticas). Tem ainda assegurado uma participação regular nos trabalhos da Task Team sobre Harmonização e Alinhamento (CAD/OCDE).

A fim de implementar os compromissos assumidos em Roma, Portugal elaborou um “Plano Interno” inicial sobre Harmonização que previa um conjunto de tarefas de sensibilização e de disseminação das Boas Práticas do CAD, das quais se destaca:

- A elaboração de um documento-síntese sobre Harmonização (com tradução para português da Declaração de Roma e resumo do documento das Boas Práticas);
- A realização de um *workshop* sobre Harmonização;
- A distribuição (e conseqüente análise) de questionários relativos ao tema, pelas estruturas do IPAD e Embaixadas.

Estas actividades desenvolveram-se em 2004, o que permitiu, com os resultados obtidos, iniciar a preparação do “**Plano de Acção para a Harmonização e Alinhamento**”, identificando três planos nos quais os esforços de harmonização e alinhamento devem ser desenvolvidos: entre doador e parceiro; entre agências doadoras; e no sistema do doador.

Com vista à sua disseminação, o Plano adoptado no início de 2005 foi difundido pelos vários intervenientes da Cooperação Portuguesa, traduzido para inglês e apresentado no IIº HLF, em Paris. O IPAD criou, ainda, uma área específica no seu *site* dedicada às questões de Harmonização e Alinhamento, onde o Plano de Acção, a Declaração de Roma e documentos relacionados estão disponíveis.

No contexto da União Europeia, Portugal participou nas reuniões do Grupo Ad-hoc sobre Harmonização, que elaborou um Relatório relativo à implementação dos Compromissos de Barcelona e de Monterrey e da Declaração de Roma. Este Relatório foi apresentado ao Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas (CAGRE) a 22-23 de Novembro de 2004, com o objectivo da adopção, pelo Conselho, de um Plano de Acção da UE para a Coordenação e Harmonização. Por sua vez, este Plano de Acção foi apresentado ao IIº Fórum de Alto Nível (HLF) sobre Harmonização e Alinhamento para a Eficácia da Ajuda (Paris, 28 Fevereiro-02 de Março, 2005).

Os compromissos assumidos no IIº HLF ficaram traduzidos na Declaração de Paris que define um quadro de relacionamento entre doadores e parceiros e onde são claras as responsabilidades de cada uma das partes. Ficaram identificados 12 indicadores que estabelecem metas até 2010, cujos progressos irão ser internacionalmente monitorizados e avaliados. No IIº HLF foi ainda aprovado um exercício piloto, em Estados frágeis³, do qual se possam retirar conclusões sobre a abordagem mais eficaz em termos de cooperação com esse tipo de Estados.

Portugal manifestou particular interesse neste exercício piloto pelo facto de alguns dos seus principais beneficiários da ajuda serem classificados como Estados frágeis e, como tal, com dificuldades específicas que condicionam os progressos no terreno. Nesse sentido, ofereceu-se para ser o “facilitador” para a Guiné-Bissau, com vista a identificar, em articulação com outros doadores presentes no terreno, quais os “Princípios”, tendo em atenção as circunstâncias específicas do parceiro, aos quais deve ser dada prioridade com vista a obterem-se melhores resultados em termos de eficácia da ajuda.

Para além dos aspectos já focados, Portugal tem vindo a desenvolver esforços no sentido de que a Harmonização e o Alinhamento estejam presentes no âmbito da sua ajuda ao desenvolvimento. Com esse objectivo, a programação estratégica assenta nas estratégias de redução da pobreza dos nossos parceiros (e.g. Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste, ou o PARPA em Moçambique), ou enquadramentos similares, de modo a facilitar a apropriação e a liderança dos Governos parceiros. É também concebida de forma conjunta e numa base plurianual, de modo a permitir a

³³ O CAD caracteriza-os como países com ausência de compromisso político e/ou fraca capacidade para desenvolver e implementar políticas a favor dos pobres, afectados por conflitos violentos e/ou má governação.

previsibilidade dos fluxos de ajuda, facilitadores de uma melhor gestão por parte do Governo parceiro. Refira-se que os documentos de estratégia têm já uma estrutura que é basicamente a do Quadro Comum para os Documentos de Estratégia por País, da União Europeia, pressuposto essencial para uma Harmonização de procedimentos e práticas neste quadro comum de intervenção.

- **Coerência de Políticas**

A coerência é outro instrumento para promover a eficácia da ajuda. Com efeito, o aumento da coerência entre as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos parceiros internacionais e as suas outras políticas (comerciais, de investimento, etc.) que afectam os países beneficiários, é essencial para que os países em desenvolvimento possam reduzir a sua dependência relativamente à ajuda.

Nas diversas instâncias internacionais tem sido reafirmada a necessidade de dar passos significativos em matéria de coerência de políticas como um dos caminhos para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Para alcançar o objectivo de, até 2015, reduzir os níveis de pobreza para metade, é necessário não só um aumento do volume e da eficácia da ajuda como uma política de desenvolvimento mais virada para as questões do combate à pobreza, o que obriga a uma maior coerência entre políticas de ajuda e outras políticas que afectam os PED.

Este objectivo enfrenta, contudo, inúmeras dificuldades de concretização prática. Isto porque, não dispondo a política de desenvolvimento de um estatuto hierárquico preponderante relativamente a outras políticas, quer ao nível interno, quer ao nível comunitário, e havendo, por vezes, objectivos contraditórios entre as diversas políticas para os quais se têm de encontrar soluções de compromisso, o resultado nem sempre é favorável aos países em desenvolvimento. O papel dos responsáveis pela cooperação tem sido, assim, o de procurar sensibilizar os responsáveis por outros domínios políticos para os efeitos destas políticas sobre os países em desenvolvimento. É necessário, tanto quanto possível, evitar efeitos nocivos de outras políticas, conhecer o impacto de medidas tomadas nos diversos campos e actuar para tentar reduzir tais impactos negativos, dentro dos limites do possível.

Portugal reconhece esta realidade e a necessidade de se avançar na procura de maior coerência para aumentar a eficácia da ajuda, lutar contra a pobreza e atingir os ODM. Considera útil a existência de uma rede informal que deve continuar a funcionar no sentido da troca de informações e experiências entre os doadores.

Reconhecendo que a nível interno não têm sido discutidas, de forma suficiente, as questões de coerência entre políticas, o IPAD, através dos seus mecanismos de coordenação, da actividade do Secretariado Permanente da CIC e da sua participação na Comissão Interministerial para os Assuntos Comunitários, tem vindo a procurar fomentar o debate com as outras estruturas nacionais e sensibilizá-los para a necessidade de haver uma coerência entre as políticas sectoriais e a política para o desenvolvimento.

- **Desligamento da Ajuda**

É hoje genericamente entendido que a eficácia da ajuda pode ser aumentada se uma maior parcela for desligada, facilitando, dessa forma, o acesso e participação dos países beneficiários nos mercados globais.

A Declaração do Milénio, nomeadamente o Objectivo 8, evoca “o desenvolvimento de uma parceria global para o desenvolvimento”, que engloba o acesso aos mercados, a sustentabilidade da dívida, bem como os progressos a favor de um aumento da APD bilateral desligada (indicador 35). Este indicador foi também recentemente traduzido como um dos indicadores de progresso identificados na Declaração de Paris (indicador 8).

Portugal, estando vinculado ao cumprimento dos ODM, tem vindo a acompanhar, de forma regular, os trabalhos no âmbito do CAD/OCDE que culminaram na aprovação da “Recomendação para o Desligamento da Ajuda aos PMA”, na reunião de Alto Nível em 2001, tendo-se tornado operacional a 1 de Janeiro de 2002. A Recomendação representa um passo significativo no esforço dos doadores bilaterais para a melhoria da eficácia da ajuda.

De forma a efectivar o compromisso assumido, Portugal iniciou um conjunto de esforços no sentido de informar e sensibilizar os vários intervenientes na Cooperação Portuguesa. Promoveu-se a discussão do tema em órgãos próprios, nomeadamente na Comissão Interministerial de Cooperação (CIC), com o objectivo de melhor coordenar a implementação da Recomendação entre os vários Ministérios sectoriais, e desencadearam-se outros mecanismos de informação que garantissem um total esclarecimento do conteúdo e âmbito de aplicação da Recomendação. Foi difundida, nomeadamente, informação relativa à cobertura da Recomendação, patamares mínimos para desligamento e respectivas regras para notificação internacional das ofertas de ajuda desligada no *site* da OCDE sobre o desligamento (*Bulletin Board*).

A Cooperação Portuguesa é constituída sobretudo por acções de cooperação técnica e outras medidas de apoio macro-económico tais como o apoio ao défice orçamental, o perdão da dívida e outras acções relacionadas. As acções de cooperação técnica envolvem montantes pouco significativos e, na sua maioria, inferiores aos 700.000 DSE previstos para as actividades abrangidas pela Recomendação. Por esse motivo, até ao momento, apenas foi realizada uma notificação no *Bulletin Board* do Desligamento.

Algumas das operações com valores superiores, nomeadamente o apoio orçamental e o perdão da dívida, não estão sujeitas a notificação, uma vez que as primeiras respeitam a apoios não directamente relacionados com *procurement*, e as segundas, são desligadas por definição.

No que diz respeito à ajuda desligada, a adjudicação dos contratos é normalmente precedida de concurso público internacional, sempre que o montante o justifique.

Nos últimos anos os desembolsos de ajuda desligada têm aumentado, tendo registado em: 2001, 57,7%; 2002, 33,0%; 2003, 93,7%; 2004, 99,8%. O quadro 1 apresenta a ajuda bilateral desligada⁴ em percentagem da APD bilateral total.

⁴ Os dados apresentados no quadro relativamente à ajuda desligada correspondem aos desembolsos brutos e excluem a cooperação técnica e os custos administrativos. As acções relacionadas com a dívida são consideradas desligadas por definição.

Quadro 1

APD BILATERAL DESLIGADA*

	2001	2002	2003	2004
APD bilateral desligada (em % do total)	57,7	33,0	93,7	99,8

Fonte: OCDE

Para 2004, fonte IPAD

A ajuda ligada tem correspondido, essencialmente, ao financiamento de pequenos projectos. A identificação das acções a financiar através deste tipo de ajuda é decidida caso a caso, tendo em consideração as características de cada projecto.

De forma a garantir a competitividade na ajuda ligada e parcialmente desligada, em termos de qualidade e preço dos bens e serviços a fornecer, a adjudicação dos respectivos contratos é normalmente precedida de um concurso limitado a fornecedores nacionais e do país beneficiário ou da consulta a mais de um fornecedor, consoante a especificidade do projecto e o montante envolvido.

• Avaliação

No último exame do CAD, em 2001, a Avaliação foi considerada uma das áreas mais críticas do nosso sistema de cooperação e, como tal, a necessitar urgentemente de implementação como um sistema independente. No mesmo exame, foram identificados os principais aspectos a ter em conta na nova abordagem, de acordo com os *Princípios do CAD para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento*: a) uma política de avaliação; b) um processo imparcial e independente; c) linhas e normas de orientação; d) plano global de avaliação; e) mecanismos de transparência; f) processos de feedback; g) disseminação sistemática; e, h) parcerias com os receptores e outros doadores, por forma a constituir um sistema de avaliação e acompanhamento centrado na redução da pobreza e nas outras áreas transversais mais relevantes. Neste exame foi, ainda, referida a importância do papel de coordenação que o então ICP deveria ter para avaliar, de forma independente, as actividades de toda a Administração envolvida na cooperação.

Desde o último exame do CAD, a Avaliação da Cooperação Portuguesa sofreu avanços e retrocessos, não só em termos do seu enquadramento institucional, como também da

sua actividade. Este percurso sinuoso foi o reflexo, não só da evolução sofrida pelo IPAD, mas igualmente de factores conjunturais, nomeadamente sobre o entendimento do que é a Avaliação e qual o seu papel.

Desde 2001, o organismo central da Cooperação Portuguesa de cooperação passou por duas alterações orgânicas, sendo a de 2003 (que criou o IPAD) a que conferiu à Avaliação uma maior autonomia institucional, na medida em que deixou de estar integrada numa Direcção de Serviços e passou a depender directamente do Presidente do Instituto. A esta autonomia acabou por não corresponder, no entanto, uma maior operacionalidade, dado que a Unidade esteve largos meses sem responsável imediato. Em Setembro de 2004, com a redistribuição de competências ao nível dos serviços do IPAD podemos dizer que se deu um retrocesso formal, dado que a Avaliação voltou a estar integrada numa Direcção de Serviços.

Apesar deste retrocesso aparente, a Avaliação ganhou um novo dinamismo. Foi nomeada uma chefia de divisão e retomado o documento de “Estratégia da Avaliação e Plano de Avaliações a Médio Prazo”, cuja elaboração fora iniciada em 2003, tendo sido, finalmente, aprovado no início de 2005.

As avaliações realizadas neste período fizeram ressaltar uma debilidade, aliás comum a outras agências, que é a dificuldade em encontrar consultores com experiência e capacidade legal para realizar as avaliações. Com efeito, embora a avaliação de políticas públicas seja uma matéria em que existem competências e experiência consideráveis, na área específica da avaliação da cooperação para o desenvolvimento elas são ainda escassas, em parte por inexistência de formação específica nesta área.

Desde 2001 foram realizadas as seguintes avaliações externas, cujos sumários executivos se encontram no site do IPAD:

- Intervenção da ONGD CIC-Portugal em Cabo Verde, em projectos no sector da saúde;
- Cooperação no sector da saúde em Moçambique, na década de 90;
- Cooperação Portugal – Cabo Verde, no domínio do Ensino Superior.

Estão em curso as seguintes avaliações:

- Centro Experimental de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo;
- Política de Bolsas do IPAD;
- Avaliação da Eficácia Interna da Cooperação Portuguesa;
- Avaliação da Cooperação na área das Estatísticas;
- Avaliação do Protocolo de colaboração entre o IPAD, o ECDPM e o IEEI (1996-2005) (avaliação interna).

Importa ainda referir que Portugal acompanha duas avaliações conjuntas: a avaliação dos três C, no âmbito da UE, na qual Portugal é membro do *Steering Group*, e a avaliação do Apoio ao Orçamento Geral (GBS), no âmbito da Rede de Avaliação do CAD. Ainda no âmbito desta Rede, o IPAD participa, por via electrónica, nos trabalhos de quatro grupos – Avaliação das Agências Multilaterais, Padrões de Qualidade para Avaliações do Desenvolvimento, Gestão do Conhecimento e Inventário de Avaliações.

Uma das preocupações do IPAD é a de criar uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa. Nesse sentido, para além dos mecanismos inerentes ao processo de qualquer avaliação, a formação de competências em matéria de avaliação, numa primeira fase internas, e posteriormente dos restantes actores da Cooperação Portuguesa, é também uma preocupação. Nesse sentido, dois técnicos do IPAD frequentaram o “core course” IPDET, do Banco Mundial, em 2001, tendo posteriormente ministrado sessões internas de formação. Foram igualmente realizadas acções de formação sobre a Estratégia da Avaliação e sobre a Avaliação da Cooperação Portuguesa e a Avaliação na UE para técnicos e chefias do IPAD.

Outra preocupação é a da produção e actualização da informação sobre conceitos e metodologias de avaliação, ferramenta indispensável para uso interno e, igualmente, no diálogo com os avaliadores externos e com os nossos parceiros ao nível nacional e internacional. Para esse efeito, tem sido desenvolvido algum trabalho, disponível no site do IPAD, nomeadamente:

- A tradução do Glossário do CAD da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados;
- A elaboração do Glossário da Cooperação e de uma lista de Acrónimos;
- A tradução do Sumário Executivo das Directrizes do CAD para a Redução da Pobreza;

- Uma versão preliminar do Guia de Avaliação, a qual tem sido distribuída aos avaliadores seleccionados. Trata-se de uma ferramenta metodológica que se reputa como uma contribuição fundamental para se alcançar o objectivo de ter boas avaliações, e a sua conclusão constitui preocupação prioritária.

4.2. Instrumentos

Portugal concretiza a sua APD sobretudo através da cooperação técnica e de acções de alívio da dívida. Outras formas, embora não tão preponderantes, merecem ainda destaque como seja o apoio directo ao Orçamento de alguns países parceiros (Timor-Leste e Moçambique) e a ajuda de emergência e de reconstrução.

- **Cooperação Técnica**

A cooperação técnica (CT) assume-se, desde sempre, como a parcela mais importante no tipo de ajuda fornecida a nível bilateral, facilitada pelos laços históricos e culturais e pela matriz institucional e jurídica comum a Portugal e aos países parceiros. O seu peso na APD bilateral é sempre superior a 50%, assinalando uma tendência crescente desde 2001 e situando-se, em termos médios, nos 67%.

A CT adopta várias formas, nomeadamente a formação de professores, o envio de cooperantes, a concessão de bolsas (não só em Portugal mas também internas – no país parceiro), a assistência técnica para capacitação das administrações dos países parceiros, etc.

São muitos os actores da Cooperação Portuguesa que desenvolvem actividades de CT nas suas áreas específicas de actuação, em parcerias com os seus congéneres. Esta cooperação é particularmente importante para o reforço das capacidades institucionais. Por exemplo, o Ministério da Justiça desenvolve actividades de CT com os 5 PALOP no âmbito da produção de leis, de manuais, etc., que enformam a base legal dos sistemas judiciais desses países.

As bolsas e os cooperantes são duas modalidades particularmente importantes no quadro do IPAD.

O IPAD deu uma especial atenção à política de bolsas para a frequência de cursos superiores, mestrados e doutoramentos, introduzindo algumas alterações que se afiguravam convenientes, nomeadamente orientando-as cada vez mais no sentido da respectiva atribuição coincidir com as áreas consideradas fundamentais para o cumprimento das metas de desenvolvimento sustentado delineadas pelos respectivos países, tendo sempre em consideração a formação local que se encontra já a ser ministrada e, na maior parte dos casos, também apoiada pela Cooperação Portuguesa.

Paralelamente, reforçou-se o programa de bolsas internas, programa esse que visa permitir a formação no próprio país de origem de estudantes das regiões interiores com fracos recursos financeiros mas que detenham capacidades intelectuais, evitando o desenraizamento precoce dos mesmos e dando-lhes possibilidade de prosseguirem estudos superiores. Este Programa que já se encontrava em execução em Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe, foi em 2003 alargado a Angola e a Timor-Leste.

Em matéria de cooperantes, o maior número destes agentes centra-se no sector da Educação, os quais são seleccionados com a colaboração do Ministério da Educação. O ano de 2004 foi marcado pela publicação da Lei 13/2004 de 14 de Abril, legislação que veio revogar os Decretos Leis nº 363/85 e nº 10/2000, quadros normativos que eram enquadradores da actuação dos agentes da cooperação. A nova legislação veio adequar à actual realidade a relação do Agente com o Estado Português e harmonizar, num único estatuto, os várias regimes existentes para contratação de agentes para os PALOP e Timor-Leste. Este novo diploma veio ainda possibilitar o alargamento do estatuto a executores de acções de Ajuda Humanitária, bem como aos voluntários abrangidos pelo regime previsto na Lei nº 71/98, de 3 de Novembro, que exerçam a sua actividade no âmbito de acções de cooperação.

• **Reorganização e perdão da dívida**

A política geral de Portugal no tratamento da dívida tem consistido na realização de operações de reestruturação no quadro do Clube de Paris ou, bilateralmente, em condições ditadas em função do nível de rendimento e endividamento dos países devedores. Para os países pobres altamente endividados (HIPC), Portugal tem

considerado, para além dos reescalamentos em condições altamente favoráveis, apoios adicionais à redução da dívida, tais como esquemas de conversão em investimento ou em ajuda, salvaguardadas as implicações de ordem orçamental e monetária nos países devedores. Para além disso, tem ainda considerado o perdão da dívida (para além dos padrões mínimos estabelecidos no Clube de Paris) e a concessão de apoios para pagamento da dívida multilateral.

De entre os dois esquemas de conversão mencionados, Portugal tem utilizado preferencialmente a aplicação da dívida em investimento, face à multiplicidade dos seus efeitos, os quais, não se esgotando na redução do *gap* da balança de pagamentos, têm um reflexo directo no desenvolvimento económico do país, através do reforço do seu sector privado.

No período entre 2001 e 2004, é de destacar a concretização de uma nova reestruturação da dívida de São Tomé e Príncipe em termos altamente concessionais, a qual envolveu um montante na ordem dos 6 MUSD (2001). No decurso do ano 2004, é de realçar a reestruturação concessional da dívida de Angola, no montante de 698 MUSD. Para 2005 está prevista a concretização do acordo que permitirá o cancelamento da totalidade da dívida de Moçambique.

É de salientar, também em 2004, a continuidade do acordo de cooperação monetária e cambial com Cabo Verde, o qual contempla a concessão de uma facilidade de crédito anual até ao montante de 45 M€, destinada ao financiamento de importações e ao pagamento da dívida externa, a ser utilizada em situações de quebra nas reservas externas, funcionando assim como uma garantia complementar da convertibilidade da moeda cabo-verdiana.

- **Apoio ao Orçamento**

Portugal começou a utilizar este novo instrumento de ajuda em 2002, ao comprometer-se (na Reunião de Parceiros para o Desenvolvimento realizada em Maio, em Dili) a disponibilizar 9 MUSD para o Programa de Apoio Transitório (PAT) que se destinou a apoiar o orçamento e a balança de pagamentos de Timor-Leste durante os anos fiscais

2002/03, 2003/04 e 2004/05, contando para tanto com uma dotação global de 90 MUSD.

Também com Moçambique Portugal utiliza este instrumento de ajuda, desde 2004. A 6 de Abril desse ano, Portugal foi um dos 15 subscritores (os designados Parceiros para o Apoio Programático – PAP) de um Memorando de Entendimento, tendo-se comprometido a contribuir com 1,5 MUSD repartidos pelos 3 anos de vigência do Acordo (2004-2006).

- **Ajuda de Emergência e de Reconstrução**

Uma das tendências que se tem vindo a verificar nos últimos anos ao nível da cooperação é a grande pressão das solicitações de carácter humanitário e de emergência, como resposta a sucessivas crises após a ocorrência de desastres naturais ou catástrofes.

No plano bilateral, Portugal tem actuado através de intervenções directas junto dos países afectados, nomeadamente, por via de entrega de bens de subsistência, medicamentos, vacinas, roupas e abrigos, bem como, pelo apoio à prestação de cuidados médicos. A ajuda é ainda prestada através de programas e projectos ao nível da reabilitação de curto prazo e intervenções pós-emergência ou conflito, que facilitem o retorno à normalidade.

A ajuda é maioritariamente canalizada através de várias organizações da sociedade civil ou em colaboração com outros organismos públicos. Portugal canaliza ainda fundos para ajuda humanitária, de emergência e reconstrução por via de organizações não-governamentais internacionais e de organizações multilaterais, nos casos em que os fundos são canalizados para um país conhecido e especificado por Portugal, potenciando as suas vantagens, capacidades e competências de actuação no terreno.

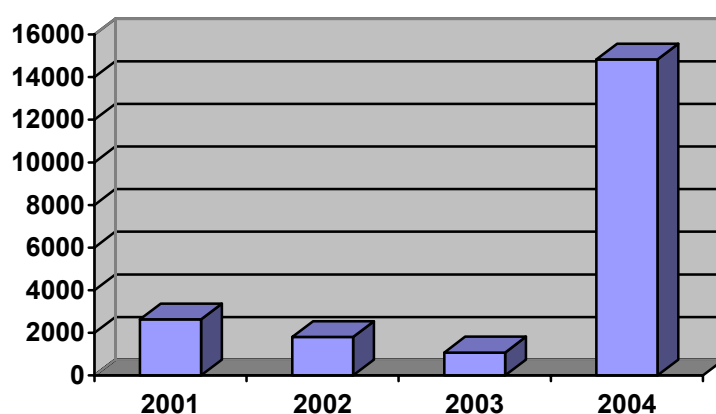
A intervenção bilateral portuguesa no plano da ajuda de emergência, tem-se mantido abaixo dos 2% da APD (média 2001-2004), uma média ultrapassada em 2004 sobretudo pelo apoio prestado ao **Iraque** (12 M€) ao nível da reconstrução do país: monitorização e assistência ao processo eleitoral; apoio às forças policiais locais na manutenção da segurança pública durante o período de reconstrução pós-conflito; apoio ao

desenvolvimento e funcionamento da administração governamental e a sua estabilização na região; e apoio à reabilitação das infra-estruturas nacionais. A ajuda fornecida ao Iraque incidu ainda no apoio aos refugiados, deslocados e migrantes, via ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) e AMI (Assistência Médica Internacional).

Ajuda de emergência tem vindo a ser prestada com regularidade a **Angola e Guiné-Bissau**, na sequência de conflitos armados e catástrofes naturais e a **Moçambique**, no seguimento das cheias que anualmente assolam o país. Em 2004, Portugal prestou ainda apoio a **Marrocos**, no auxílio às vítimas do terramoto que afectou a região de Al Hoceima (24 mil €), a **Cuba** (74 mil €), ao **Afeganistão** (600 mil €), ao **Sri Lanka** e à **Tailândia** na sequência do Tsunami de Dezembro de 2004 (102 mil €).

Em 2004 Portugal prestou ainda ajuda ao retorno voluntário de refugiados aos países de origem com segurança e dignidade, através dos serviços da Organização Internacional das Migrações em Lisboa, no âmbito do Programa Piloto de Retorno Voluntário (150 mil €). Portugal canalizou também ajuda para acolhimento aos requerentes de asilo, através da ONG - Conselho Português para os Refugiados (115 mil €).

Figura 2
Evolução da ajuda de emergência, em milhares de €



Fonte: IPAD

No quadro multilateral, a ajuda portuguesa tem sido efectuada pela contribuição financeira, ou em géneros, para as Agências das Nações Unidas ou via União Europeia. Portugal tem vindo a reforçar as suas contribuições de carácter multilateral, sem que, no entanto, se verifique um decréscimo da ajuda prestada através dos canais bilaterais acima referidos.

• **Cooperação Empresarial e Parcerias**

No início do período em análise a cooperação empresarial centrava-se em acções e programas de desenvolvimento do mercado, quer através de apoios directos à iniciativa privada, quer a agentes económicos do sector público, quer, ainda, mediante acções de apoio institucional viradas para a criação de ambientes propícios à promoção do investimento e ao desenvolvimento de parcerias, designadamente com o sector privado português.

Estas actividades eram apoiadas pela APAD. Com o seu desaparecimento, em 2003, deixou de haver um organismo que promova esta modalidade de cooperação. Contudo, Portugal reconhece a importância do Objectivo 8 dos ODM, e em particular do investimento directo nos países em desenvolvimento, como factor essencial para o crescimento e a modernização económica, ao propiciar a criação de emprego, a aquisição de *know-how* e a transferência de tecnologia, conferindo dinamismo e vitalidade ao tecido empresarial local.

Para colmatar o vazio entretanto criado na Cooperação Portuguesa nesta matéria, está em preparação a criação de uma instituição financeira de desenvolvimento que possa vir a integrar igualmente a rede congénere de European Development Finance Institutions (EDFI). A criação de uma EDFI portuguesa integra-se na criação e reestruturação de infra-estruturas de base, na modernização e estabilização dos mercados financeiros, no reforço e na diversificação de instrumentos financeiros a curto, médio e longo prazo, em particular no apoio às PME, cuja importância pode ser significativa para a estabilidade económica e social das economias menos avançadas.

Portugal utiliza ainda as vantagens inerentes às parcerias público privadas ao contribuir com 830 Mil € para o *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria*.

De forma a promover os laços comerciais, e o papel do desenvolvimento económico na erradicação da pobreza, foi criado o **Conselho Empresarial da CPLP**, em Julho de 2004. Este organismo visa promover a dinamização das relações entre empresas e entidades suas representantes no âmbito espacial da lusofonia. As actividades do Conselho Empresarial são orientadas no sentido de promover e incrementar o comércio e o investimento entre os oito Estados-Membros da CPLP e os países das regiões económicas onde cada um deles se insere, procurando ser um “ponto de encontro” para aquele efeito e um facilitador de contactos empresariais e políticos que permitam o desenvolvimento de parcerias.

4.3. Principais Actores

A Cooperação Portuguesa assenta num modelo descentralizado, no qual participam departamentos públicos, autónomos ou não, órgãos de soberania, empresas estatais e algumas entidades privadas bem como ONGD.

Decorre das características do modelo português de cooperação a existência de um grande número de intervenientes na realização de programas e acções de cooperação. Uma parte significativa está integrada na Administração Central e a sua acção é englobada na actividade geral dos respectivos departamentos. Para além destes, há um conjunto de importantes agentes, reais e potenciais, para prosseguirem objectivos comuns em matéria da ajuda ao desenvolvimento. Destaca-se o papel das ONGD, das autarquias locais, e das universidades e instituições científicas.

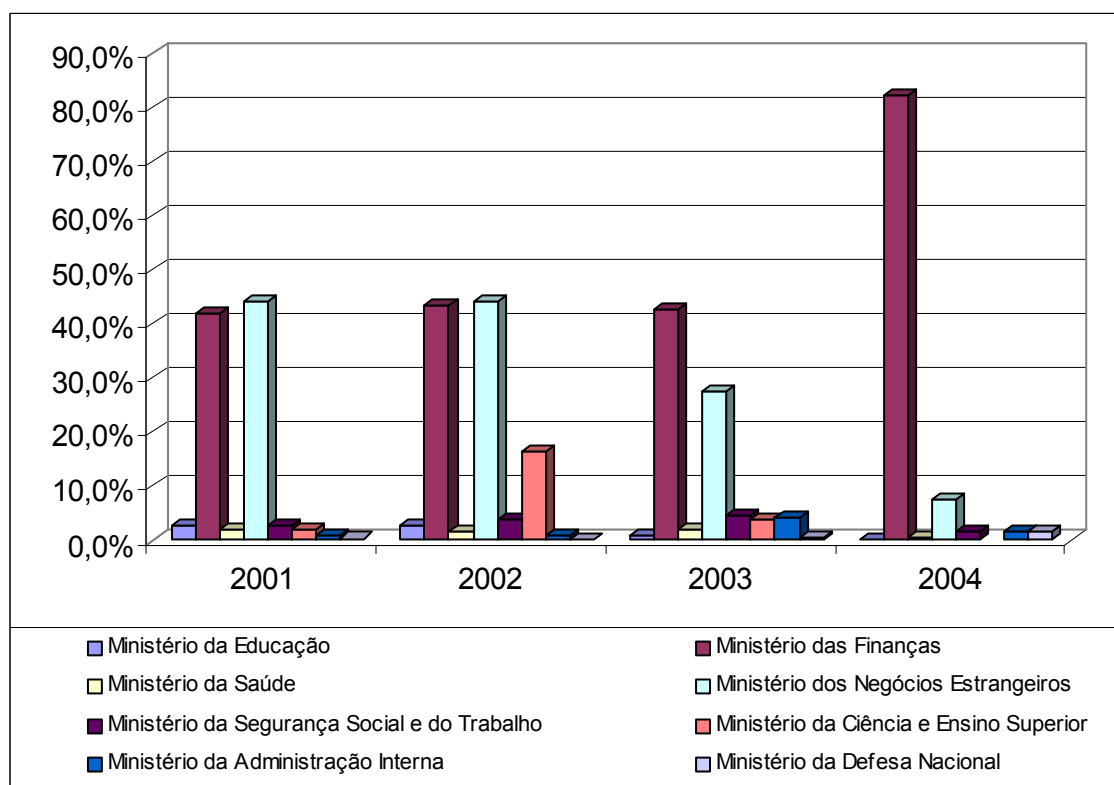
- **Organismos da Administração Central**

O IPAD é, a nível nacional, o órgão central de execução da política de cooperação, competindo-lhe o planeamento, financiamento, acompanhamento e avaliação dos resultados da cooperação desenvolvida.

O IPAD assume parte do financiamento destes esforços de cooperação mas não é a única entidade. O Ministério das Finanças, pelo apoio à estabilização Orçamental ou pela contribuição para os *Trust Funds* dos países parceiros, assume, igualmente, um papel preponderante como financiador das acções de cooperação levadas a cabo pelo país. De facto, no decorrer dos quatro anos em análise, cerca de 80% da APD

portuguesa foi financiada pelos Ministérios da Finanças e dos Negócios Estrangeiros (figura 3).

Figura 3
Principais Financiadores da APD Portuguesa



Apesar do peso substancial dos Ministérios *supra* referidos, no financiamento da APD portuguesa, não devemos descurar o papel importante de outros órgãos do Estado. São entidades cuja importância assenta essencialmente na especificidade das suas áreas de intervenção e não nas verbas por si afectas a esta rubrica. Insere-se nesta categoria a Cooperação entre as Universidades, entre os Hospitais ou entre as Forças de Segurança.

Podemos constatar que existe um conjunto de Ministérios que suportam valores da APD Portuguesa de forma consistente não apresentando oscilações de vulto. Exceptuamos o Ministério das Finanças, que em 2004 assume *per se* 82% do montante global APD. Esta situação prende-se pela excepcionalidade da reestruturação da dívida pública de Angola que se verificou nesse ano.

É também de referir o papel do Ministério da Defesa Nacional no âmbito das suas acções de cooperação que, pelas características a si inerentes, não podem ser contabilizadas, na sua plenitude, como ajuda pública ao desenvolvimento. O lugar de destaque que ocupa no ano de 2004 não consubstancia os valores APD reportados nos anos transactos. Esta realidade justifica-se pelos custos das operações de Paz levadas a cabo em Timor, Afeganistão, Costa do Marfim, Kosovo e Bósnia.

- **Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento**

Embora, em Portugal, a acção das organizações não-governamentais (ONGD) não seja muito intensa, é reconhecido o valor do seu contributo para o desenvolvimento humano em áreas muito estreitamente ligadas ao bem-estar das populações mais desfavorecidas.

Nesta linha, o IPAD encoraja a acção das ONGD portuguesas, associando-as à execução da política de cooperação em áreas de interesse comum, para as quais se tenha como garantida a qualidade do seu desempenho, proporcionando-lhes o co-financiamento adequado.

Em conformidade, tem vindo a ser atribuído às ONGD um papel cada vez mais importante na implementação dos programas e projectos de ajuda aos países em desenvolvimento.

A 20 de Junho de 2001 foi assinado, entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, um Protocolo de Cooperação que expressamente reconhece as *“ONGD, como parte da Sociedade Civil portuguesa, que desempenham um papel importante nas áreas da Cooperação para o Desenvolvimento, da Educação para o Desenvolvimento e da Ajuda Humanitária e surgem como elementos canalizadores de impulsos da e para a Sociedade Civil”*. Na sua Cláusula 4ª, o mesmo Protocolo determina que o MNE inscreva *“todos os anos uma dotação específica para os programas e projectos a desenvolver pelas ONGD e pela Plataforma Portuguesa das ONGD, de acordo com as políticas e estratégias previamente definidas”*.

Neste contexto, foi elaborado um conjunto de Regras de Co-financiamento a Projectos que têm como objectivo tornar claros e criteriosos os processos de candidatura,

apresentação, apreciação e apoio financeiro aos projectos de Cooperação para o Desenvolvimento da responsabilidade das ONGD.

Estas regras foram elaboradas tendo em conta as boas práticas definidas no âmbito do CAD/OCDE para o apoio a projectos de ONGD e os princípios definidos no quadro da Comissão Europeia, não só no que se refere à metodologia de apresentação de projectos de ONGD, como também aos procedimentos a adoptar na sua análise, em particular na aferição da relação custo/benefício e custo/eficácia. Visa-se, assim, fortalecer a confiança e as boas práticas entre o Estado e as ONGD, contribuindo para que as acções sejam mais eficazes no prosseguimento de objectivos reconhecidos como comuns.

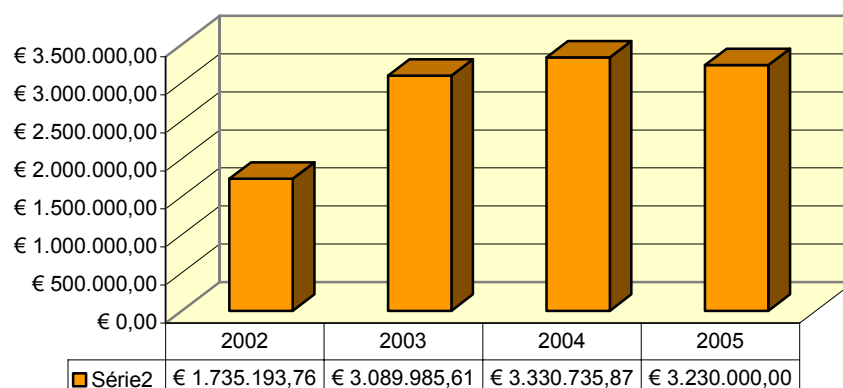
Das regras de co-financiamento a Projectos constam quatro documentos, a saber: “Critérios de Elegibilidade”; “Normas para a Execução do Processo de Co-financiamento”; “Directrizes para a Apresentação de Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento”; e “Contrato-tipo”.

Tendo em conta a inovação deste procedimento, foi acordado entre o IPAD e a Plataforma Portuguesa das ONGD que estas Regras de Co-financiamento a Projectos sejam sujeitas a uma revisão crítica anual, durante os três primeiros anos. Deste modo, foram recentemente introduzidas alterações no enquadramento normativo, tendo sido definido que esta linha de candidatura passaria, em 2005, a ter uma periodicidade anual em vez de semestral. O Modelo de Orçamento sofreu igualmente algumas alterações, tendo em vista assegurar um acompanhamento mais eficaz dos projectos aprovados.

Os co-financiamentos atribuídos aos projectos destas Organizações têm sido consideravelmente reforçados, verificando-se que o orçamento afecto em 2005 representa um crescimento na ordem dos 86%, em relação aos co-financiamentos aprovados em 2002 (figura 4).

Figura 4

EVOLUÇÃO DO CO-FINANCIAMENTO (2002-2005)



- **Municípios**

Reconhecendo o papel dos Municípios na dinamização da cooperação, em especial no apoio à organização do poder local por parte dos países em desenvolvimento que, no âmbito de processos de geminação ou protocolos pontuais, têm desenvolvido acções de cooperação com os países lusófonos, a Cooperação Portuguesa tem vindo a apoiar programas anuais de cooperação a serem desenvolvidos pelas autarquias portuguesas. Estes apoios têm como enquadramento protocolos de cooperação assinados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), onde são especificados os domínios assumidos, áreas prioritárias de intervenção e formas de apoio. De 1999 até 2002 a gestão desta cooperação foi assumida por uma estrutura autónoma, directamente dependente do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, sendo o financiamento assumido pela ex-APAD. Em 2002 aquela estrutura foi extinta, passando a matéria a ser gerida pelo IPAD.

Os domínios de intervenção seleccionados são os seguintes:

- **Educação e Formação de Quadros**

Apoio a acções que visem a realização de cursos de formação, seminários e sessões de informação técnica, no sentido de promover a formação e o aperfeiçoamento profissional de quadros da Administração Local dos países beneficiários.

- Infra-estruturas, Saneamento Básico, Urbanismo e Ambiente

Elaboração de projectos e execução de infra-estruturas cujo objectivo seja a melhoria da qualidade de vida e bem-estar das populações, bem como o apoio à formação de técnicos desses países, a realizar no país beneficiário, que permita uma melhor qualificação dos meios humanos e respectivos serviços.

- Cultura e Património Histórico

Recuperação e conservação do património histórico/arquitectónico nos países de língua portuguesa.

- Apoio em Materiais e Equipamentos

Apoio ao envio de materiais e/ou equipamentos que estejam directamente relacionados com os domínios referidos ou funcionem como suporte e complemento à concretização de projectos em curso.

Os compromissos financeiros assumidos com este tipo de cooperação ascenderam, em 2001, a 1.765.360 € e, em 2002, a 1.289.600 €. As dificuldades financeiras que a maioria dos municípios portugueses começou entretanto a enfrentar, levaram a que não fosse assegurada integralmente por eles a componente remanescente do financiamento, pelo que a execução deste Programa foi relativamente baixa. Em resultado deste facto, associado à reestruturação da Cooperação ocorrida em 2003, não foi definido para este ano novo programa, tendo sido prosseguidas apenas as acções que já estavam em curso.

Procurando dinamizar esta vertente da cooperação foi preparado em 2004 um novo quadro de referência, que veio a ser formalizado no início de 2005 com a ANPM, mantendo os domínios de intervenção mas estabelecendo regras precisas quanto à apresentação de candidaturas e selecção de projectos. De igual modo foi identificada uma percentagem de apoio a ser suportada pelo IPAD, que não poderá exceder os 65%.

• Universidades e Instituições Científicas

Outro actor a referir na Cooperação Portuguesa são as **instituições de ensino superior**, que cooperam nas suas áreas específicas de actuação com congéneres dos países

parceiros, com o objectivo de apoio à criação e/ou consolidação do ensino superior nestes países.

A cooperação universitária é regida por Acordos de Cooperação Científica e Técnica, por Convénios e Memorandos assinados entre as Universidades portuguesas e as instituições suas congéneres nos países beneficiários, e também por Protocolos específicos relativos a Programas/Projectos concretos.

Os Programas/Projectos são variados, podendo identificar-se as seguintes vertentes:

► Acções de colaboração e parceria inter-universitária decorrentes do relacionamento institucional, envolvendo o apoio à leccionação e à preparação de teses de mestrado e/ou de doutoramento no âmbito de programas acordados entre instituições universitárias. Estas instituições desenvolvem actividades de cooperação quer com fundos próprios (parcela residual) quer, sobretudo, através de co-financiamentos de outras entidades, particularmente do IPAD, assumindo-se, neste caso, como gestoras dos projectos.

► Programas/Projectos em domínios identificados como prioritários no quadro dos Programas Indicativos de Cooperação, que beneficiam de um financiamento do IPAD, constituindo elementos centrais dos programas definidos. Estes Programas/Projectos têm tido concretização em áreas tais como a Medicina, o Direito, as Ciências Jurídico-Políticas, a Agronomia e Recursos Naturais, o Turismo (Ecoturismo, Gestão Turística e Animação Turística). Trata-se de cooperação técnica que envolve a leccionação directa e a formação em exercício de docentes locais, a avaliação e acompanhamento dos alunos, a elaboração de programas e de manuais, bem como a capacitação/reforço institucional através do desenvolvimento das competências pedagógicas e de gestão das instituições beneficiárias. Envolve ainda o reforço dos acervos bibliográficos e o apoio à edição de obras de referência e dos principais códigos jurídicos;

► Acções pontuais de tradução e de adaptação ao direito interno de normativas internacionais e/ou regionais.

São de destacar os projectos de cooperação universitária entre as Faculdades de Direito da Universidade de Coimbra e da Universidade Agostinho Neto, de Luanda, e as Faculdades de Direito da Universidade de Lisboa e da Universidade de Bissau e da Universidade Eduardo Mondlane, de Maputo.

Relativamente a Cabo Verde foi assinado, a 17 de Julho de 2003, um Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Cabo Verde nos Domínios do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia que prevê o desenvolvimento do Ensino Superior e Ciência em Cabo Verde, nomeadamente através da colaboração entre as instituições de ensino superior e de investigação de ambos os países, numa base de igualdade e benefício mútuo. As instituições portuguesas têm, neste quadro, contribuído para a criação e institucionalização do ensino superior. A título ilustrativo, integram-se neste grupo a Universidade de Aveiro, a Universidade de Coimbra, o Instituto Politécnico de Coimbra, o Instituto Superior de Economia e Gestão e o Instituto Superior Técnico.

É, igualmente, de referir que, na sequência de um Protocolo firmado entre o Conselho Nacional da Resistência Timorense e o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e a Fundação das Universidades Portuguesas (FUP), está em curso um Programa de Cooperação a nível universitário. Este Programa integra 2 projectos: a) o apoio e acompanhamento de bolseiros timorenses em Portugal; e b) a criação e administração de 5 cursos superiores em Timor-Leste. Desde o ano lectivo 2001/02 foram criados na Universidade Nacional de Timor-Leste, com o apoio de Portugal, os cursos superiores de Economia e Gestão de Empresas, Engenharia Electrotécnica, Engenharia Informática, Ciências Agrárias e Formação de Professores de Português.

No quadro do ensino superior existe um programa de bolsas gerido em articulação com as autoridades dos países beneficiários para a frequência em universidades portuguesas de cursos superiores em áreas prioritárias e para as quais a capacidade de resposta dos países beneficiários é inexistente ou diminuta.

A cooperação no quadro da **investigação científica** é regida por convenções gerais e também por alguns protocolos institucionais baseando-se num princípio de autonomia,

de igualdade e benefício mútuo. Normalmente trata-se de um domínio onde o financiamento é enquadrado por concursos e linhas específicas.

Realçam-se actores como o Instituto de Investigação Científica e Tropical, o Instituto de Higiene e Medicina Tropical, o Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, a Universidade de Aveiro e a Universidade dos Açores.

Tendo presente o impacto das grandes endemias na luta contra a pobreza, estão a ser promovidos, em articulação com departamentos científicos, programas de investigação na área do HIV/SIDA e da Malária que permitam identificar planos de prevenção e de controlo, sendo disso exemplo o Projecto de Controle da Malária em S. Tomé e Príncipe em articulação com o Centro de Malária e de Outras Doenças Tropicais.

Tendo presente o estágio de desenvolvimento do ensino universitário e da investigação científica nos países parceiros, os programas desenvolvidos apontam essencialmente para a modernização de instituições de ensino e para a constituição de um corpo de quadros especializados em áreas nucleares para promoção da Democracia e do Estado de Direito, sendo que no caso da investigação científica se parte da mais-valia da língua e da existência de estudos anteriores feitos por instituições portuguesas, nomeadamente relativos aos recursos naturais, para promover o seu aprofundamento e/ou actualização, com benefício directo dos países beneficiários que ficam na posse de documentos essenciais para o planeamento e investimento.

5. Volume e Distribuição da APD Portuguesa

5.1. Volume e Evolução

O rácio APD/RNB registou uma evolução positiva, sobretudo em 2002, ao atingir 0.27% (342,3 M€), representando uma variação de 14% face a 2001 (299,7 M€). Contudo, em 2003, o rácio APD/RNB sofreu uma quebra para os 0.22% (282,9 M€), representando uma taxa de crescimento da APD negativa (-17%) face ao ano anterior, em virtude de um período de apertado controlo do défice público e de consolidação orçamental, derivadas do cumprimento das regras comunitárias (da UE) do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Em 2004, o rácio APD/RNB atingiu os 0.63% (829,9 M€), tendo registado uma variação positiva de 193% face a 2002, em resultado de uma operação de reestruturação concessional da dívida de Angola.

Quadro 2

ESFORÇO FINANCEIRO GLOBAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA 2001/2004

(Milhões de Euros)

	APD/RNB *	APD	EVOLUÇÃO	OUTROS FLUXOS	FLUXOS	DONATIVOS	TOTAL	EVOLUÇÃO
	%		%	SECTOR PÚBLICO	PRIVADOS	DAS ONG		%
2001	0,25	299,75	2%	-1,18	1.677,98	5,47	1.982,04	-60%
2002	0,27	342,30	14%	-1,49	-158,91	n d	181,90	-91%
2003	0,22	282,87	-17%	-1,60	728,46	3,51	1.013,07	457%
2004	0,63	829,89	193%	-557,39	269,47	2,16	546,06	-46%

Fonte: IPAD

O esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa em 2002 situou-se nos 182 M€, registando um forte decréscimo relativamente a 2001. Este decréscimo deveu-se, sobretudo, à descida verificada nos **Fluxos Privados** por via da redução do investimento directo português nos países em desenvolvimento. Deveu-se, ainda, à capitalização de juros derivada do reescalonamento dos créditos não concessionais, reportados em **Outros Fluxos do Sector Público**, e que representaram um retorno de 1.49 M€. O ano de 2003 registou um aumento do esforço financeiro global da cooperação para os 1.013 M€ provocado, nomeadamente, pelo aumento do investimento directo português nos países em desenvolvimento.

Em 2004, o esforço financeiro global sofreu uma quebra de 46% face ao ano anterior, tendo-se situado nos 546 M€. Esta descida foi afectada não só pela quebra nos **Fluxos Privados** relativos ao investimento directo português nos PED mas, também, pela recepção de pagamentos extraordinários de **Outros Fluxos Oficiais**.

A APD Portuguesa caracteriza-se por um elevado grau de concessionalidade: 93% da ajuda foi cedida sob a forma de donativos, em 2001; 98%, em 2002; 99%, em 2003; e, 32%, em 2004. A quebra ocorrida em 2004 é, também aqui, determinada pelo peso na APD da operação de reestruturação da dívida angolana.

Quadro 3

AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO 2001/2004

	(Milhares de Euros *)							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
APD BILATERAL, TOTAL	204.695	100	197.443	100	161.494	100	702.446	100
ANGOLA	13.262	6,5	15.325	7,8	17.249	10,7	575.892	82,0
CABO VERDE	25.721	12,6	11.554	5,9	35.611	22,1	24.772	3,5
GUINÉ-BISSAU	14.928	7,3	7.051	3,6	7.304	4,5	9.767	1,4
MOÇAMBIQUE	38.251	18,7	25.367	12,8	16.920	10,5	19.516	2,8
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	15.664	7,7	13.806	7,0	9.856	6,1	10.299	1,5
PALOP **	16.747	8,2	15.193	7,7	4.280	2,7	4.047	0,6
TIMOR LESTE	64.708	31,6	80.485	40,8	37.781	23,4	20.568	2,9
OUTROS PAÍSES	15.414	7,5	28.662	14,5	32.492	20,1	37.585	5,4
APD MULTILATERAL, TOTAL	95.052	100	144.852	100	121.379	100	127.445	100
1. NAÇÕES UNIDAS	8.696	9,1	11.489	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5
1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	8.696	9,1	11.489	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5
2. COMISSÃO EUROPEIA	77.061	81,1	77.766	53,7	78.232	64,5	90.508	71,0
2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	63.222	66,5	64.642	44,6	60.966	50,2	63.708	50,0
2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	13.839	14,6	13.124	9,1	17.266	14,2	25.585	20,1
2.3. BEI - Banco Europeu de Investimento							1.215	1,0
3. FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	847	0,9	7.896	5,5	10.185	8,4	10.573	8,3
3.1. Grupo Banco Mundial	338	0,4	7.298	5,0	9.590	7,9	9.990	7,8
3.2. Organização Mundial do Comércio	509	0,5	598	0,4	595	0,5	583	0,5
4. BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	6.247	6,6	46.766	32,3	21.584	17,8	13.996	11,0
5. OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	2.201	2,3	935	0,6	4.239	3,5	4.097	3,2
das quais:								
GEF - Global Environment Facility	919	1,0	0	0,0	2.134	1,8	1.103	0,9
Protocolo de Montreal	801	0,8	355	0,2	1.130	0,9		
CPLP - Community of Portuguese Speaking Countries ****							724	0,6
APD TOTAL	299.747		342.295		282.873		829.891	
Para referência:								
% APD/PNB								
% APD/RNB***	0,25		0,27		0,22		0,63	

Fonte: IPAD. Última actualização 14 Julho 2005

* Valores obtidos por conversão de totais até 2000 inclusive.

** PALOP: Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

*** RNB: Rendimento Nacional Bruto (adoptado como indicador pelo CAD/OCDE em 2000, com revisão dos dados até 1995)

**** CPLP adicionada à lista das organizações multilaterais em Junho de 2005. Aprovada a inclusão no Grupo de Trabalho de Estatística do CAD, Paris, 1

5.2. APD Bilateral

A Cooperação Portuguesa canaliza a maior parte da sua ajuda externa bilateralmente, atingindo uma média de 67% do total da APD entre 2001 e 2004.

Até 1998, mais de 97% da APD bilateral era direccionada para cinco países com os mais baixos níveis de rendimento *per capita*, todos localizados na África Subsariana. Todavia, a ajuda desembolsada para Timor-Leste, desde 1999, alterou esta predominância e modificou o perfil de alocação de recursos até aí constante na ajuda portuguesa.

Portugal coloca as suas prioridades nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), e Timor-Leste, desde 1999, exactamente por serem países que sofrem de múltiplas carências, classificados por essa razão como Países Menos Avançados (PMA)

pelas Nações Unidas e por considerar que é nestes que a sua actuação dispõe de uma vantagem comparativa acrescida relativamente a outros parceiros. Timor-Leste passou desde então a ser o principal beneficiário da Cooperação Portuguesa absorvendo em média, no período 1999-2003, 31% da APD bilateral. Contudo, em 2004, Angola ocupou o lugar de principal beneficiário da APD bilateral portuguesa, em resultado da já referida operação de reestruturação concessional da sua dívida, no montante de 562 M€. Esta operação alterou o perfil do *ranking* dos principais países parceiros destinatários da APD portuguesa em 2004: Angola (82%), Outros Países (5,4%), Cabo Verde (3,5%), Timor-Leste (2,9%), Moçambique (2,8%), S. Tomé e Príncipe (1,5%), Guiné-Bissau (1,4%), PALOP (0,6%).

Quadro 4

EVOLUÇÃO DA APD BILATERAL POR PAÍSES BENEFICIÁRIOS 2001/2004

	(Milhares de Euros) *							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
APD BILATERAL, TOTAL	204.695	100	197.443	100	161.494	100	702.446	100
ANGOLA	13.262	6,48	15.325	7,76	17.249	10,68	575.892	81,98
CABO VERDE	25.721	12,57	11.554	5,85	35.611	22,05	24.772	3,53
GUINÉ-BISSAU	14.928	7,29	7.051	3,57	7.304	4,52	9.767	1,39
MOÇAMBIQUE	38.251	18,69	25.367	12,85	16.920	10,48	19.516	2,78
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	15.664	7,65	13.806	6,99	9.856	6,10	10.299	1,47
PALOP ***	16.747	8,18	15.193	7,69	4.280	2,65	4.047	0,58
TIMOR LESTE	64.708	31,61	80.485	40,76	37.781	23,39	20.568	2,93
OUTROS PAÍSES	15.414	7,53	28.662	14,52	32.492	20,12	37.585	5,35
<i>Para referência:</i>								
% APD/PNB								
% APD/RNB**	0,25		0,27		0,22		0,63	
APD TOTAL	299.747		342.295		282.873		829.891	

Fonte: IPAD

** RNB: *Rendimento Nacional Bruto* (adoptado como indicador pelo CAD/OCDE em 2000, com revisão dos dados até 1995)

*** PALOP: *Projectos conjuntos ou não discriminados por país.*

Em 2001 e 2002, Moçambique assumiu uma posição de liderança com uma média de 27% da APD que é ultrapassada, em 2003, por Cabo Verde que se posicionou como primeiro beneficiário da APD portuguesa com 35%. Esta quebra nos desembolsos efectuados para Moçambique deveu-se, nomeadamente, à não inclusão das negociações da dívida com Moçambique e à ausência de instrumento de enquadramento da Cooperação com este país em 2003. A posição de destaque ocupada por Cabo Verde em 2003 é ultrapassada em 2004, passando Angola a ocupar o lugar de principal

destinatário da ajuda, por via da já referida operação de reestruturação da dívida angolana no valor de 562 M€.

A África ao Sul do Saara continua assim a ser a zona de concentração geográfica da Cooperação Portuguesa, tendo como principais destinos os cinco PALOP, os quais registam um peso na ordem dos 99% no total da APD bilateral para África: 99,5% em 2001; 99,2% em 2002; 99,5% em 2003; e, 99,9% em 2004.

Quadro 5

APD Bilateral Portuguesa para África- 2001-2004

	2001		2002		2003		2004	
		%		%		%		%
DZA - Argélia	59.937	0,05	11.215	0,01	15.900	0,02	3.254	0,00
EGY - Egipto	2.540	0,00	252	0,00			2.000	0,00
EH - Saara Ocidental	205.910	0,16	125.608	0,12	125.318	0,12	105.835	0,02
MAR - Marrocos	283.442	0,22	607.767	0,59	60.473	0,06	235.700	0,04
QMD - Norte do Saara não especificado							70.000	0,01
TUN - Tunísia	17.693	0,01	76.672	0,07	18.590	0,02	50.688	0,01
Norte do Saara	569.522	0,45	821.514	0,80	220.281	0,22	467.477	0,07
AO - Angola	13.261.761	10,50	15.324.722	14,88	17.249.435	17,17	575.891.931	88,98
BJ - Berim			19.118	0,02	9.368	0,01	10.000	0,00
CD - República Dem. do Congo	912	0,00	4.991.526	4,85	2.122.924	2,11	139.449	0,02
CF - República Centro Africana	319.220	0,25						
CI - Camarões			4.725	0,00			3.250	0,00
CM - Costa do Marfim	36.500	0,03	87.051	0,08			76.540	0,01
CV - Cabo Verde	25.720.656	20,36	11.554.374	11,22	35.611.370	35,46	24.771.767	3,83
ET - Etiópia			2.279.194	2,21	729.546	0,73	3.460	0,00
GA - Gabão	56.991	0,05	77.327	0,08				
GQ - Guiné Equatorial							40.927	0,01
GW - Guiné-Bissau	14.928.471	11,82	7.050.557	6,84	7.304.150	7,27	9.766.622	1,51
KE - Quênia	1.806	0,00	4.518	0,00			130	0,00
LR - Libéria	1.985	0,00					67.445	0,01
MG - Madagáscar			50.127	0,05				
ML - Mali	14.774	0,01						
MR - Mauritânia	99.760	0,08	256.522	0,25				
MZ - Moçambique	38.251.442	30,28	25.367.370	24,62	16.919.767	16,85	19.516.283	3,02
NA - Namíbia	228.928	0,18	932.620	0,91	75.667	0,08	65.859	0,01
NE - Níger	363	0,00	3.000	0,00				
NG - Nigéria							3.500	0,00
PALOP*	16.746.935	13,25	15.193.433	14,75	4.280.158	4,26	4.046.846	0,63
QVE - Sul do Saara não Especificado							889.061	0,14
RW - Ruanda					871.121	0,87	428.899	0,07
SD - Sudão							260.000	0,04
SL - Serra Leoa			2.797.261	2,72	4.667.841	4,65		
SN - Senegal	155.869	0,12	234.373	0,23	3.107	0,00	45.525	0,01
ST - São Tomé e Príncipe	15.664.369	12,40	13.805.918	13,40	9.856.141	9,81	10.299.277	1,59
ZA - África do Sul	127.142	0,10	2.131.717	2,07	238.247	0,24	323.775	0,05
ZW - Zimbábue	158.043	0,13	30.357	0,03				
Sul do Saara	125.775.917	99,55	102.195.810	99,20	99.938.842	99,50	646.650.546	99,91
África não especificado					277.467	0,28	115.770	0,02
ÁFRICA TOTAL	126.345.439	100,00	103.017.324	100,00	100.436.590	100,00	647.233.793	100,00

* PALOP - Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

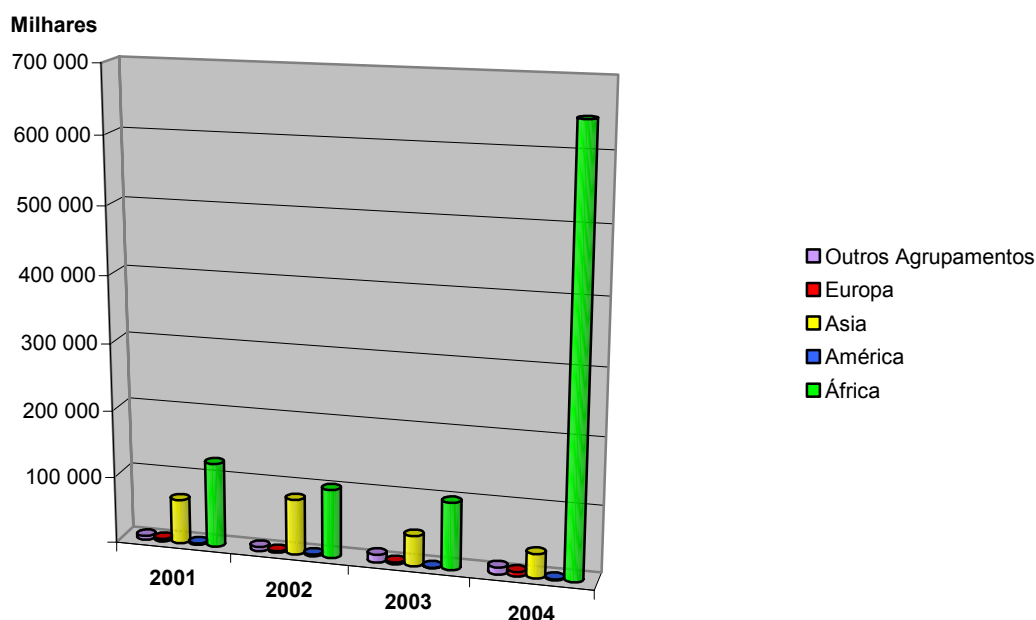
Fonte:IPAD

Em cumprimento da meta das Nações Unidas de dedicar 0,15% - 0,20% da APD para os PMA, o rácio da APD PMA/RNB chegou a situar-se nos 0,26% (1991-1992). A partir de 1999, essa percentagem sofreu um decréscimo para os 0,11% em 2001, 0,10% em

2002, 0,12% em 2003, justificado pelo facto de, àquela data, a APD destinada a Timor-Leste não ser estatisticamente considerada como ajuda aos PMA. De facto, Timor-Leste só viu a sua posição revista pelo ECOSOC em Dezembro de 2003, permitindo-lhe obter a partir daí a sua classificação como PMA. Até então a classificação de Timor tinha-se mantido associada à da Indonésia (Outros Países de Baixo Rendimento)⁵. Em 2004, o rácio PMA/RNB situou-se nos 0,51%, tendo permitido a Portugal ultrapassar o objectivo aprovado para aqueles países no âmbito do Programa de Acção de Bruxelas.

Figura 5

DISTRIBUIÇÃO APD BILATERAL POR BLOCOS REGIONAIS



No que se refere ao tipo de ajuda, verifica-se que o peso da cooperação técnica na APD tem-se situado nos: 64%, em 2001, 68%, em 2002; 78%, em 2003. Já em 2004, a cooperação técnica registou uma descida drástica para os 13% por via do peso de outros tipos de ajuda macro-económica relacionadas com as acções de alívio da dívida, como foi o caso da reestruturação da dívida angolana (quadro 6).

⁵ Não fora a classificação oficial tardia de Timor como PMA, o rácio APD PMA/RNB passaria para os 0.16%, em 2001, e para os 0.15%, em 2002.

Quadro 6

Distribuição da APD Bilateral por Principais Categorias de Ajuda

	Milhões de €							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
Cooperação Técnica	131,21	64,10	134,54	68,14	125,93	77,98	92,15	13,12
Ajuda Alimentar	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ajuda de Emergência	2,62	1,28	1,81	0,92	1,07	0,66	14,83	2,11
Apoio ao Orçamento	16,23	7,93	0,00	0,00	2,66	1,64	2,55	0,36
Ações Relacionadas com a Dívida	21,87	10,68	12,34	6,25	4,67	2,89	564,54	80,37
Outros da APD Bilateral	32,75	16,00	48,76	24,70	27,17	16,82	28,39	4,04
<i>Para referência:</i>								
APD Bilateral	204,69		197,44		161,49		702,45	

Fonte: IPAD

Actualizado em 12 Agosto de 2005

Em termos sectoriais, a ajuda bilateral centra-se nas infra-estruturas e serviços sociais, particularmente na Educação e Governo e Sociedade Civil.

Quadro 7

Distribuição Sectorial da APD Bilateral (2001-04)

(Milhares €)

Sectores	2001	2002	2003	2004
I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	114 934	151 477	121 099	91 415
EDUCAÇÃO	34 714	38 112	55 864	43 758
SAÚDE	8 070	8 437	7 120	7 716
POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/ SAÚDE REPRODUTIVA	32			227
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	1 271	334	126	1 743
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	51 808	80 351	41 778	20 963
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	19 041	24 242	16 210	17 009
II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	22 941	9 145	3 536	6 248
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	4 293	4 360	1 255	1 150
COMUNICAÇÕES	3 680	907	770	2 595
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	609	1 720	342	961
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	549	886	653	454
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	13 811	1 273	515	1 088
III - SECTORES DE PRODUÇÃO	8 152	7 235	3 501	3 498
AGRICULTURA	5 722	4 759	2 452	1 969
SILVICULTURA	41	52	125	141
PESCAS	112	3	15	8
INDÚSTRIA	240	142	32	188
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	214	329	350	181
CONSTRUÇÃO	1 262	1 146	314	787
COMÉRCIO	20	9	13	150
TURISMO	541	794	201	74
IV - MULTISECTORIAL / TRANSVERSAL	7 771	4 171	13 758	7 741
TOTAL SECTORIAL	153 799	172 027	141 895	108 902
V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS	16 234	46	2 655	2 539
VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	21 871	12 341	4 672	564 536
VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA	2 624	1 807	1 072	14 827
VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	7 316	7 417	8 829	8 273
XIX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	2 298	2 930	1 358	3 082
X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	553	876	1 013	287
TOTAL GERAL:	204 695	197 443	161 494	702 446

Fonte: IPAD. Última actualização 14 Julho 2005

5.2.1. Principais Parceiros Bilaterais

Como já foi referido, Portugal centra a sua ajuda nos seis países de língua portuguesa, atentos os laços históricos, linguísticos e culturais existentes.

A cooperação bilateral directa desenvolve-se no quadro de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) assinados entre Portugal e os países parceiros. Em 2003 e 2004 foram estabelecidos PIC com os seis principais países beneficiários da APD portuguesa. Os Programas Indicativos estabelecem o quadro estratégico da intervenção de Portugal no país, assente nas respectivas estratégias de desenvolvimento, em particular nas suas estratégias de redução de pobreza. Estabelecem os sectores prioritários de intervenção e as modalidades e instrumentos de cooperação que irão ser adoptados. Estes Programas têm um horizonte temporal de três anos e têm associado um *plafond* financeiro. A sua operacionalização é feita através de Planos Anuais de Cooperação (PAC).

➤ Angola

A cooperação entre Portugal e Angola tem-se desenvolvido, sobretudo, a partir de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) trienais, consubstanciados através de planos de operacionalização de projectos – os denominados Planos Anuais de Cooperação (PAC).

Portugal afectou ao PIC 2000-2002 um montante indicativo de 15 milhões de contos portugueses (cerca de 75 M€) para dotação de seis áreas prioritárias, a saber: valorização dos recursos humanos e culturais; promoção das condições sociais e de saúde; apoio ao desenvolvimento sócio-económico; apoio à consolidação das instituições; cooperação intermunicipal; e cooperação financeira e multilateral.

O ano de 2003 foi considerado um ano de excepção na cooperação com Angola, em virtude de a Cooperação Portuguesa se encontrar então em processo de reestruturação interna e, sobretudo, por a situação político-militar em Angola se ter, nesse ano, alterado radicalmente, com o povo angolano a alcançar finalmente a paz. Assim, reconhecendo ambos os países a necessidade de uma adequada preparação do PIC seguinte, foi acordado um Programa de Acção Intercalar dotado de 14,31 M€.

O PIC 2004-2006, em vigor, foi assinado em 27 de Outubro de 2003 e resulta da conjugação entre as estratégias de desenvolvimento nacional definidas pelo Governo angolano e as prioridades e recursos da Cooperação Portuguesa.

O envelope financeiro indicativo para os três anos de vigência deste PIC ascende a 42 M€, acrescido de um montante suplementar de 6 M€, porventura aplicável a bonificação de juros a linhas de crédito a abrir em favor de Angola, que lhe permitam financiar obras de infra-estruturas. Este PIC previu uma concentração de intervenções em áreas sectoriais prioritárias, como a promoção das condições de saúde e de educação, o reforço institucional, a formação/valorização de recursos humanos e a reinserção social e promoção de emprego.

A ajuda pública ao desenvolvimento para Angola totalizou, entre 2001-2004, 621.727.849 €. O ano de 2004 registou um crescimento de 3.239% face ao ano anterior, em resultado de uma operação de reestruturação concessional da dívida angolana, cujos efeitos se registaram num só ano, e posicionaram Angola como principal destino da Cooperação Portuguesa. Essa operação, no montante de 562 M€, fez-se reflectir no sector das Acções relacionadas com a Dívida, tendo representado 97,5% da APD bilateral para Angola em 2004.

Em segundo lugar, destaca-se o agrupamento Infra-estruturas e Serviços Sociais, com a Educação a registar, em termos médios entre 2001-2004, um peso de 32%. Não obstante, em termos absolutos, este sector registou uma quebra dos 10 M€ para os 6 M€, entre 2003 e 2004, provocada, nomeadamente, diminuição dos encargos com os estudantes do ensino superior ao abrigo do “Regime Especial de Acesso”⁶. Em seguida, as Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais com 20%, o Governo e Sociedade Civil com 9%, e a Saúde com 4%.

⁶ Permite a frequência de alunos dos países em desenvolvimento no ensino superior em Portugal, através de um sistema de quotas. Este regime permite ainda o acesso facilitado ao ensino superior, por intermédio de médias inferiores às exigidas aos alunos nacionais.

O terceiro agrupamento de destino da APD foi o das Infra-estruturas e Serviços Económicos com 3%, seguido dos Sectores de Produção com 2%, para o qual concorreram as intervenções na Agricultura, Silvicultura e Pescas com 1%.

Quadro 7

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - ANGOLA
2001 - 2004

Euros								
SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	11.668.160	87,98	12.356.630	80,63	15.320.249	88,82	9.815.913	1,70
110 EDUCAÇÃO	4.827.713	36,40	5.111.015	33,35	10.096.047	58,53	6.314.434	1,10
120 SAÚDE	749.796	5,65	1.047.354	6,83	257.736	1,49	133.910	0,02
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA								
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	32.375	0,24	10.004	0,07			178.479	0,03
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	2.022.793	15,25	1.717.384	11,21	1.809.871	10,49	655.288	0,11
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	4.035.483	30,43	4.470.873	29,17	3.156.595	18,30	2.533.802	0,44
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	564.230	4,25	1.082.532	7,06	414.284	2,40	1.323.523	0,23
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	58.655	0,44	135.514	0,88	1.898	0,01	3.122	0,00
220 COMUNICAÇÕES	37.500	0,28	119.114	0,78	36.199	0,21	318.685	0,06
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO			549.392	3,59	269.896	1,56	909.460	0,16
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	35.826	0,27	89.808	0,59	47.140	0,27	30.569	0,01
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	432.249	3,26	188.704	1,23	59.151	0,34	61.687	0,01
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	558.393	4,21	251.143	1,64	242.252	1,40	325.702	0,06
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS	259.958	1,96	170.864	1,11	140.891	0,82	97.633	0,02
311 AGRICULTURA	221.272	1,67	168.239	1,10	107.704	0,62	73.771	0,01
312 SILVICULTURA	15.352	0,12			33.187	0,19	23.862	0,00
313 PESCAS	23.334	0,18	2.625	0,02				
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	138.014	1,04	59.688	0,39	88.861	0,52	202.304	0,04
321 INDÚSTRIA	118.495	0,89	59.688	0,39			32.136	0,01
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	19.519	0,15			4.369	0,03		
323 CONSTRUÇÃO					84.492	0,49	170.168	0,03
330 COMÉRCIO E TURISMO	160.421	1,21	20.591	0,13	12.500	0,07	25.765	0,00
331 COMÉRCIO	19.945	0,15	9.000	0,06	12.500	0,07	25.765	0,00
332 TURISMO	140.476	1,06	11.591	0,08				
400 IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	71.845	0,54	219.278	1,43	660.847	3,83	882.186	0,15
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS								
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	69.233	0,52					561.708.319	97,54
700 VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA			497.876	3,25	188.836	1,09	826.631	0,14
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	11.452	0,09	32.351	0,21	107.391	0,62	100.768	0,02
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	318.448	2,40	855.546	5,58	167.555	0,97	908.889	0,16
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO			29.366	0,19	148.021	0,86		
TOTAL BILATERAL	13.261.761	100	15.324.722	100	17.249.435	100	575.891.931	100

Fonte: IPAD

➤ Cabo Verde

As relações de cooperação bilateral entre Portugal e Cabo Verde têm-se desenvolvido através de documentos de estratégia que definem os principais eixos de intervenção da cooperação com o país – Programas Indicativos de Cooperação (PIC) executados com base em Planos Anuais de Cooperação (PAC).

O PIC relativo ao triénio 2002-2004, dotado de um orçamento indicativo de 50 M€, identificou os seguintes eixos de concentração das intervenções: reforço da estabilidade macroeconómica, apoio à consolidação das instituições, valorização dos recursos humanos, desenvolvimento de infra-estruturas, alargamento da base produtiva e

melhoria da competitividade do sector empresarial cabo-verdiano e valorização da cultura e preservação do património histórico.

Pelo facto de a política de cooperação portuguesa ter conhecido alguma dispersão e multiplicação de pequenas acções de impacto e visibilidade reduzidos, a programação para o triénio seguinte teve a preocupação de maximizar recursos e capacidades, procurando para esse efeito uma maior concentração das suas intervenções e articulando-se com o estabelecido na Política de Desenvolvimento e Opções Estratégicas de Cabo Verde para 2001-2005.

Tendo em conta essas considerações, foi assinado o PIC 2005-2007, em 30 de Novembro de 2004, dotado de um montante indicativo de 55 M€ e tendo como eixos prioritários: a valorização de recursos humanos e capacitação técnica; o apoio à criação de infra-estruturas básicas, ordenamento do território e recuperação de património; o apoio à estabilidade macroeconómica; e acções complementares. A programação financeira estabelecida para o triénio foi a seguinte: 2005 – 14 M€; 2006 – 20 M€; 2007 – 21 M€. No que diz respeito ao eixo prioritário do apoio à estabilidade macroeconómica, prevê-se a continuidade do recurso a uma facilidade de crédito ao abrigo do Acordo de Cooperação Cambial, que poderá atingir, em cada ano, 44,9 M€.

A ajuda pública ao desenvolvimento de Cabo Verde totalizou, entre 2001-2004, 97.658.167 €. Porém, em 2004, a APD teve uma evolução negativa de -30% relativamente a 2003.

Em Cabo Verde a Educação continua a ocupar o lugar de principal sector de destino da APD, com uma média de 52% para o período 2001-2004. Não obstante, em termos absolutos, ter ocorrido uma quebra dos 29,7 M€ para os 18,9 M€, entre 2003 e 2004, em resultado de uma diminuição nos encargos com os estudantes do ensino superior ao abrigo do “Regime Especial de Acesso”.

As Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais têm ocupado a segunda posição nos principais sectores de destino com uma média de 14%, entre 2001-2004, logo seguida da Saúde com um peso de 7%. O agrupamento Infra-estruturas e Serviços Económicos registou um peso de 3%, para o mesmo período, e os Sectores de Produção 1%.

A descida da APD líquida para Cabo Verde, entre 2003 e 2004, foi também afectada pelos pagamentos feitos por Cabo Verde a Portugal em resultado de empréstimos anteriores, com reflexo nos sectores “Ajuda a Programas e Ajuda sob a Forma de Produtos” e “Acções Relacionadas com a Dívida”.

Quadro 8

Distribuição sectorial da APD Bilateral Portuguesa – Cabo Verde

Euros								
SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	6.702.996	26,06	9.070.050	78,50	34.764.061	97,62	25.995.844	104,94
EDUCAÇÃO	3.404.382	13,24	3.852.619	33,34	29.685.460	83,36	18.990.872	76,66
SAÚDE	967.916	3,76	1.368.934	11,85	2.208.751	6,20	1.816.154	7,33
POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA							85.010	0,34
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	56.195	0,22	9.976	0,09	10.000	0,03	1.008.000	4,07
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	141.987	0,55	356.030	3,08	638.130	1,79	1.527.653	6,17
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	2.132.516	8,29	3.482.491	30,14	2.221.720	6,24	2.568.155	10,37
II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	1.883.081	7,32	650.095	5,63	113.206	0,32	-77.529	-0,31
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	1.136.706	4,42	156.934	1,36	-196.832	-0,55	-205.770	-0,83
COMUNICAÇÕES	161.712	0,63	3.731	0,03	55.249	0,16	24.082	0,10
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	90.242	0,35	221.132	1,91	37.050	0,10		
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	109.065	0,42	125.124	1,08	102.372	0,29	104.159	0,42
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	385.356	1,50	143.174	1,24	115.367	0,32		
III - SECTORES DE PRODUÇÃO	359.876	1,40	290.471	2,51	346.113	0,97	188.925	0,76
AGRICULTURA, SILVICULTURA E PASCAS	177.010	0,69	148.044	1,28	73.671	0,21	15.245	0,06
AGRICULTURA	177.010	0,69	148.044	1,28	58.581	0,16	15.245	0,06
SILVICULTURA								
PASCAS					15.090	0,04		
INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	41.875	0,16	29.986	0,26	196.174	0,55	140.075	0,57
INDÚSTRIA	11.413	0,04					15.370	0,06
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	30.462	0,12	29.986	0,26	196.174	0,55	124.705	0,50
CONSTRUÇÃO								
COMÉRCIO E TURISMO	140.991	0,55	112.441	0,97	76.268	0,21	33.605	0,14
COMÉRCIO							11.303	0,05
TURISMO	140.991	0,55	112.441	0,97	76.268	0,21	22.302	0,09
IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	138.285	0,54	486.891	4,21	605.318	1,70	1.034.126	4,17
V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS	16.234.001	63,12					-1.120.000	-4,52
VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	290.081	1,13	806.666	6,98	-500.391	-1,41	-1.506.748	-6,08
VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA							5.000	0,02
VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	5.621	0,02	25.991	0,22	153.747	0,43	118.403	0,48
IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	67.686	0,26	76.335	0,66	4.000	0,01	112.624	0,45
X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	39.029	0,15	147.875	1,28	125.316	0,35	21.122	0,09
TOTAL BILATERAL	25.720.656	100	11.554.374	100	35.611.370	100	24.771.767	100

Fonte: IPAD

➤ Guiné-Bissau

O primeiro Programa Indicativo de Cooperação de Portugal com a Guiné-Bissau reporta a 2000-2002, tendo-se centrado na Educação, Saúde, Apoio Institucional, Protecção e promoção do Emprego, Cultura Juventude e Desporto, Apoio à actividade empresarial, Agricultura, Pescas e Ambiente, Comércio e Turismo, Intermunicipal, Ajuda Humanitária, Transporte e Comunicações e totalizou 8.060.000.000 €.

Apesar da instabilidade político-social que a Rep. da Guiné-Bissau tem vivido nos últimos anos, Portugal tem garantido a continuidade do apoio a projectos, nomeadamente no domínio da Educação, Saúde e Agricultura. O **Programa de Intervenção a Curto Prazo**, elaborado em 2003, facilitou essa continuidade e permitiu, inclusive, uma mobilização de esforços que se traduziu, em 2004, num crescimento de 34% relativamente ao ano anterior.

A 20 de Dezembro de 2004, em Lisboa, os dois países assinaram o Programa Indicativo de Cooperação para o período 2005-2007 e o Programa Anual de Cooperação para 2005. Este novo PIC envolve um envelope financeiro indicativo de 42.406.625,79 € para o triénio, engloba 3 eixos de concentração: Educação; Saúde; Capacitação Institucional; e 4 programas complementares de apoio: Agricultura; Património; Desenvolvimento Sócio-comunitário; Comunicação Social. A programação financeira prevista neste PIC para o triénio é a seguinte: 2005 – 8.406.625,79 €; 2006 – 17.000.000,00 €; 2007 – 17.000.000,00 €.

Portugal definiu a sua estratégia de intervenção articulando as suas competências e mais valias com as prioridades definidas pela Guiné-Bissau, de acordo com o Documento Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), visando contribuir para a redução da pobreza e para a estabilidade político-militar no país. O DENARP contém uma estratégia de acção do Governo guineense para o período 2005-07.

A APD líquida destinada à Guiné-Bissau ascendeu, entre 2001-2004, a 39.049.800 €. Os principais sectores de destino, em média, no período 2001-2004, foram: a Educação, com 33%; a Saúde, com 21%; e o Governo e Sociedade Civil, com 7%.

O agrupamento Infra-estruturas e Serviços Económicos registaram um peso de 9%, para o mesmo período, e os Sectores de Produção 4%, para os quais as intervenções na Agricultura, Silvicultura e Pescas contribuíram com 3%.

A ajuda de emergência destaca-se com um peso de 3% no programa bilateral de ajuda, em resposta a apelos de emergência lançados pelo Governo guineense.

Quadro 9

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - GUINÉ BISSAU
2001 - 2004

									Euros
SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	6.274.750	42,03	5.890.509	83,55	5.715.834	78,25	7.067.461	72,36	
110 EDUCAÇÃO	3.050.985	20,44	2.877.019	40,81	2.732.212	37,41	3.212.892	32,90	
120 SAÚDE	2.264.891	15,17	1.785.943	25,33	1.515.817	20,75	2.215.297	22,68	
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA							35.905	0,37	
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	19.592	0,13	12.571	0,18			52.370	0,54	
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	50.063	0,34	163.751	2,32	1.347.181	18,44	704.432	7,21	
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	889.219	5,96	1.051.225	14,91	120.624	1,65	846.565	8,67	
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	4.036.633	27,04	137.140	1,95	148.490	2,03	385.425	3,95	
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	24.756	0,17	2.961	0,04	13.287	0,18	2.500	0,03	
220 COMUNICAÇÕES	233.675	1,57			92.205	1,26	357.295	3,66	
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO									
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	777	0,01							
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	3.777.425	25,30	134.179	1,90	42.998	0,59	25.630	0,26	
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	121.124	0,81	355.357	5,04	301.938	4,13	414.130	4,24	
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PISCAS	118.076	0,79	353.204	5,01	301.938	4,13	352.130	3,61	
311 AGRICULTURA	118.076	0,79	353.204	5,01	301.938	4,13	344.054	3,52	
312 SILVICULTURA									
313 PISCAS							8.076	0,08	
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	62.000	0,63	
321 INDÚSTRIA							62.000	0,63	
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)									
323 CONSTRUÇÃO									
330 COMÉRCIO E TURISMO	3.048	0,02	2.153	0,03	0	0,00	0	0,00	
331 COMÉRCIO									
332 TURISMO	3.048	0,02	2.153	0,03					
400 IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	256.069	1,72	265.838	3,77	449.590	6,16	475.603	4,87	
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS									
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	4.105.620	27,50							
700 VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA			9.151	0,13	133.808	1,83	718.547	7,36	
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	2.524	0,02	7.667	0,11	554.490	7,59	198.102	2,03	
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	129.556	0,87	384.895	5,46			507.354	5,19	
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	2.195	0,01							
TOTAL BILATERAL	14.928.471	100	7.050.557	100	7.304.150	100	9.766.622	100	

Fonte: IPAD

➤ Moçambique

Em Março de 1999, foi assinado o PIC - Programa Indicativo de Cooperação 1999-2001, o primeiro documento subscrito entre os dois países à luz das novas orientações então definidas para a Cooperação Portuguesa, que teve uma execução total de 123,3 M€, excedendo os previstos 79 M€, o que traduziu o esforço português na ajuda de emergência por ocasião das cheias de 1999 e 2000 que assolaram este país.

No período entre 2002 e 2003 não foi possível assinar um novo programa indicativo e consequentemente os programas anuais de cooperação. Em Março de 2004 foi assinado o PIC 2004-2006 que envolveu um envelope financeiro indicativo de 42 M€ para o triénio, priorizando como principais eixos, entre outros, a Educação, a Saúde, a Agricultura, a Boa Governação e o Desenvolvimento Sócio-Comunitário, para além da Cooperação Técnico-Militar como programa complementar de apoio.

Portugal definiu uma estratégia de cooperação através da articulação das suas competências e das mais valias existentes com as prioridades definidas por Moçambique, no sentido de contribuir para a redução da pobreza e para o seu desenvolvimento económico e social. A este propósito, refira-se que está em curso naquele país, desde 2001 e até 2005, um Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), estratégia de acção do Governo moçambicano, que Portugal tem procurado acompanhar como doador. As relações entre Portugal e Moçambique têm-se pautado pelo objectivo principal de contribuir para a redução da pobreza absoluta, de acordo com os sectores prioritários identificados no PARPA.

Ainda no âmbito bilateral, refira-se que Portugal é um dos 17 PAP - Parceiros do Apoio Programático - (ex. G.16 + Banco Mundial, com raízes no Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-financeiro ao Governo de Moçambique, iniciado em 2000) que por Acordo governamental, assinado em Fevereiro de 2004, contribui anualmente com 1,5 MUSD, por um período de três anos, para um total de 178,29 MUSD, dos quais 77,7 MUSD (43,58%) são assumidos pela Comissão Europeia, o maior doador de Moçambique. Esta Parceria de apoio directo ao OGE, obriga-se a uma criteriosa implementação das acções descritas e calendarizadas num Memorando Conjunto assinado em Abril de 2004. O objectivo global é dar uma contribuição decisiva para a *redução da pobreza* em todas as suas dimensões e contribuir para a melhoria da gestão das finanças públicas, considerada uma prioridade extrema pela comunidade doadora.

Foram ainda adoptados procedimentos de reforço do acompanhamento das acções no terreno, seja através de missões sectoriais, seja no quadro de encontros entre as estruturas coordenadoras dos dois países, o que permite uma mais atempada identificação de eventuais constrangimentos e introdução das adequadas correcções, melhorando a eficácia e a sustentabilidade da ajuda.

Em valores globais a APD para Moçambique envolveu, no período 2001-2004, 100.054.862 €. Em 2004, foi invertida a tendência decrescente verificada desde 2001, registando-se um crescimento de 15% de 2003 para 2004.

Assim, dos principais sectores de destino da APD líquida destaca-se, em média, para o período 2001-2004: a Educação, com 26%; as Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais, com 16%; o Governo e Sociedade Civil, com 5%; e, a Saúde, com 3%.

O agrupamento Infra-estruturas e Serviços Económicos regista um peso de 6%, para o mesmo período, e os Sectores de Produção 5%, para o qual contribuíram significativamente as intervenções na Agricultura, Silvicultura e Pescas com um peso de 5%.

Quadro 10

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - MOÇAMBIQUE
2001 - 2004

									Euros
SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	13.461.834	35,19	12.473.178	49,17	10.543.950	62,32	10.563.825	54,13	
110 EDUCAÇÃO	9.258.356	24,20	7.293.743	28,75	4.989.276	29,49	4.310.516	22,09	
120 SAÚDE	963.219	2,52	559.199	2,20	468.870	2,77	563.916	2,89	
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA									
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	121.833	0,32	33.121	0,13			353.496	1,81	
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	92.596	0,24	266.451	1,05	2.191.891	12,95	1.001.591	5,13	
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	3.025.830	7,91	4.320.664	17,03	2.893.913	17,10	4.334.306	22,21	
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	7.067.775	18,48	438.560	1,73	172.412	1,02	634.323	3,25	
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	102.167	0,27	89.552	0,35	27.362	0,16	60.537	0,31	
220 COMUNICAÇÕES	257.709	0,67	40.137	0,16	35.400	0,21	400.269	2,05	
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	332.320	0,87	23.827	0,09					
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	60.023	0,16	16.516	0,07	77.039	0,46	20.935	0,11	
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	6.315.556	16,51	268.528	1,06	32.611	0,19	152.582	0,78	
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	3.368.348	8,81	2.159.845	8,51	525.099	3,10	306.375	1,57	
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS	3.304.558	8,64	1.948.696	7,68	448.052	2,65	199.635	1,02	
311 AGRICULTURA	3.281.715	8,58	1.932.416	7,62	426.013	2,52	182.235	0,93	
312 SILVICULTURA			16.280	0,06	22.039	0,13	17.400	0,09	
313 PESCAS	22.843	0,06							
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	15.840	0,04	77.355	0,30	77.047	0,46	70.335	0,36	
321 INDÚSTRIA	15.840	0,04	77.355	0,30	29.147	0,17	41.500	0,21	
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)					47.900	0,28	28.835	0,15	
323 CONSTRUÇÃO									
330 COMÉRCIO E TURISMO	47.950	0,13	133.794	0,53	0	0,00	36.405	0,19	
331 COMÉRCIO							1.867	0,01	
332 TURISMO	47.950	0,13	133.794	0,53			34.538	0,18	
400 IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	909.535	2,38	970.918	3,83	586.715	3,47	1.295.764	6,64	
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS							1.253.657	6,42	
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	12.674.879	33,14	8.492.293	33,48	4.765.908	28,17	4.334.387	22,21	
700 VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA	432.374	1,13	99.813	0,39			258.236	1,32	
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	17.278	0,05	25.445	0,10	245.228	1,45	176.525	0,90	
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	313.932	0,82	680.506	2,68	70.490	0,42	693.191	3,55	
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	5.487	0,01	26.812	0,11	9.965	0,06			
TOTAL BILATERAL	38.251.442	100	25.367.370	100	16.919.767	100	19.516.283	100	

Fonte: IPAD

Há ainda a destacar o peso elevado das Acções relacionadas com a Dívida, com 29%, em resultado das operações de reescalonamento da dívida moçambicana. A Ajuda a Programas e Ajuda sob a Forma de Produtos registou, em 2004, 6%, traduzindo os desembolsos de Portugal para o Apoio ao Orçamento moçambicano, no quadro do “Programa Conjunto de Doadores para o apoio macro-financeiro a Moçambique”.

➤ **São Tomé e Príncipe**

A cooperação entre Portugal e São Tomé e Príncipe tem-se desenvolvido, a nível bilateral através de Programas Indicativos de Cooperação (PIC)

Os Programas Indicativos de Cooperação trienais são materializados em Planos Anuais de Cooperação (PAC), onde são identificados os projectos a desenvolver de acordo com as prioridades definidas e respectivo plano de financiamento.

O anterior Programa Indicativo de Cooperação (2002-2004), no valor de 40M€, privilegiou quatro sectores de concentração da cooperação: – Educação e Ensino; Saúde; Agricultura e Formação Profissional; e duas linhas de intervenção transversais – Redução da Pobreza e Reforço Institucional.

O Plano de Acção de Cooperação para 2004 integrou projectos nas diversas áreas definidas como prioritárias, envolvendo um orçamento de 10M€. A elaboração deste Plano teve como quadro de referência o Programa de Acção 2003/2004 – Linhas de Orientação Estratégica, elaborado na sequência da crise política ocorrida em Julho de 2003 naquele país, procurando minimizar os problemas que essa situação de instabilidade pudesse causar. O Programa identificou as principais áreas de intervenção e promoveu uma mobilização de esforços financeiros que se traduziu num crescimento, em 2004, de 4% em relação ao ano anterior.

O Programa Indicativo de Cooperação para o triénio 2005-2007, assinado a 22 de Dezembro de 2004, procura conjugar as necessidades e estratégias de desenvolvimento de São Tomé e Príncipe consubstanciadas nas orientações e objectivos da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP) com as prioridades estabelecidas pelo Governo português relativamente à sua política de cooperação.

Com uma dotação financeira de 41M€, a repartição do orçamento do PIC por Eixos visa assegurar o cumprimento das prioridades atribuídas. Assim, para o Eixo 1 – Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica existe uma dotação de 12,3M€, correspondente a 30% do montante global, ao Eixo 2 – Apoio ao Reforço dos Serviços Básicos e Infra-estruturas Básicas, foram afectados 20 M€, o que representa 50% da

dotação total, e para o Eixo de Acções Complementares, foram destinados 8,2M€, cerca de 20% do total orçamentado.

A execução dos projectos de cooperação conta com a colaboração quer dos departamentos sectoriais de ambos os países, quer de entidades da Sociedade Civil, de que são exemplo as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento e a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Quadro 11

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
2001 - 2004

SECTORES	Euros							
	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	7.451.054	47,57	8.790.937	63,68	7.728.724	78,42	7.883.819	76,55
110 EDUCAÇÃO	2.632.250	16,80	2.346.345	17,00	2.805.608	28,47	2.542.764	24,69
120 SAÚDE	2.984.564	19,05	3.584.006	25,96	2.533.755	25,71	2.884.207	28,00
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA	32.032	0,20						
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO			26.518	0,19				
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	74.990	0,48	191.556	1,39	762.806	7,74	751.709	7,30
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	1.727.218	11,03	2.642.512	19,14	1.626.555	16,50	1.705.139	16,56
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	2.957.444	18,88	1.167.500	8,46	1.046.962	10,62	1.281.714	12,44
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	52.622	0,34	7.716	0,06	733.284	7,44	784.572	7,62
220 COMUNICAÇÕES	139.297	0,89			56.957	0,58	247.226	2,40
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	117.427	0,75	809.238	5,86	2.529	0,03	46.808	0,45
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	43.772	0,28	22.720	0,16	22.004	0,22	2.615	0,03
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	2.604.326	16,63	327.826	2,37	232.188	2,36	200.493	1,95
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	303.084	1,93	428.746	3,11	94.518	0,96	103.086	1,00
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PASCAS	209.416	1,34	183.894	1,33	63.685	0,65	53.661	0,52
311 AGRICULTURA	209.416	1,34	183.894	1,33	63.685	0,65	53.661	0,52
312 SILVICULTURA								
313 PASCAS								
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	53.057	0,34	67.030	0,49	30.833	0,31	38.091	0,37
321 INDÚSTRIA							10.260	0,10
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	53.057	0,34	67.030	0,49	30.833	0,31	27.831	0,27
323 CONSTRUÇÃO								
330 COMÉRCIO E TURISMO	40.611	0,26	177.822	1,29	0	0,00	11.334	0,11
331 COMÉRCIO								
332 TURISMO	40.611	0,26	177.822	1,29			11.334	0,11
400 IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	110.520	0,71	30.601	0,22	300.373	3,05	578.933	5,62
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS			46.153	0,33			-9.667	-0,09
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	4.674.215	29,84	3.031.294	21,96	406.230	4,12		
700 VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA								
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	3.332	0,02	5.212	0,04	169.991	1,72	114.200	1,11
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	164.720	1,05	174.897	1,27	104.320	1,06	347.192	3,37
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO			130.578	0,95	5.023	0,05		
TOTAL BILATERAL	15.664.369	100	13.805.918	100	9.856.141	100	10.299.277	100

Fonte: IPAD

Ao longo dos últimos anos, Portugal tem-se mantido como principal contribuinte da Ajuda Pública concedida internacionalmente ao desenvolvimento de São Tomé e Príncipe.

Os principais sectores de intervenção registaram, em termos médios, para o período 2001-2004 um peso de: 25% na Saúde; 22% na Educação; 16% nas Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais; seguidas do Governo e Sociedade Civil, com 4%. As Infra-estruturas e Serviços Económicos posicionam-se como segundo grande agrupamento de destino da APD com 13% e os Sectores de Produção com 2% para o qual a Agricultura, Silvicultura e Pescas contribuiu com 1%.

➤ **Timor-Leste**

O envolvimento e empenho de Portugal no processo de reconstrução e desenvolvimento de Timor-Leste tem conferido a este país o lugar de principal beneficiário da ajuda portuguesa (com excepção do ano de 2004), tendo como áreas prioritárias a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa, a Capacitação Institucional e o Desenvolvimento Económico.

A cooperação de Portugal com Timor-Leste, iniciada em 1999, conheceu fases distintas: num primeiro momento, a assistência humanitária de emergência foi dominante, tendo o apoio à reconstrução e o apoio ao desenvolvimento ganho progressivamente preponderância, em resultado das solicitações daquelas autoridades.

Tendo em conta o carácter excepcional da ajuda, na fase inicial foi criado, pelo Decreto-lei 189-A/99, de 4 de Junho, o cargo de Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (CATTL) com o objectivo de coordenar as acções relativas à elaboração e execução dos programas de apoio durante o período de transição de Timor-Leste.

O ano de 2002 assumiu, entretanto, especial relevância pelo fim da fase de transição para a independência e a efectivação desta através da criação e aprovação da primeira Constituição Política de Timor-Leste, dando lugar, a 20 de Maio, ao nascimento de um Estado soberano – a República Democrática de Timor-Leste.

Foi no decorrer deste mesmo ano que Timor-Leste passou a receber um tratamento idêntico aos restantes países beneficiários da ajuda ao desenvolvimento portuguesa, passando a ser da responsabilidade do então ICP a coordenação das respectivas acções de cooperação. O Programa de Cooperação de 2002, reflectindo esta mudança, pautou-

se por cinco áreas consideradas prioritárias: apoio ao sistema educativo e consolidação da língua portuguesa; apoio à estruturação do Estado e reforço da sociedade civil; construção e reabilitação do tecido urbano (recuperação de edifícios com particular destaque para os edifícios públicos); e apoio ao desenvolvimento económico, apostando-se nos sectores da agricultura e da silvicultura.

Em 2003, deu-se início às negociações com as autoridades timorenses no sentido de se elaborar um quadro estratégico para a cooperação bilateral a reflectir num Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para três anos. Este documento foi assinado a 5 de Janeiro de 2004, pelos Governos português e timorense e foi dotado de um envelope financeiro de 50 M€. Priorizou: a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa; a Capacitação Institucional do Estado; e o Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social. A definição dos eixos prioritários de intervenção tem obedecido ao Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) de Timor-Leste. A estratégia da Cooperação Portuguesa com este país para os próximos anos passa, assim, pela consolidação do quadro institucional, bem como pelo apoio aos esforços com vista à estruturação do Estado e da Administração Pública timorenses.

Os instrumentos utilizados na concretização da ajuda centram-se na cooperação técnica, nomeadamente através do envio de assessores técnicos, e no apoio ao Orçamento de Estado e, especialmente, o TFET (de 50 MUSD). Merece, por isso, destaque, no âmbito do apoio à consolidação e ao controlo das políticas orçamentais do Estado de Timor-Leste, a contribuição de Portugal com 9 MUSD para o Programa de Apoio Transitório (PAT), destinados a apoiar o Orçamento de Estado durante os anos fiscais de 2002/03, 2003/04, 2004/05 (como já referido no ponto 4.2. Instrumentos de Ajuda)⁷.

Na sequência desses compromissos, Portugal já procedeu ao pagamento da referida contribuição financeira, tendo, em Fevereiro do corrente ano, liquidado a 3ª e última tranche, no valor de 3 MUSD.

No decorrer da última Reunião de Parceiros para o Desenvolvimento, que teve lugar em Dili, de 24 a 26 de Abril de 2005, o Governo timorense voltou a solicitar um apoio ao

⁷ Os parceiros de financiamento do PAT incluíram os Governos da Austrália, Canadá, Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Suécia, Reino Unido, EUA e o Banco Mundial.

seu Orçamento de Estado, na ordem dos 30 MUSD para os próximos três anos fiscais, ou seja 10 MUSD por ano, os quais serão canalizados e implementados via Programa de Apoio à Consolidação (*PAC*), instrumento que substitui o referido PAT. Portugal já anunciou⁸ que a sua contribuição para os próximos três anos fiscais (2005/06, 2006/07 e 2007/08) será de 3 MUSD, correspondente a 1 MUSD por ano.

No âmbito multilateral, Portugal tem cooperado com vários organismos internacionais, salientando-se, neste contexto, a nossa contribuição para o *Trust Fund for East Timor* no valor de 50 milhões de dólares (compromisso assumido em 1999, na Conferência de Tóquio) e ainda a recente participação em dois projectos do PNUD: o “Fortalecimento do Sector de Justiça em Timor-Leste” e o Acordo de Parceria.

A ajuda pública a Timor-Leste totalizou, entre 2001-2004, o montante de 203.542.221 €. O ano de 2004 registou um crescimento negativo de -46% relativamente ao ano anterior, quebra essa provocada, nomeadamente, pela diminuição do apoio de Portugal a missões humanitárias e de paz das Nações Unidas.

A APD líquida teve, em média, como principais sectores de destino, no período 2001-2004: o Governo e Sociedade Civil, com 53%; a Educação, com 17%; e, as Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais, com 5%.

Destaca-se a Ajuda a Programas e Ajuda sob a forma de Produtos com um peso de 9%, entre 2003-2004, traduzindo o apoio financeiro do Estado português ao Orçamento de Timor com vista à sua estabilidade macroeconómica.

⁸ No decorrer da reunião relativa às negociações do Programa de Apoio à Consolidação, que teve lugar em Lisboa, entre os dias 25 e 27 de Julho do corrente ano.

Quadro 12

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - TIMOR LESTE
2001 - 2004

									Euros
SECTORES	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	55.536.652	85,83	71.959.831	89,41	23.767.045	62,91	13.367.281	64,99	
110 EDUCAÇÃO	9.206.938	14,23	10.515.967	13,07	4.687.209	12,41	5.819.752	28,30	
120 SAÚDE	95.852	0,15	64.284	0,08	135.261	0,36	80.107	0,39	
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA									
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	997.596	1,54			87.683	0,23	150.516	0,73	
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	44.368.586	68,57	59.882.658	74,40	15.554.419	41,17	5.817.802	28,29	
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	867.680	1,34	1.496.922	1,86	3.302.473	8,74	1.499.104	7,29	
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	3.239.989	5,01	2.516.111	3,13	679.847	1,80	1.038.658	5,05	
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	2.706.702	4,18	1.376.060	1,71	3.825	0,01			
220 COMUNICAÇÕES	492.345	0,76	743.663	0,92	425.998	1,13	260.836	1,27	
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO									
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	40.942	0,06	396.388	0,49	250.024	0,66	130.268	0,63	
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS							647.554	3,15	
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	1.919.325	2,97	1.984.018	2,47	635.834	1,68	1.105.322	5,37	
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS	644.837	1,00	596.800	0,74	393.962	1,04	473.744	2,30	
311 AGRICULTURA	578.934	0,89	596.052	0,74	393.962	1,04	452.870	2,20	
312 SILVICULTURA							20.874	0,10	
313 PESCAS	65.903	0,10	748	0,00					
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	1.274.488	1,97	1.210.905	1,50	241.872	0,64	617.150	3,00	
321 INDÚSTRIA									
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	12.552	0,02	87.580	0,11	35.137	0,09			
323 CONSTRUÇÃO	1.261.936	1,95	1.123.325	1,40	206.735	0,55	617.150	3,00	
330 COMÉRCIO E TURISMO	0	0,00	176.313	0,22	0	0,00	14.428	0,07	
331 COMÉRCIO							8.636	0,04	
332 TURISMO			176.313	0,22			5.792	0,03	
400 IV - MULTISectorial/TRANSVERSAL	1.191.100	1,84	1.514.087	1,88	8.627.420	22,84	1.390.080	6,76	
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS					2.655.102	7,03	2.414.700	11,74	
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA									
700 VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA	1.492.858	2,31	74.778	0,09	17.765	0,05			
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	670.230	1,04	1.880.735	2,34	827.144	2,19	1.059.174	5,15	
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	781.060	1,21	555.792	0,69	571.078	1,51	192.716	0,94	
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	-123.511	-0,19							
TOTAL BILATERAL	64.707.703	100	80.485.352	100	37.781.235	100	20.567.931	100	

Fonte: IPAD

5.2.2. Outra Ajuda Bilateral

A ajuda pública ao desenvolvimento para os **Outros Países** totalizou, entre 2001-2004, 114.153 milhares de €. Nos últimos anos, a ajuda destinada a este agrupamento tem registado uma tendência crescente, passando de 8% em 2001 para 20% em 2003. O ano de 2004 registou novo crescimento em termos absolutos, contudo, o peso relativo desta ajuda desceu para 5% em resultado dos elevados montantes destinados à reestruturação da dívida angolana.

Uma análise ao tipo de actividades envolvidas permite verificar que não se trata de uma dispersão dos fluxos de ajuda mas sim de uma orientação justificada por razões de cariz humanitário, de emergência e reconstrução, bem como de manutenção da paz e da segurança em países vítimas de conflito.

Assim, o ano de 2002 registou um crescimento de 86% face ao ano anterior, explicados pela participação portuguesa nas operações de paz das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC), na Etiópia e na Eritreia (UNMEE), na Serra Leoa (UNOMSIL) e em actividades de ajuda humanitária e de emergência às vítimas do conflito no Afeganistão.

O ano de 2003 assinala um crescimento de 13% relativamente a 2002, por via da participação portuguesa nas operações das Nações Unidas de manutenção da paz no Iraque, através da participação na IZSFOR - Força de Estabilização no Iraque -, com o objectivo de colaborar nas medidas de reestabelecimento e manutenção da ordem pública, do desenvolvimento da administração civil e promoção da estabilidade na região. O ano de 2004, volta assinalar uma evolução de 16% face ao ano anterior, por via da continuação da participação portuguesa nas operações das Nações Unidas para a manutenção da paz e reconstrução do Iraque, bem como pela participação nas missões das Nações Unidas para a Bósnia-Herzegovina (UNMIBH).

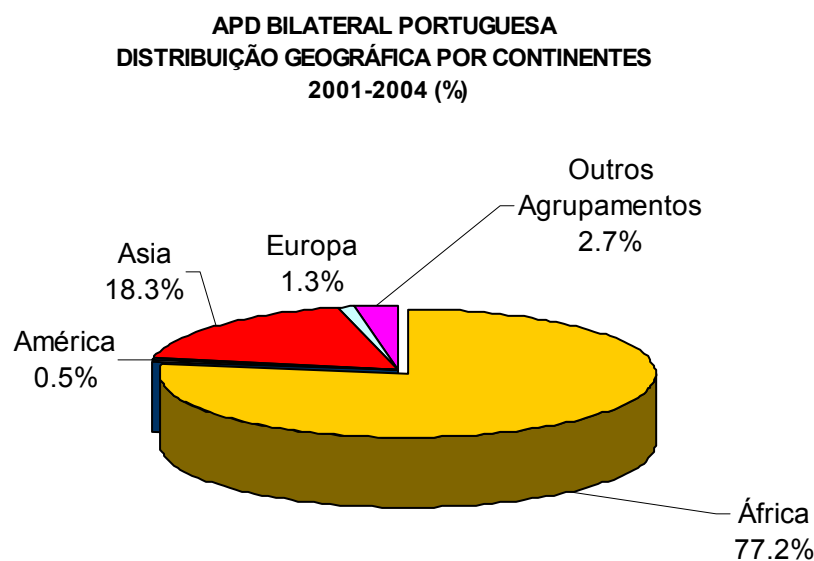
Em termos geográficos, verifica-se que o Continente asiático, excluindo Timor Leste, foi a segunda zona do globo a beneficiar dos fluxos da APD bilateral, recebendo 28 M€ entre 2001 e 2004 e situando-se nos 2,2% do total. O apoio ao **Afeganistão** e ao **Iraque**, no âmbito da reabilitação e reconstrução daqueles países, constituiu a principal razão da afectação geográfica destes fundos. No **Afeganistão**, conforme compromisso assumido nas Conferências de Doadores de Tóquio e de Berlim, Portugal contribuiu para o *Trust Fund* com 1M€. Desde a catástrofe humanitária ocorrida naquele país, na sequência do conflito militar, a Cooperação Portuguesa concedeu 1.20 M€ em ajuda de emergência e participou no Programa de Assistência Humanitária ao país da Cruz Vermelha Internacional, com 50 mil €. Na Conferência de Doadores para a Reconstrução do **Iraque**, em Madrid - Outubro de 2003, Portugal anunciou uma contribuição de 17.5 M€. A participação de Portugal, ao nível da ajuda de emergência de curto prazo, em 2003 e 2004 totalizou 942 mil €. O apoio a refugiados, deslocados e migrantes situou-se em 1 M€.

O Continente europeu, entre 2001 e 2004, beneficiou de 16 M€ (1,28% da APD bilateral), sendo a Bósnia o principal beneficiário ao receber da ajuda portuguesa 10 M€, na sequência do processo de reconstrução do país no pós-conflito.

A América Latina absorveu, em igual período, 7 M€ (0,54%), sendo o Brasil o principal destino.

Ao Norte de África, Portugal destinou, em período idêntico, 0,16% da sua APD bilateral.

Figura 6



5.2.3. Composição e Repartição Sectorial da Ajuda

No período 2001-2003, o principal sector beneficiário da APD Portuguesa continuou a ser o das Infra-estruturas e Serviços Sociais, com uma média de 69% da APD bilateral. Em 2004, porém, o peso deste sector na APD bilateral sofreu uma quebra para os 13%, quebra essa fortemente influenciada pelo aumento exponencial do sector Acções Relacionadas com a Dívida (80%, em 2004).

Do agrupamento Infra-estruturas e Serviços Sociais, destaca-se o peso do Governo e Sociedade Civil (24%), da Educação (19%) e das Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais (9%), seguidas da Saúde (3%), para a média do período 2001-2004.

A incidência nestes sectores resulta dos já referidos laços históricos-linguísticos entre Portugal e os seus países parceiros que permitem uma proximidade tanto pela língua

comum como pela semelhança das estruturas jurídico-administrativas. Essa incidência decorre também do facto desses países, por serem PMA, sofrerem de uma multiplicidade de carências básicas que a Cooperação Portuguesa, ao concentrar-se nesses sectores, tenta atenuar.

A cooperação nos restantes sectores, embora com um peso mais reduzido, reflecte uma preocupação da Cooperação Portuguesa em áreas relacionadas com as Infra-estruturas Económicas e Sectores de Produção, não só a energia, os transportes e comunicações, mas também a área dos negócios e outros serviços bem como para a agricultura e construção.

Quadro 13

2001/2004
Distribuição Sectorial da APD Bilateral
(Milhares de Euros*)

Sectores	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	114 934	56,1	151 477	76,7	121 099	75,0	91 415	13,0
EDUCAÇÃO	34 714	17,0	38 112	19,3	55 864	34,6	43 758	6,2
SAÚDE	8 070	3,9	8 437	4,3	7 120	4,4	7 716	1,1
POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/ SAÚDE REPRODUTIVA	32	0,0		0,0		0,0	227	0,0
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	1 271	0,6	334	0,2	126	0,1	1 743	0,2
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	51 808	25,3	80 351	40,7	41 778	25,9	20 963	3,0
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	19 041	9,3	24 242	12,3	16 210	10,0	17 009	2,4
II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	22 941	11,2	9 145	4,6	3 536	2,2	6 248	0,9
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	4 293	2,1	4 360	2,2	1 255	0,8	1 150	0,2
COMUNICAÇÕES	3 680	1,8	907	0,5	770	0,5	2 595	0,4
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	609	0,3	1 720	0,9	342	0,2	961	0,1
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	549	0,3	886	0,4	653	0,4	454	0,1
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	13 811	6,7	1 273	0,6	515	0,3	1 088	0,2
III - SECTORES DE PRODUÇÃO	8 152	4,0	7 235	3,7	3 501	2,2	3 498	0,5
AGRICULTURA	5 722	2,8	4 759	2,4	2 452	1,5	1 969	0,3
SILVICULTURA	41	0,0	52	0,0	125	0,1	141	0,0
PESCAS	112	0,1	3	0,0	15	0,0	8	0,0
INDÚSTRIA	240	0,1	142	0,1	32	0,0	188	0,0
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	214	0,1	329	0,2	350	0,2	181	0,0
CONSTRUÇÃO	1 262	0,6	1 146	0,6	314	0,2	787	0,1
COMÉRCIO	20	0,0	9	0,0	13	0,0	150	0,0
TURISMO	541	0,3	794	0,4	201	0,1	74	0,0
IV - MULTISECTORIAL / TRANSVERSAL	7 771	3,8	4 171	2,1	13 758	8,5	7 741	1,1
TOTAL SECTORIAL	153 799	75,1	172 027	87,1	141 895	87,9	108 902	15,5
V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTC	16 234	7,9	46	0,0	2 655	1,6	2 539	0,4
VI - ACCÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	21 871	10,7	12 341	6,3	4 672	2,9	564 536	80,4
VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA	2 624	1,3	1 807	0,9	1 072	0,7	14 827	2,1
VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	7 316	3,6	7 417	3,8	8 829	5,5	8 273	1,2
XIX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	2 298	1,1	2 930	1,5	1 358	0,8	3 082	0,4
X - NÃO AFFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	553	0,3	876	0,4	1 013	0,6	287	0,0
TOTAL GERAL:	204 695	100	197 443	100	161 494	100	702 446	100

Fonte: IPAD

É, ainda, de destacar a Ajuda de Emergência dada a forte pressão que se tem vindo a sentir nos últimos anos de solicitações de carácter humanitário, de emergência e reconstrução: 14.827 €, em 2004, contra 1.072 €, em 2003.

Ao longo dos últimos anos tem vindo a registar-se uma tendência decrescente do peso das Acções Relacionadas com a Dívida: 10,7%, em 2001; 6,3%, em 2002; 2,9%, em 2003 e a tendência seria para a manutenção da descida em 2004 por volta dos 0,4%. Porém, a operação de reestruturação concessional da dívida angolana em 2004, no montante de 561,7 M€, provocou um aumento exponencial neste sector, registando um peso de 80,4% no total da APD bilateral.

5.3. Ajuda Multilateral

5.3.1. Quadro Geral da Ajuda Multilateral

As contribuições de Portugal pela via multilateral registaram um peso entre os 32% e os 43% entre 2001-2003, com uma forte quebra em 2004 para os 15% da APD total. Contudo, esta redução não se deve a uma quebra das contribuições multilaterais uma vez que a APD multilateral, enquanto componente individualizada, registou uma evolução positiva de 5% face ao ano anterior.

A grande parcela da ajuda multilateral portuguesa é canalizada através da União Europeia, por via das contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) que financia a ajuda da UE para os Países ACP, e para o Orçamento da Comissão Europeia de Ajuda Externa que financia a ajuda aos países em desenvolvimento não contemplados pelo FED. A APD portuguesa via UE absorveu, em média, um pouco mais de 2/3 da ajuda multilateral (68%) entre 2001 e 2004. No mesmo período, os Bancos Regionais do Desenvolvimento contaram com uma média de 17% da ajuda multilateral, que ainda se repartiu pelas Agências, Fundos e Comissões das Nações Unidas, com 7%, pelo FMI, BM e OMC com 6%, e para as Outras Instituições multilaterais, com 2%. É de salientar a presença, na lista das organizações multilaterais,

da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) cujas contribuições de carácter multilateral representaram um peso de 0.6% na APD multilateral⁹.

Quadro 14

APD MULTILATERAL 2001/2004

(Milhares de Euros *)

ORGANIZAÇÕES MULTILATERAIS	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%
1. NAÇÕES UNIDAS	8.696	9,1	11.488	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5
1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	8.696	9,1	11.488	7,9	7.139	5,9	8.270	6,5
2. COMISSÃO EUROPEIA	77.061	81,1	77.766	53,7	78.232	64,5	90.508	71,0
2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	63.222	66,5	64.642	44,6	60.966	50,2	63.708	50,0
2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	13.839	14,6	13.124	9,1	17.266	14,2	25.585	20,1
2.3. BEI - Banco Europeu de Investimento							1.215	1,0
3. FMI, BANCO MUNDIAL E OMC	847	0,9	7.895	5,5	10.185	8,4	10.573	8,3
3.1. Grupo Banco Mundial	338	0,4	7.298	5,0	9.590	7,9	9.990	7,8
3.2. Organização Mundial do Comércio	509	0,5	597	0,4	595	0,5	583	0,5
4. BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO	6.247	6,6	46.766	32,3	21.584	17,8	13.996	11,0
5. OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS	2.201	2,3	935	0,6	4.239	3,5	4.097	3,2
dás quais:								
GEF - Global Environment Facility	919	1,0			2.134	1,8	1.103	0,9
Protocolo de Montreal	801	0,8	355	0,2	1.130	0,9		
CPLP - Community of Portuguese Speaking Countries **							724	0,6
TOTAL	95.052	100	144.850	100	121.379	100	127.445	100

Fonte: IPAD

5.3.2. Instituições Financeiras Internacionais

A participação de Portugal nas instituições financeiras internacionais implicou, no período 2001-2004, um encargo orçamental de cerca de 188 M€, resultante dos compromissos assumidos com as contribuições e participações e com as quotas de capital nas diversas instituições. É de referir que Portugal continuou a defender, durante as negociações das reconstituições de recursos que decorreram no período referido, uma repartição justa e equitativa das quotas de participação dos países nessas instituições, com base no peso das respectivas economias na economia mundial e na capacidade de pagamento de cada um. Do montante referido, cerca de 93% foram alocados aos Fundos concessionais.

Relativamente ao Grupo do Banco Mundial, no período de 2001 a 2004, Portugal não procedeu a qualquer emissão de notas promissórias, quer para o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), quer para a Sociedade Financeira

⁹ A CPLP foi adicionada à lista das organizações multilaterais, em Junho de 2005, e aprovada a sua inclusão no Grupo de Trabalho de Estatística do CAD em 14-15 Junho, em Paris. Os montantes aqui incluídos respeitam às contribuições de carácter multilateral.

Internacional (SFI), quer para a Agência Multilateral de Garantia ao Investimento (MIGA). Efectuou, apenas em 2003, um resgate parcial de uma nota promissória do BIRD no valor de 258.218,86 €, ficando a nossa participação no capital completamente liquidada.

Quanto à Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), foram efectuados resgates de notas promissórias no âmbito de várias reconstituições de recursos da Instituição, designadamente da AID 10, AID 11, da AID 12 e da AID 13 no montante de 817.201,00 €, 9.379.681,24 €, 17.392.002,00 € e 7.192.000,00 €, respectivamente, perfazendo um total de 34.780.884,24 €. Ainda no que diz respeito à AID foram emitidas três notas promissórias no valor total de 26.260.000,00 €, como forma de pagamento da 3ª prestação da AID 12 e da 1ª e 2ª prestações da contribuição de Portugal para a Décima Terceira Reconstituição da AID (AID13).

Portugal participa no Fundo para o Ambiente do Globo (GEF- *Global Environment Facility*), tendo sido emitidas notas promissórias no valor total de 5.523.266,55 €, como forma de pagamento da 4ª prestação da Segunda Reconstituição de Recursos do GEF (GEF2) e das 1ª, 2ª e 3ª prestações da contribuição de Portugal para a Terceira Reconstituição de Recursos do GEF (GEF 3). Foram efectuados resgates no montante total de 5.642.102,00 €, respeitante a notas promissórias emitidas no âmbito da Primeira, Segunda e Terceira Reconstituições de Recursos.

Em relação ao Fundo Comum de Produtos de Base foram despendidos 220.502,79 € relativos a resgates de notas promissórias.

No que diz respeito aos Bancos e Fundos Regionais de Desenvolvimento, e na sequência das negociações do 5º aumento geral de capital do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), de que resultou para Portugal uma subscrição no valor de 24,520 M€, no período de 2001 a 2004 foi efectuado o pagamento da 2ª à 5ª de 8 prestações anuais iguais no montante de 184.723,00 € cada, o que perfaz um total de 738.892,00 €.

Relativamente ao Fundo Africano de Desenvolvimento, foram emitidas notas promissórias no montante total de 93.291.338,00 €, para pagamento de prestações da Oitava e Nona Reconstituições de Recursos do Fundo.

Foram, também, efectuados resgates no montante total de 20.902.157,28 €, respeitante a notas promissórias emitidas no âmbito das Sétima (FAD VII), Oitava (FAD VIII), bem como da Nona (FAD IX) Reconstituições de Recursos do Fundo.

Quanto ao Grupo do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID), foram efectuados resgates no total de 308.375,98 € e no montante de 889.082,87 €, sendo que este último valor diz respeito à nossa contribuição para o instrumento *concessional* do BID - o Fundo para Operações Especiais (FOE).

Para o Fundo Multilateral de Investimento (MIF), instituição do grupo do BID que visa apoiar, em termos concessionais, o desenvolvimento do sector privado, em particular o microempresariado na América Latina e nas Caraíbas, foram efectuados resgates no montante de 1.288.771,03 €.

Ainda no âmbito do Grupo do BID, foi concretizada, em 2002, a adesão de Portugal à Corporação Inter-Americana de Investimentos (CII), instituição do Grupo que promove o desenvolvimento do sector privado da América Latina e das Caraíbas, através do financiamento de pequenas e médias empresas privadas naqueles países. No período em referência houve lugar ao pagamento de 1.092.259,51 €, relativos à realização de capital.

No que se refere à participação de Portugal no primeiro aumento de capital do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), foram pagos 1.890.000,00 € em numerário, foram emitidas quatro notas promissórias no valor total de 2.835.000,00 € e procedeu-se ao resgate de notas promissórias no total de 2.693.250,00 €.

Relativamente ao Grupo do Banco Asiático de Desenvolvimento (BASD), instituição à qual aderimos em 2002, foram efectuados pagamentos ao Banco no montante total de 6.645.846,08 € e emitidas notas promissórias no valor total de 4.212.152,86 € para pagamento da realização de capital.

No que respeita ao Fundo Asiático de Desenvolvimento (FasD), foram emitidas notas promissórias no total de 34.248.540,00 € de 16.949.726,00 € para pagamento de prestações da contribuição de Portugal para a FAsD VII e FAsD VIII, respectivamente. O montante total dos resgates efectuados ascendeu a 34.911.000,00 €.

Para o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD), procedeu-se ao resgate de notas promissórias da IFAD IV e IFAD V no total de 1.178.704,16 € e à emissão de notas promissórias no total de 720.150,00 € no âmbito da 5ª Reconstituição de Recursos.

5.3.3. Cooperação Multilateral

Em matéria de cooperação multilateral, em 2001, o então ICP deparou-se com dois grandes desafios: um de índole estrutural e um outro de índole orçamental. No âmbito da reestruturação do ex-ICP, com vista a uma maior coerência e eficácia, que culminou, no ano de 2001, com a aprovação da nova Lei Orgânica, verifica-se a junção dos dois serviços que se ocupavam dos assuntos relacionados com a cooperação comunitária e com a multilateral, através da criação da Direcção de Serviços de Assuntos Comunitários e Multilaterais, à qual foi atribuída a função de assegurar a preparação e articulação da posição portuguesa em todos os assuntos relativos à política de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito da União Europeia, das organizações internacionais, da Comunidade da CPLP e de outras organizações regionais de que são exemplo a Conferência Ibero-Americana e a União Africana.

O segundo desafio, de natureza orçamental, prendeu-se com uma difícil situação decorrente de dívidas a organismos internacionais, fruto do não cumprimento de uma série de compromissos financeiros obrigatórios e voluntários assumidos pelo nosso país, relativos aos anos de 1999 e 2000. A acumulação de dívidas totalizava, aproximadamente, 3,5 M€.

Assim, foi efectuado a partir de 2001 um enorme esforço para liquidar os compromissos em dívida por parte do ICP, esforço esse que continuou durante o ano de 2002. Procurou-se não só liquidar os montantes em dívida desde 1999, como concentrar o

apoio financeiro do ICP em determinadas instituições ou mecanismos multilaterais de desenvolvimento, deixando de ter uma série de pequenas contribuições distribuídas por vários programas. A título exemplificativo, em 2000, o ICP apoiava doze programas das Nações Unidas, dos quais sete eram apoiados financeiramente em parceria com os serviços financeiros do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e, progressivamente foi-se concentrando em apenas dois – PNUD e FNUAP.

Durante o período em análise, Portugal acompanhou de perto o processo de lançamento e concretização da União Africana (UA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), tanto no âmbito das Nações Unidas ou do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, como no do processo de seguimento da Cimeira Europa-África do Cairo e do Fórum de Parceria com África, estabelecido em Novembro de 2003, no seguimento do alargamento formal da parceria do G8 com África a outros parceiros internacionais, no qual Portugal tem vindo a participar.

A cooperação multilateral caracterizou-se, durante 2001 e 2002, pelo acompanhamento de Cimeiras mundiais, designadamente a Conferência sobre Países Menos Avançados e as Cimeiras sobre Financiamento do Desenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável. O acompanhamento destas iniciativas de carácter mundial foi igualmente seguido durante os anos de 2003 e 2004, designadamente a Iª Fase da Cimeira sobre Sociedade da Informação, a Conferência Internacional sobre o Fundo Global SIDA e a XIª UNCTAD.

Procedeu-se igualmente ao acompanhamento das reuniões e trabalhos desenvolvidos no âmbito de instâncias internacionais como o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, a CPLP e a Conferência Ibero-Americana.

A seguir destacam-se algumas acções de cooperação que marcaram o período de 2001 a 2004, no que se refere à área multilateral:

- **Nações Unidas**

- **PNUD**

Portugal tem privilegiado o PNUD como parceiro nos programas de cooperação para o desenvolvimento, sendo a sua colaboração essencialmente desenvolvida em três

vertentes: através de contribuições voluntárias, de um *Trust Fund* e da contratação de Jovens Profissionais (JPO).

No que diz respeito à contribuição voluntária, é de referir que após aumentos sucessivos ao longo de vários anos, a contribuição de Portugal ascendeu, a partir de 1999, a 1,6 MUSD (IPAD - 400 mil USD e SAF - 1,2 MUSD).

Desde 1991, Portugal é parceiro do PNUD num acordo de cooperação, ao qual esteve subjacente um *Trust Fund* que permitisse o co-financiamento, na modalidade de *cost-sharing*, de actividades promovidas pelo PNUD nos PALOP, num montante máximo de 1 MUSD, com o compromisso de este ser repostado anualmente, consoante os gastos efectuados no co-financiamento de projectos respeitantes ao ano transacto. Com a assinatura de um novo acordo, em Dezembro de 2004, desta vez visando um *Trust Fund* destinado ao co-financiamento de projectos na área da Governação Democrática para os PALOP e Timor-Leste, num montante de 1 MUSD anuais, Portugal pretendeu fortalecer ainda mais os laços com este programa das Nações Unidas.

Este relacionamento privilegiado é completado com o Programa de JPO (*Junior Professional Officers*), assinado com o PNUD pela primeira vez em 1993 e actualizado em 2002, a fim de poder incluir como país beneficiário, para além dos PALOP, Timor-Leste. O Governo português pretende, deste modo, contribuir para o desenvolvimento destes países e abrir caminho para a integração de Jovens Profissionais nos quadros do PNUD. Os custos inerentes à presença destes jovens nos escritórios locais do PNUD, pelo período máximo de dois anos, são suportados pelo IPAD.

FNUAP

O Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) constitui um segundo parceiro de Portugal no seio das Nações Unidas e para o qual Portugal contribui com 40.000 USD anuais, suportados na totalidade pelo IPAD.

UNESCO

À semelhança do acordo de co-financiamento, na modalidade de *cost-sharing*, que existe com o PNUD, Portugal detém, desde 1994, um *Trust Fund* junto da UNESCO no montante de 330.000 USD. A sua reposição deverá ser feita anualmente, tendo em

consideração os gastos efectuados no co-financiamento a projectos apresentados pela UNESCO para os PALOP e Timor-Leste.

Em Dezembro de 2004, Portugal e a UNESCO assinaram um Acordo de Cooperação relativo à colocação de peritos associados nacionais nas suas delegações nos PALOP e Timor-Leste.

- **Fundo Global de luta contra a SIDA, Tuberculose e Malária**

Portugal contribuiu, em 2003 e 2004, com o montante total de 1 MUSD para o Fundo Global, como complemento do apoio bilateral nesta área, concedido essencialmente aos seus países parceiros.

- **Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP)**

Desde da sua criação em 1996, Portugal assumiu-se como principal financiador da Organização, estando o Fundo Especial da CPLP a funcionar maioritariamente com contribuições portuguesas (do Orçamento central do MNE), não obstante o número reduzido de projectos financiados pelo Fundo ser de iniciativa portuguesa.

A cooperação desenvolvida por Portugal tem vindo a salientar-se por uma relevante actividade voltada para os domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico. Dos projectos e acções pontuais de cooperação em curso e/ou a implementar no quadro da CPLP, destacam-se a criação de um Centro de Excelência em Desenvolvimento Empresarial e de um Centro de Excelência em Administração Pública, o apoio à reconstrução da Guiné-Bissau (projectos de Formação de Novos Inspectores e Delegados Regionais do Trabalho e da Administração Pública, apoio à Produção de Arroz *Bas-Fond* e Reestruturação e revitalização da Faculdade de Direito de Bissau), o apoio à capacitação de recursos humanos em saúde nos PALOP, a capacitação institucional do Secretariado Executivo da CPLP, um projecto de Governo Electrónico, cursos de elaboração de projectos de Cooperação para o Desenvolvimento, e projectos de Estatísticas da Educação, de Cooperação Técnica em Telecomunicações e Estudos Lusitanistas na Biblioteca Nacional de Lisboa.

No quadro da cooperação empresarial e económica da CPLP, revela-se importante a confirmação da dimensão empresarial como prioridade luso-brasileira. A realização do

II Fórum Empresarial da CPLP (Junho 2003), do III Fórum Empresarial da CPLP (Outubro 2004), e a recente criação do Conselho Empresarial, vieram consolidar, entre outros aspectos, as relações económicas entre os países de Língua Portuguesa e consideram-se passos fundamentais para o amadurecimento desta dimensão, cujo interesse português está bem patente através do envolvimento da ELO, entidade responsável pela preparação dos Estatutos e pela criação de uma rede de pontos Focais em todos os Estados-Membros.

A cooperação da CPLP com organismos internacionais tem vindo, igualmente, a ser intensificada, designadamente com a Organização das Nações Unidas e suas agências e com as organizações regionais onde os Estados-Membros se inserem, na procura de parcerias para o desenvolvimento de projectos comuns.

A este propósito, e em conformidade com um dos princípios orientadores da CPLP no sentido da consolidação da sua projecção internacional, Portugal lançou, em 2004, o processo com vista à inclusão da CPLP na lista do CAD/OCDE das organizações internacionais passíveis de receber verbas classificadas como APD. Esta iniciativa tem como objectivo contribuir para o aumento da visibilidade da Organização e para o estabelecimento de parcerias internacionais com outros parceiros bilaterais e multilaterais, nomeadamente ao nível de financiamentos de projectos de cooperação da CPLP.

- **Conferência Ibero-Americana**

O IPAD é o ponto focal português para a área da cooperação e, nessa medida, participa nas três reuniões anuais, designadas *Reuniões dos Responsáveis de Cooperação Ibero-Americana*, as quais preparam, na respectiva área de competência, e a par com as Reuniões de Coordenadores Nacionais, as Cimeiras Ibero-Americanas de Chefes de Estado e de Governo, que se realizam anualmente.

Portugal efectua uma contribuição de cerca 30 000 USD/ano para o orçamento da Secretaria de Cooperação Ibero-Americana (SECIB).

Nos últimos anos, foram implementados programas que abrangem áreas como a educação, a conservação do património documental e cultural, a investigação científica,

o desenvolvimento urbano, as indústrias culturais, a gestão da qualidade, o apoio às pequenas e médias empresas, a promoção das línguas e culturas indígenas, bem como algumas iniciativas de desenvolvimento para a juventude. Trata-se, essencialmente, de redes de programas, caracterizadas pela sua horizontalidade, aspirando a que todos os participantes contribuam com os meios ao seu alcance, para que ninguém se identifique como mero receptor ou doador.

O balanço português em matéria de participação Programas e Iniciativas Ibero-Americanas continua a ser modesto, pois a Cooperação Portuguesa está prioritariamente orientada para países de baixo rendimento (v.g. PALOP) sendo, no entanto, de salientar a intervenção nos Programas do Fundo Indígena, no CYTED (ciência e tecnologia), no IBERGOP (Governo Electrónico), no FUNDIBEQ (Fundação para a Qualidade), no ARCE (protecção civil), no IBERMÉDIA (audiovisuais), no CIBERAMÉRICA (portal da internet ibero-americano), no RADI (arquivos diplomáticos), e no ADAI (arquivos ibero-americanos), que são geridos pelos respectivos Ministérios sectoriais, de acordo com as suas áreas de competências.

No que diz respeito ao FUNDO INDÍGENA, Portugal assumiu um compromisso da ordem de 500 mil USD, dos quais desembolsou, no período de 2001 a 2004, 100 mil USD. Desde 1995 Portugal é membro de pleno direito deste Fundo, participando nas reuniões do seu Conselho Directivo.

5.3.4. Cooperação Comunitária

Enquanto Estado-Membro da UE, Portugal tem vindo a participar activamente na definição da Política Comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento, contribuindo, igualmente, para as actividades de desenvolvimento geridas pela Comissão Europeia.

No quadro comunitário, cabe ao IPAD, como entidade central da Cooperação Portuguesa:

- Acompanhar e assegurar a articulação da posição portuguesa nos Grupos de Trabalho do Conselho da UE relativos à política comunitária de cooperação para o

desenvolvimento (Grupo Cooperação para o Desenvolvimento; Grupo Ajuda Alimentar; Grupo ACP);

- Preparar e participar nos trabalhos dos Conselhos de Ministros ACP-CE, das Reuniões de Altos Funcionários e Reuniões Ministeriais UE-SADC, das Reuniões de Altos Funcionários e Conferências Ministeriais Europa-África, das sessões do Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas, que incluam matérias da sua competência;
- Assegurar a representação portuguesa em vários Comitês de Financiamento da Comissão Europeia (Comité do Fundo Europeu de Desenvolvimento; Comité dos Países em Desenvolvimento da Ásia e da América Latina; Comité dos Direitos Humanos; Comité para a Segurança e Ajuda Alimentar).

As contribuições portuguesas para as actividades de cooperação para o desenvolvimento da CE, financiadas através do Orçamento comunitário e do Fundo Europeu de Desenvolvimento especificamente direccionado para o apoio aos países ACP, são desembolsadas pelo Ministério das Finanças.

É de referir ainda a importante contribuição para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no valor de 72.385.446,00 € (contribuição + juros) e o desembolso de 1.991.269,00 € para a Facilidade de Investimento gerida pelo Banco Europeu de Investimento (BEI).

- **Conselho Assuntos Gerais e Relações Externas**

A partir de 2001, e na continuação do trabalho realizado em anos anteriores, a Comunidade e os Estados-Membros, nas várias instâncias de discussão intensificaram o esforço para levar à prática o grande objectivo da política de cooperação para o desenvolvimento da UE – luta contra a pobreza com vista à sua erradicação – consignado na Declaração Conjunta do Conselho e da Comissão, aprovada no final do ano 2000.

O Conselho tem vindo a reafirmar, nos últimos anos, o papel essencial que a União Europeia deve desempenhar na consecução das metas internacionais em matéria de

desenvolvimento e a necessidade de dar uma maior atenção aos resultados obtidos, através dos quais se pode constatar o impacto na redução da pobreza. Foi considerado igualmente essencial o aprofundamento da colaboração e da coordenação no seio da UE e com outros doadores, com base em parcerias e planos nacionais como os Documentos de Estratégia por País, os Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza e os Programas Sectoriais.

Portugal, como membro do Conselho, tem dado a sua contribuição para o debate das mais variadas matérias, com base na sua experiência no contexto da política de cooperação bilateral e multilateral, e tem procurado transpor para a sua cooperação bilateral as políticas que são aprovadas naquela instância, pelos 15 e, desde Maio de 2004, pelos 25 Estados-Membros.

Durante o período de 2001 a 2004, numerosos temas foram objecto de grande debate e de aprovação de Conclusões ou Resoluções do Conselho. De entre eles, Portugal deu especial importância a:

- Prevenção de Conflitos e Desenvolvimento, onde foi realçada a relação de sinergias entre a prevenção de conflitos e os esforços de redução da pobreza, e acentuada a importância do desenvolvimento nesta matéria;
- Ligação entre a Ajuda de Emergência, a Reabilitação e o Desenvolvimento, onde o Conselho analisou a complexidade das situações decorrentes de catástrofes naturais, conflitos mais ou menos violentos ou de ausência de um Estado de Direito e preconizou um maior apoio à criação de capacidades institucionais, a nível político, económico e social para superar as crises e prevenir conflitos;
- Conclusões sobre medidas tomadas e a tomar para a redução da pobreza, onde foi analisada a importância dos Documentos de Estratégia por País e dos Documentos de Estratégia para Redução da Pobreza, o papel e o empenho do País beneficiário numa verdadeira luta contra a pobreza, a metodologia utilizada para a afectação de recursos para os países mais pobres, o enfoque sobre as prioridades, os resultados fiáveis e os indicadores de impacto;

- Coordenação das Políticas e Harmonização dos Procedimentos e sua importância para uma maior eficácia da ajuda;

- Segurança e Desenvolvimento. Na reunião informal de Ministros do Desenvolvimento, realizada em Maastricht, em Outubro de 2004, Portugal introduziu, para discussão, o tema “Segurança e Desenvolvimento”, tendo apresentado um documento, onde se analisa o assunto numa perspectiva de uma actuação mais coerente, activa e flexível por parte da UE relativamente aos chamados Estados Frágeis e Falhados e aos perigos associados (v.g. instabilidade, violência, conflito armado e condições propícias à proliferação do crime organizado e de actividades terroristas) e do papel que a ajuda ao desenvolvimento deverá, nesse âmbito, assumir, independentemente da sua contabilização como APD. A importância do tema, e da sua discussão, mereceu o apoio de um grande número de Estados-Membros, tendo Portugal solicitado que a Comissão reflectisse sobre o assunto, de forma a preparar uma Comunicação sobre “Segurança e Desenvolvimento”;

- Eficácia da Acção externa da UE, que incluiu a discussão à volta de três pontos principais: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; liderança da UE para atingir um multilateralismo efectivo; maximização da ajuda externa da UE;

- Conclusões sobre o relatório dos progressos sobre a contribuição da UE para a revisão dos ODM onde o Conselho sublinha o papel da UE para acelerar o progresso no sentido de alcançar esses objectivos e a necessidade de um trabalho comum, em particular nas áreas de: financiamento do desenvolvimento; coerência política para o desenvolvimento; focalização em África.

Refira-se, ainda, um outro ponto relevante durante este período. O fim do Conselho do Desenvolvimento (reuniu pela última vez em Maio de 2002) veio levantar algumas dúvidas sobre a forma de abordar as questões do desenvolvimento – quanto à operacionalidade e à visibilidade que a cooperação para o desenvolvimento teria num futuro próximo. Portugal defendeu que a política de desenvolvimento, cujo objecto e

instrumentos são essencialmente de médio e longo prazo, não deveria, de qualquer modo, vir a ser secundarizada por considerações de ordem política de muito mais curto prazo. Ao contrário, as questões do Desenvolvimento deveriam ter uma visibilidade e um interesse político acrescidos, no contexto das Relações Externas da UE.

Portugal, nos diversos *fora* onde este problema foi levantado sempre considerou positiva a concentração dos temas da cooperação para o desenvolvimento em dois CAGRE por ano. Como contribuição para este debate divulgou um estudo, encomendado ao ECDPM, no âmbito do Acordo tripartido IPAD/ECDPM/IEEI¹⁰, intitulado: “A nova organização do Conselho da União Europeia: um recuo ou uma oportunidade para a Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia?”

- **Relações UE-África**

O reforço do relacionamento estratégico com o continente africano, que constitui uma das principais prioridades da política externa portuguesa, tem vindo a figurar como um aspecto fundamental das posições assumidas e defendidas por Portugal ao nível da UE.

A importância concedida por Portugal ao reforço e institucionalização do relacionamento da Europa com o Continente Africano esteve, desde logo, reflectida nos esforços políticos desenvolvidos com vista à realização da primeira Cimeira Europa-África, que teve lugar no Cairo em Abril de 2000, durante a Presidência Portuguesa da UE. Portugal tem vindo, desde então, a participar activamente no processo de seguimento dessa Cimeira, como *Chef de File*, pelo lado Europeu, relativamente ao tema da paz e segurança (em colaboração com a Comissão Europeia, França e Bélgica). Na sequência das dificuldades entretanto registadas com vista à realização da Segunda Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, inicialmente prevista para Abril de 2003, Portugal tem estado ainda fortemente empenhado no apoio à procura de uma solução que permita avançar, com urgência, para a sua realização, com a participação plena de ambos os lados, em Lisboa. O relançamento do diálogo político, ao mais alto nível, entre os dois continentes afigura-se, para Portugal, da maior importância, conforme reflectido nas diligências para esse efeito desenvolvidas pelo Governo Português junto dos parceiros africanos e europeus.

¹⁰ Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento/European Centre for Development Policy Management/Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

- **Relações UE-ACP**

Portugal tem vindo a participar activamente nas discussões em torno da aplicação prática e do processo de revisão do Acordo de Parceria UE-ACP, assinado em Cotonou, em Junho de 2000, sob Presidência portuguesa da UE. O reforço da parceria estratégica entre a UE e este Grupo de países, a manutenção da previsibilidade e a melhoria da qualidade da ajuda fornecida sob a forma de cooperação financeira e a melhoria da aplicação prática dos procedimentos de consulta estabelecidos no quadro do diálogo político, têm estado entre as principais preocupações e posições assumidas por Portugal. No decurso das discussões entretanto processadas no âmbito do Conselho sobre a proposta de Integração Plena da Cooperação com os países ACP no Orçamento da UE, apresentada pela Comissão em Outubro de 2003, Portugal tem vindo a manifestar-se a favor da manutenção do FED, enquanto instrumento autónomo, dado considerar ser essa a melhor forma de assegurar a qualidade, a previsibilidade e o nível da cooperação com os países ACP.

Enquanto Estado-Membro da UE, Portugal aderiu aos compromissos por ela assumidos em matéria de comércio e de desenvolvimento, incluindo (no quadro do regime comercial estabelecido com os países ACP ao abrigo do Acordo de Cotonou) a Iniciativa *Everything But Arms*, destinada aos PMA, e o acesso concedido ao mercado comunitário para os produtos provenientes dos países do Norte de África (no âmbito da parceria Euro-Mediterrânica). A promoção da integração económica regional nesse âmbito tem sido por nós altamente valorizada, dada a importância que deverá assumir na inserção progressiva das exportações dos países em desenvolvimento, incluindo dos mais carenciados, no mercado mundial.

No quadro dos Acordos celebrados entre o IPAD/ex-ICP, o Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) e o *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM), Portugal tem vindo a encorajar e a promover a investigação e o debate, em Portugal e nos países parceiros, acerca das questões relacionadas com a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, com particular atenção para as relações UE-África e UE-ACP. Foram, nesse quadro, realizados diversos seminários em Universidades Portuguesas e em países africanos lusófonos, estes últimos destinados

a contribuir para o reforço das capacidades africanas nessas questões. Atendendo ao papel de Portugal, enquanto interveniente activo no diálogo UE-África e anfitrião da próxima Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, foi ainda nesse âmbito realizada, em Lisboa, uma conferência internacional sobre esse tema (em Outubro de 2003), destinada a debater as principais questões e desafios que se colocam ao continente africano e as possíveis respostas europeias, de forma a aprofundar o nível de reflexão sobre os principais temas do diálogo euro-africano.

6. Sensibilização da Opinião Pública e Educação para o Desenvolvimento

Portugal reconhece a necessidade e importância crescente de se dispor e poder disponibilizar uma informação cada vez mais completa e transparente sobre as actividades da Cooperação Portuguesa, por forma a permitir um maior acompanhamento da sociedade civil no esforço da ajuda ao desenvolvimento.

Foi neste entendimento que o ex-ICP fez um contrato com uma ONGD portuguesa para a realização de um estudo sobre a estratégia a adoptar com vista à sensibilização da população portuguesa para as questões do desenvolvimento.

Foi definida, pela primeira vez, a abertura de uma época de candidatura, em 2005 a projectos de ED de ONGD. Para o apoio a estes projectos e a exemplo do que se passa no âmbito da Comissão Europeia, foi determinado que o orçamento corresponderia a 10% (340.000,00) da verba total alocada ao co-financiamento de projectos de desenvolvimento.

A definição de um enquadramento normativo para o co-financiamento de projectos de ED, bem como a criação de uma linha orçamental específica para o apoio a projectos desta natureza, constitui um importante avanço no tratamento destas questões. No entanto, este enquadramento fará parte de uma abordagem mais abrangente do IPAD, que não se resume ao co-financiamento de projectos de ONGD, e que passa pela constituição de um grupo técnico especializado para o tratamento destes assuntos, em particular para a apresentação de iniciativas que promovam a participação de diversos

actores (ONGD, Ministérios, Autarquias, Escolas, etc.) na definição de uma estratégia nacional de ED.

O IPAD tem-se feito representar nos principais *fora* internacionais em matéria de Educação Global, Educação para o Desenvolvimento e Sensibilização da Opinião, designadamente nas reuniões do grupo GENE (*Global Education Network Europe*), promovidas pelo Centro Norte-Sul do Conselho de Europa, e na Conferência Europeia para a Solidariedade Mundial, organizada pela Comissão Europeia e pelo Governo da Bélgica, em Bruxelas, em Maio do corrente ano

No período em análise, foi promovida a realização de cursos institucionalizados de nível superior sobre Cooperação para o Desenvolvimento e continuou-se a patrocinar a atribuição de prémios nas áreas da Cooperação para o Desenvolvimento e Estudos Africanos ou Asiáticos. Este prémio é aberto a todos os estudantes dos graus de mestrado e doutoramento das Universidades portuguesas e daquelas com as quais Portugal tem acordos de cooperação, nomeadamente dos PALOP.

Foi, também, elaborado um estudo sobre seis países africanos politicamente frágeis, que inclui a Guiné-Bissau.

Em Novembro de 2001 foi lançada a revista “Cooperação”, com o objectivo de difundir as actividades produzidas sobre esta matéria, não só em Portugal mas, também, nos países parceiros. Ainda no final deste ano, o ex-ICP criou o *site* www.icp.mne.gov.pt, incluindo, nomeadamente, o cumprimento das disposições relativas ao conteúdo e forma de apresentação das páginas dos organismos públicos, de acordo com o “Guia de Boas Práticas na Construção de Web Sites de Organismos da Administração Pública”. Foi também criada uma *mailing list* automática sobre as iniciativas do Instituto. O desenvolvimento do *site* implicou o registo do *site* nos principais motores de busca nacionais e estrangeiros.

No âmbito do reforço da visibilidade da Cooperação Portuguesa, o IPAD desenvolveu, desde a sua criação, um esforço para produzir e manter um *website* (www.ipad.mne.gov.pt) mais atractivo, moderno e agilizado que transmitisse com clareza e eficácia a realidade. A sua constante actualização, com todas as matérias

relevantes para a Cooperação e um *design* gráfico mais moderno, foi tarefa levada a cabo durante os anos de 2003 e 2004.

O *site* foi colocado *on line* no final do Verão de 2003 e, desde então, tem funcionado com o apoio técnico e criativo do Centro de Informática e sob a coordenação geral e de conteúdos do Serviço de Comunicação e Imagem, a quem compete a triagem e adaptação de textos e/ou informação provenientes dos serviços, recebidos do exterior ou produzidos pelo próprio Serviço de Comunicação e Imagem, tendo sido, ainda, constituída uma equipa de “*focal points*” designados por cada um dos serviços do IPAD como interlocutores privilegiados do *site* para questões relacionadas com a sua manutenção e actualização.

Ainda neste domínio, é de referir o Centro de Documentação e Informação do IPAD (CDI), o qual promove a difusão de material de informação na área da ajuda pública ao desenvolvimento através da aquisição, tratamento e difusão de informação relacionada com a cooperação, nomeadamente, periódicos, monografias e legislação. Esta difusão é feita, tanto interna como externamente, através da distribuição das publicações do IPAD – Revista do IPAD; PIC’s, folhetos e brochuras, entre outras - consideradas de interesse na área. Esta distribuição é feita para as Embaixadas, Consulados, Missões Permanentes, MNE, Instituto Camões e seus Centros Culturais, ONGD’s, etc. O CDI tem ainda prestado apoio na aquisição de fundos bibliográficos para apetrechamento de centros e bibliotecas nos PALOP e Timor, para além de colaborar na realização das Feiras do Livro.

O CDI é um centro aberto ao público, possibilitando o acesso a documentação importante para o estudo da cooperação em geral e da portuguesa em particular. Promove, ainda, a Cooperação Portuguesa junto da sociedade civil, através de Folhetos Informativos, distribuídos por Bibliotecas, Universidades, Centros de Documentação, etc.

No quadro de uma maior eficiência dos Serviços a prestar, o CDI viu melhoradas as suas instalações, tendo parte dos seus serviços sido instalados num espaço amplo e mais operacional num dos principais edifícios do IPAD, funcionando em articulação com o novo espaço de atendimento “Loja da Cooperação”.

7. Estados Frágeis

Portugal tem acompanhado com interesse e participado activamente nas discussões nas várias instâncias internacionais, incluindo no contexto europeu, em torno da questão da relação entre desenvolvimento e segurança, a qual assume particular relevância no domínio da cooperação para o desenvolvimento com os Estados frágeis. Portugal tem vindo a apelar para a necessidade de uma abordagem mais coerente e integrada, activa e flexível, bem como para uma reflexão urgente acerca da adequação dos actuais instrumentos de cooperação.

Essa preocupação encontra-se patente nas posições assumidas e defendidas por Portugal no quadro da UE, no sentido de uma sensibilidade acrescida e de uma actuação adequada e atempada face a essas situações, utilizando todos os instrumentos, incluindo o apoio financeiro. Este intuito esteve igualmente presente nas posições defendidas por Portugal no quadro do processo de revisão do Acordo de Cotonou, incluindo o que diz respeito à necessidade de uma melhoria da aplicação prática dos mecanismos de consulta política aí estabelecidos sob os artigos 96.º e 97.º, onde os recursos afectos aos países submetidos a esses mecanismos são, frequentemente, mantidos em teoria, mas congelados na prática, em situações em que o apoio da UE seria tanto mais necessário para evitar o risco de degradação acrescida da situação nos Estados frágeis.

A este propósito será, em particular, de realçar o trabalho desenvolvido no quadro do projecto de investigação sobre a *Resposta da UE a países politicamente frágeis* (2000-2003), ao abrigo de um acordo com o *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) e o Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI), contendo uma análise das diversas estratégias/programas dos principais doadores bilaterais e multilaterais em seis países afectados por situações de crise ou conflito, incluindo o caso da Guiné-Bissau, e uma identificação de práticas de sucesso na actuação sobre essas situações. Para além da publicação de diversos relatórios, esse projecto resultou na realização de uma conferência, em Outubro de 2001, e na elaboração de directrizes operacionais para a melhoria da eficácia da cooperação da UE e dos Estados-Membros com países afectados por essas situações.

Trata-se, efectivamente, de uma temática à qual Portugal atribui particular importância, uma vez que a maioria dos seus países parceiros são classificados como Estados frágeis, atendendo à classificação que vem sendo adoptada pela comunidade doadora internacional, não obstante não existir, ainda, uma definição universalmente aceite¹¹.

No cumprimento da sua política de cooperação para o desenvolvimento, que tem vindo a desenvolver no respeito pelo cumprimento dos ODM, com o objectivo último da redução da pobreza, Portugal, prosseguindo igualmente os compromissos acordados internacionalmente sobre a eficácia da ajuda - coordenação das políticas, harmonização de procedimentos e alinhamento com os sistemas locais - assume na cooperação bilateral com os Estados frágeis seus parceiros, uma postura que se caracteriza por uma abordagem activa e flexível das modalidades e instrumentos de ajuda, em função da especificidade dos diferentes contextos económicos, políticos e sociais, bem como dos respectivos instrumentos de planeamento, estratégias de desenvolvimento, níveis de desempenho e capacidade de absorção e de gestão dos fundos disponibilizados, com o objectivo de responder atempada e adequadamente às necessidades mais prementes.

Esta abordagem é, no entanto, complementar à perspectiva de apoio integrado, coerente, previsível e sustentado a longo prazo, que forçosamente fornece o enquadramento do apoio aos processos de desenvolvimento com base nas estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza dos próprios países parceiros, facilitada pelo grau de diálogo, de consulta e de cooperação mútua. Por sua vez, a relação intrínseca que inegavelmente existe entre os domínios político, da segurança e do desenvolvimento, a robustez dos quais é indispensável para a concretização dos ODM, mas cuja fragilidade é característica dos Estados frágeis, torna essencial o apoio às funções básicas do Estado, incluindo a segurança e a justiça.

É seguindo estes princípios que a Cooperação Portuguesa com os países parceiros tem vindo a ser substancialmente direccionada para áreas directamente relacionadas com a paz, segurança e estabilidade política, como é, por exemplo, o caso do reforço das capacidades administrativas, da governação democrática, do respeito pelos Direitos

¹¹ De entre os nossos parceiros preferenciais, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste são considerados Estados frágeis.

Humanos ou do reforço das capacidades de manutenção da paz africanas, visando sobretudo actuar numa óptica de consolidação da paz e de prevenção de conflitos.

O apoio à Guiné-Bissau representa um exemplo da actuação de Portugal num Estado frágil, assim como o apoio de Portugal a Timor-Leste, dois casos que contudo reflectem a disparidade que existe na actuação, quer em termos de envolvimento político, quer em termos de importância e volume da ajuda, da comunidade internacional nos Estados Frágeis – o primeiro um caso típico de “*donor orphan*” e o segundo de “*donor darling*”.