

COOPERAÇÃO  
PORTUGUESA

**IPAD** Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.

**MEMORANDO DA  
COOPERAÇÃO PORTUGUESA  
2010**

**Ficha Técnica:**

- *Título:* Memorando da Cooperação Portuguesa 2010
- *Edição:* MNE/Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
- *Páginas:* 77
- *Data:* Março de 2010
- *Website:* <http://www.ipad.mne.gov.pt>
- *Contacto:* Av. da Liberdade, 192, 1º, 1250-147 Lisboa  
Tel: (351) 21 317 67 00

## Índice

<b>Sumário Executivo .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Orientações Estratégicas .....</b>	<b>6</b>
1.1. Estratégias da Cooperação Portuguesa.....	6
1.2. Instrumentos de Aplicação das Estratégias.....	9
<b>2. Coerência de Políticas.....</b>	<b>12</b>
2.1. Coerência com as Políticas de Desenvolvimento Nacionais e Internacionais .....	12
2.2. Coerência com as Políticas de Desenvolvimento dos Parceiros .....	15
<b>3. Volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e sua Afectação .....</b>	<b>17</b>
3.1. Esforço Financeiro Global da Cooperação Portuguesa.....	17
3.2. Evolução da APD Portuguesa.....	17
3.2.1. APD Bilateral.....	18
3.2.2. APD Multilateral .....	22
3.3. Modalidades da Ajuda.....	24
<b>4. Gestão e Organização .....</b>	<b>26</b>
4.1. Organização e Estrutura .....	26
4.1.1. Organismos da Administração Central .....	27
4.1.2. Autarquias Locais.....	29
4.1.3. Sociedade Civil .....	30
4.1.4. Universidades e Instituições Científicas .....	33
4.2. Gestão da Cooperação Portuguesa.....	34
4.2.1. Orçamento da Cooperação .....	34
4.3. Acompanhamento e Avaliação.....	36
<b>5. Eficácia da Ajuda .....</b>	<b>40</b>
5.1. Apropriação .....	40
5.2. Alinhamento.....	41
5.3. Harmonização.....	42
5.4. Gestão Centrada nos Resultados .....	44
5.5. Prestação de Contas Mútua.....	45
<b>6. Assuntos de Especial Atenção.....</b>	<b>46</b>
6.1. Desenvolvimento de Capacidades .....	46
6.1.1. Contexto Internacional .....	46
6.1.2. A Abordagem da Cooperação Portuguesa .....	46
6.2. Segurança e Desenvolvimento .....	49
<b>Anexo 1: Matriz de Acompanhamento das Recomendações do Exame do CAD à Cooperação Portuguesa em 2006 .....</b>	<b>52</b>
<b>Anexo 2: Estrutura Orgânica e Recursos Humanos do IPAD .....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo 3: Ajuda Humanitária.....</b>	<b>75</b>
<b>Anexo 4: Lista de Acrónimos .....</b>	<b>77</b>

## Sumário Executivo

A Cooperação Portuguesa encontra-se comprometida com os esforços internacionais de redução da pobreza mundial, objectivo último e transversal à política de cooperação. Para o efeito, é claramente assumida uma visão integrada e abrangente do desenvolvimento que obriga a esforços acrescidos de coordenação a nível interno (nacional), com os países parceiros de cooperação, e com doadores (bilaterais e multilaterais), no sentido de uma ajuda efectivamente mais eficaz.

Este compromisso está traduzido nos documentos de estratégia da cooperação, nomeadamente pela Estratégia da Cooperação *Uma Visão Estratégia para a Cooperação Portuguesa*, e em documentos de política nacional, como o *Programa de Governo* e as *Grandes Opções do Plano*.

Em matéria de Eficácia da Ajuda, a Cooperação Portuguesa tem incorporado as recomendações que emanaram da Declaração de Paris (2005), recomendações essas renovadas em Acra (2008), e as metas adicionais da União Europeia. Encontra-se igualmente comprometida com o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do “Consenso Europeu do Desenvolvimento”, e em outras matérias particulares como a aplicação dos Princípios do *Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento*.

Um outro aspecto essencial é o reforço da coerência para o desenvolvimento entre políticas públicas, ou seja, entre a política de cooperação para o desenvolvimento e as restantes políticas sectoriais, encontrando-se em fase de aprovação política uma Resolução do Conselho de Ministros sobre esta matéria. São de destacar os avanços registados, nos últimos anos, na área da Segurança e das Migrações. Para o efeito, têm-se apresentado como instrumentos importantes a CIC (Comissão Interministerial para a Cooperação), instrumento de concertação ministerial, e o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, enquanto instrumento de concertação entre o sector público e o privado.

Em matéria de organização interna, a Cooperação Portuguesa assenta numa estrutura de, implementação desconcentrada/descentralizada na qual participam um vasto leque de actores: Administração central (ministérios sectoriais, institutos públicos), Universidades e Instituições Científicas, Administração local (câmaras e associações municipais, entre outros) e sociedade civil (como as ONGD e as Fundações).

Devido às exigências impostas pelo esforço de consolidação do défice orçamental (Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE) e aos efeitos da crise económica internacional, Portugal tem tido algumas dificuldades em cumprir as metas estabelecidas internacionalmente, em matéria de APD. Em 2006, Portugal atingiu apenas 0,21% APD/RNB, quando a meta da UE para cada Estado-Membro era de 0,33% APD/RNB. Perante este cenário, Portugal identificou um novo calendário (publicado no Relatório do Orçamento de Estado 2009/Orçamentação por Programas) com vista a cumprir com o rácio APD/RNB de 0,7% em 2015, tendo identificado como nova meta intermédia 0,34% APD/RNB para 2010.

Os principais destinatários da APD bilateral portuguesa são os países de língua oficial portuguesa, PALOP e Timor-Leste. Países que constituem espaços de intervenção prioritária da cooperação, em razão de um relacionamento de longa duração, que permite hoje identificar mais valias linguísticas e técnicas da Cooperação Portuguesa no âmbito da coordenação e da divisão de trabalho entre doadores. Vários dos principais destinatários da APD portuguesa encontram-se numa situação de pós-conflito e/ou fragilidade. São países com estruturas governativas e instituições débeis, com constrangimentos ao nível das capacidades administrativas e de gestão do seu desenvolvimento. Assim sendo, a ajuda prestada tem necessariamente de ser adaptada a estes contextos, uma ajuda que reside em grande medida no apoio à consolidação do Estado de direito, ao funcionamento efectivo das instituições e ao reforço das estruturas democráticas.

Conscientes da necessidade de estimular uma aplicação mais efectiva dos princípios definidos internacionalmente no âmbito do desenvolvimento de capacidades, a Cooperação Portuguesa elaborou o documento *Desenvolvimento de Capacidades – Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa*, o qual identifica, com base na experiência internacional, os elementos-chave das abordagens de desenvolvimento de capacidades bem sucedidas, definindo a abordagem da Cooperação Portuguesa com os seus países parceiros nesta matéria.

O sucesso de actuação nestes Estados impõe, desde logo, uma melhor articulação entre diferentes agentes e instrumentos, nomeadamente os que actuam na área da segurança e do desenvolvimento. Assim, Portugal aprovou, em Julho de 2009, a sua *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*, a qual surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação.

Em matéria de ajuda humanitária, importa referir que as situações de catástrofe humanitária são, pela sua natureza, imprevisíveis e a resposta depende, fundamentalmente, de decisão política. Nos acordos anuais celebrados com os principais parceiros de Portugal (PALOP e Timor-Leste), é tomada em consideração a crise humanitária que afectou o país, bem como a ajuda prestada por Portugal e pela Comunidade Internacional nesse contexto. No que respeita aos países com os quais Portugal não tem acordos de parceria específicos, procura-se garantir a complementaridade e a relação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento, com contribuições para programas de desenvolvimento de Organizações Internacionais ou dos Governos dos países beneficiários, devidamente enquadradas pela celebração de memorandos de entendimento.

## 1. Orientações Estratégicas

### 1.1. Estratégias da Cooperação Portuguesa

A política de Cooperação para o Desenvolvimento tem assumido progressivo destaque nos Programas do Governo Constitucional. O **Programa do XVII Governo (2005-2009)**<sup>1</sup> estabelecia a importância de “promover a ajuda ao desenvolvimento de acordo com os princípios assumidos pela comunidade internacional e, nomeadamente, os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio”. Já no **Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2013)**<sup>2</sup>, para além da importância conferida à continuidade de consolidação do trabalho de reorganização interna da Cooperação Portuguesa, são de salientar, entre outras prioridades, a necessidade de continuar a orientar a cooperação “no sentido de honrar os compromissos internacionais em matéria de Ajuda Pública ao Desenvolvimento; melhorar a coordenação com instrumentos de apoio à internacionalização, melhorando a capacidade de intervenção da SOFID e a sua articulação com a política de cooperação; prosseguir com os “Clusters da Cooperação Portuguesa”, densificando as intervenções e criando novas sinergias; e promover a educação para o desenvolvimento em Portugal, ajudando a consolidar uma consciência de cidadania global”.

No sentido de dar seguimento à **Declaração de Paris**<sup>3</sup> e à **Agenda para a Acção de Acra (AAA)**<sup>4</sup>, foram elaborados pelo IPAD, em 2006 e 2009 respectivamente, o **Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda**<sup>5</sup> e o **Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda – de Paris a Acra**<sup>6</sup>. De acordo com estes documentos, a estratégia da Cooperação Portuguesa tem sido delineada no sentido de se evitar a dispersão de meios em prol de uma lógica mais coerente, melhorando a racionalidade, eficiência e eficácia da ajuda. Para este efeito, deu-se continuidade à linha de orientação de concentração geográfica nos países de língua portuguesa, em especial nos PALOP e em Timor-Leste, e procurou-se ainda obedecer ao princípio de concentração sectorial na Educação, Saúde, Formação Profissional e Capacitação Institucional, numa óptica de desenvolvimento sustentável e de luta contra a pobreza, como via para a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

O documento **Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa**<sup>7</sup>, aprovado por Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005 de 22 de Dezembro, identifica como principal objectivo da Cooperação: “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito”. Neste documento são ainda definidos os princípios orientadores da Cooperação Portuguesa, as suas prioridades ao nível sectorial e geográfico e a

<sup>1</sup> Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos\\_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governos_Documentos/Programa%20Governo%20XVII.pdf)

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa\\_GC18.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Documentos/Programa_GC18.pdf)

<sup>3</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/parisdeclaration\\_english.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/parisdeclaration_english.pdf)

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00%5B1%5D.pdf>

<sup>5</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/planoeficaciaajuda.pdf>

<sup>6</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Plano\\_Final\\_PT.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Plano_Final_PT.pdf)

<sup>7</sup> Resolução nº 196/2005, disponível em:

[http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao\\_Estrategica\\_editado.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf)

coordenação de procedimentos no âmbito da cooperação multilateral. O mesmo instituiu a orientação estratégica da política de cooperação para o desenvolvimento, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros/Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, e é enquadrador da iniciativa dos Ministérios sectoriais sob orientação e supervisão do IPAD, na qualidade de órgão de coordenação da Cooperação Portuguesa.

Em 2006, o IPAD elaborou o documento: **Estratégia da Cooperação Portuguesa – Operacionalização**<sup>8</sup>, com o objectivo de identificar as principais medidas a serem tomadas no curto e médio prazo para a operacionalização da Visão Estratégica. As medidas apresentadas estavam já em consonância com as recomendações emanadas do anterior exame do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) à Cooperação Portuguesa (2006). A implementação desta Estratégia vem sendo, desde 2006, sujeita a uma monitorização e avaliação semestral e anual com o intuito de aumentar a eficácia da ajuda pública portuguesa, permitindo a incorporação de lições aprendidas e correcção de desvios.

O Governo incorporou igualmente nas **Grandes Opções do Plano 2005-2009 (GOP)**<sup>9</sup>, algumas medidas a serem tomadas na área da cooperação, tendo sido identificado como um dos objectivos da Cooperação Portuguesa: "corresponder aos compromissos internacionais em matéria de quantidade e qualidade da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, atendendo a que o actual contexto internacional, quer no quadro da União Europeia, quer em relação aos compromissos assumidos em termos multilaterais, exige um forte dinamismo e eficácia por parte de Portugal, designadamente procurando dar forma ao cumprimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio"<sup>10</sup>. No mesmo sentido, as novas **GOP 2010-2013**<sup>11</sup> estabelecem como um dos objectivos do Governo "aumentar gradualmente a APD portuguesa, de acordo com os objectivos e calendário estabelecidos no quadro europeu em matéria de APD e reforçar a posição negocial de Portugal nos debates multilaterais, com ênfase para a temática dos Objectivos do Milénio, que deverá marcar todo o ano de 2010".

Em 2006, Portugal elaborou as **Novas Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação**, que se consubstanciam numa nova estratégia de programação plurianual. Este documento foi elaborado de acordo com o *Quadro Comum da União Europeia para os Programas de Estratégia por País*. Durante o processo de reorganização do ciclo de programação foram definidas as áreas sectoriais prioritárias para a intervenção da cooperação portuguesa, de acordo com as necessidades gerais dos seus países parceiros e com o determinado pela *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*<sup>12</sup>. Manteve-se, não obstante, uma margem para a devida flexibilidade de abordagens, conforme as características e necessidades de cada parceiro. Em consonância com as orientações destes documentos, em 2007,

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/OperacioEstrategia.pdf>

<sup>9</sup> Este documento é elaborado anualmente, com o objectivo de definir as principais linhas de actuação com base no conteúdo do programa do Governo.

<sup>10</sup> Grandes Opções do Plano 2005-2009, disponível em: [http://www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-de-ficheiros/gop/GOP2005\\_2009\\_AR.pdf](http://www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-de-ficheiros/gop/GOP2005_2009_AR.pdf)

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.min-financas.pt/inf\\_economica/OE2010/GOP\\_2010-2013.pdf](http://www.min-financas.pt/inf_economica/OE2010/GOP_2010-2013.pdf)

<sup>12</sup> São estas: Boa Governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, com especial foco nas áreas da Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Ambiente e Crescimento Económico/Geração de Emprego; Educação para o Desenvolvimento.

Portugal renovou a sua estratégia de cooperação com Angola, Moçambique e Timor-Leste e em 2008 com Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, através da assinatura de novos Programas Indicativos de Cooperação (PIC).

Paralelamente, foram desenvolvidas 6 **estratégias de cooperação**: 4 sectoriais (Educação, Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Rural) e 2 transversais (Género e Boa Governação, Participação e Democracia). Estes documentos procuram orientar a acção da Cooperação Portuguesa nestas áreas, de acordo com as necessidades gerais dos seus principais parceiros, bilaterais e multilaterais. As estratégias sectoriais da Educação, Saúde e Desenvolvimento Rural foram desenvolvidas segundo um processo participativo que envolveu não só os Ministérios sectoriais, como também outros actores da Cooperação Portuguesa. Foram criados grupos de trabalho para o efeito. Estas estratégias estão em fase de revisão final pelo IPAD. Em 2010 serão ainda revistas as estratégias do Género e da Boa Governação, depois de uma primeira versão elaborada em 2007. Foi ainda elaborada em 2009 a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento<sup>13</sup>. Na sua origem esteve o trabalho desenvolvido no âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia (UE), em 2007, onde foram aprovadas as Conclusões do Conselho sobre a resposta da União a Situações de Fragilidade e sobre o *Nexo Segurança e Desenvolvimento*<sup>14</sup>.

Relativamente à cooperação multilateral, e procurando dar resposta a uma das Recomendações emanadas do Exame do CAD em 2006, foi aprovada em Setembro de 2009 a **Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral**, elaborada com os contributos dos diversos Ministérios sectoriais. Esta estratégia estabelece os critérios, os instrumentos e os mecanismos que devem orientar a actuação da Cooperação Portuguesa e dos seus vários actores no domínio da cooperação multilateral, visando reforçar a visibilidade de Portugal a nível internacional, bem como a sua capacidade de influência sobre as políticas e estratégias, o funcionamento e a eficácia das organizações internacionais em que se insere. Assim, esta estratégia pretende promover o posicionamento de Portugal na esfera internacional garantindo as suas prioridades e os seus interesses nacionais estratégicos, geográficos e sectoriais, no respeito pelo cumprimento dos ODM e pelo conjunto dos princípios orientadores reconhecidos pela comunidade internacional: a eficácia da ajuda, os 3 C's (coordenação, coerência e complementaridade) e a coerência das políticas para o desenvolvimento.

Em Novembro de 2009 foi ainda aprovada, por Despacho Conjunto dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Educação, a **Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento** (ENED), dando seguimento aos compromissos assumidos por Portugal em diferentes processos internacionais de promoção da Educação para o Desenvolvimento (ED), designadamente no âmbito do Conselho da Europa, do GENE – *Global Education Network Europe*, do *MultiStakeholder Steering Group on Development Education*, da UE e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE). Trata -se de uma estratégia para cinco anos, composta por um documento de referência das prioridades e pelo respectivo plano de acção. A ENED foi elaborada através de um processo participativo em que estão envolvidas 16

<sup>13</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>

<sup>14</sup> Grandes Opções do Plano 2009, disponível em:  
<http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/gop2009.pdf>

Organizações públicas e da Sociedade Civil e ainda o GENE. É de destacar o forte envolvimento da Plataforma Portuguesa das ONGD e do Ministério da Educação.

## 1.2. Instrumentos de Aplicação das Estratégias

Para a implementação das estratégias da Cooperação Portuguesa, foram criados diversos instrumentos que possibilitam a sua operacionalização. Neste ponto procura-se referir apenas os mais relevantes.

Como novos instrumentos da Cooperação Portuguesa para a promoção da participação da sociedade civil na definição das políticas públicas e no âmbito da priorização da educação para o desenvolvimento, tiveram início, em 2008 o **Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento** e os **Dias do Desenvolvimento**. O primeiro funciona como um espaço para o debate sobre diversos assuntos relacionados com a Cooperação para o Desenvolvimento. Este conta já com 3 edições, presididas pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e secretariadas pelo IPAD, onde participaram representantes das autarquias, de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD), sindicatos e empresas privadas com interesse nesta área, Universidades e Fundações. O Fórum está organizado em diferentes grupos de trabalho para abordar temas específicos. É de destacar o importante papel do Fórum na elaboração das estratégias sectoriais de cooperação referidas anteriormente. Quanto aos **Dias do Desenvolvimento**, evento inspirado nos *European Development Days* promovidos pela Comissão Europeia, este constitui um momento de reflexão, de promoção e de debate entre os vários actores da cooperação a nível nacional, ao mesmo tempo que permite contribuir para a sensibilização da opinião pública portuguesa para as temáticas da cooperação para o desenvolvimento. Neste âmbito são realizadas conferências, seminários, exposições e actividades culturais, que contam com a participação de organizações nacionais institucionais e da sociedade civil, desde ONGD, Fundações, Associações empresariais de responsabilidade social, Câmaras Municipais, entre outras. Até ao momento, foram realizadas duas edições, estando prevista a terceira para Abril de 2010. A média de entidades participantes tem sido de 70 organizações e o número de visitantes tem vindo a aumentar, tendo a última edição contado com a participação de 57 escolas e mais de 1800 alunos e 150 professores, num total de cerca de 8000 participantes. A avaliação realizada à primeira edição do evento permitiu concluir que a iniciativa constitui um momento nacional único.

O documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, definiu ainda a criação de **Clusters** de Cooperação, um mecanismo inovador que "considera de extrema importância a existência de parcerias que permitam operacionalizar com maior qualidade e credibilidade os projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento"<sup>15</sup>. Estes visam, precisamente, a concertação entre diversas intervenções sectoriais, bilaterais ou multilaterais, públicas, privadas ou da sociedade civil, segundo uma lógica de integração e complementaridade entre objectivos e acções. Procura-se potenciar recursos materiais e humanos e estabelecer parcerias com outros doadores, que actuem nas áreas abrangidas pelos *Clusters*. Neste momento a Cooperação Portuguesa coordena projectos nos seguintes *Clusters*: Cabo Verde (tem

---

<sup>15</sup> *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005).

três pilares: educação; apoio ao empresariado e governação e TICs, em parceria com o Governo de Cabo Verde e com instituições empresariais), Moçambique (infra-estruturas, recuperação do património e desenvolvimento socioeconómico na Ilha de Moçambique, em parceria com o Governo de Moçambique, com as Vilas do Milénio, PNUD e com a UNIDO) e Timor-Leste (projecto de desenvolvimento comunitário com base no sector da agricultura e do artesanato que desenvolve economias de escala e cria mecanismos de produção com base no controlo de qualidade e certificação dos produtos nos distritos de Ermera e Liquiça, em parceria com o Governo de Timor-Leste; perspectiva-se uma parceria com a Cooperação Espanhola).

Em 2007 foi criada a **Sociedade Financeira de Desenvolvimento (SOFID)**, que integra a Associação das EDFI – *European Development Financial Institutions*. Em articulação com os objectivos e a estratégia de Portugal nas áreas da economia, cooperação e ajuda ao desenvolvimento, a SOFID tem como objectivo apoiar o desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, através da concessão de financiamento. Para o efeito, apoia o desenvolvimento do sector privado e a criação de parcerias com países em desenvolvimento.

Ainda em 2008, atendendo aos objectivos do documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, o qual prevê a criação de uma medida que promova a inserção profissional de jovens licenciados, até aos 35 anos, em acções, projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento, revelou-se apropriado alargar uma política nacional, já existente, de apoio aos jovens para a realização de estágios e criação de emprego. Assim, foi criada uma medida específica para a área da cooperação para o desenvolvimento, o **INOV Mundus**, ao abrigo do qual se pretendem envolver 250 jovens ao longo de três anos. Este programa vai já na segunda edição e tem como objectivo a *qualificação profissional e inserção de jovens licenciados em entidades e organizações nacionais e internacionais que desenvolvam a sua actividade na área da cooperação para o desenvolvimento*<sup>16</sup>.

No final do ano de 2008 foi ainda criado o **Fundo da Língua Portuguesa**<sup>17</sup> com o objectivo de promover: **i)** a língua portuguesa como factor de desenvolvimento e combate à pobreza através da educação, apoiando o sistema de ensino dos PALOP; **ii)** o património linguístico, que constitui, para os países lusófonos, o ponto de partida para a universalização da escolaridade primária; **iii)** o português junto dos organismos internacionais. Este tem um envelope financeiro inicial de 30 M€, mas poderá ser reforçado à medida das necessidades. O Fundo é presidido pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e os projectos já aprovados concentram-se maioritariamente em áreas de formação de professores. Este fundo permite ainda aprovar a totalidade do montante do projecto mesmo quando distribuído por diferentes anos económicos, o que garante a previsibilidade dos fundos necessários à execução do projecto.

Em 2009, entrou em vigor uma nova política de concessão de **bolsas de estudo** a estudantes dos países parceiros da cooperação, a qual estava a ser progressivamente reformulada desde 2006, ano do Exame pelos Pares do CAD e da publicação das conclusões da avaliação externa efectuada aos resultados desta

<sup>16</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 93/2008, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/06/10800/0320103202.pdf>

<sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 248/2008 que cria o Fundo da Língua Portuguesa, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/12/25200/0921009212.pdf>

mesma política<sup>18</sup>. Assim, foi aprovado, através do Despacho n.º21370/2009 de 23 de Setembro<sup>19</sup>, o Regulamento de Concessão de Bolsas do IPAD, cuja implementação se iniciou já no ano lectivo 2009/2010. A reformulação da política de bolsas visa a diminuição progressiva das bolsas do nível de licenciatura, para formação em Portugal, por contraposição à aposta no preenchimento dos contingentes de bolsas internas, tendo em conta as respectivas realidades locais. Ao nível das bolsas para formação em Portugal, tem sido dada prioridade às bolsas de mestrado e doutoramento, no sentido de contribuir para o fortalecimento das instituições de ensino universitário nos países parceiros, nomeadamente ao nível da capacitação institucional e da formação de professores universitários.

---

<sup>18</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas\\_rel-final.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas_rel-final.pdf) (versão integral); [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas\\_Summary.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/bolsas_Summary.pdf) (Sumário Executivo).

<sup>19</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2009/09/185000000/3867238677.pdf>

## 2. Coerência de Políticas

Para se atingirem os objectivos no que respeita à eficácia da ajuda, luta contra a pobreza e prossecução dos ODM, torna-se imprescindível reforçar a coerência das políticas nacionais e internacionais das mais diversas áreas com as políticas para o desenvolvimento. Assim, é fundamental assegurar que os objectivos do desenvolvimento não sejam negligenciados aquando da formulação de outras políticas com impacto nos países em desenvolvimento, devendo assegurar-se, sempre que possível, que essas contribuam igualmente para esses objectivos.

### 2.1. Coerência com as Políticas de Desenvolvimento Nacionais e Internacionais

Portugal tem registado uma crescente preocupação com a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), tendo vindo progressivamente a incluir esta temática na formulação das suas políticas públicas. Neste sentido, encontra-se em fase de aprovação política uma Resolução do Conselho de Ministros sobre a Coerência das Políticas para o desenvolvimento. A inclusão de referências aos ODM nos documentos estratégicos nacionais é também um bom exemplo. Tem-se procurado ainda minimizar o impacto das implicações das diversas políticas nacionais no desenvolvimento dos países parceiros, através da promoção de uma maior coerência entre as mesmas.

O Governo Português partilha do empenho da comunidade internacional na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, entendendo que a CPD é parte importante na estruturação eficaz e eficiente da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, contribuindo para aumentar o seu impacto. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova o documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, reconhece que a prossecução dos objectivos do desenvolvimento não depende apenas da política e das actividades de cooperação, mas também do impacto que decisões tomadas noutras esferas políticas possam ter nos países em desenvolvimento.

No âmbito do esforço de promoção da CPD assumem, ainda, especial destaque instrumentos fundamentais da acção externa de Portugal em áreas consideradas estratégicas quer do ponto de vista político-diplomático, quer do da cooperação para o desenvolvimento, de que são exemplo os seguintes: a *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS)*<sup>20</sup>, a *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*, o *Plano de Integração de Imigrantes*, o *Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género* e o *Plano de Acção Nacional para a Implementação da Resolução n.º 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança*.

No domínio dos instrumentos institucionais, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, a Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas, os

---

<sup>20</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2007/08/15900/0540405478.pdf>

Grupos de coordenação permanentes como o Grupo Interministerial na área da Segurança e Desenvolvimento e outros grupos de consulta informais, são exemplos de mecanismos de coordenação existentes para a partilha de informação e experiências e a implementação das estratégias e planos acima referidos.

Também a nível internacional, Portugal tem subscrito e promovido em diversos *fora*, em particular no quadro da União Europeia, da OCDE e das Nações Unidas, os compromissos internacionais em matéria de CPD. No plano europeu, Portugal deu alguns contributos importantes.

Aquando da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (2º semestre de 2007), o tema da CPD figurou como um dos principais pontos da agenda de Portugal. Nesta altura, o Conselho da UE adoptou quatro documentos de referência em matéria de CPD: *Conclusões do Conselho sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento*; *Conclusões do Conselho sobre a Coerência entre as políticas da UE em matéria de Migrações e Desenvolvimento*; *Conclusões do Conselho sobre Segurança e Desenvolvimento* e *Conclusões do Conselho sobre uma Aliança Global sobre Alterações Climáticas entre a UE e os países em desenvolvimento mais pobres e mais vulneráveis às alterações climáticas*. Foi, também, promovido um debate alargado no Conselho como resposta ao 1º Relatório Bial sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), envolvendo os grupos de trabalho e comités das 12 áreas prioritárias definidas no Programa de Trabalho da UE<sup>21</sup>. Até à data, Portugal contribuiu para a elaboração dos dois Relatórios sobre coerência de políticas, publicados pela UE em 2007 e 2009<sup>22</sup>.

A Estratégia Conjunta África-UE e o seu primeiro *Plano de Acção (2008-2010)*<sup>23</sup>, também adoptados durante a Presidência Portuguesa da UE na II Cimeira Europa-África realizada em Lisboa, em Dezembro de 2007, representam igualmente uma oportunidade importante para reforçar a coerência das políticas e melhorar a complementaridade do apoio fornecido pela Comissão e pelos Estados Membros nos vários domínios. Portugal, que teve um papel importante na negociação destes dois documentos e na aprovação dos mesmos na Cimeira de Lisboa, tem tido uma participação activa em algumas destas parcerias e assumiu, juntamente com a Alemanha, a co-liderança da parceria Boa Governança e Direitos Humanos, em estreita colaboração com a Comissão Europeia. Co-Prezida ainda à vertente Espaço da Parceria para a Ciência, Sociedade de Informação e Espaço e tem participado activamente nos trabalhos de preparação da III Cimeira Europa-África, prevista para Novembro de 2010.

---

<sup>21</sup> O processo de promoção e monitorização da CPD na UE está centrado em 12 áreas prioritárias para o cumprimento dos ODM: Comércio, Ambiente, Alterações Climáticas, Segurança, Agricultura, Pescas, dimensão social da Globalização, Emprego e trabalho decente, Migração, Investigação e Inovação, Sociedade da Informação, Transporte e Energia.

<sup>22</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_PDF\\_2009\\_1137\\_F\\_ACTE\\_PCD\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_EN.pdf)

<sup>23</sup> Este Plano define oito parcerias fundamentais: **i)** Paz e Segurança; **ii)** Boa Governança e Direitos Humanos; **iii)** Comércio e Integração Regional; **iv)** Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; **v)** Energia; **vi)** Alterações Climáticas; **vii)** Migração, Mobilidade e Emprego; **viii)** Ciência, Sociedade de Informação e Espaço. Disponível em: [https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000039706&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000039706&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)

Portugal também participa nas discussões internacionais sobre o esforço de integração das preocupações do desenvolvimento nas políticas que não estão directamente ligadas à ajuda (*Informal EU PCD Network, OECD/DAC PCD Focal Points*).

Em Julho de 2008, no âmbito de uma reunião do Conselho de Ministros da OCDE, foi adoptada a *Declaração Ministerial da OCDE sobre a Coerência das Políticas ao Serviço do Desenvolvimento*<sup>24</sup>, onde foram enumerados os compromissos dos membros da OCDE para a prossecução do objectivo da coerência das suas políticas com os compromissos internacionalmente assumidos em matéria de desenvolvimento.

Enquanto membro da OCDE e de outras Organizações Internacionais, Portugal participou em vários debates sobre a matéria, sendo disso exemplo o Exercício de Reflexão Estratégica sobre o futuro do CAD, mantendo-se alinhado com os compromissos assumidos em matéria de CPD, contemplados nos objectivos estratégicos da Cooperação Portuguesa nos últimos anos. Neste âmbito, tem dado prioridade à sensibilização e participação dos Ministérios das áreas estratégicas, através da CIC.

Nesse sentido, reconhecendo a necessidade de estabelecer mecanismos formais de coordenação e seguimento que permitam estabelecer e aumentar a CPD, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação preparou uma proposta legislativa para aprovação pelo Conselho de Ministros, que visa reforçar o diálogo interministerial e promover uma “cultura” de coerência pela inclusão gradual das temáticas do desenvolvimento, de forma efectiva e sistemática, nos processos de tomada de decisão governativa, e que prevê a criação de uma “Rede de Pontos Focais CPD” identificados pelos Ministérios sectoriais e o reforço a Comissão Interministerial para a Cooperação.

Prevê-se, ainda, a criação de uma equipa inter-ministerial que trabalhe a par com o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, o qual integra elementos da Administração Central e da Sociedade Civil.

A **CIC** enquanto fórum de concertação entre os diversos ministérios sectoriais, permite o debate de temas de carácter sectorial, mas também temas transversais à cooperação para o desenvolvimento, de modo a alcançar uma maior coordenação, coerência e complementaridade de políticas e práticas, entre os diversos intervenientes da Cooperação Portuguesa. Assim, aquando da definição de políticas que possam, de alguma forma, interferir com a cooperação para o desenvolvimento, este é o espaço de debate adequado para a discussão dos temas transversais a estas políticas. No 1º semestre de 2009, o tema da coerência das políticas em matéria de desenvolvimento foi abordado numa destas reuniões.

O **Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento** também permite o debate, entre outros assuntos, sobre a coerência de políticas do sector privado com as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento, de uma forma complementar à CIC.

Recentemente, de forma a reforçar a coerência e coordenação das políticas de segurança e desenvolvimento, foi aprovada, como já referido, em Julho de 2009 a **Estratégia Nacional sobre**

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/\\$FILE/JT03247171.PDF](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/$FILE/JT03247171.PDF)

**Segurança e Desenvolvimento**<sup>25</sup>. Esta Estratégia surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação.

## 2.2. Coerência com as Políticas de Desenvolvimento dos Parceiros

Tal como já foi referido, Portugal adoptou uma nova estratégia de programação plurianual por país, alinhada com o horizonte temporal de vigência das Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza dos parceiros, sendo os PIC o único documento orientador da cooperação com os países parceiros. Um dos objectivos desta programação plurianual é possibilitar o envio de informação aos países parceiros, sobre os montantes previstos para os projectos previamente negociados, de modo a que estes possam ser inscritos nos seus Orçamentos de Estado. Em 2008, foi concluído um exercício de identificação dos projectos e respectivas verbas passíveis de inscrição no Orçamento Moçambicano para 2009, pretendendo-se que tenha continuidade para os anos seguintes. O mesmo procedimento foi já iniciado para Cabo Verde e Timor-Leste. Para que este processo seja possível, têm sido fundamentais as reuniões de programação preparatórias entre representantes dos Governos português e dos países parceiros, bem como as missões de acompanhamento e as avaliações a meio-termo dos projectos/programas em implementação.

A sensibilização da comunidade internacional para as necessidades mais prementes dos Estados em situação de fragilidade que beneficiam da ajuda de Portugal, constitui outra prioridade para a cooperação portuguesa recorrendo-se, para esse fim, à organização de encontros entre os Governos destes Estados e a comunidade doadora/organizações internacionais, bem como à realização de parcerias entre eles. Assim, destacam-se:

- **Desde 2005:** Participação de Portugal, enquanto país facilitador para a Guiné-Bissau, no exercício do CAD/OCDE que visou, inicialmente, identificar Princípios para uma Boa Intervenção em Estados Frágeis, assentes numa perspectiva de apoio a longo-prazo e que permitam uma maior eficácia na ajuda à capacitação institucional destes países.
- **2007:** Portugal acolheu a realização da Conferência Internacional sobre Narcotráfico na Guiné-Bissau, promovida conjuntamente pelos Governos português e guineense<sup>26</sup>. Apoiou igualmente o Governo de Cabo Verde no sentido de alcançar uma parceria especial com a UE, com o objectivo de estabelecer uma nova parceria estratégica baseada numa lógica de cooperação com interesses comuns<sup>27</sup>.
- **2008-2009:** Portugal, em parceria com a Comissão Europeia, e no âmbito dos trabalhos para a definição de um Plano de Acção da UE de resposta às situações de fragilidade, coordenou o exercício piloto sobre

<sup>25</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>

<sup>26</sup> Esta Conferência contemplou a apresentação de um plano para a prevenção e combate ao tráfico de droga na Guiné-Bissau e a respectiva recolha de contribuições para a sua implementação.

<sup>27</sup> Este apoio ficou definido no PIC 2008-2011, onde Portugal se comprometeu a ajudar à consolidação da Parceria Especial de Cabo Verde com a União Europeia.

a Guiné-Bissau. No âmbito do Programa Integrado de Reforma do Ensino Profissional (PIREP) de Moçambique, Portugal é o coordenador do Grupo do Ensino Secundário e participa no Grupo do Ensino Técnico.

No âmbito do Fórum de Parceria com África (*Africa Partnership Forum*), Portugal desempenhou funções de co-presidente do Grupo não-G8, com o objectivo de assegurar que as posições dos países africanos fossem consideradas, nos diferentes *fora* internacionais, pela comunidade doadora. Neste quadro, salienta-se o trabalho desenvolvido com vista a dar maior visibilidade às questões de África na actual agenda internacional, face ao contexto da crise económica global, bem como o acompanhamento e formulação de propostas ao G-20. Em Setembro de 2009, teve lugar a primeira sessão especial temática do Fórum, que abordou os desafios das alterações climáticas para África, tendo a declaração conjunta final sido transmitida às Nações Unidas, ao G-20 e a outros processos internacionais.

### 3. Volume da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e sua Afecção

#### 3.1. da Cooperação Portuguesa

Como se pode verificar no Quadro 1, entre 2006 e 2008 este esforço financeiro global revelou oscilações, tendo registado uma diminuição de 41% em 2006, um aumento de 67% em 2007 e novamente um decréscimo de 53% em 2008.

Estas oscilações deveram-se, essencialmente, às variações dos Fluxos Privados (os quais incluem o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e os Créditos às Exportações) e aos Outros Fluxos do Sector Público. Apesar do decréscimo dos montantes do esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa em 2008, se analisarmos a componente da APD (concessionalidade maior ou igual a 25%), esta aumentou de 2006 para 2008, tendo-se registado, neste último ano, nos 430 M€.

**Quadro 1. Esforço Financeiro Global da Cooperação Portuguesa (2006-2008)**

	APD/RNB %	APD	Evolução %	Outros Fluxos Sector Público	Fluxos Privados	Donativos ONGD	TOTAL	Evolução %
2006	0,21%	315,77	4%	-16,16	228,19	2,85	530,65	-41%
2007	0,22%	343,73	8%	-173,03	1445,50	1,18	1617,38	67%
2008	0,27%	429,96	20%	0,00	627,89	0,98	1058,83	-53%

Fonte: CAD/OCDE

Devido às exigências impostas pelo esforço de consolidação do défice orçamental (Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia) e aos efeitos da crise económica internacional, Portugal tem tido algumas dificuldades em cumprir as metas estabelecidas internacionalmente, em matéria de APD. Ainda no Quadro 1, é possível verificar que em 2006, Portugal não alcançou a meta da UE para cada Estado-Membro de 0,33% APD/RNB, atingindo apenas 0,21%. Não obstante, este rácio aumentou para 0,27% em 2008. Perante este cenário, Portugal identificou um novo calendário (publicado no Relatório do Orçamento de Estado 2009/Orçamentação por Programas<sup>28</sup>, e já reportado internacionalmente) para aumentar gradualmente a sua APD com vista a cumprir com o rácio APD/RNB de 0,7% em 2015, tendo identificado como nova meta intermédia 0,34% APD/RNB para 2010.

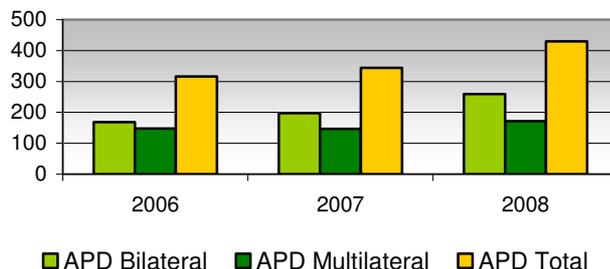
#### 3.2. Evolução da APD Portuguesa

No que respeita ao total da **APD Portuguesa**, esta registou aumentos sucessivos entre 2006 e 2008, verificando-se um acréscimo de 20% em 2008 relativamente ao ano anterior, correspondente a uma APD total nesse ano de 429,96 M€. Relativamente à sua distribuição, a APD bilateral tem sido sempre superior à multilateral, como se pode verificar no Gráfico 1. Ambas têm registado aumentos no período em análise: 90,53 M€ na APD bilateral e 23,65 M€ na multilateral.

<sup>28</sup> Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/rel\\_OE2009.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/rel_OE2009.pdf)

**Gráfico 1. Evolução da APD Portuguesa (2006-2008)**

Milhões €



Fonte: IPAD

### 3.2.1. APD Bilateral

Portugal é um dos países do CAD que apresenta uma maior concentração geográfica da ajuda, em cerca de 10 países. Concentra a sua APD nos países de expressão lusófona, sobretudo nos PALOP, todos situados na África Subsaariana, e em Timor-Leste. Em conjunto, este agrupamento geográfico absorveu quase 60% do total da APD bilateral no período entre 2006 e 2008 (em média, cerca de 124 M€). Trata-se de um valor mais baixo quando comparado com a média de 78% entre 2002 e 2007, em virtude da concessão de uma linha de crédito a Marrocos, contabilizada em 66 M€ em 2008 (Quadro 2). Complementarmente, a Cooperação Portuguesa também apoia outros países, como é o caso da Bósnia-Herzgovina cuja ajuda tem sido dirigida ao sector dos transportes ferroviários. Também no quadro da participação bilateral em projectos e missões da NATO (*North Atlantic Treaty Organization*) e das Nações Unidas, Portugal tem participado em diversas operações de paz, como é o caso da UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*), UNIFIL (*United Nations Interim Force in Lebanon*) e ISAF (*International Security Assistance Force - Afeganistão*).

**Quadro 2. Distribuição Geográfica da APD Bilateral (2006-2008)**

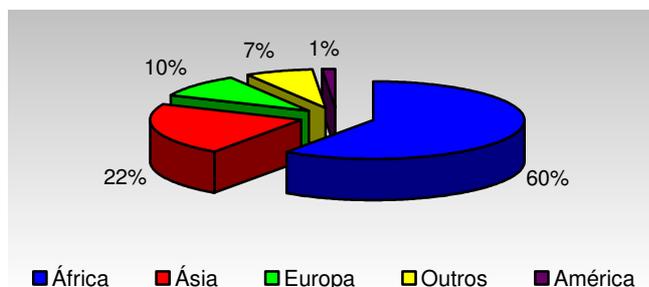
PAÍSES	Milhares €				
	2006	2007	2008	2006/2008	%
ANGOLA	15.996	13.975	13.250	14.407	6,9%
CABO VERDE	37.688	31.921	43.286	37.632	18,1%
GUINÉ-BISSAU	11.761	11.518	12.371	11.883	5,7%
MOÇAMBIQUE	17.268	15.799	17.410	16.826	8,1%
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	8.952	9.539	9.209	9.233	4,4%
PALOP*	2.846	4.004	3.539	3.463	1,7%
TIMOR-LESTE	30.673	34.071	27.030	30.591	14,7%
<b>OUTROS PAÍSES</b>	<b>43.232</b>	<b>76.541</b>	<b>132.767</b>	<b>84.180</b>	<b>40,4%</b>
dos quais:					
MARROCOS	180	188	66.063	22.144	10,6%
AFEGANISTÃO	5.244	6.568	9.829	7.214	3,5%
BÓSNIA	4.635	9.292	15.002	9.643	4,6%
SÉRVIA	5.790	15.704	7.936	9.810	4,7%
<b>TOTAL</b>	<b>168.416</b>	<b>197.368</b>	<b>258.862</b>	<b>208.215</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IPAD

\* Projectos conjuntos ou não discriminados por país.

Fazendo uma análise ao nível dos Continentes, no período de 2006-2008, para além do Continente Africano, do qual fazem parte os PALOP, e para onde Portugal canaliza a maior parte da sua APD bilateral (60%), a Ásia absorveu 22% dessa ajuda, seguido da Europa com 10% do total (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Distribuição Geográfica da APD Bilateral Portuguesa (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Pese embora os apoios referidos anteriormente, os PALOP e Timor-Leste constituem espaços de intervenção prioritária. Os laços históricos e culturais conduziram, nos países parceiros, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas portuguesas face a outros doadores – língua e conhecimento – que se verificam não só em termos geográficos como em termos sectoriais.

De acordo com a classificação das Nações Unidas, cinco dos seis países prioritários da Cooperação portuguesa são considerados **Países Menos Avançados** (PMA). A exceção é Cabo Verde, que se tornou no segundo PMA a atingir o nível de País de Rendimento Médio, em 2008. Esta é a principal razão para a diminuição do valor da APD Portuguesa destinada aos PMA que, como se pode verificar no Quadro 3, passou de 251 M€ em 2007 para 156 M€ em 2008, com um peso de 0,10% relativamente ao RNB.

**Quadro 3. APD destinada aos PMA entre 2006 e 2008**

APD Líquida	Milhões €		
	2006	2007	2008
PMA	240	251	156
PMA (% RNB)	0,13%	0,12%	0,10%

Fonte: CAD/OCDE

Portugal tem envidado esforços no sentido de implementar a Recomendação do CAD para o desligamento da ajuda aos PMA, operacional desde 2002. Em 2006 e 2007, a ajuda desligada representou cerca de 85% da APD bilateral, atingindo, em 2007, um total de 160,7 M€, como se pode verificar na Quadro 4. Quanto à ajuda ligada, esta apresentou uma percentagem francamente mais baixa, em torno dos 15% nestes anos. O ano de 2008 foi um ano atípico, em que a ajuda desligada verificou uma diminuição, em detrimento do aumento da ajuda ligada. Esta situação verificou-se devido à contabilização, nesse ano, de linhas de crédito concedidas a Cabo Verde para a construção de infra-estruturas, no valor de cerca de 20 M€, assim como uma linha de crédito para Marrocos no valor de quase 66 M€. Como forma de apoiar a Recomendação do CAD, Portugal juntou-se ainda ao consenso internacional para eliminar os limites

mínimos de desligamento das actividades abrangidas pela mesma, e deu acordo à opção de se alargar a cobertura da Recomendação aos HIPC que não se enquadram no grupo dos PMA.

#### Quadro 4. Grau de ligação da APD Bilateral Portuguesa (2006-2008)

*Milhões €*

Tipo de Ajuda	2006		2007		2008	
	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%	Valor Absoluto	%
Desligada	131.248.347	83%	160.668.709	86%	144.232.640	58%
Ligada	26.882.192	17%	26.518.257	14%	103.623.914	42%
<b>TOTAL</b>	<b>158.130.539</b>	<b>100%</b>	<b>187.186.966</b>	<b>100%</b>	<b>247.856.554</b>	<b>100%</b>

Fonte: CAD/OCDE – CRS – Desembolsos (Inclui Cooperação Técnica e exclui Custos Administrativos.)

Dados ainda em discussão com o CAD/OCDE.

Por outro lado, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste inserem-se na categoria de **Pequenos Estados Insulares**, apresentando necessidades específicas, estando sujeitos a uma situação de maior vulnerabilidade, exigindo, desta forma, um investimento particular no seu desenvolvimento e sustentabilidade. Conforme se pode verificar no Quadro 5, entre 2006 e 2008 a percentagem da APD canalizada para estes apresentou um ligeiro decréscimo (cerca de 7%), tendo representado, em 2008, 22,9% do total da APD. Quanto aos Países Interiores, a percentagem da APD neste período apresentou uma ligeira quebra, de 12,5% em 2006 para 10,8% em 2008. Grande parte do apoio de Portugal a estes países centra-se no reforço das suas capacidades institucionais.

#### Quadro 5. APD destinada aos Países Insulares e Interiores (2006-2008)

*%*

Destino APD	2006	2007	2008
Países Insulares	30,0%	27,1%	22,9%
Países Interiores	12,5%	11,4%	10,8%

Fonte: CAD/OCDE

Quanto a Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste, são considerados **países em situação de pós-conflito**<sup>29</sup> e também **em situação de fragilidade institucional**<sup>30</sup>, merecendo uma atenção especial por parte da Cooperação Portuguesa. No Quadro 6, procura-se resumir a caracterização dos principais beneficiários da APD bilateral portuguesa:

#### Quadro 6. Caracterização dos Países Prioritários da APD Bilateral Portuguesa

Principais Beneficiários da APD Portuguesa	África Subsaariana	País Menos Avançado (PMA)	Índice de Desenvolvimento Humano Baixo*	Estado em Situação de Fragilidade	Estado em Situação de Pós-conflito	Estado Insular
ANGOLA	X	X	X	X	X	
CABO VERDE	X					X
GUINÉ-BISSAU	X	X	X	X	X	
MOÇAMBIQUE	X	X	X			
S. TOMÉ E PRÍNCIPE	X	X		X		X
TIMOR-LESTE		X	X	X	X	X

Fonte: IPAD

\* Classificação do PNUD

<sup>29</sup> Considera-se um Estado em situação de pós-conflito se tiver ocorrido um conflito violento nos últimos 10 anos.

<sup>30</sup> Classificação do Banco Mundial.

Em matéria de concentração sectorial, as prioridades da Cooperação Portuguesa têm vindo a ser racionalizadas com base em dois critérios fundamentais:

- As necessidades dos países parceiros, identificadas nos seus documentos de estratégia nacional para o desenvolvimento.
- A mais-valia específica da Cooperação Portuguesa, tendo presente a necessária divisão do trabalho e complementaridade entre doadores.

Assim, como se pode verificar no Quadro 7, desde 2006, o agrupamento **Infra-estruturas e Serviços Sociais** é o que regista um maior volume de APD (em média cerca de 129,73 M€). Neste agrupamento destaca-se o apoio à Educação (APD em torno dos 50 M€, onde se destaca o Ensino Superior, com projectos de cooperação inter-universitária), ao Governo e Sociedade Civil (cerca de 54 M€, onde o volume de APD é maioritariamente dirigido ao sector Conflitos, Paz e Segurança, devido aos apoios, já referidos, no âmbito da ONU e da NATO; este sector reflecte ainda o peso dos programas de capacitação institucional em diversas áreas da Administração pública e outros órgãos do Estado), logo seguido das Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais (15,5 M€).

Importa destacar que o apoio aos **Serviços Sociais** dos países parceiros da Cooperação Portuguesa, centrado numa estratégia de Luta Contra a Pobreza e a Exclusão Social e de Reforço Institucional, é efectuado, essencialmente, pelo IPAD e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS). No âmbito da Luta contra a Pobreza, os projectos dirigem-se aos grupos mais vulneráveis das populações, identificados pelos países parceiros, de acordo com as suas reais condições de vida (mulheres, idosos, crianças e jovens), tendo como objectivos: a melhoria das condições de vida, o apoio à criação/melhoria da higiene e segurança (em casa e nos locais de trabalho), o apoio na orientação e formação profissionais e a melhoria das capacidades educacionais e sócio-culturais. Procura-se ainda fazer-se uso da concessão de Microcrédito, de modo a possibilitar não só o desenvolvimento de trabalhos de saneamento básico e de melhoria habitacional, como a criação e implementação de pequenos negócios, numa óptica de auto-emprego. Relativamente ao Reforço Institucional, os projectos deste Ministério procuram melhorar as capacidades das instituições, através de financiamento para a aquisição de material e de equipamento, apoio técnico e legislativo, procurando uma maior abrangência e eficácia na aplicabilidade da protecção social, e desenvolver acções de formação, bem como conceder bolsas de estudo, ao pessoal dos quadros. A execução dos projectos do MTSS é da inteira responsabilidade dos seus parceiros locais, sendo a libertação de verbas feita de acordo com regras previamente acordadas entre ambos, havendo, em alguns casos, apoio por parte dos serviços de cooperação das Embaixadas no controlo financeiro das verbas destinadas à construção de infra-estruturas.

O grupo das **Infra-estruturas e Serviços Económicos** é o segundo mais importante em termos de volume da ajuda, apresentando uma APD entre 2006 e 2008 na ordem dos 25,68 M€. Estes montantes devem-se, essencialmente, ao apoio à construção/reconstrução de infra-estruturas de Transportes e Armazenamento, com uma média de APD neste período de cerca de 22,8 M€. Em 2008, a Ajuda a Programas apresentou

excepcionalmente um montante mais elevado em virtude da linha de crédito concessional disponibilizada a Marrocos.

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, mediante condições definidas em função do nível de rendimento e endividamento dos países devedores. Para os países pobres altamente endividados (HIPC – *Heavily Indebted Poor Countries*), Portugal tem considerado, para além dos reescalamentos em condições altamente favoráveis, acções adicionais de redução da dívida (além dos padrões mínimos estabelecidos no Clube de Paris), tais como o perdão e a concessão de apoios para pagamento da dívida multilateral.

### Quadro 7. Distribuição Sectorial da APD Bilateral (2006-2008)

Sector	Milhares €		
	2006	2007	2008
<b>I INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS</b>	<b>112.187</b>	<b>148.091</b>	<b>128.905</b>
110 EDUCAÇÃO	52.211	52.161	50.396
120 SAÚDE	8.269	7.871	5.433
130 POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO	6	278	261
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	499	1.148	224
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	35.453	71.217	56.125
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	15.749	15.416	16.466
<b>II INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS</b>	<b>20.489</b>	<b>22.536</b>	<b>34.004</b>
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	16.951	18.817	32.607
220 COMUNICAÇÕES	2.810	2.808	775
230 ENERGIA:PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO			8
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	378	515	614
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	350	396	
<b>III SECTORES DE PRODUÇÃO</b>	<b>2.604</b>	<b>1.940</b>	<b>2.402</b>
311 AGRICULTURA	1.165	1.451	1.949
312 SILVICULTURA	38	60	61
313 PESCAS	26	4	3
321 INDÚSTRIA	138		108
322 RECURSOS MINERAIS E INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	94	30	92
323 CONSTRUÇÃO	937		26
331 POLÍTICA COMERCIAL E REGULAMENTOS	43	151	33
332 TURISMO	163	244	130
<b>TOTAL SECTORIAL</b>	<b>135.280</b>	<b>172.567</b>	<b>165.311</b>
400 MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	11.519	11.996	7.638
500 AJUDA A PROGRAMAS E SOB A FORMA DE PRODUTOS	483	-1.128	68.344
600 ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	-1.555	-1.360	-1.315
700 AJUDA HUMANITÁRIA	5.592	502	828
910 CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	10.203	10.173	11.006
920 APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS	5.946	2.421	4.903
930 AJUDA AOS REFUGIADOS (NO PAÍS DOADOR)	194	306	244
998 NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	671	1.883	1.903
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>168.333</b>	<b>197.360</b>	<b>258.862</b>

Fonte: IPAD

### 3.2.2. APD Multilateral

Portugal procurou alinhar a participação na esfera multilateral de acordo com as suas prioridades de política externa e de cooperação bilateral: **i)** foco em África e, particularmente, nos Países Menos Avançados (PMA) e nos Estados frágeis; **ii)** apoio à estabilização e à transição para o desenvolvimento; **iii)** alinhamento e harmonização entre as estratégias e políticas nacionais, com vista ao alcance dos ODM; **iv)** reforço das posições dos PALOP na comunidade internacional.

De acordo com esta lógica, o IPAD tem vindo ainda a fomentar a prática da complementaridade Bi-Multi através, por exemplo, da participação activa em várias instituições multilaterais de desenvolvimento, como é o caso da colaboração nos programas do PNUD (projectos no sector da Justiça e *Trust Fund Governação Democrática*), do Banco Mundial (*Trust Fund For East Timor* e Apoio ao Orçamento de Estado) em Timor-Leste e do FNUAP na Guiné Bissau.

Como se pode verificar no Quadro 8, entre 2006 e 2008, o peso relativo da APD Multilateral situou-se, em média, nos 43%. Em 2008, apesar de em termos percentuais o peso da APD Multilateral ter registado uma quebra relativamente ao total da APD, em termos absolutos verificou-se de facto um aumento, face a 2006, na ordem dos 23,7 M€. Este decréscimo, em termos relativos, da APD multilateral, deveu-se um aumento do total da APD na ordem dos 86 M€.

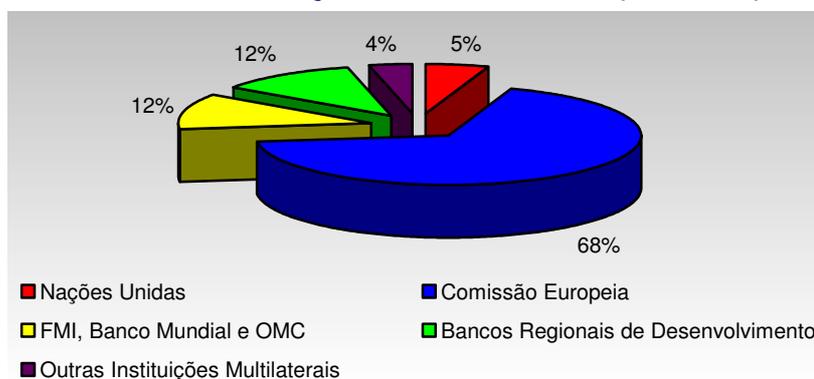
**Quadro 8. Evolução da APD Multilateral (2006-2008)**

	Milhares €					
APD	2006	%	2007	%	2008	%
Bilateral	168.416	53%	197.368	57%	258.862	60%
Multilateral	147.359	47%	146.366	43%	171.094	40%
<b>TOTAL</b>	<b>315.775</b>	<b>100%</b>	<b>343.734</b>	<b>100%</b>	<b>429.956</b>	<b>100%</b>

Fonte: IPAD

No que respeita à distribuição da APD Multilateral, observada no Gráfico 3, entre 2006 e 2008, 68% das contribuições foram canalizadas através da Comissão Europeia, por via das contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que financia a ajuda da UE para os Países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), e para o orçamento da CE de Ajuda Externa que financia a ajuda aos países em desenvolvimento não contemplados pelo FED. Relativamente às restantes organizações, Portugal canalizou 12% da sua APD Multilateral via Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e Organização Mundial de Comércio (OMC), 12% através dos Bancos Regionais de Desenvolvimento e 5% pelas diversas Organizações das Nações Unidas.

**Gráfico 3. Distribuição da APD Multilateral (2006-2008)**



Fonte: IPAD

### 3.3. Modalidades da Ajuda

As modalidades de ajuda são alvo de reflexão por parte da Cooperação Portuguesa, tendo-se procurado utilizar também modalidades inovadoras, de acordo com as boas práticas internacionais. Neste sentido, é de referir a participação portuguesa no “Apoio Geral ao Orçamento”, concedido a Moçambique e a Cabo Verde. Acresce-se também a Abordagem Sectorial Integrada (SWAP – *Sector Wide Approach*), que passou a ser contemplada em Moçambique a partir de 2008, por via da adesão de Portugal ao Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) e ao Fundo Comum da Estatística, bem como a constituição de parcerias público-privadas, como as existentes com a Fundação Carr<sup>31</sup>, a Fundação Aga Khan<sup>32</sup> e a Fundação Portugal-África<sup>33</sup>, também em Moçambique, e com a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG), em Angola<sup>34</sup>. É ainda de salientar a abordagem Bi-Multi do projecto CAMPO, em Cabo Verde, desenvolvido em parceria entre CE/Portugal/Espanha, já referido anteriormente.

A APD bilateral portuguesa é canalizada maioritariamente através de duas grandes modalidades de ajuda: cooperação técnica (CT) e projectos de investimento. Como se pode verificar no Quadro 9, entre 2006 e 2008 a **Cooperação Técnica** continua a ser a mais significativa modalidade de ajuda utilizada por Portugal (somou 312,3 M€ nos 3 anos), assumindo um peso de 50% do total da APD portuguesa neste período. De entre os diversos sectores de actividade, nos quais incidiram os projectos de cooperação técnica, assumem particular relevância a Educação (128 M€), o Governo e Sociedade Civil (109,2 M€) e as Outras Infra-estruturas e Serviços Sociais (38,8 M€). A importância da CT nestes sectores está associada à forte aposta no sector educativo, de formação profissional e de capacitação institucional, considerados fundamentais num processo de desenvolvimento sustentável e de consolidação democrática. Neste sentido, Portugal elaborou o documento ***Desenvolvimento de Capacidades – Linhas de orientação para a Cooperação Portuguesa***, o qual define as principais orientações da Cooperação Portuguesa, nos países parceiros, no âmbito desta temática.

---

<sup>31</sup> A *Fundação Carr* desenvolve, em conjunto com o Governo Moçambicano, um projecto de protecção e reabilitação do Parque Nacional da Gorongosa. O IPAD apoia a construção de um Centro de Educação Ambiental no Parque, através de uma estratégia integrada que visa a sustentabilidade económica e ambiental da região.

<sup>32</sup> A *Fundação Aga Khan* desenvolve um Programa de Desenvolvimento Sócio-Comunitário da zona rural da Costa Litoral de Cabo Delgado, a norte de Moçambique, onde os índices de pobreza são os mais elevados do país. O programa, que tem um horizonte temporal de 20 anos, arrancou em 2001 com projectos-piloto nos distritos de Quissanga e Ibo nas áreas da Agricultura e Pescas, e tem vindo progressivamente a expandir as suas actividades em termos temáticos – Educação e Saúde (em 2004) e geográficos, envolvendo actualmente cinco distritos.

<sup>33</sup> O projecto *Apoio ao Ensino Técnico-Profissional* insere-se no processo de Reforma da Educação Profissional (REP) que o Governo moçambicano está a desenvolver, e que, numa primeira fase (2006-2011), será concretizado através do Programa Integrado da Reforma da Educação Profissional (PIREP), o qual abrange o Ensino Superior Politécnico e o actual Ensino Técnico-Profissional.

<sup>34</sup> Em parceria com o IPAD, a FCG financia um projecto que visa a criação de um Centro de Investigação em Saúde, bem como o apoio à melhoria da prestação de cuidados na região, nas áreas de concentração da investigação, potenciando a participação de Angola e Portugal, a nível internacional, neste contexto.

### Quadro 9. APD Bilateral (2006-2008) – Desembolsos Líquidos

PRINCIPAIS CATEGORIAS DE AJUDA	Cooperação técnica	%	Projectos de Investimento	%	AJUDA A PROGRAMAS				Outros	%	TOTAL
					AP Sectoriais e sob forma produtos	%	Apoio ao orçamento	%			
<b>TOTAL</b>	<b>312.326.982</b>	<b>50%</b>	<b>91.470.471</b>	<b>15%</b>	<b>81.671.423</b>	<b>13%</b>	<b>1.839.564</b>	<b>0,30%</b>	<b>135.117.503</b>	<b>22%</b>	<b>622.425.944</b>
110 EDUCAÇÃO	127.987.823		19.559.690		982.623				6.038.075		154.568.211
120 SAÚDE	4.373.656		27.435		16.753.658				468.440		21.623.189
130 POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO	121.349				424.041						545.390
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	768.588		1.000.658		98.948						1.868.194
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	109.172.370				51.591.942				1.986.579		162.750.891
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	38.799.337		1.375.172		5.351.646				47.062		45.573.217
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	1.745.953		64.803.586		1.870.741						68.420.280
220 COMUNICAÇÕES	4.013.266		2.357.433		22.277						6.392.976
230 ENERGIA:PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	7.713										7.713
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	1.529.683										1.529.683
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	327.030				419.350						746.380
311 AGRICULTURA	3.639.002		860.918		44.644				321.159		4.865.723
312 SILVICULTURA	159.760										159.760
313 PISCAS	32.716										32.716
321 INDÚSTRIA	138.165		38.258								176.423
322 RECURSOS MINERAIS E INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	213.275				2.835						216.110
323 CONSTRUÇÃO	360.527		572.116		30.515						963.158
331 POLÍTICA COMERCIAL E REGULAMENTOS	76.223				150.297						226.520
332 TURISMO	536.830				371						537.201
400 MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	18.323.716		875.205		3.927.535				7.744.355		30.870.811
500 AJUDA A PROGRAMAS E SOB A FORMA DE PRODUTOS							1.839.564		65.860.037		67.699.601
600 ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA									-4.229.943		-4.229.943
700 AJUDA HUMANITÁRIA									7.004.608		7.004.608
910 CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES									31.367.708		31.367.708
920 APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS									13.269.056		13.269.056
930 AJUDA AOS REFUGIADOS (NO PAÍS DOADOR)									744.827		744.827
998 NÃO AFFECTADO/NÃO ESPECIFICADO									4.495.540		4.495.540

Fonte: IPAD

Já entre os **Projectos de Investimento**, os sectores que mais beneficiaram nesta categoria de ajuda foram os Transportes e Armazenamento (64,8 M€) – o montante de APD afecto ao sector Destinou-se nomeadamente a empréstimos para a reabilitação de infra-estruturas rodoviárias, portuárias e aeroportuárias – e a Educação (19,6M€) – salientando-se a construção e reabilitação de escolas.

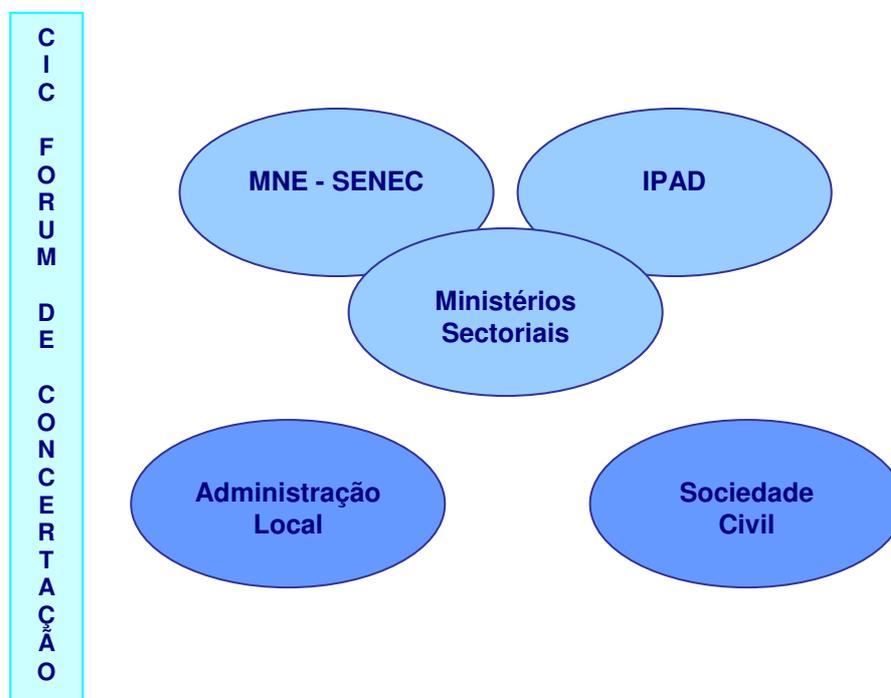
Relativamente à **Ajuda a Programas** (83,5 M€ entre 2006 e 2008) esta inclui o Apoio Directo ao Orçamento, a ajuda a Programas Sectoriais e a outros apoios sob a forma de produtos (os quais incluem a participação em operações de manutenção de paz). Importa apenas justificar a coluna **Outros** que apresenta um montante elevado de APD entre 2006 e 2008, em virtude da linha de crédito a Marrocos, já referida, contabilizada em 2008.

## 4. Gestão e Organização

### 4.1. Organização e Estrutura

A Cooperação Portuguesa está estruturada segundo um modelo de implementação descentralizado. Para além da participação de diferentes entidades da Administração central – ministérios sectoriais, institutos públicos, etc. –, local – câmaras e associações municipais, entre outros – e da sociedade civil – como as ONGD e as Fundações (Figura 1), a Cooperação Portuguesa conta ainda com a intervenção de Universidades e Instituições Científicas.

**Figura 1. Modelo da Cooperação Portuguesa**



Fonte: IPAD

O **IPAD** foi criado em Janeiro de 2003<sup>35</sup>, sendo o órgão central da Cooperação Portuguesa, tendo por missão operacionalizar, supervisionar, dirigir e coordenar as políticas definidas pela tutela (Ministério dos Negócios Estrangeiros - MNE) e centralizar a informação sobre as actividades de cooperação.

Em 2007, no âmbito das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e dos objectivos do Programa do Governo, procedeu-se à reorganização da estrutura do IPAD<sup>36</sup>, mantendo este o seu papel preponderante e fulcral em matéria de cooperação para o

<sup>35</sup> Decreto-Lei n.º 5/2003, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2003/01/010A00/01100116.pdf>

<sup>36</sup> Despacho n.º 20328/2007, disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2007/09/172000000/2586725870.pdf>. Os objectivos deste Instituto são a supervisão, direcção e coordenação dos programas e projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, financiados e realizados pelos organismos do Estado e outras entidades públicas, bem como a centralização da informação sobre os projectos de cooperação promovidos por entidades privadas.

desenvolvimento, reafirmando-se a sua missão e respectivas atribuições. Os objectivos deste Instituto são a supervisão, direcção e coordenação dos programas e projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, financiados e realizados pelos organismos do Estado e outras entidades públicas, bem como a centralização da informação sobre os projectos de cooperação promovidos por entidades privadas.

Quanto aos recursos humanos do IPAD, este tem vindo a promover a participação em acções de formação por parte de todos os seus colaboradores: programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP) e Diploma de Especialização em Cooperação para o Desenvolvimento (DECODE), promovido pelo Instituto Nacional de Administração (INA). De igual modo importantes são as acções de formação internas, promovidas pelo IPAD, que versam sobre áreas temáticas chave como, por exemplo, a Qualidade e a Eficácia da Ajuda ou a Avaliação. Destaca-se ainda a formação de técnicos do IPAD e de outros Ministérios e actores da cooperação no mini-IPDET (*International Program for Development Evaluation Training*) realizado em Lisboa.

No que respeita às delegações da cooperação junto das Embaixadas Portuguesas nos países parceiros, desde o Exame pelos Pares do CAD em 2006 estas foram reforçadas com 10 peritos em matéria de desenvolvimento: 4 em Moçambique; 4 em Timor-Leste; 1 em São Tomé e Príncipe; 1 em Cabo Verde. Este reforço permitiu melhorar o trabalho e o acompanhamento dos projectos por parte das Embaixadas nos referidos países e uma maior coordenação da Cooperação Portuguesa com outros doadores no terreno.

Ainda relativamente à organização da Cooperação Portuguesa, e tal como referido anteriormente, a **CIC** reforçou-se como um fórum de concertação sectorial e um instrumento de coordenação dos diferentes departamentos do Estado em matéria de cooperação para o desenvolvimento, auxiliando na tarefa de planeamento, acompanhamento a execução dos programas e projectos de ajuda ao desenvolvimento. A CIC realiza reuniões do seu Secretariado Permanente<sup>37</sup>, nas quais os ministérios sectoriais se fazem representar, regra geral, pelos Departamentos de Relações Internacionais. Estes são responsáveis pela difusão das orientações estratégicas da política de cooperação, assim como pela sua coordenação no âmbito de intervenção do respectivo ministério. Desde o último Exame tem sido realizado um importante esforço de coordenação da ajuda, sendo hoje mais claro o papel de coordenador do IPAD para os ministérios sectoriais.

#### **4.1.1. Organismos da Administração Central**

Tradicionalmente, devido às suas intervenções no domínio do apoio à estabilização Orçamental, das acções relacionadas com a dívida e das contribuições multilaterais, o Ministério das Finanças assume particular importância no universo de financiadores da Cooperação Portuguesa, onde o volume de APD desembolsado, entre 2006 e 2008, registou-se em torno dos 186 M€ por ano (cerca de 51% da APD de todos os Organismos da Administração Central nesse período). O aumento exponencial da ajuda deste

---

<sup>37</sup> O Secretariado Permanente é composto pelos representantes dos ministérios sectoriais e presidido pelo Presidente do IPAD.

Ministério em 2008 refere-se às já mencionadas linhas de crédito para Cabo Verde e Marrocos. Logo de seguida, é ao Ministério dos Negócios Estrangeiros que cabe a segunda maior fatia do montante da APD, tendo atingido uma média anual de 70 M€ (cerca de 19% do total da APD). A maior parte das contribuições deste Ministério têm origem no IPAD, o qual, para além dos seus projectos, é co-financiador da maioria dos grandes projectos dos restantes Ministérios sectoriais. Importa ainda referir o Ministério da Ciência e Tecnologia, que figura em terceiro lugar em termos de volume da APD para este período, com um montante de cerca de 31,5 M€ (aproximadamente 9% do total da APD), destacando-se, não só, os projectos de cooperação inter-universitária, como as vagas do regime especial de acesso ao ensino superior, das quais podem beneficiar os estudantes dos PALOP e Timor-Leste (Quadro 10). Devido ao impacto nas estruturas sociais dos países parceiros, importa ainda referir os apoios do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com um montante de anual de cerca de 12 M€ entre 2006 e 2008. Estes são concretizados através de programas e projectos destinados ao combate à pobreza e ao desenvolvimento e fortalecimento de uma rede de protecção social alargada, cujo objectivo prende-se com a existência de serviços sociais de base, desenvolvimento integral das crianças e jovens, promoção da igualdade de oportunidades e combate ao desemprego.

**Quadro 10. Volume da APD dos Organismos da Administração Central e da Assembleia da República (2006-2008)**

Organismos	2006		2007		2008	
	APD	%	APD	%	APD	%
Ministério das Finanças	152.679.953	48,35%	150.455.029	43,77%	257.653.150	59,93%
Ministério dos Negócios Estrangeiros	68.787.178	21,78%	77.032.395	22,41%	64.222.525	14,94%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	30.369.478	9,62%	32.235.747	9,38%	31.925.217	7,43%
Ministério da Defesa Nacional	16.176.779	5,12%	34.263.126	9,97%	25.486.609	5,93%
Ministério da Administração Interna	12.643.495	4,00%	17.613.179	5,12%	20.590.081	4,79%
Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	12.166.372	3,85%	12.063.409	3,51%	11.925.214	2,77%
Ministério da Educação	7.087.362	2,24%	5.380.360	1,57%	6.774.626	1,58%
Ministério da Saúde	7.302.065	2,31%	5.601.761	1,63%	4.324.192	1,01%
Presidência do Conselho de Ministros	1.135.325	0,36%	2.299.537	0,67%	1.461.359	0,34%
Ministério do Ambiente, do Ord. Território e Desenv. Regional	1.705.869	0,54%	2.574.532	0,75%	993.270	0,23%
Ministério da Justiça	603.334	0,19%	628.254	0,18%	914.148	0,21%
Ministério da Cultura	270.448	0,09%	196.470	0,06%	651.190	0,15%
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1.056.001	0,33%	530.341	0,15%	625.137	0,15%
Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	348.433	0,11%	355.900	0,10%	432.682	0,10%
Ministério da Economia e Inovação	202.970	0,06%	202.506	0,06%	116.812	0,03%
Assembleia da República	269.173	0,09%	223.197	0,06%	225.578	0,05%
<b>TOTAL</b>	<b>312.804.235</b>	<b>99,06%</b>	<b>341.655.743</b>	<b>99,38%</b>	<b>428.321.790</b>	<b>99,62%</b>

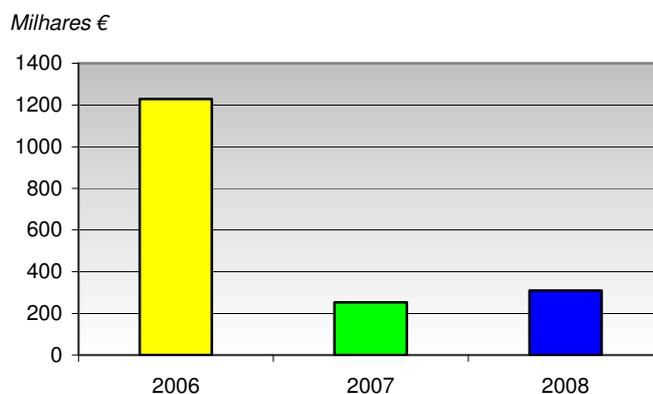
Fonte: IPAD

Assim, pode-se concluir que dos Organismos da Administração Central os Ministérios sectoriais são os principais actores da Cooperação Portuguesa, suportando a maior parte do seu esforço financeiro e representando a percentagem mais significativa de financiamento da APD (cerca de 99% entre 2006 e 2008). No âmbito das suas actividades, destacam-se os programas de apoio ao reforço institucional que muitas destas entidades mantêm com os seus congéneres nos países parceiros, contribuindo, decisivamente, para a capacitação e apropriação estrutural e instrumental, por parte das entidades oficiais e das administrações dos países parceiros.

#### 4.1.2. Autarquias Locais

No que respeita às Autarquias Locais, muitas também realizam actividades de cooperação para o desenvolvimento, essencialmente baseadas em Acordos de Geminação no âmbito não só da capacitação institucional e organização das estruturas do Poder Local, mas também ao nível da educação, da requalificação urbana e infra-estruturas, do apoio na área do saneamento básico e do intercâmbio cultural e da recuperação do património. Assim, como se pode verificar no Gráfico 4, esta contribuição sofreu uma quebra acentuada em 2007 (desceu de 1.229.000 € em 2006 para 253.000 € nesse ano). Esta descida verificou-se devido, essencialmente, à finalização dos projectos da Câmara Municipal de Lisboa com os PALOP em 2006. De 2007 para 2008 verificou-se um ligeiro aumento para os 310.000 €.

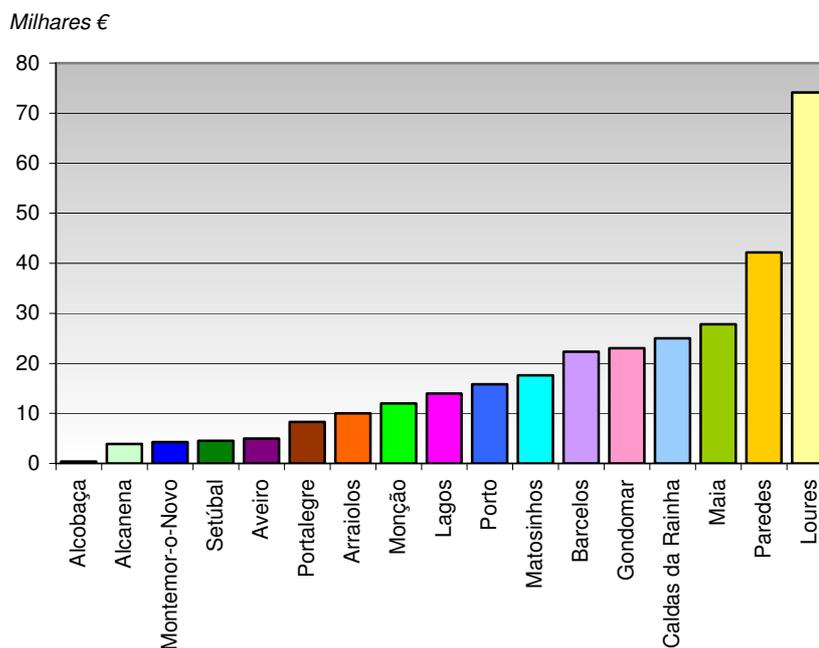
**Gráfico 4. Contribuição dos Municípios Portugueses para a APD (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Relativamente à sua distribuição entre os Municípios, em 2008, destaca-se a contribuição da Câmara Municipal de Loures (74.000 €), com um Protocolo de Geminação com o Município de Maio, em Cabo Verde, e a Câmara Municipal de Paredes (42.000€), com a montagem e funcionamento de uma unidade industrial do sector mobiliário em Timor-Leste (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Distribuição da Contribuição dos Municípios Portugueses para a APD em 2008**



Fonte: IPAD

#### 4.1.3. Sociedade Civil

O apoio à sociedade civil é considerado outra das prioridades da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento. Uma sociedade civil forte é um importante elemento na construção e desenvolvimento de democracias e um teste permanente à sensibilidade das sociedades relativamente a assuntos como a pobreza, a igualdade de género e o livre acesso à educação. A importância conferida à sociedade civil, enquanto parceiro do Estado português na Cooperação para o Desenvolvimento, encontra-se reflectida no documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, onde pode ler-se que é reconhecida a *mais-valia da sociedade civil, enquanto conjunto de associações, empresas e impulsos de natureza não governamental, independente e autónoma, que constituem um espaço privilegiado para o exercício de uma cidadania activa e responsável*<sup>38</sup>.

As ONGD são um parceiro cada vez mais importante no seio da sociedade civil, o que se tem reflectido no número crescente de projectos destas organizações co-financiados pelo IPAD. O apoio deste Instituto às ONGD cobre várias áreas sendo, contudo, consideradas prioritárias as seguintes: desenvolvimento integrado, educação/formação e reforço institucional. Quanto aos critérios de âmbito geográfico, é dada prioridade aos PALOP e Timor-Leste.

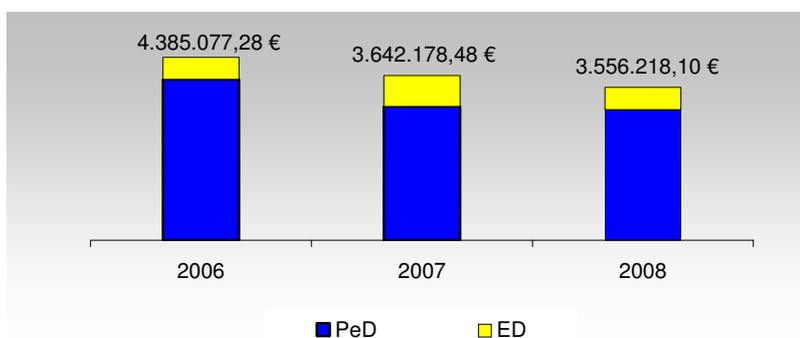
Portugal tem vindo a adoptar uma política de crescente inclusão das ONGD, numa lógica de parceria com a actuação governamental, chamando-as a participar e a contribuir para uma maior coerência das políticas de cooperação para o desenvolvimento. Esta iniciativa, em estreita colaboração com a Plataforma das ONGD,

<sup>38</sup> *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005)

tem-se verificado através de reuniões periódicas, com vista à assunção dos compromissos firmados na Declaração do Milénio e no sentido da potenciação da eficácia e da transparência da ajuda. A inclusão de ONGD na definição de projectos promovidos pelo Estado, através do IPAD, simboliza um importante passo na abertura da Cooperação Portuguesa aos contributos e às mais-valias oferecidas pela experiência de organizações da sociedade civil no terreno.

Entre 2006 e 2008, os apoios do IPAD a Projectos de ONGD, ao abrigo das Regras de Co-financiamento a Projectos de Cooperação e Educação para o Desenvolvimento do IPAD, atingiram cerca de 11,5 M€, sendo possível observar um ligeiro decréscimo de cerca de 4,4 M€ em 2006 para sensivelmente 3,6 M€ em 2007 (Gráfico 6). O montante elevado verificado em 2006 deve-se a uma linha de financiamento especial para projectos de ONGD a serem implementados na Guiné-Bissau.

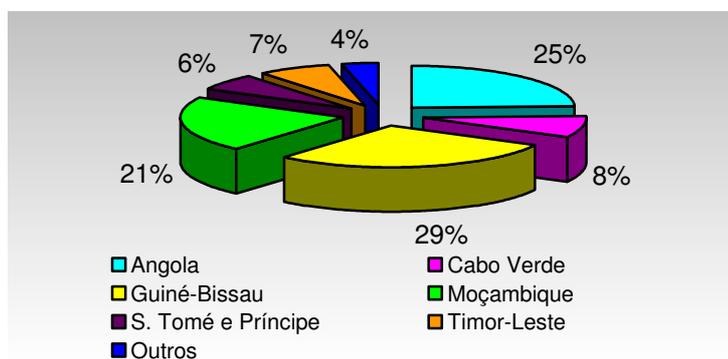
**Gráfico 6. Evolução do Co-financiamento de Projectos de ONGD (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Relativamente à sua distribuição geográfica, 29% dos co-financiamentos do IPAD destinaram-se à Guiné-Bissau e 25% a Angola. A rubrica *Outros* engloba países como Cuba, Honduras e Guatemala (Gráfico 7).

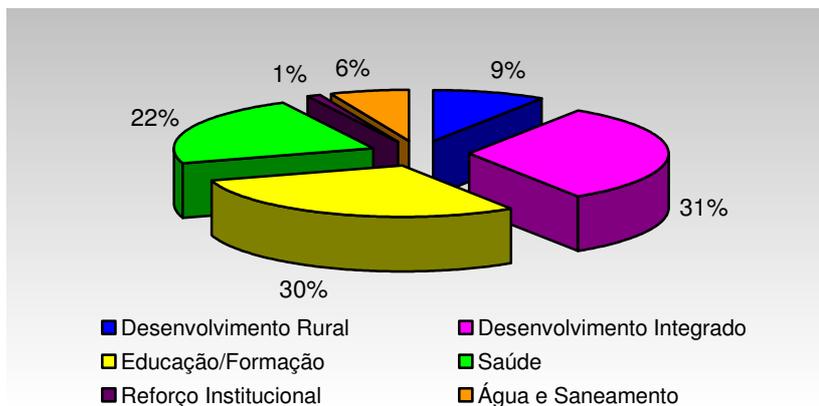
**Gráfico 7. Distribuição Geográfica dos Projectos de ONGD Financiados pelo IPAD (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Ao nível da distribuição sectorial dos projectos co-financiados pelo IPAD entre 2006 e 2008, de acordo com o Gráfico 8, 31% da ajuda destinou-se ao apoio a projectos no âmbito de Desenvolvimento Integrado, 30% destinaram-se ao sector da educação/formação e 22% dirigida a projectos na área da Saúde.

**Gráfico 8. Distribuição Sectorial dos Projectos de ONGD Co-financiados pelo IPAD (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Para além da Linha de Co-financiamento a Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento, o IPAD apoia directamente projectos executados por ONGD no terreno, dos quais importa destacar:

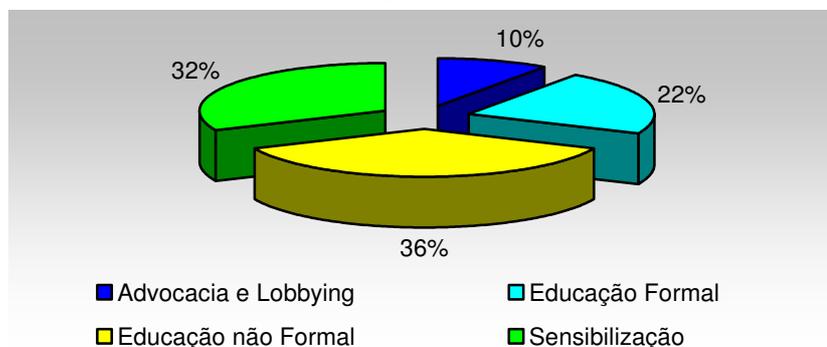
- **Moçambique:** O Programa de “Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado”, é constituído por um conjunto de 3 projectos: **i) *Costal Rural Support Programme (CRSP)***; **ii) *Entrepreneur Development Initiative (EDI)***; **iii) *Bridges to the Future (B2F)***. Baseia-se na promoção da criação de organizações comunitárias fortes que se deverão desenvolver em torno de actividades geradoras de rendimento (dado o seu incipiente desenvolvimento económico) e de intervenções na melhoria dos serviços sociais básicos (Educação e Saúde). Trata-se de um Programa co-financiado pelo IPAD, entre outros doadores internacionais e empresas privadas, e executado pela Fundação Aga Khan. A sua área de intervenção, tal como o próprio nome indica, situa-se na costa litoral da Província de Cabo Delgado, no Norte de Moçambique.
- **São Tomé e Príncipe:** O projecto “Saúde para Todos”, trata-se de uma intervenção integrada ao nível dos cuidados de saúde primários e da saúde preventiva, baseado numa estratégia de intervenção orientada para as necessidades das comunidades, no contexto de uma parceria público-privada entre o IPAD, a ONGD portuguesa Instituto Marquês de Valle Flôr. O Ministério da Saúde de São Tomé e Príncipe, em conjunto com a ONGD, actua como executor do projecto. Os grupos-alvo são as comunidades, principalmente as mais pobres e vulneráveis, com especial atenção para as mulheres, crianças e doentes crónicos.

Além destes apoios, o IPAD criou uma Linha de Co-financiamento para Projectos de Educação para o Desenvolvimento, destinada a projectos de ONGD, em consonância com a *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*<sup>39</sup>. Os projectos aprovados têm maior incidência nas áreas da educação formal e não formal, da comunicação social, da Juventude, dos profissionais e investigadores do desenvolvimento, e da sensibilização do público em geral. Entre 2006 e 2008, foram seleccionados 41 projectos de 21 ONGD,

<sup>39</sup> O documento refere que a *Educação para o Desenvolvimento (ED)* constitui um processo educativo constante que favorece as interrelações sociais, culturais, políticas e económicas entre o Norte e o Sul, e que promove valores e atitudes de solidariedade e justiça que devem caracterizar uma cidadania global responsável. Consiste, em si mesma, num processo activo de aprendizagem que pretende sensibilizar e mobilizar a sociedade para as prioridades do desenvolvimento humano sustentável.

num montante total de 2.412.554,44€, dos quais 35% destinaram-se a projectos de Educação não Formal, 30% de Sensibilização, 24% de Educação Formal e 11% de Advocacia/Lobbying (Gráfico 9).

**Gráfico 9. Distribuição Sectorial dos Projectos de Educação para o Desenvolvimento Co-financiados pelo IPAD (2006-2008)**



Fonte: IPAD

Ainda no âmbito da ED, e em particular no quadro da sensibilização para a questão dos ODM, têm sido apoiados diversos projectos, nomeadamente: *Make Poverty History*, *UN Millenium Campaign* e Geração ODM.

#### 4.1.4. Universidades e Instituições Científicas

As Universidades e as Instituições Científicas promovem a cooperação no domínio do ensino superior e da investigação científica, estabelecendo, para o efeito, Acordos de Cooperação Científica e Técnica ou Protocolos com as suas congéneres nos países beneficiários.

Relativamente à cooperação universitária, os projectos acordados inserem-se em domínios identificados como prioritários para a formação de quadros técnicos nacionais dos países parceiros no quadro dos PIC e abrangem áreas como: Medicina, Direito, Ciências Jurídico-Políticas, Língua Portuguesa, Agronomia e Recursos Naturais, Matemática, Electrónica, Telecomunicações, Engenharia, Ambiente, Hidráulica e Recursos Hídricos e Turismo. Estes projectos envolvem a leccionação directa e, principalmente, a formação em exercício de docentes locais, a avaliação e acompanhamento dos alunos, apoio à elaboração de programas e manuais, apoio aos processos de revisão curricular para a sua adequação às normas internacionais, no quadro dos processos de certificação, bem como a capacitação/reforço institucional através do desenvolvimento das competências pedagógicas e de gestão das instituições parceiras, podendo-se referir a Assistência Técnica ao Ensino Superior. Em 2008, para além dos projectos financiados pelo IPAD e pelo Instituto Camões no domínio da formação, divulgação da língua portuguesa e da docência de disciplinas no seio das Universidades, importa destacar os projectos de cooperação inter-universitária entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e as Faculdades de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) em Moçambique, e Universidade Agostinho Neto (UAN) em Angola, a cooperação entre o Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa e a Faculdade de Economia da UEM para a realização de Mestrados em Economia do Desenvolvimento e em

Gestão, bem como entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e a Faculdade de Direito de Bissau na Guiné-Bissau e a cooperação que tem vindo a ser desenvolvida pela Fundação das Universidades Portuguesas no desenvolvimento do apoio à Universidade Nacional de Timor-Lorosae. É ainda desenvolvido pela Faculdade de Medicina da Universidade do Porto, em parceria com a UAN, um projecto cujo objectivo é promover a melhoria da qualidade e excelência dos processos de Educação e Formação Médica da FMUAN. A Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, por seu lado, apoiou tecnicamente a formação pós-graduada em Engenharia do Ambiente, designadamente nos ramos de Tratamento de Águas e Águas Residuais e Geoambiente, de modo a capacitar docentes/investigadores e técnicos da UAN.

A investigação científica rege-se por convenções gerais ou protocolos institucionais, baseando-se num princípio de autonomia, igualdade e benefício mútuo. Entre os principais actores de 2008, merece particular relevo o Instituto de Investigação Científica e Tropical, que executou 54 projectos de investigação. Para além dos inúmeros estudos multisectoriais, os sectores mais beneficiados foram a agricultura e o ambiente.

Estes programas de cooperação entre as Universidades/Centros de Investigação Científica e os seus congéneres nos países parceiros têm vindo a revelar-se fundamentais, sobretudo em duas áreas:

- **Saúde:** a luta contra a pobreza pressupõe que o impacto das grandes epidemias sobre as populações dos PMA seja substancialmente reduzido, objectivo para o qual estas parcerias têm contribuído ao permitirem identificar planos de prevenção e de controlo no domínio das doenças infecto-contagiosas;
- **Capacitação institucional:** face ao défice estrutural e de capacidade das Administrações dos países parceiros, tem-se apostado, fundamentalmente, na modernização das instituições de ensino, na especialização e qualificação dos quadros destas administrações e na realização de estudos, essencialmente relacionados com o levantamento e a caracterização dos recursos naturais e geomorfológicos dos países parceiros, que vêm a constituir importantes instrumentos de planeamento e investimento.

## **4.2. Gestão da Cooperação Portuguesa**

### **4.2.1. Orçamento da Cooperação**

No que respeita ao Orçamento, foi criado em 2004 o Programa Orçamental da Cooperação (PO05), o qual tem funcionado como um instrumento orçamental de programação e de afectação de verbas aos compromissos assumidos por Portugal em matéria de Cooperação. O seu coordenador é o Ministério dos Negócios Estrangeiros, através do IPAD. Com a sua criação, pretendeu-se alcançar uma maior coordenação e previsibilidade da ajuda, um melhor conhecimento do que cada Ministério prevê gastar e, conseqüentemente, uma menor dispersão de verbas, característica da multiplicidade de intervenientes/executores. Em termos estruturais e formais, o PO05 de 2006 foi em tudo semelhante ao de

2005, mas desde 2004 verificaram-se algumas evoluções que, em termos de resultados, merecem uma nota especial.

Assim, as modificações operadas desde 2004 ao PO05 atestaram a sua vitalidade e a importância que assumiu para os decisores políticos. De facto, este instrumento foi aperfeiçoado desde a sua criação. A primeira grande modificação foi a criação da Medida 3<sup>40</sup>, referente à Cooperação Técnico-Militar, que permitiu enquadrar a actuação de tradicionais actores da Cooperação Portuguesa que até então não estavam completamente reflectidos no Programa. O aperfeiçoamento do PO05 não se evidenciou apenas na sua estrutura, manifestando-se igualmente na sua coordenação, o que permitiu o alargamento do leque de executores e a assimilação das práticas processuais pelos mesmos.

A partir do ano económico de 2010, com a Circular nº 1354 de 27 de Novembro da Direcção Geral do Orçamento (DGO), o Programa PO05 – Cooperação para o Desenvolvimento, será substituído pela Medida 03 – Serviços Gerais da Administração Pública – Cooperação Económica Externa, uma medida transversal a todos os programas orçamentais ministeriais, onde os Ministérios devem inscrever as verbas destinadas à cooperação, consolidadas na Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento.

Apesar dos actuais moldes de orçamentação da Cooperação Portuguesa não integrarem ainda o objectivo da plurianualidade, destaca-se a colaboração entre o IPAD e o Ministério das Finanças na preparação de uma nova forma de orçamentação, ainda em fase piloto, para integrar o novo plano do Governo português para a estruturação do Orçamento de Estado (OE) por Programas. Esta nova orçamentação teve início em 2008, mas continua, ainda para 2010, a funcionar em paralelo com a orçamentação tradicional. O objectivo da Orçamentação por Programas é abandonar a forma tradicional de elaboração do OE – a qual está focada nos recursos utilizados – e, em vez dela, adoptar um modelo focado nos impactos ou efeitos socioeconómicos que o Governo pretende alcançar com determinada política. Nesse contexto, a preparação do Orçamento do Estado, como um orçamento para as acções a desenvolver em cada ano, deve conter informação sobre o desempenho recente de cada programa, uma prática que é reconhecida internacionalmente como capaz de melhorar a qualidade da despesa pública. Acresce-se, ainda, que esta nova metodologia implica a definição de objectivos e metas mais específicos, numa base plurianual, exigindo que sejam atribuídos os respectivos recursos financeiros de suporte, para igual horizonte temporal. Espera-se, assim, que este novo exercício contribua para uma calendarização, planeamento e estruturação da cooperação para o desenvolvimento de um modo inovador, podendo ser uma oportunidade para se eliminar alguma da dispersão verificada na execução do orçamento da ajuda.

---

<sup>40</sup> Esta Medida veio juntar-se às já existentes Medida 1 - *Cooperação para o Desenvolvimento* e Medida 2 – *Cooperação Técnico-Científica*.

### 4.3. Acompanhamento e Avaliação

O IPAD efectua um **acompanhamento** dos projectos que co-financia, tanto ao nível da execução técnica como da execução financeira. Os termos deste acompanhamento ficam estabelecidos em Protocolo assinado entre as partes (entidade promotora, executora e co-financiadora) que enquadra o co-financiamento. Os novos PIC, elaborados desde 2006, incluem já uma grelha que define objectivos gerais, específicos e respectivos indicadores.

Em termos da execução técnica, esta é acompanhada pelo IPAD através dos relatórios remetidos pela entidade executora, habitualmente com uma periodicidade trimestral, elaborados de acordo com um modelo que constitui um anexo do protocolo, onde deverão estar contemplados os indicadores de acompanhamento do projecto previamente definidos. Estão ainda previstas, quando as actividades do projecto assim o permitirem, e em projectos de grande dimensão, missões de acompanhamento ao terreno para verificação, da execução das actividades do projecto. Para projectos de maior dimensão (co-financiamento superior a 500.000 €) está ainda prevista a realização de uma avaliação no final da execução do mesmo.

Em termos da execução financeira, o IPAD controla e acompanha a execução através de formulários de despesas e dos respectivos documentos justificativos<sup>41</sup> de despesa. Para projectos de maior dimensão, é ainda exigida uma auditoria, devendo ser remetido ao IPAD o correspondente relatório elaborado de acordo com a Directriz de Revisão/Auditoria 930 para o Programa de Cooperação e de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (PROCAD) da Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (2007)<sup>42</sup>.

O acompanhamento dos projectos no terreno, é um importante aspecto a salientar. O reforço dos recursos humanos destacados no terreno, já referido anteriormente, permite ao IPAD um melhor acompanhamento dos programas/projectos de cooperação, através, da articulação entre a Sede e os serviços de cooperação das Embaixadas. Este acompanhamento é feito não só através de visitas aos locais de implementação dos programas/projectos, como da participação em reuniões locais com os executores dos mesmos.

Torna-se ainda importante referir que, para projectos de grande dimensão, encontra-se em funcionamento, enquanto experiência piloto, a implementação de Comissões de Acompanhamento Estratégico (CAE), por exemplo nos projectos “Apoio à Criação de um Centro de Investigação em Saúde” e “Saber Mais” ambos em Angola. A CAE é um órgão de natureza estratégica e duração limitada cuja finalidade é acompanhar o processo de preparação, constituição e implementação das actividades do projecto. É constituída por representantes dos promotores e parceiros nucleares do projecto, e tem como funções a definição de um plano de acção estratégica, o acompanhamento das actividades levadas a cabo no âmbito do projecto, propor melhorias de intervenção, entre outras.

No que diz respeito à **avaliação**, a Visão Estratégica definiu que *a avaliação do IPAD deverá incidir não só sobre programas e projectos em curso mas também sobre a eficácia da sua acção coordenadora dos*

---

<sup>41</sup> Apenas cópias: os documentos comprovativos de despesa originais deverão ser previamente carimbados, referindo o financiamento do IPAD, incluindo ainda o nome do Projecto, o montante financiado e o número de ordem do documento.

<sup>42</sup> Disponível em: <http://infocontab.com.pt/download/DRA/DRA930.pdf>

*diferentes sectores.* A Cooperação Portuguesa tem procurado incorporar os novos instrumentos elaborados pelos *fora* internacionais em matéria de avaliação, nomeadamente no âmbito da Rede de Avaliação do CAD e da UE.

A criação de uma cultura de avaliação, não só no IPAD mas entre todos os actores da cooperação portuguesa (Ministérios sectoriais, autarquias, sociedade civil, sector privado e outros parceiros em Portugal e nas delegações no terreno) é considerada um dos objectivos prioritários da ajuda portuguesa. Para levar a cabo este objectivo, adoptou-se como prática corrente a divulgação dos resultados dos relatórios de avaliação (através da sua publicação no site do IPAD e da realização de *workshops*) e a divulgação de matérias relacionadas com a Avaliação, quer relacionados com as acções de formação, quer com a documentação técnica sobre avaliação, para além das normas e directrizes.

O IPAD é responsável pela avaliação de toda a Cooperação Portuguesa. Desde o último Exame do CAD em 2006, a Unidade de Avaliação (GAAI) do IPAD viu as suas atribuições e competências alargadas. Para além da avaliação, passou a ser responsável por uma nova área do Instituto, a auditoria interna, no sentido de melhorar o desempenho organizacional, na dependência directa do Presidente do IPAD.

O programa de avaliações tem-se centrado, sobretudo, no nível macro, nomeadamente com avaliações ao país e sector como é o caso das avaliações aos PIC de Angola e Moçambique e à Política de Bolsas (2006), aos PIC de Timor-Leste e São Tomé (2007), à Cooperação com Cabo Verde (concluída em 2008), a três intervenções no sector da Educação na Guiné-Bissau (2008), e ao sector das Estatísticas nos PALOP, em 2009 (Quadro 11). Está em curso a avaliação ao sector da Justiça com os PALOP.

**Quadro 11 – Avaliações realizadas e em curso, desde 2006**

Avaliação	Início	Conclusão
PIC Angola (2004-2006)	2005	Setembro 2006
PIC Moçambique (2004-2006)	2005	Agosto 2006
PIC Timor-Leste (2004-2006)	2005	Janeiro 2007
Projecto "Saúde para Todos" (2005-06)	2007	Setembro 2007
PIC S. Tomé e Príncipe (2005-2007)	2007	Setembro 2007
Cooperação Portugal-Cabo Verde (2002-07)	2007	Dezembro 2007
Três Intervenções no Sector da Educação na Guiné-Bissau (2000-07)	2007	Março 2008
Os Dias do Desenvolvimento	2008	Julho 2008
Estatísticas - PALOP (1998-2008)	2008	Dezembro 2009
Sector da Justiça PALOP (2000-09)	2008	Em curso
Os Dias do Desenvolvimento 09	2009	Julho 2009
PIC de Moçambique (2007-09)	2009	Em curso
PRLP - Timor-Leste (2003-09)	2009	Em curso
Cooperação Técnico-Policial com Cabo Verde (2007-09)	2009	Março 2010
PIC de Angola (2007-2010)	2010	Em curso
PIC de Guiné-Bissau (2008-2010)	2010	Em curso
PIC de Timor-Leste (2007-2010)	2010	Em curso

Fonte: IPAD

Estão a ser dados os primeiros passos na criação de uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa. Em alguns Ministérios sectoriais, a função da avaliação começa a ser vista como parte do ciclo de funcionamento. Por exemplo, o Ministério das Finanças iniciou, em 2009, um processo de revisão no percurso de um dos seus principais programas de cooperação – o PICATFin – com os PALOP, para reajustar o programa em curso. Também em 2009, o Ministério da Administração Interna solicitou ao IPAD a realização de uma avaliação conjunta do Programa de Cooperação Técnico-Policia em Cabo Verde, para preparar o novo ciclo de programação.

A função da avaliação não se esgota na produção e divulgação dos seus relatórios. Tem sido preocupação do IPAD assegurar o seguimento das conclusões e recomendações das avaliações pelos diferentes actores da CP. As Fichas do Contraditório e de Seguimento, publicadas no Relatório Anual do GAAI, permitem avaliar o nível de aceitação das recomendações e o seu nível de incorporação, não só por parte dos serviços do Instituto, como pelos outros actores. A título ilustrativo, refira-se que algumas alterações dos actuais PIC relativamente aos anteriores, resultaram das avaliações entretanto efectuadas. O mesmo se passou com a política de bolsas e com a intervenção da Cooperação Portuguesa no sector da Saúde e da Educação em S. Tomé e Príncipe.

Em 2007 foi concluída a elaboração de um documento orientador em matéria de Política de Avaliação, bem como do *Guia de Avaliação*<sup>43</sup>, disponibilizado no site do IPAD. A existência de documentos de referência sobre avaliação em português é uma preocupação do IPAD, tendo por isso o GAAI apoiado a tradução da *Evaluation Methodology da Europeaid*<sup>44</sup> em 2008, para além da tradução de documentos de referência do CAD/OCDE.

Desde o último exame, foram traduzidas para português as *Normas do CAD para a Qualidade das Avaliações*<sup>45</sup>, tendo as mesmas vindo a ser aplicadas nos processos de avaliação. Foram também elaboradas e aprovadas superiormente as *Normas para evitar conflitos de interesse no processo de avaliação*<sup>46</sup> e as *Directrizes para a divulgação e assimilação de ensinamentos da avaliação*<sup>47</sup>.

Em termos de avaliações conjuntas com outros doadores, Portugal participou até ao momento em duas: a avaliação do Apoio Geral ao Orçamento (GBS), no quadro do CAD/OCDE, e a avaliação dos 3C (coordenação, coerência e complementaridade) no quadro da UE. Contudo, o envolvimento neste tipo de avaliações pressupõe a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros), facto que tem limitado um maior envolvimento. Por outro lado, as avaliações conjuntas só fazem sentido quando a programação e implementação também é conjunta (como foi o caso do Apoio ao Orçamento a Moçambique). O reduzido número de países parceiros (PALOP e Timor-Leste) e a língua de trabalho (português), têm também limitado um maior envolvimento neste tipo de avaliações.

---

<sup>43</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/guia\\_avaliacao\\_09.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/guia_avaliacao_09.pdf)

<sup>44</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/foreword\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/foreword_pt.htm)

<sup>45</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/normas\\_CAD.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/normas_CAD.pdf)

<sup>46</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Normas\\_Conflito\\_Int.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Normas_Conflito_Int.pdf)

<sup>47</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Directrizes\\_Divulgacao\\_Assimilacao.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Directrizes_Divulgacao_Assimilacao.pdf)

O desenvolvimento da capacidade de avaliação nos países parceiros constitui uma preocupação da CP. Em 2007, realizou-se um seminário sobre avaliação na União Europeia<sup>48</sup> e, em 2009, um mini-IPDET (*International Program for Development Evaluation Training*)<sup>49</sup>, ambos em Lisboa. Este permitiu formar não só avaliadores portugueses, como também dos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Em Dezembro de 2007, foi promovido um seminário sobre o ciclo do projecto, na Guiné-Bissau, para técnicos dos ministérios locais, tendo incluído um módulo de avaliação.

Tendo subjacente o assumido no quadro da *Declaração de Paris* e da AAA, Portugal está ciente da importância da criação de capacidade de avaliação local. Para além da formação, tem vindo a envolver avaliadores locais nas equipas de avaliação<sup>50</sup>, e está a procurar, no presente ano, realizar avaliações conjuntas com as autoridades locais aos PIC que terminam em 2010. Assim, foram enviados convites à realização de exercícios de avaliação conjunta para os PIC de Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste.

---

<sup>48</sup> Consultar: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/Aval/agendaseminario.pdf>

<sup>49</sup> Consultar: <http://sites.google.com/site/miniipdetlisboa2009/>

<sup>50</sup> Os TdR das avaliações têm explícita a importância de as equipas de avaliação terem consultores locais. Nas avaliações internas também se têm envolvido parceiros locais nas equipas de avaliação.

## 5. Eficácia da Ajuda

A Cooperação Portuguesa assumiu o compromisso de contribuir com a sua quota-parte para uma maior eficácia da ajuda prestada, com vista à redução da pobreza e ao desenvolvimento dos países parceiros. As medidas que têm vindo a ser tomadas decorrem dos compromissos internacionalmente assumidos, nomeadamente:

- Cimeira do Milénio (2000);
- Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002);
- *Fora* de Roma (2003), Paris (2005) e Acra (2008) sobre a Eficácia da Ajuda.

Essas medidas ficaram primeiramente traduzidas no **Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda** (2006)<sup>51</sup>, documento sujeito a uma avaliação dos progressos alcançados em 2008 (*Relatório de Progresso sobre a Eficácia da Ajuda*<sup>52</sup>).

Posteriormente, e no seguimento da *Agenda para a Acção de Acra* adoptada em 2008 (III Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda), Portugal renovou o seu o **Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda – de Paris a Acra**, inspirados pelos resultados do Plano de Acção anterior, do Inquérito do CAD/OCDE, pelos compromissos de Acra e pelas metas adicionais da UE.

Tendo em vista a realização do IV Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda e a Avaliação da Implementação da Declaração de Paris, ambos em 2011, Portugal continuará a envidar esforços no sentido de uma maior concentração da ajuda, racionalização dos fluxos e implementação de uma gestão centrada nos resultados, de forma a aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa e potenciar maiores impactos da sua ajuda ao desenvolvimento.

### 5.1. Apropriação

A apropriação e a liderança do parceiro pelo seu desenvolvimento só será possível com pessoas e instituições devidamente capacitadas, pelo que, em países com estruturas débeis, a Cooperação Portuguesa orienta a sua ajuda para as áreas das Finanças, Justiça, Segurança, Educação, Saúde, entre outras.

Relativamente ao desenvolvimento de capacidades do parceiro, importa referir que a formação de recursos humanos locais é um objectivo constante da Cooperação Técnica prestada pela ajuda portuguesa, de modo a que estes países sejam capacitados para assegurarem não só o exercício das suas funções, como também ministrarem eles próprios novas formações. Neste domínio, salientam-se alguns casos de sucesso

---

<sup>51</sup> A este antecedeu o *Plano de Acção de Portugal para a Harmonização e o Alinhamento*, no seguimento do I Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda (Roma, 2003).

<sup>52</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Rel\\_Eficacia\\_Ajuda\\_Jul2008.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Rel_Eficacia_Ajuda_Jul2008.pdf)

como a cooperação técnico-policial onde, por vezes são já os recursos humanos locais a leccionar programas de formação; a Justiça, onde a Cooperação Portuguesa canaliza a ajuda para o reforço das capacidades técnicas dos diversos Ministérios da Justiça dos parceiros; a cooperação na área das finanças públicas e da estatística, transversal aos PALOP e Timor-Leste; e os Projectos de Consolidação da Língua Portuguesa, apoio ao Desenvolvimento Rural, Centro de Ensino à Distância e Centro de Emprego e Formação Profissional de Tibar, em Timor-Leste, onde o número de técnicos locais é já superior ao dos portugueses, desempenhando funções de responsabilidade e de coordenação.

Esta capacitação não se restringe ao nível central, está também dirigida ao nível local, assistindo-se a uma preocupação pela descentralização da ajuda para associações da sociedade civil, do sector privado, entre outras.

Torna-se ainda importante referir que os PIC assinados com cada um dos países parceiros resultam de um processo de consulta entre estes e Portugal. A avaliação efectuada a estes documentos de estratégia é igualmente efectuada com um forte envolvimento dos países parceiros.

## **5.2. Alinhamento**

A Cooperação Portuguesa tem reforçado os seus PIC com os objectivos de desenvolvimento identificados pelos parceiros nas suas Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP), ou documentos equivalentes. Trata-se de um alinhamento com os objectivos dessas Estratégias, com o seu horizonte temporal (3/4 anos), bem como, e sempre que possível, com os procedimentos, processos e práticas locais.

Sendo que a Cooperação Técnica desempenha um papel marcante na ajuda ao desenvolvimento, há uma preocupação clara para que esta seja prestada de forma **transparente** e em **resposta** às necessidades e **pedidos** formulados pelos parceiros da Cooperação Portuguesa. Sempre que possível, recorre-se a CT local ou regional, ou mesmo à Cooperação Triangular. Por esse motivo, a preocupação que assiste ao financiamento da CT é a criação de sustentabilidade local, tal como acontece no caso da cooperação técnico-policial, já referido anteriormente, em que os formandos locais se tornam em futuros formadores.

Assiste ainda à Cooperação Portuguesa um compromisso crescente com a utilização dos sistemas dos parceiros:

- Importa referir que a Cooperação Portuguesa não faz uso de Unidades de Gestão de Projectos paralelas às estruturas locais.
- Tem-se assistido a uma maior inscrição da ajuda nos Orçamentos dos países parceiros ("on-budget"), de forma a facilitar o planeamento e programação dos mesmos;
- Há uma maior utilização da abordagem por Programas, tal como: Apoio Directo ao Orçamento e apoio a Programas Sectoriais (SWAP - *Sector Wide Approach*), tais como o FASE e o Fundo Comum da Estatística em Moçambique;

- Não são impostos relatórios financeiros, de auditoria, entre outros, diferentes dos relatórios nacionais existentes;
- A própria responsabilização pela condução dos concursos públicos da ajuda, e consequente aquisição de bens e serviços, seja liderada, sempre que possível, pelos parceiros, o que resulta, também, de uma preocupação em pôr em prática as recomendações do CAD para o desligamento da ajuda aos PMA.
- Não podendo ser possível, na maioria dos casos, um alinhamento total em virtude da fragilidade das instituições dos parceiros, há um "alinhamento parcial" com os sistemas desses países.

Portugal participa ainda, desde 2005 e enquanto país facilitador para a Guiné-Bissau, no exercício do CAD/OCDE que visou, inicialmente, identificar *Princípios para uma Boa Intervenção em Estados Frágeis*, assentes numa perspectiva de apoio a longo-prazo e que permitam uma maior efectividade na ajuda à capacitação institucional destes países.

### 5.3. Harmonização

Em matéria de harmonização, a Cooperação Portuguesa tem procedido à simplificação e harmonização de práticas e procedimentos na concessão da ajuda externa, bem como participado num maior número de exercícios conjuntos com outros doadores:

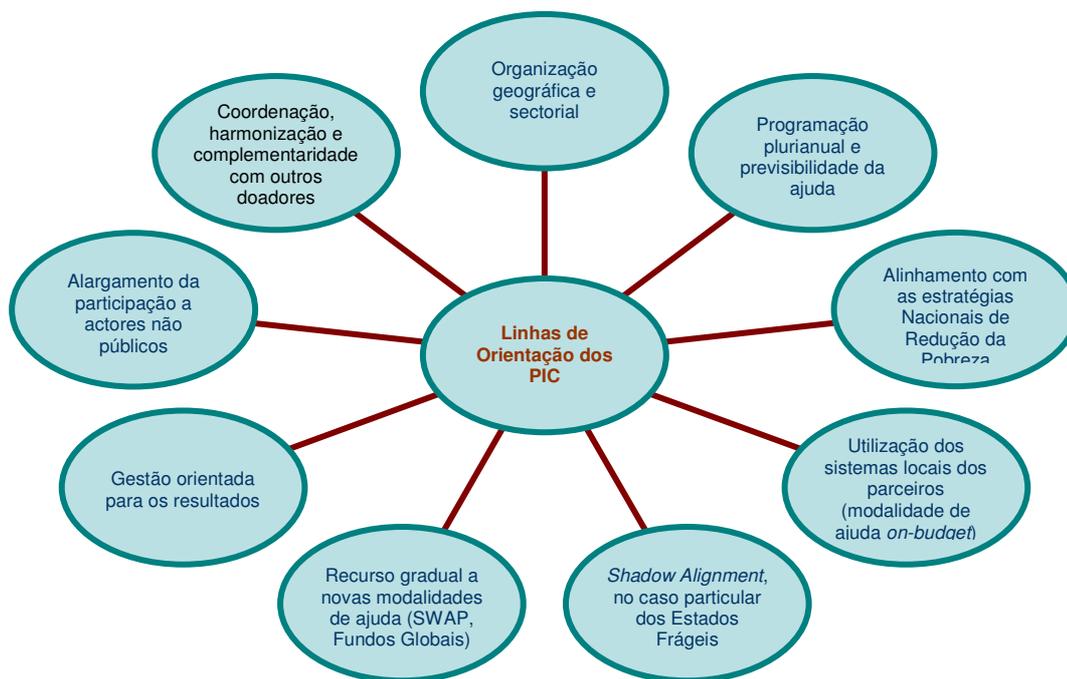
- Quanto ao primeiro, no quadro da revisão do *Quadro Comum da UE para os Programas de Estratégia por País (Common Framework for Country Strategy Papers<sup>53</sup>)*, a Cooperação Portuguesa elaborou um documento orientador para os Programas Estratégicos por País, intitulado *Linhas de Orientação para os PIC<sup>54</sup>*, que visa instituir um formato comum em conformidade com o quadro de programação comunitário (Figura 2). Desde logo, os trabalhos de preparação dos PIC de Angola 2007/2010, Cabo Verde 2008/2011, Guiné-Bissau 2008/2010, S. Tomé e Príncipe 2008/2011, Moçambique 2007/2009 e Timor-Leste 2007/2010 seguiram o formato comum indicado no novo documento. Esta adaptação dos PIC é, alias, considerada como um “primeiro passo” para maiores avanços em matéria de divisão de trabalho com os nossos parceiros europeus.
- Relativamente ao segundo, destaca-se a existência de algumas avaliações e estudos de diagnóstico conjuntos, tais como a participação de Portugal na avaliação do Apoio Geral ao Orçamento (GBS), no quadro do CAD/OCDE.

---

<sup>53</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Framework\\_CSP\\_2006\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Framework_CSP_2006_en.pdf)

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/linhas%20orientacao%20pic.pdf>

**Figura 2. Novos Princípios Orientadores da Cooperação Portuguesa**



Fonte: IPAD

A 15 de Maio de 2007, foi adoptado pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas e pelos representantes dos governos dos Estados-Membros da UE aí reunidos, o *Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento*<sup>55</sup>. Portugal tem estado particularmente envolvido na implementação das orientações deste documento, ao nível da sua concentração geográfica, em particular em Moçambique, através da *Fast Track Initiative* da UE<sup>56</sup> e Cabo Verde, tendo divulgado e promovido, na qualidade da Presidência local da UE, discussões sobre o documento junto das autoridades cabo-verdianas.

De facto, a Cooperação Portuguesa encontra-se comprometida na concentração geográfica dos recursos (50/80% nos PALOP e Timor-Leste), e na concentração sectorial (participação activa no máximo de 3 sectores em cada país parceiro). Um estudo realizado pelo CAD sobre as Políticas de Atribuição de Ajuda e os Planos Indicativos de Despesa<sup>57</sup>, no período 2005/2006, compara, entre outros aspectos, a percentagem de ajuda total que cada doador fornece a cada um dos países parceiros, à quota de ajuda total do doador, concluindo que apenas 8 dos 23 membros do CAD possuem um nível de concentração superior a 50%, sendo Portugal um desses países.

No âmbito das orientações do *Código de Conduta* no que respeita à Cooperação Delegada, foi já assumido pela Delegação da CE em Maputo, após consulta e parecer favorável das Autoridades moçambicanas, que Portugal é o parceiro estratégico da implementação do Programa de Apoio ao Sector da Segurança em

<sup>55</sup> Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>

<sup>56</sup> Exercício coordenado pela CE e no qual participam ainda Portugal, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Alemanha, Itália e França.

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf>

Moçambique (2010-2012), ficando responsável por toda a sua gestão. Para este processo contribuiu a certificação do IPAD como entidade credenciada para gerir fundos da Comissão Europeia. Este Programa terá um envelope financeiro de 7 M€ para 3 anos e integra o pacote de “Reforço do Estado de Direito”, cuja fase de implementação terá início em 2010. Também em Cabo Verde, o projecto bilateral da Cooperação Portuguesa “Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem – CAMPO”, iniciado em 2007, foi considerado pela Comissão Europeia um exemplo de boas práticas, tendo evoluído para um projecto conjunto de Reforço da Capacidade de Cabo Verde na Gestão da Migração Laboral e de Retorno (CE/Portugal/Espanha), a implementar pelo IPAD entre 2009 e 2011. Em Timor-Leste encontra-se já iniciado o processo de delegação à Cooperação Portuguesa, por parte da UE, nas seguintes áreas: Desenvolvimento Rural, Justiça e Apoio aos *Media*.

No que respeita à recomendação do *Código de Conduta* sobre a convergência para a concentração geográfica, tendo em atenção a necessidade de se evitar a criação ou perpetuação de “órfãos” da ajuda, Portugal tem desempenhado um papel importante no sentido de encorajar o envolvimento de outros doadores, multilaterais e bilaterais, em Timor-Leste após a independência, bem como o esforço de manutenção da Guiné-Bissau nas agendas internacionais.

Em relação à delegação de cooperação noutros doadores, esta ainda não é uma prática comum da ajuda portuguesa. Não obstante, está prevista a elaboração de uma moção orientadora em matéria de “Divisão de Trabalho e Complementaridade”, à luz do *Código de Conduta* da UE, e que poderá vir a definir os moldes de futuros exercícios de cooperação delegada, por parte da cooperação nacional.

Neste âmbito, foi elaborado, em 2009, o documento de *Auto-avaliação de Portugal sobre a implementação do Código de Conduta da UE*<sup>58</sup>, cujo objectivo é analisar os esforços de coordenação e complementaridade da Cooperação Portuguesa nesta matéria. Para isso, identifica um conjunto de mais-valias, fazendo referência aos países em relação aos quais Portugal apresenta vantagens comparativas e quais os sectores em que apresenta um maior valor acrescentado comparativamente a outros doadores da UE.

#### **5.4. Gestão Centrada nos Resultados**

Tem-se assistido a uma preocupação crescente na capacitação das instituições dos parceiros (estatística, justiça, segurança interna, entre outras), no sentido de promover a adopção, por partes destes países, de instrumentos de gestão centrados nos resultados. Portugal efectuou recentemente uma avaliação ao sector da estatística nos PALOP que vai ao encontro desta preocupação.

De acordo com este princípio, Portugal participa, desde 2004 no grupo de doadores que prestam apoio ao Orçamento de Estado moçambicano. Neste grupo, Portugal participa na definição anual de uma matriz de indicadores e metas a serem atingidas, pelo Governo e doadores, no ano seguinte (Quadro de Avaliação do

---

<sup>58</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Div\\_Trab\\_AutoAval\\_VF.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/Div_Trab_AutoAval_VF.pdf)

Desempenho – QAD), em consonância com a Estratégia Nacional e os diversos programas sectoriais de Moçambique. São discutidas ainda as prioridades e desafios que deverão constar do Plano e Orçamento do Governo no ano seguinte e faz-se uma avaliação do desempenho do Governo com base na execução orçamental do ano em análise. Participa também, desde 2008, na Missão Conjunta (reúne duas vezes por ano) que envolve todos os Parceiros de ajuda orçamental a Cabo Verde, e que tem por objectivo fazer um acompanhamento e avaliação da execução da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza, quer ao nível macroeconómico quer sectorial, com base numa Matriz geral, e em matrizes sectoriais, nomeadamente na relativa à Segurança, sector seguido por Portugal no âmbito do exercício da ajuda orçamental.

Ao nível interno, também a Cooperação Portuguesa assiste a esta preocupação. É realizada uma avaliação do desempenho de cada serviço do IPAD, através da elaboração do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR), no âmbito da qual, a par dos objectivos definidos pelo IPAD e aprovados pelo MNE, são definidos indicadores mensuráveis, de forma a facilitar o processo de avaliação e a melhoria contínua do Instituto.

## **5.5. Prestação de Contas Mútua**

No âmbito da prestação de contas aos países parceiros, Portugal presta informação regular sobre os seus desembolsos anuais sempre que solicitado. Destaca-se nomeadamente: actualiza a base de dados ODAmoz (*Oficial Development Assistance to Mozambique*) com informação sobre os desembolsos para Moçambique; presta informação às autoridades timorenses sobre os projectos em execução com vista a preparar o seu Orçamento de Fontes Combinadas; e envia informação para Angola para a actualização da Matriz de doadores da UE, ao nível da cooperação bilateral (APD), onde são identificados projectos e áreas prioritárias de intervenção. Com estas iniciativas, a Cooperação Portuguesa procura contribuir para a melhoria da qualidade da ajuda e do seu impacto nos países beneficiários, permitindo a sua efectiva apropriação, tendo como meta o alcance dos ODM. Em matéria de Divisão do Trabalho, as Embaixadas encontram-se empenhadas e orientadas para participarem nos debates, nos países parceiros, nos exercícios de Divisão do Trabalho, dando conta dos desenvolvimentos verificados à sede.

A Cooperação Portuguesa garante ainda uma programação plurianual (PIC), elaborada com o país parceiro, harmonizada com o horizonte temporal da sua Estratégia de Desenvolvimento, de forma a permitir informar o parceiro quanto aos fluxos de ajuda que irão ser disponibilizados de modo a serem tidos em conta na elaboração do seu Orçamento de Estado.

Os progressos alcançados nestas várias dimensões são ainda alvo de prestação de contas através, nomeadamente dos Relatórios de Progresso da Cooperação Portuguesa em matéria de Eficácia da Ajuda; na participação de Portugal e 2 países parceiros no Inquérito do CAD/OCDE; e no “One-Paper” remetido ao CAD/OCDE sobre os progressos alcançados na implementação da AAA.

## 6. Assuntos de Especial Atenção

### 6.1. Desenvolvimento de Capacidades

#### 6.1.1. Contexto Internacional

Desde 2005 o desenvolvimento de capacidades tornou-se um assunto importante, para doadores e parceiros, na prossecução dos objectivos da eficácia da ajuda e dos ODM, em prol da redução da pobreza absoluta. Em 2006, foi elaborado pelo CAD/OCDE o documento *The Challenge of Capacity Development – Working Towards Good Practice*<sup>59</sup>, o qual refere que o sucesso do desenvolvimento de capacidades depende grandemente da qualidade das instituições com que se trabalha, estando relacionada com a boa governação. Neste sentido, torna-se muito importante a apropriação das iniciativas de desenvolvimento de capacidades por parte dos países parceiros e suas instituições beneficiárias.

A Agenda para a Acção de Acra, elaborada no âmbito do III Fórum de Alto Nível realizado em 2008, vem reforçar a importância do desenvolvimento de capacidades, definindo um conjunto de 3 medidas essenciais: **i)** identificação, por parte parceiros, das áreas que necessitam de um reforço de capacidades; **ii)** o apoio dos doadores só deve ser efectuado mediante a solicitação do país parceiro; **iii)** os países em desenvolvimento e os doadores devem trabalhar em conjunto para promover mudanças operacionais que tornem mais eficaz o apoio ao desenvolvimento das capacidades.

#### 6.1.2. A Abordagem da Cooperação Portuguesa

A partilha de laços históricos e culturais conduziu, nos países parceiros do espaço dos PALOP e Timor-Leste, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que favorece a capitalização das vantagens de Portugal face a outros doadores – sobretudo no que diz respeito à língua – facilitando o seu apoio na área da educação, formação e capacitação institucional. Este apoio tem subjacente uma abordagem integrada e interdependente entre três níveis de intervenção: **i)** do indivíduo (educação e formação); **ii)** da organização (reestruturação, reforma, fortalecimento do sistema de gestão); **iii)** da envolvente favorável (quadro institucional, sistema retributivo; promoções; contexto cultural). As boas práticas recomendam uma abordagem holística, conciliando as solicitações com a capacidade de resposta. Por outro lado, o desenvolvimento de capacidades também ocorre em diferentes níveis geográficos e administrativos (nacional, regional e local). A interacção entre diferentes níveis e junto de diferentes actores (governamentais, sector privado e sociedade civil) gera um impulso que afecta a continuação do desenvolvimento da capacidade num país parceiro.

Vários dos países parceiros da Cooperação Portuguesa têm estruturas/instituições frágeis, o que determina as escolhas sectoriais da cooperação, como acontece na Guiné-Bissau, em São Tomé e Príncipe ou em

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/36/36326495.pdf>

Timor-Leste. Neste sentido, uma boa parte dos fluxos de ajuda são canalizados para o desenvolvimento de capacidades e o reforço institucional, de forma a reforçar as suas competências para a formulação e implementação de políticas, bem como a capacidade de resposta das suas instituições. Isto é crucial para uma melhoria na apropriação (*ownership*) do desenvolvimento.

De acordo com as recomendações internacionais referidas, Portugal procura assegurar que o desenvolvimento de capacidades seja baseado nas necessidades e prioridades identificadas pelo país parceiro, bem como integrada nos seus programas e estratégias de desenvolvimento, uma vez que a capacitação é condição essencial para os países parceiros assumirem um papel de liderança ao longo do processo de desenvolvimento, em direcção a uma maior apropriação, autonomia e sustentabilidade. É adoptada, igualmente, uma perspectiva de médio prazo, privilegiando a execução de programas com carácter plurianual – como é o caso dos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICTAFin)<sup>60</sup>, os programas de cooperação técnico-policial e técnico-militar, o programa de apoio à justiça, programas de apoio à reforma da Administração pública, programas de educação, entre outros – tendencialmente coincidentes com o horizonte temporal dos PIC. Estas são áreas onde a Cooperação Portuguesa pode assumir um papel de liderança, promovendo uma abordagem sectorial com outros doadores, particularmente com os da UE. Os países parceiros com poucos doadores nestas áreas afiguram-se como uma janela de oportunidade para ancorar as intervenções dos doadores num quadro comum de actuação conjunta (Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste).

No Quadro 12, é possível verificar a distribuição sectorial da Cooperação Técnica prestada pela Cooperação Portuguesa no quadro da APD bilateral. Assim, verifica-se que entre 2006 e 2008, o grupo das Infra-estruturas e Serviços Sociais é o que apresenta um maior volume de APD, concentrando, em média, cerca de 91% da cooperação técnica prestada neste período. Neste grupo sectorial destacam-se o sector da Educação (cerca de 42 M€ em 2008), nomeadamente ao nível da formação de professores, e o Governo e Sociedade Civil (cerca de 41 M€ em 2008), onde são incluídos os projectos de cooperação técnico-policial, da justiça, formação de quadros da Administração central e a participação em missões de paz, nomeadamente no âmbito das Nações Unidas (ex: restabelecimento das infra-estruturas sociais básicas, apoio aos processos eleitorais, reconstrução de estradas e aeroportos, etc.).

---

<sup>60</sup> Para o horizonte temporal 2007-2011 estão em execução em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

**Quadro 12. Distribuição Sectorial da Cooperação Técnica no Quadro da APD Bilateral (2006-2008)**

*Milhares €*

Sectores	2006	%	2007	%	2008	%
<b>I INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS</b>	<b>83.002</b>	<b>89,2%</b>	<b>101.527</b>	<b>90,5%</b>	<b>98.761</b>	<b>91,8%</b>
110 EDUCAÇÃO	42.134	45,3%	44.133	39,4%	41.805	38,9%
120 SAÚDE	1.309	1,4%	1.224	1,1%	1.790	1,7%
130 POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO	6	0,0%	0	0,0%	116	0,1%
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	183	0,2%	436	0,4%	99	0,1%
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	25.023	26,9%	43.361	38,7%	40.834	38,0%
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	14.347	15,4%	12.373	11,0%	14.117	13,1%
<b>II INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS</b>	<b>2.527</b>	<b>2,7%</b>	<b>2.061</b>	<b>1,8%</b>	<b>1.297</b>	<b>1,2%</b>
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	943	1,0%	554	0,5%	205	0,2%
220 COMUNICAÇÕES	1.121	1,2%	751	0,7%	470	0,4%
230 ENERGIA:PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	0	0,0%	0	0,0%	8	0,0%
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	378	0,4%	514	0,5%	614	0,6%
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	85	0,1%	242	0,2%	0	0,0%
<b>III SECTORES DE PRODUÇÃO</b>	<b>1.600</b>	<b>1,7%</b>	<b>1.388</b>	<b>1,2%</b>	<b>1.937</b>	<b>1,8%</b>
311 AGRICULTURA	807	0,9%	1.020	0,9%	1.581	1,5%
312 SILVICULTURA	38	0,0%	60	0,1%	61	0,1%
313 PESCAS	26	0,0%	4	0,0%	3	0,0%
321 INDÚSTRIA	69	0,1%	0	0,0%	70	0,1%
322 RECURSOS MINERAIS E INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	94	0,1%	27	0,0%	92	0,1%
323 CONSTRUÇÃO	361	0,4%	0	0,0%	0	0,0%
331 POLÍTICA COMERCIAL E REGULAMENTOS	43	0,0%	33	0,0%	0	0,0%
332 TURISMO	162	0,2%	244	0,2%	130	0,1%
<b>TOTAL SECTORIAL</b>	<b>87.129</b>	<b>93,7%</b>	<b>104.976</b>	<b>93,6%</b>	<b>101.995</b>	<b>94,8%</b>
400 MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	5.872	6,3%	7.178	6,4%	5.557	5,2%
500 AJUDA A PROGRAMAS E SOB A FORMA DE PRODUTOS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
600 ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
700 AJUDA HUMANITÁRIA	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
910 CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
920 APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
930 AJUDA AOS REFUGIADOS (NO PAÍS DOADOR)	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
998 NÃO AFECTADO/NÃO ESPECÍFICO	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>93.001</b>	<b>100,0%</b>	<b>112.154</b>	<b>100,0%</b>	<b>107.552</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IPAD

As intervenções de desenvolvimento de capacidades da Cooperação Portuguesa são definidas de forma a maximizar a aprendizagem de cada um dos níveis de desenvolvimento de capacidades: individual, organizacional e envolvente favorável. Como é um processo de longo prazo, imaterial, demora a produzir resultados tangíveis. Assim, o acompanhamento e a avaliação assumem papéis fundamentais, devendo centrar-se nos resultados e impactos pretendidos para que uma aprendizagem relevante possa ser integrada na gestão dos programas e nas futuras intervenções. No contexto da gestão centrada nos resultados, a medição e avaliação do apoio ao desenvolvimento de capacidades é um grande desafio. Além disso, os elementos estratégicos que fazem parte do processo de desenvolvimento de capacidades, como o sentimento de confiança, motivação, preocupação, criatividade e espírito cooperativo, são difíceis de quantificar. Como resultado, medir e avaliar representa um desafio para todos os envolvidos no apoio ao desenvolvimento de capacidades. Assim, tal como foi referido, Portugal elaborou um documento com orientações para os projectos/programas da Cooperação Portuguesa relacionados com o Desenvolvimento de Capacidades, tendo em conta as orientações internacionais nesta matéria.

## 6.2. Segurança e Desenvolvimento

Durante a Presidência Portuguesa da UE em 2007, Portugal desempenhou um papel importante na discussão e adopção de conclusões do Conselho da União Europeia sobre situações de fragilidade e sobre segurança e desenvolvimento. Estas traduziram-se num acordo político relativamente à necessidade de maior coerência e coordenação da relação entre desenvolvimento e segurança estar na base das estratégias e políticas da União.

Tal como referido anteriormente, vários dos principais destinatários da APD portuguesa encontram-se numa situação de pós-conflito e/ou fragilidade. São países com estruturas governativas e instituições débeis, com constrangimentos ao nível das capacidades administrativas e de gestão do seu desenvolvimento. Assim, a abordagem da *Declaração de Paris* tem necessariamente de ser adaptada a estes contextos. A melhoria da apropriação passa, em grande medida, pelo apoio à consolidação do Estado de direito, ao funcionamento efectivo das instituições e ao reforço das estruturas democráticas, pelo que estas áreas se têm assumido com prioritárias da APD bilateral portuguesa. Parte do sucesso da actuação nestes Estados deriva de uma melhor articulação entre diferentes agentes e instrumentos, nomeadamente os que actuam na área da segurança e do desenvolvimento.

Assim, Portugal aprovou, em Julho de 2009, a sua *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*<sup>61</sup>, a qual surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação. Os seus objectivos específicos são:

- Promover uma maior coerência e coordenação da intervenção do Estado Português na acção externa global em matéria de segurança e desenvolvimento;
- Identificar mecanismos e instrumentos existentes e a criar que permitam uma programação e acção mais integrada da cooperação nos países em situação de fragilidade;
- Promover a sistematização das boas práticas e partilha da informação entre os actores no âmbito da segurança e desenvolvimento, na sede e no terreno;
- Potenciar o diálogo político com as redes da sociedade civil portuguesas e locais detentoras de conhecimento útil sobre as realidades em questão;
- Aprofundar a interacção com os parceiros internacionais neste domínio.

Esta estratégia define a elaboração de Planos de Acção, tendo sido identificados países parceiros onde o desequilíbrio segurança/desenvolvimento tem condicionado a consolidação do Estado de Direito e o combate à pobreza, definindo-se como prioritária a existência de um Plano de Acção sobre Segurança e Desenvolvimento para a Guiné-Bissau, presentemente em fase de elaboração. Este documento tem como objectivo uma maior coerência entre políticas de apoio à segurança e ao desenvolvimento no âmbito da

---

<sup>61</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>

Cooperação Portuguesa, mas também articulada e complementar com as dos restantes doadores. A operacionalização desta estratégia será integrada no próximo quadro de programação, que alinhará temporalmente, tal como o actual, com a estratégia guineense<sup>62</sup> de redução da pobreza, bem como com outros documentos sectoriais. Ainda numa fase inicial perspectiva-se, igualmente, a elaboração de um Plano de Acção sobre Segurança e Desenvolvimento para Timor-Leste.

O apoio ao sector da segurança na Guiné-Bissau tem sido enquadrado por dois documentos de planeamento estratégico guineenses: o *Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau* e o *Documento Estratégico de Reorganização e Modernização do sector da Defesa e Segurança*. Os principais projectos bilaterais no sector, de assistência técnica à Polícia Judiciária, cooperação técnico-policial e cooperação técnico-militar, têm apoiado a revisão da legislação de enquadramento do sector, para consolidação jurídica dos princípios da reforma, e, em simultâneo, a formação multidisciplinar de efectivos, incluindo noções de Direito Constitucional e direitos fundamentais, que têm resultado num maior envolvimento e participação dos interessados.

Consubstanciado no documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, o contributo de Portugal no reforço da segurança humana em Estados institucionalmente frágeis assenta em duas vertentes: no empenho na luta contra a pobreza, em particular na prossecução dos ODM, e na participação na reforma do sector de segurança, dada a proximidade linguística, cultural e da matriz jurídica dos sistemas de organização dos sectores de defesa e de segurança interna. Neste sentido, os projectos relacionados com a área da segurança e desenvolvimento passam pelo apoio à organização e criação de capacidades de unidades e estabelecimentos de formação, pela formação especializada em Portugal, incluindo formação de formadores, bem como pelo reforço das instituições estatais responsáveis pela segurança interna na missão de implementação da lei, designadamente as forças de segurança pública, os serviços de migrações e fronteiras e a investigação criminal nas dimensões de organização, métodos e formação como meios de consolidar a estabilidade interna, e reforçar o ambiente de segurança e de confiança.

Reconhecendo que a segurança é um fenómeno multidimensional que influencia directamente a esfera do desenvolvimento, a CP acordou eleger como sector de seguimento da ajuda orçamental a Cabo Verde, o sector da segurança, à semelhança da CE, potenciando a procura de complementaridades e a harmonização de posições entre Portugal e a Comissão. Ainda em Cabo Verde, é de salientar o Programa de Cooperação Técnico-policial que tem vindo a ser desenvolvido desde 2006. No âmbito deste Programa, destaca-se a assistência técnica, prestada em 2008 pelo Ministério da Administração Interna de Portugal ao seu homólogo em Cabo Verde, da qual resultou o *Plano Estratégico de Segurança Interna* para o período 2009-2011, aprovado em Assembleia Nacional, o qual pretende “instituir um Sistema Integrado de Segurança Interna” em Cabo Verde.

---

<sup>62</sup> O Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza tinha um período inicial de vigência entre 2006 e 2008. Foi alargado até 2010 e [aguarda-se a apresentação de um novo documento](#). O PIC Portugal – Guiné-Bissau abrange o período de 2008 a 2010.

Apesar da participação portuguesa nas operações de apoio à paz se efectuar no âmbito das organizações de segurança e defesa, de que Portugal faz parte, ou ao abrigo dos mandatos da ONU para o conflito em causa, a Estratégia tem em consideração os princípios estabelecidos nacionalmente para a participação nessas organizações. Os desafios de segurança não podem continuar a ser enfrentados com recurso apenas ao instrumento da segurança, tornando-se também claramente necessária a utilização alargada e concertada de instrumentos políticos, económicos e sociais. Neste contexto, insere-se a participação nacional nas organizações que se constituem como vectores de afirmação nacional no quadro da segurança: ONU, NATO, UE e Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

O Plano Nacional de Acção para Implementação da Resolução CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (2009-2013)<sup>63</sup>, foi aprovado por Resolução de Conselho de Ministros a 13 de Agosto de 2009. Esta Resolução criou uma base política internacional que sustenta a transversalidade do género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados e em todas as fases dos processos de construção da paz. O papel da mulher é, nomeadamente, entendido num duplo sentido enquanto vítima e actor de mudança. Trata-se do reconhecimento dos impactos específicos que as guerras contemporâneas e as situações de insegurança têm sobre as vidas de mulheres, raparigas e meninas em todo o mundo e dos esforços desenvolvidos para os combater e minimizar. Este Plano contempla uma vertente de cooperação.

Da mesma forma, o documento *Guidelines on Security System Reform (SSR) and Governance* e o *DAC Handbook SSR*, foram traduzidos para português, publicados nos sítios da internet dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa e utilizados como manuais em acções de formação promovidas pelo Ministério da Defesa.

---

<sup>63</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16400/0557705585.pdf>

## Anexo 1: Matriz de Acompanhamento das Recomendações do Exame do CAD à Cooperação Portuguesa em 2006

Enquadramento Geral e Novas Orientações	
Recomendação	Progressos atingidos
<p><b>Recomendação 1:</b> Portugal deve desenvolver e implementar um plano de acção para o desenvolvimento plurianual, centrado nos resultados, coerente com os parâmetros da nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento, e reflectindo a atenção central da redução da pobreza. Deve adoptar uma abordagem consistente e sistemática de redução da pobreza assente no levantamento das necessidades de pobreza e integrando a dimensão da igualdade de género.</p>	<p>Portugal tem vindo a elaborar e a implementar diversos documentos orientadores e planos de acção que têm como objectivo principal a redução da pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <b>Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa</b>, aprovada em Dezembro de 2005, contém já as linhas orientadoras da acção da ajuda pública ao desenvolvimento nacional, constituindo o principal guia para a cooperação portuguesa.</li> <li>⇒ <b>Documento de Operacionalização da Visão Estratégica</b>, onde foram introduzidos os devidos ajustamentos/alterações, considerados necessários para que Portugal pudesse cumprir com os seus compromissos internacionais e com as recomendações resultantes do Exame pelos Pares do CAD 2006.</li> <li>⇒ <b>Novas Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação</b> (2006), que se consubstanciam numa nova estratégia de Programação plurianual – baseada no <i>Quadro Comum da União Europeia para os Programas de Estratégia por País</i> – e que passaram a constituir o guião fundamental para a elaboração dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) com os países parceiros.</li> <li>⇒ <b>Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda</b> (2006), que contém um conjunto de 33 medidas a implementar pela cooperação portuguesa, distribuídas pelas dimensões da Declaração de Paris. Este Plano veio encorajar um maior alinhamento da programação com as Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza (ENRP) dos parceiros e com o seu funcionamento e organização (procedimentos, processos e práticas), passando os PIC a ter um horizonte temporal de implementação coincidente com estas estratégias.</li> <li>⇒ <b>Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda – De Paris a Acra</b> (2009), enquadrado pelo Plano de Acção e respectivo Relatório de Progresso da Eficácia da Ajuda, ambos decorrentes dos compromissos da Declaração de Paris, pelos resultados do Relatório de Progresso do Inquérito sobre a Eficácia da Ajuda do CAD/OCDE e pelas acções prioritárias identificadas em Acra, bem como as metas adicionais definidas pela UE nesta matéria. Neste documento são identificadas acções, com o respectivo calendário de execução<sup>64</sup>, as quais remetem para os compromissos de Paris, de Acra e da UE correspondentes.</li> </ul> <p>Relativamente à dimensão da igualdade de Género, enquanto elemento central da redução da pobreza e sob o ponto de vista da sua transversalidade, esta tem vindo a ser progressivamente incorporada em alguns dos projectos e programas portugueses, sobretudo na área dos serviços sociais e do apoio às Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), existindo já alguns indicadores de progresso em intervenções concretas.</p> <p>Ainda no que respeita ao Género, foi aprovado o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), um documento estratégico, de cariz transversal, que inclui um capítulo com directrizes específicas para</p>

<sup>64</sup> A calendarização das acções tem como meta o próximo Fórum de Alto Nível a realizar-se em 2011.

	<p>orientar a cooperação portuguesa nesta matéria, nomeadamente relativas ao apoio aos programas da cooperação portuguesa que contemplem a perspectiva da Igualdade de Género. Foi ainda elaborado o <i>Programa de Acção para a Eliminação da Mutilação Genital Feminina</i>, que resultou de uma iniciativa da sociedade civil juntamente com instituições públicas relevantes neste domínio e Organizações Não Governamentais e Intergovernamentais. Foi ainda aprovado o Plano Nacional de Acção para a implementação da Resolução n.º 1325 (PNA 1325) do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança.</p>
<p><b>Recomendação 2:</b> Portugal é encorajado a desenvolver directrizes sectoriais com base no levantamento das necessidades e suficientemente flexíveis para se adaptarem à situação de cada país parceiro.</p>	<p>Durante o processo de reorganização do ciclo de programação foram definidas as áreas sectoriais prioritárias para a intervenção da cooperação portuguesa, de acordo com as necessidades gerais dos seus países parceiros e com o determinado pela <i>Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa</i>. São estas: Boa Governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, com especial foco nas áreas da Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Ambiente e Crescimento Económico/Geração de Emprego; Educação para o Desenvolvimento. Manteve-se, não obstante, uma margem para a devida flexibilidade de abordagens, conforme as características e necessidades de cada parceiro.</p> <p>Para que este processo seja possível, têm sido fundamentais as reuniões de programação entre representantes dos governos português e dos países parceiros, bem como as missões de acompanhamento e as avaliações a meio-termo dos projectos/programas em implementação.</p> <p>Paralelamente, foram desenvolvidas 7 estratégias de cooperação: 4 sectoriais (Educação, Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Rural) e 3 transversais (Género e Boa Governação, Participação e Democracia, bem como a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral). Estes documentos procuram orientar a acção da Cooperação Portuguesa nestas áreas, de acordo com as necessidades gerais dos seus principais parceiros, bilaterais e multilaterais. As estratégias sectoriais da Educação, Saúde e Desenvolvimento Rural foram desenvolvidos segundo um processo participativo que envolveu não só os Ministérios sectoriais como também outros actores da Cooperação Portuguesa. Foram criados grupos de trabalho para o efeito. As estratégias da Educação e da Saúde estão em fase de aprovação pela tutela e a do Desenvolvimento Rural está em fase de revisão. Em 2010 serão ainda revistas as estratégias do Género e da Boa Governação, depois de uma primeira versão elaborada em 2007.</p>
<p><b>Recomendação 3:</b> Portugal deve preparar uma estratégia multilateral, com base em critérios específicos de afectação de fundos, identificando questões prioritárias de preocupação para Portugal em ligação com o programa de ajuda bilateral.</p>	<p>Portugal procurou alinhar a participação na esfera multilateral de acordo com as suas prioridades de política externa e de cooperação bilateral: <b>i)</b> foco em África e, particularmente, nos Países Menos Avançados (PMA) e nos Estados frágeis; <b>ii)</b> apoio à estabilização e à transição para o desenvolvimento; <b>iii)</b> alinhamento e harmonização entre as estratégias e políticas nacionais, com vista ao alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); <b>iv)</b> reforço das posições dos Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) na comunidade internacional.</p> <p>Os critérios de afectação de fundos para o sistema multilateral privilegiam primordialmente estas orientações, o que não impede outras alocações pontuais, decididas em contextos específicos.</p> <p>O reforço da cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) constitui outro objectivo prioritário. Com o objectivo de alcançar a erradicação da pobreza e, ao mesmo tempo, contribuir para a</p>

	<p>estratégia de cooperação que os Estados-membros pretendem levar a cabo no seio da Comunidade, Portugal apoiou a elaboração do PIC aprovado no Conselho de Ministros da CPLP em 2007. Por outro lado, e enquanto Presidência rotativa da CPLP, com vista a aumentar a eficiência, eficácia e orientação para os resultados e potenciar parcerias com as organizações internacionais e novos parceiros, Portugal esteve igualmente envolvido no Programa da CPLP para o apoio à estabilidade na Guiné-Bissau, adoptado pelo Comité Permanente em 2008, assente em três pilares fundamentais: <b>i)</b> o combate firme e eficaz ao narcotráfico; <b>ii)</b> o aprofundamento da reforma do sector da segurança; <b>iii)</b> a geração de recursos internacionais para o desenvolvimento da Guiné-Bissau. Em 2009, foi aprovado por esta Comunidade o documento <i>Cooperação na CPLP – uma Visão Estratégica de Cooperação Pós Bissau</i>, que constitui a base da estratégia de cooperação da CPLP para o período 2010-2012, e para o qual Portugal deu um importante contributo.</p> <p>Estas são algumas características da política de ajuda multilateral portuguesa, que integram a <i>Estratégia Portuguesa da Cooperação Multilateral</i>, aprovada pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Esta foi objecto de apreciação, para recolha de críticas e contributos, por parte dos diferentes ministérios sectoriais.</p>
<p><b>Recomendação 4:</b> Será útil relacionar a experiência portuguesa nos períodos de transição pós-conflito com outras experiências em Estados frágeis. Uma política global sobre Estados frágeis apoiada por trabalho político e operacional específico dedicado à prevenção de conflitos e à construção da paz também pode acrescentar valor considerável.</p>	<p>Portugal desenvolve a sua actividade de cooperação para o desenvolvimento maioritariamente em países em situação de fragilidade. Esta característica faz com que a ajuda prestada seja essencialmente dirigida a áreas-pilares do Estado, como a Educação, Saúde, Justiça e Segurança, com vista ao reforço das capacidades destes países e à consolidação do Estado de Direito. Para promover a estabilidade e a boa governação, Portugal tem desenvolvido Programas de Cooperação Técnico-Militar, Policial e de capacitação dos Ministérios da Administração Pública e das Finanças dos PALOP e Timor-Leste, na tentativa de contribuir para a sua segurança interna e capacitação institucional.</p> <p>Estas são áreas fundamentais para o reforço da capacitação dos Governos parceiros, mas Portugal também está consciente da interdependência entre as diferentes áreas da Governação e do quão premente é a sua articulação na ajuda a Estados em situação de fragilidade, numa óptica de coerência, complementaridade e sustentabilidade. Consequentemente, tem procurado aliar a ajuda aos sectores da Boa Governação, com a ajuda aos sectores sociais. Os novos PIC com os PALOP e Timor-Leste são um exemplo desta estratégia de articulação, assentando em dois eixos fundamentais: o <b>Eixo I</b> respeita à <i>Boa Governação, Participação e Democracia</i> privilegiando, em termos latos, a capacitação institucional dos respectivos Governos e o apoio à consolidação do Estado de Direito, em áreas como a administração pública, a justiça e a defesa/segurança; o <b>Eixo II</b> é orientado para o <i>Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza</i>, onde são fomentadas intervenções mais vocacionadas para os sectores sociais, como a educação, a saúde, o desenvolvimento rural e sócio-comunitário e outras actividades geradoras de emprego.</p> <p>Tal como referido na Recomendação 1, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do Conselho de Ministros lançaram ainda o processo de elaboração do Plano Nacional de Acção para a implementação da Resolução CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança (já aprovado). Esta Resolução das Nações Unidas foi aprovada por unanimidade a 31 de Outubro de 2000 pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e pretende reafirmar a importância da promoção da igualdade de género em todas as fases dos processos de construção da paz e da promoção da segurança. A Resolução criou de modo indiscutível a</p>

	<p>base política internacional que sustenta a promoção e defesa da transversalidade da questão de género na prevenção, gestão e resolução de conflitos armados e em todas as fases dos processos de construção da paz, entendida no seu sentido mais lato e estrutural. Este Plano de Acção tem um horizonte temporal de 2009-2013 e corresponde a uma fase de consolidação da política nacional no domínio da Igualdade de Género, dando cumprimento aos compromissos assumidos quer a nível nacional, nomeadamente no III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), quer a nível internacional.</p> <p>As preocupações com as situações de fragilidade foram enquadradas no âmbito de dois dos temas/documentos transversais da Política Europeia de Cooperação para o Desenvolvimento – <i>A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento</i> e o <i>Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento</i>.</p> <p>Portugal tem estado particularmente envolvido na implementação das orientações deste documento, ao nível da sua concentração geográfica, em particular em Moçambique, através da <i>Fast Track Initiative</i><sup>65</sup> e Cabo Verde, tendo divulgado e promovido, na qualidade da Presidência local da UE, discussões sobre o documento junto das autoridades cabo-verdianas. Em 2008/2009 foi realizado o exercício de auto-avaliação de Portugal para implementação do <i>Código de Conduta</i>.</p> <p>De facto, a Cooperação Portuguesa encontra-se comprometida na concentração geográfica dos recursos (50/80% nos PALOP e Timor-Leste), e na concentração sectorial (participação activa no máximo de 3 sectores em cada país parceiro). Um estudo realizado pelo CAD sobre as Políticas de Atribuição de Ajuda e os Planos Indicativos de Despesa<sup>66</sup>, no período 2005/2006, compara, entre outros aspectos, a percentagem de ajuda total que cada doador fornece a cada um dos países parceiros, à quota de ajuda total do doador, concluindo que apenas 8 dos 23 membros do CAD possuem um nível de concentração superior a 50%, sendo Portugal um desses países.</p> <p>No âmbito das orientações do <i>Código de Conduta</i> no que respeita à Cooperação Delegada, foi já assumido pela Delegação da CE em Maputo que Portugal é o parceiro estratégico da implementação do Programa de Apoio ao Sector da Segurança em Moçambique (2010-2012), ficando responsável por toda a sua gestão. Para este processo contribuiu a certificação do IPAD como entidade credenciada para gerir fundos da Comissão Europeia. Este Programa terá um envelope financeiro de 7 M€ para 3 anos e integra o pacote de “Reforço do Estado de Direito”, cuja fase de implementação terá início em 2010. Também em Cabo Verde, o projecto bilateral da Cooperação Portuguesa “Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem – CAMPO”, iniciado em 2007, foi considerado pela Comissão Europeia um exemplo de boas práticas, tendo evoluído para um projecto conjunto de Reforço da Capacidade de Cabo Verde na Gestão da Migração Laboral e de Retorno (CE/Portugal/Espanha), a implementar pelo IPAD entre 2009 e 2011. Em Timor-Leste encontra-se já iniciado o processo de delegação à Cooperação Portuguesa, por parte da UE, nas seguintes áreas: Desenvolvimento Rural, Justiça e Apoio aos <i>Media</i>.</p> <p>A nível internacional, Portugal tem colaborado para o desenvolvimento de novas estratégias de abordagem especialmente direccionadas para os Estados frágeis. Este foi um tema prioritário para a Presidência Portuguesa</p>
--	--

<sup>65</sup> Exercício coordenado pela CE e no qual participam ainda Portugal, Holanda, Irlanda, Dinamarca, Alemanha, Itália e França.

<sup>66</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/20/40636926.pdf>

	<p>do Conselho da União Europeia (UE), tendo esta encomendado um estudo sobre “A Resposta da UE a situações de fragilidade” (desenvolvido pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais e pelo <i>European Centre for Development Policy Management</i>), entretanto publicado. Esta discussão envolveu não só Estados-membros e instituições europeias, como obteve o “input” de organizações como o Banco Mundial.</p> <p>Nesse seguimento, no Conselho de Ministros do Desenvolvimento de Novembro de 2007, foram aprovadas Conclusões onde é reconhecida a necessidade da UE fazer uma utilização mais eficaz dos diversos instrumentos ao seu dispor para a promoção da estabilidade e do desenvolvimento, através da prevenção de situações de fragilidade. Estas Conclusões do Conselho mandataram a Comissão para o levantamento dos instrumentos financeiros comunitários e bilaterais disponíveis, bem como das possibilidades de intervenção dos Estados Membros, e para a preparação de um plano de execução. Este trabalho começou com a formação, a nível europeu, de equipas de trabalho temáticas e por país e com o estudo de casos piloto. Foram então propostos exercícios para o Burundi, Serra Leoa, Haiti, Yemen, Timor-Leste e Guiné-Bissau, tendo Portugal decidido assumir, em conjunto com a Comissão Europeia (CE), a coordenação deste último. Assim, a CE, com o apoio do IPAD, iniciou um exercício piloto para a Guiné-Bissau, cujo Plano de Acção inclui o reforço do diálogo político, uma maior coordenação das intervenções por parte dos doadores e uma troca de informações que permita melhorar sinergias, a coerência e a complementaridade da Ajuda.</p> <p>Outro exemplo deste empenho é a participação de Portugal, desde 2005 e enquanto país facilitador para a Guiné-Bissau, no exercício do CAD/OCDE que visou, inicialmente, identificar <i>Princípios para uma Boa Intervenção em Estados Frágeis</i>, assentes numa perspectiva de apoio a longo-prazo e que permitam uma maior efectividade na ajuda à capacitação institucional destes países.</p> <p>Ainda na Guiné-Bissau, Portugal disponibilizou-se para participar no Grupo de Coordenação de Parceiros, promovido pelas Nações Unidas e pela União Europeia, com vista à melhoria da eficácia da ajuda, a evitar a duplicação de esforços e a reforçar a liderança do Governo guineense no processo de gestão da ajuda. Dos sete temas considerados prioritários, Portugal assumiu a liderança do grupo de Desenvolvimento Humano, que inclui questões ligadas à Educação, Saúde e Género.</p> <p>Ainda no que respeita aos Estados frágeis, foi aprovada em Julho de 2009 a <i>Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento</i><sup>67</sup>. Esta surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação. Os seus objectivos específicos são:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Promover uma maior coerência e coordenação da intervenção do Estado Português na acção externa global em matéria de segurança e desenvolvimento;</li><li>• Identificar mecanismos e instrumentos existentes e a criar que permitam uma programação e acção mais integrada da cooperação nos países em situação de fragilidade;</li><li>• Promover a sistematização das boas práticas e partilha da informação entre os actores no âmbito da segurança e desenvolvimento, na sede e no terreno;</li><li>• Potenciar o diálogo político com as redes da sociedade civil portuguesas</li></ul>
--	--

<sup>67</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>

	<p>e locais detentoras de conhecimento útil sobre as realidades em questão;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundar a interacção com os parceiros internacionais neste domínio.</li> </ul>
<p><b>Recomendação 5</b> - O IPAD deve elaborar e implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão e o apoio público à cooperação para o desenvolvimento.</p>	<p>Em 2008 realizou-se a 1ª edição portuguesa dos <i>Dias do Desenvolvimento</i>, sob o tema "A Cooperação Portuguesa: a Língua e a Cultura na Promoção do Desenvolvimento" organizada pelo IPAD. A 2ª edição, realizada em 2009, teve como tema "Por um Mundo Sustentável - Desenvolvimento e Recursos". Este evento constituiu um momento de reflexão, promoção e de debate entre os vários actores da cooperação, ao mesmo tempo que permitiu mostrar ao grande público a diversidade e a riqueza da cooperação para o desenvolvimento. A 3ª edição irá realizar-se nos próximos dias 21 e 22 de Abril de 2010.</p> <p>Também em 2008 (13 de Novembro), foi realizada a 1ª edição do <i>Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento</i>. Este funciona como um espaço para o debate sobre diversos assuntos relacionados com a Cooperação para o Desenvolvimento. O Secretario de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação já convocou 3 reuniões nas quais, para além do IPAD (que secretariou), participaram representantes das autarquias, de ONGD, sindicatos, universidades, fundações e associações empresariais de responsabilidade social.</p> <p>Foi ainda criado o Programa INOV Mundus, que pretende envolver jovens licenciados de nacionalidade portuguesa ou de outros Estados-membros da UE ou dos países da CPLP, desde que residam em Portugal, em acções, projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento. A entidade gestora do programa é o IPAD, que selecciona quer os candidatos aos estágios, quer as entidades de acolhimento (entidades nacionais e de países parceiros, ONGD, Fundações e empresas, na vertente da responsabilidade social empresarial, entidades e Organizações Internacionais). Numa primeira fase, que abrange os próximos três anos, serão contemplados 250 estágios. Este Programa contou já com duas edições em 2008/2009 e 2009/2010, num total de 100 jovens.</p> <p>Ao nível da divulgação da cooperação para o desenvolvimento e da Cooperação Portuguesa, o IPAD apoia a edição de obras que versam sobre estas temáticas. Exemplo disso foi o apoio concedido, em 2008, para a criação de uma Banda Desenhada de sensibilização para os ODM e para as matérias do desenvolvimento em geral. A obra intitulada <i>Vencer os Medos</i>, foi divulgada através de uma exposição itinerante. Este Instituto elabora mensalmente uma <i>newsletter</i> que é difundida por <i>mailing list</i>. Também já foi produzido um protótipo do site do IPAD em inglês.</p> <p>Ainda neste âmbito, o IPAD celebrou, em 2009, um Protocolo com a RTP, enquanto operador de serviço público de televisão, com o objectivo de permitir a cobertura televisiva e a divulgação de acções no âmbito de projectos de cooperação para o desenvolvimento das populações dos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Este pressupõe ainda a "produção de conteúdos e programas, por parte da RTP, com vista à informação e sensibilização da opinião pública sobre a cooperação para o desenvolvimento".</p> <p>Em Novembro de 2009 foi aprovada, por Despacho Conjunto dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Educação, a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED), dando seguimento aos compromissos assumidos por Portugal em diferentes processos internacionais de promoção da Educação para o Desenvolvimento (ED), designadamente no âmbito do Conselho da Europa, da União Europeia e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a</p>

	<p>Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE). A ED visa <i>promover a cidadania global através de processos de aprendizagem e de sensibilização da sociedade portuguesa para as questões do desenvolvimento, num contexto de crescente interdependência, tendo como horizonte a acção orientada para a transformação social</i>. Trata -se de uma estratégia para cinco anos, durante os quais serão envidados esforços para aprofundar o que é feito em Portugal em matéria de ED. Uma das iniciativas programadas passa pela intervenção, junto do Ministério da Educação, para a incorporação progressiva nos <i>currícula</i> escolares da problemática do desenvolvimento.</p> <p>Com base nos princípios e opções estratégicas da ENED, encontra-se em fase de elaboração um plano de acção para a concretização dos seus princípios, objectivos e medidas, cuja elaboração seguirá a mesma metodologia participativa (previsto no Plano de Actividades do IPAD 2010).</p> <p>No final de Janeiro de 2010, foi publicado o Relatório Nacional sobre Portugal<sup>68</sup> elaborado a partir de dados do Eurobarómetro 72, um estudo sobre a opinião pública na UE realizado pela Comissão Europeia entre os dias 23 de Outubro e 18 de Novembro de 2009. No que respeita à questão relacionada com os principais desafios globais em que a União Europeia se deve focar, 46% dos portugueses referiram o combate à pobreza e 26% a manutenção da paz. Em último lugar salientaram as questões da não proliferação das armas de destruição em massa (10%) e o ambiente (11%).</p> <p>O sítio do IPAD na internet tem muitas visitas diárias, pretendendo-se torná-lo mais atractivo e interactivo para o público em geral.</p>
--	--

### Volume e Distribuição da Ajuda

Recomendação	Progressos atingidos
<p><b>Recomendação 6 -</b> Portugal precisa de aumentar a sua APD para implementar os seus compromissos relativamente aos ODM até 2010. Deve ser elaborado um calendário específico de implementação do crescimento da APD, centrado na mobilização de recursos e na sua distribuição para actividades que têm uma orientação clara para a redução da pobreza.</p>	<p>Devido às exigências impostas pelo esforço de consolidação do défice orçamental decorrentes do compromisso assumido com o Pacto de Estabilidade e Crescimento da União Europeia, Portugal tem tido algumas dificuldades em cumprir as metas estabelecidas internacionalmente, em matéria de APD. Em 2006, Portugal falhou a meta da UE para cada Estado-Membro de 0,33% APD/RNB, atingindo apenas 0,21%. Perante este cenário, identificou um novo calendário (publicado no Relatório OE 2009/Orçamentação por Programas<sup>69</sup>, e já reportado internacionalmente) para aumentar gradualmente a sua APD e cumprir com o rácio APD/RNB de 0,70% em 2015, tendo identificado como nova meta intermédia 0,34% APD/RNB para 2010. Em 2008, o rácio em Portugal cifrou-se nos 0,27% APD/RNB, revelando uma tendência de crescimento. Apesar de ter falhado a meta colectiva de 0,33% APD/RNB estabelecida pela UE para 2007, o total de ajuda pública desembolsado pela cooperação portuguesa tem vindo a aumentar desde 2005 (de 303,43 M€ para 429,96 M€ em 2008).</p> <p>Com o objectivo de monitorizar o contributo da sua APD para o alcance dos ODM, a cooperação portuguesa elaborou um exercício de associação da APD bilateral sectorial a cada um dos ODM, com base em dois princípios fundamentais: <b>i)</b> toda a APD contribui para o ODM 1, Meta 1 (Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas com rendimento menor que 1 dólar/dia), uma vez que o objectivo primeiro da ajuda ao desenvolvimento é, exactamente, a contribuição para a redução da pobreza e a promoção de um desenvolvimento sustentável nos países parceiros; <b>ii)</b> a APD é adicionalmente dirigida aos Objectivos e Metas correspondentes</p>

<sup>68</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/destaques/eb\\_72\\_portugal\\_report\\_\(5\).pdf](http://ec.europa.eu/portugal/pdf/comissao/destaques/eb_72_portugal_report_(5).pdf)

<sup>69</sup> Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/rel\\_OE2009.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/MF/rel_OE2009.pdf)

	<p>às áreas específicas que os projectos/programas desenvolvidos procuram favorecer.</p>
<p><b>Recomendação 7 -</b> Portugal deve rever a sua distribuição sectorial e a escolha das modalidades de ajuda tendo como pano de fundo o fortalecimento da atenção na pobreza e o impacto do seu programa de cooperação para o desenvolvimento. Deve ser feito um esforço especial para integrar claramente a dimensão do género e evitar abordagens ditadas pela oferta.</p>	<p>A par do que já foi referido quanto ao estabelecimento de novas directrizes sectoriais (Recomendação 2), Portugal tem tentado garantir uma melhor definição dos sectores de intervenção prioritários. Para tal, tem-se procurado caminhar para uma concentração da ajuda em sectores de claro valor acrescentado, procedendo-se a avaliações dos programas finalizados e em curso, de modo a compreenderem-se os sectores onde a cooperação portuguesa tem uma mais-valia específica e de acordo com a necessidade do país parceiro. Por exemplo, no caso da elaboração dos novos PIC com cada um dos países parceiros, verificou-se uma preocupação com a revisão do portfolio de projectos/programas, que conduziu a uma maior concentração geográfica e sectorial. Em Moçambique, assistiu-se mesmo a uma concentração mais clara da ajuda nas províncias de Maputo, Sofala e Nampula e em áreas sectoriais mais limitadas (capacitação institucional, desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza e ainda o <i>Cluster</i> da Ilha de Moçambique). Também em Cabo Verde, o PIC 2008-2011 concentrou a sua ajuda em 3 eixos estratégicos: Boa Governação, Participação e Democracia, Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza e <i>Cluster</i> de Cooperação. Para se evitarem abordagens exclusivamente ditadas pela oferta, com resultados imprevisíveis, é essencial a participação das entidades dos países parceiros no processo de programação, de modo a aumentar-se o grau de apropriação da ajuda, bem como a sustentabilidade e a eficácia da mesma. Os projectos bilaterais desenvolvidos estão de acordo com as prioridades sectoriais expressas pelos parceiros em documentos próprios, na sequência do já mencionado alinhamento da programação com as ENRP. A ajuda portuguesa tem evoluído, assim, claramente, para uma óptica de abordagens decorrentes da procura (necessidades dos países parceiros) e não da oferta.</p> <p>Relativamente à dimensão da igualdade de Género, e tal como referido na Recomendação 1, esta tem vindo a ser progressivamente incorporada em alguns dos projectos e programas, tendo sido aprovado o III Plano Nacional para a Igualdade – Cidadania e Género (2007-2010), que inclui um capítulo com directrizes específicas para orientar a cooperação portuguesa nesta matéria, nomeadamente relativas ao apoio aos programas da cooperação portuguesa que contemplem a perspectiva da Igualdade de Género.</p> <p>As modalidades de ajuda são igualmente alvo de reflexão, procurando-se corrigir alguns desvios identificados nos processos de avaliação e inovando-se, de acordo com as boas práticas internacionais, sempre que possível. A participação portuguesa no “Apoio Directo ao Orçamento”, concedido a Moçambique, a Timor-Leste e a Cabo Verde, é um dos exemplos. Acresce-se também a Abordagem Sectorial Integrada (SWAP – <i>Sector Wide Approach</i>), que passou a ser contemplada em Moçambique a partir de 2008, por via da adesão de Portugal ao Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) e ao Fundo Comum da Estatística, bem como a constituição de parcerias público-privadas, como as existentes com a Fundação Carr, a Fundação Aga Khan<sup>70</sup> e a Fundação Portugal-África<sup>71</sup>,</p>

<sup>70</sup> A FAK desenvolve um Programa de Desenvolvimento Sócio-Comunitário da zona Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado, a norte de Moçambique, onde os índices de pobreza são os mais elevados do país. O programa que tem um horizonte temporal de 20 anos, arrancou em 2001 com projectos-piloto nos distritos de Quissanga e Ibo nas áreas da Agricultura e Pescas, e tem vindo progressivamente a expandir as suas actividades em termos temáticos – Educação e Saúde (em 2004) e geográficos, envolvendo actualmente cinco distritos.

<sup>71</sup> O projecto *Apoio ao Ensino Técnico-Profissional* insere-se no processo de Reforma da Educação Profissional (REP) que o Governo moçambicano está a desenvolver, e que numa primeira fase (2006-2011) será concretizado através do

	<p>também em Moçambique<sup>72</sup> e com a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG), em Angola<sup>73</sup>. É ainda de salientar a abordagem Bi-Multi do projecto CAMPO, em Cabo Verde, desenvolvido em parceria entre CE/Portugal/Espanha, já referido anteriormente.</p> <p>Ainda no que toca à inovação em termos de abordagens, não se pode deixar de fazer referência à implementação dos <i>Clusters</i> da Cooperação. Esta é uma modalidade da cooperação portuguesa que visa, precisamente, a concertação entre diversas intervenções sectoriais, segundo uma lógica de integração e complementaridade entre objectivos e acções. Procura-se evitar o desperdício de recursos materiais e humanos e estabelecer parcerias com outros doadores, que actuem nas áreas abrangidas pelos <i>Clusters</i>. A concertação entre as áreas sectoriais de intervenção em cada <i>Cluster</i> será sempre pensada com vista à maximização dos resultados na luta contra a pobreza. Neste momento a Cooperação Portuguesa está empenhada em desenvolver o <i>Cluster</i> em Cabo Verde (com três pilares: educação; apoio ao empresariado e governação e TICs, em parceria com o Governo de Cabo Verde e com instituições empresariais), Moçambique (infra-estruturas, recuperação do património e desenvolvimento socioeconómico na Ilha de Moçambique, em parceria com o Governo de Moçambique, com as Vilas do Milénio, PNUD e com a UNIDO) e Timor-Leste (projecto de desenvolvimento comunitário com base no sector da agricultura e do artesanato que desenvolve economias de escala e cria mecanismos de produção com base no controlo de qualidade e certificação dos produtos nos distritos de Ermera e Liquiça, em parceria com o Governo de Timor-Leste; perspectiva-se uma parceria com a Cooperação Espanhola).</p>
<p><b>Recomendação 8 -</b> Portugal deve considerar cuidadosamente os riscos inerentes a trazer estudantes para Portugal, em termos de fuga de cérebros versus ganhos no desenvolvimento dos países parceiros. Deve alargar a sua abordagem da educação, ligando-a mais intimamente ao objectivo de redução da pobreza e</p>	<p>A política de Bolsas concedidas pelo IPAD tem vindo a ser progressivamente reformulada desde 2006, ano do Exame pelos Pares do CAD e da publicação das conclusões da avaliação externa efectuada aos resultados desta mesma política. Indo no sentido das recomendações da avaliação, tem-se assistido a uma redução do número total de bolsas disponibilizadas aos PALOP para frequência de estabelecimentos de ensino em Portugal, o que se justifica pela sua substituição por bolsas internas e pelo aumento de bolsas de mestrado e de doutoramento, no sentido de contribuir para o fortalecimento dos sistemas de ensino superior nos países de origem. A avaliação concluiu ainda que após o retorno ao país de origem, os bolseiros vêem as suas perspectivas profissionais muito ampliadas, uma vez que a formação em Portugal é muito prestigiada. Desta forma, pode considerar-se que a capacitação dos indivíduos, através da formação, contribui para a capacitação das organizações dos diversos países (e pode fomentar a melhoria do contexto económico envolvente, se estes bolseiros promoverem o empreendedorismo) e contribui para a</p>

Programa Integrado da Reforma da Educação Profissional (PIREP), o qual abrange o Ensino Superior Politécnico e o actual Ensino Técnico-Profissional.

<sup>72</sup> A *Fundação Carr* desenvolve, em conjunto com o Governo Moçambicano, um projecto de protecção e reabilitação do Parque Nacional da Gorongosa. O IPAD assinou um acordo com a Fundação, para a construção de um Centro de Educação Ambiental no Parque, apoiando o desenvolvimento de uma estratégia integrada que visa a sustentabilidade económica e ambiental da região.

<sup>73</sup> Em parceria com o IPAD a FCG desenvolve em Angola, no Caxito, um projecto que tem como objectivo a criação de um Centro de Investigação em Saúde, no sentido de contribuir para aumentar os conhecimentos e aperfeiçoar as formas de resolução dos principais problemas de saúde que afectam a população dos países em vias de desenvolvimento e ainda potenciar a participação nacional de Angola e Portugal a nível internacional neste contexto, bem como apoiar a melhoria da prestação de cuidados na região, nas áreas de concentração da investigação.

<p>criação/reforço das capacidades institucionais a todos os níveis.</p>	<p>sustentabilidade da intervenção.</p> <p>Assim, foi aprovado, através do Despacho n.º21371/2009 de 23 de Setembro<sup>74</sup>, o Regulamento de Concessão de Bolsas do IPAD, cuja implementação se iniciou já no ano lectivo 2009/2010. Esta surgiu como resposta às necessidades de capacitação, formação e valorização dos países beneficiários. As alterações introduzidas resumem-se nas seguintes medidas: <b>i)</b> aumento do investimento em bolsas de pós -graduação, através da diminuição do apoio às bolsas de licenciatura, excepto nos países em que tal opção não é viável; <b>ii)</b> introdução de mecanismos para associar a capacitação individual à capacitação institucional; <b>iii)</b> disponibilização sistemática de bolsas para o acesso ao ensino superior nos países de origem.</p> <p>Paralelamente, previu-se a identificação, juntamente com parceiros institucionais e empresariais, de mecanismos que facilitem o regresso dos formandos ao país de origem. Um exemplo é a criação de bolsas de profissionalização concedidas a bolseiros que regressem ao país de origem para iniciar a sua vida profissional (estágios, programas de inserção para o 1º emprego, etc).</p> <p>Outra das regras implementadas recentemente para a atribuição de bolsas de estudo é a obrigatoriedade do candidato se encontrar a viver no seu país há pelo menos 3 anos, impossibilitando algumas situações que se verificavam em que um estudante frequentava a licenciatura, mestrado e, em alguns casos, o doutoramento sem nunca regressar ao seu país de origem.</p> <p>Como forma de alargar a abordagem existente ao nível da educação, foi criado, em 2008, o Fundo da Língua Portuguesa. Este tem como objectivos a promoção: <b>i)</b> da língua portuguesa como factor de desenvolvimento e combate à pobreza através da educação, apoiando o sistema de ensino dos PALOP; <b>ii)</b> do património linguístico, que constitui, para os países lusófonos, o ponto de partida para a universalização da escolaridade primária; <b>iii)</b> do português junto dos organismos internacionais. O Fundo tem um envelope financeiro inicial de 30 M€, mas poderá ser reforçado à medida das necessidades, destinando-se ao <i>apoio a actividades, programas e projectos, em países parceiros da cooperação portuguesa que visem, designadamente, promover o ensino e a aprendizagem da língua portuguesa no estrangeiro e a sua certificação, e ainda apoiar o desenvolvimento e qualificação dos sistemas de ensino e formação nos países de língua oficial portuguesa</i><sup>75</sup>.</p>
--	--

**Promoção da Coerência Política**

Recomendação	Progressos atingidos
<p><b>Recomendação 9 -</b> Portugal é encorajado a subscrever a coerência de políticas para o desenvolvimento ao mais alto nível político e a clarificar o papel que o Conselho de Ministros para a Cooperação pode</p>	<p>Portugal tem registado uma crescente preocupação com a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), tendo vindo progressivamente a incluir esta temática na formulação das suas políticas públicas. A inclusão de referências aos ODM nos documentos estratégicos nacionais é um bom exemplo. Tem-se procurado ainda minimizar o impacto das implicações das diversas políticas nacionais no desenvolvimento dos países parceiros, através da promoção de uma maior coerência entre as mesmas.</p> <p>O Governo Português partilha do empenho da comunidade internacional na</p>

<sup>74</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2009/09/185000000/3867238677.pdf>

<sup>75</sup> Decreto-Lei n.º248/2008 que cria o Fundo da Língua Portuguesa, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/12/25200/0921009212.pdf>

<p>ter para a promoção dessa coerência em todos os ministérios, procurando assim assegurar que as preocupações dos países parceiros são tidas em conta na formulação da política de cooperação para o desenvolvimento bem como das outras políticas.</p>	<p>prossecação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, entendendo que a CPD é parte importante na estruturação eficaz e eficiente da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, contribuindo para aumentar o seu impacto. A Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova o documento Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, reconhece que a prossecação dos objectivos do desenvolvimento não depende apenas da política e das actividades de cooperação, mas também do impacto que decisões tomadas noutras esferas políticas possam ter nos países em desenvolvimento.</p> <p>No âmbito do esforço de promoção da CPD assumem, ainda, especial destaque instrumentos fundamentais da acção externa de Portugal em áreas consideradas estratégicas quer do ponto de vista político-diplomático, quer do da cooperação para o desenvolvimento, de que são exemplo os seguintes: a <i>Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS)</i><sup>76</sup>, a <i>Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento</i>, o <i>Plano de Integração de Imigrantes</i>, o <i>Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género</i> e o <i>Plano de Acção Nacional para a Implementação da Resolução n.º 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança</i>.</p> <p>Aquando da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia (2º semestre de 2007), o tema da coerência das políticas figurou como um dos principais pontos da agenda de Portugal. Nesta altura, foi promovido um debate alargado no Conselho como resposta ao 1º Relatório Bial sobre a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), envolvendo os grupos de trabalho e comités das 12 áreas prioritárias definidas no Programa de Trabalho da UE<sup>77</sup>. Portugal participa nas discussões internacionais sobre o esforço de integração das preocupações do desenvolvimento nas políticas que não estão directamente ligadas à ajuda (<i>Informal EU PCD Network, OECD/DAC PCD Focal Points</i>). Neste sentido, contribuiu para a elaboração dos dois Relatórios sobre coerência de políticas, publicados pela UE em 2007 e 2009<sup>78</sup>.</p> <p>A Estratégia Conjunta África-UE e o seu primeiro <i>Plano de Acção (2008-2010)</i><sup>79</sup>, também adoptados durante a Presidência Portuguesa da UE na II Cimeira Europa-África realizada em Lisboa em Dezembro de 2007, representam igualmente uma oportunidade importante para reforçar a coerência das políticas e melhorar a complementaridade do apoio fornecido pela Comissão e pelos Estados Membros, nos vários domínios. Portugal, que teve a responsabilidade de negociar estes dois documentos e de os fazer aprovar na Cimeira de Lisboa, tem tido uma participação activa em algumas destas parcerias e assumiu, juntamente com a Alemanha, a co-liderança da parceria Boa Governança e Direitos Humanos, em estreita colaboração com a Comissão Europeia. Co-Preside ainda à vertente Espaço da Parceria para a Ciência, Sociedade de Informação e Espaço e tem participado activamente nos trabalhos de preparação da III Cimeira</p>
--	--

<sup>76</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2007/08/15900/0540405478.pdf>

<sup>77</sup> O processo de promoção e monitorização da CPD na UE está centrado em 12 áreas prioritárias para o cumprimento dos ODM: Comércio, Ambiente, Alterações Climáticas, Segurança, Agricultura, Pescas, dimensão social da Globalização, Emprego e trabalho decente, Migração, Investigação e Inovação, Sociedade da Informação, Transporte e Energia.

<sup>78</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC\\_PDF\\_2009\\_1137\\_F\\_ACTE\\_PCD\\_EN.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_EN.pdf)

<sup>79</sup> Este Plano define oito parcerias fundamentais: **i)** Paz e Segurança; **ii)** Boa Governança e Direitos Humanos; **iii)** Comércio e Integração Regional; **iv)** Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; **v)** Energia; **vi)** Alterações Climáticas; **vii)** Migração, Mobilidade e Emprego; **viii)** Ciência, Sociedade de Informação e Espaço. Disponível em: [https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc\\_library=CIE01&doc\\_number=000039706&line\\_number=0001&func\\_code=WEB-FULL&service\\_type=MEDIA](https://infoeuropa.eu/ocid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000039706&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA)

<sup>80</sup> Disponível em: [http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/\\$FILE/JT03247171.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT000032CA/$FILE/JT03247171.PDF)

<sup>81</sup> Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2009/08/16500/0560305608.pdf>

	<p>Europa-África, prevista para Novembro de 2010.</p> <p>Em Julho de 2008, no âmbito de uma reunião do Conselho de Ministros da OCDE, foi adoptada a <i>Declaração Ministerial da OCDE sobre a Coerência das Políticas ao Serviço do Desenvolvimento</i><sup>80</sup>, onde foram enumerados os compromissos dos membros da OCDE para a prossecução do objectivo da coerência das suas políticas com os compromissos internacionalmente assumidos em matéria de desenvolvimento.</p> <p>Enquanto membro da OCDE e de outras Organizações Internacionais, Portugal mantém-se alinhado com os compromissos assumidos em matéria de CPD, contemplados nos objectivos estratégicos da Cooperação Portuguesa nos últimos anos. Neste âmbito, tem dado prioridade à sensibilização e participação dos Ministérios das áreas estratégicas, através da CIC. Prevê-se, ainda, a criação de uma equipa inter-ministerial que trabalhe a par com o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, o qual integra elementos da Administração Central e da Sociedade Civil.</p> <p>A <b>CIC</b> enquanto um fórum de concertação entre os diversos ministérios sectoriais, permite o debate de temas de carácter sectorial, mas também temas transversais à cooperação para o desenvolvimento, de modo a atingir-se internamente uma maior coordenação, coerência e complementaridade de políticas e práticas, entre os diversos intervenientes da Cooperação Portuguesa. Assim, aquando da definição de políticas que possam, de alguma forma, interferir com a cooperação para o desenvolvimento, este é o espaço de debate adequado para a discussão dos temas transversais a estas políticas. No 1º semestre de 2009, o tema da coerência das políticas em matéria de desenvolvimento foi abordado numa destas reuniões,</p> <p>O <b>Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento</b> funciona como um espaço para a concertação entre os agentes públicos e privados de cooperação, permitindo ultrapassar a esfera ministerial da CIC, uma vez que envolve organismos privados como ONGD, Fundações e empresas, na sua vertente de responsabilidade social. Assim, de uma forma complementar à CIC, este Fórum permite o debate, entre outros assuntos, sobre a coerência de políticas do sector privado com as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento.</p> <p>Recentemente, de forma a reforçar a coerência e coordenação das políticas de segurança e desenvolvimento, foi aprovada, como já referido, em Julho de 2009 a <b>Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento</b><sup>81</sup>. Esta Estratégia surgiu da necessidade de uma maior responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados da intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação.</p>
<p><b>Recomendação 10 -</b> Portugal é encorajado a aumentar o desligamento da sua ajuda e a assegurar que os desembolsos através da nova instituição financeira (SOFID) de apoio ao sector privado não sejam ligados.</p>	<p>Portugal tem envidado esforços no sentido de implementar a Recomendação do CAD para o desligamento da ajuda aos PMA, operacional desde 2002. Em 2006 e 2007, a ajuda desligada representou cerca de 85% da APD bilateral, atingindo, em 2007, um total de 160,7 M€. Quanto à ajuda ligada, esta apresentou uma percentagem francamente mais baixa, em torno de 15% nestes anos. O ano de 2008 foi um ano atípico, em que a ajuda desligada verificou uma diminuição, em detrimento do aumento da ajuda ligada. Esta situação verificou-se devido à contabilização, nesse ano, de linhas de crédito concedidas a Cabo Verde</p>

	<p>para a construção de infra-estruturas, no valor de cerca de 20 M€, assim como uma linha de crédito para Marrocos no valor de quase 66 M€<sup>82</sup>. Como forma de apoiar a Recomendação do CAD, Portugal juntou-se ainda ao consenso internacional para eliminar os limites mínimos de desligamento das actividades abrangidas pela mesma, e deu acordo à opção de se alargar a cobertura da Recomendação aos HIPC que não se enquadram no grupo dos PMA.</p> <p>Em termos de procedimentos de <i>procurement</i> (processos de aquisição de bens e serviços), a Cooperação Portuguesa tem procurado pôr em prática as recomendações do CAD para o desligamento da ajuda aos PMA, fomentando processos transparentes e abertos. Dessa forma, não podendo ser possível, na maioria dos casos, um alinhamento total em virtude da fragilidade das instituições dos parceiros, há um "alinhamento parcial" com os sistemas desses países. Também por este motivo, a Cooperação Técnica concentra-se no apoio à capacitação desses sistemas.</p> <p>Ainda no quadro das práticas internacionais, a Cooperação Portuguesa tem implementado a Recomendação do CAD para o Desligamento da APD bilateral aos PMA, juntou-se ao consenso internacional para eliminar os limites mínimos de desligamento das actividades abrangidas pela Recomendação e deu acordo à opção de se alargar a sua cobertura aos Países Altamente Endividados que não são PMA.</p> <p>No que respeita à SOFID, esta foi formalmente constituída em Outubro de 2007, tendo iniciado a sua actividade cerca de dois meses depois. De acordo com o Relatório e Contas de 2007, "a missão da SOFID é a de contribuir para o desenvolvimento sustentado dos países beneficiários da APD portuguesa e proporcionar às empresas nacionais (directa e indirectamente), isoladas ou em parceria com investidores locais, um apoio financeiro e de consultoria especializado e complementar, de que possam beneficiar nos seus processos de cooperação e internacionalização, quer em termos de investimento directo, quer participando em actividades económicas nos países de destino ou promovendo a exportação de bens e/ou serviços para essas regiões, no quadro de projectos integrados ou articulados com a APD"<sup>83</sup>.</p>
<p><b>Recomendação 11 -</b> Portugal deve considerar aumentar a sua capacidade de promoção dos interesses dos países parceiros no quadro da UE.</p>	<p>A sensibilização da comunidade internacional para as necessidades mais prementes dos Estados Frágeis que beneficiam da ajuda de Portugal, constitui outra prioridade para a cooperação portuguesa recorrendo-se, para esse fim, à organização de encontros entre os Governos destes Estados e a comunidade doadora/organizações internacionais, bem como à realização de parcerias entre eles. Assim, destacam-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desde 2005:</b> Participação de Portugal, enquanto país facilitador para a Guiné-Bissau, no exercício do CAD/OCDE que visou, inicialmente, identificar Princípios para uma Boa Intervenção em Estados Frágeis, assentes numa perspectiva de apoio a longo-prazo e que permitam uma maior eficácia na ajuda à capacitação institucional destes países.</li> <li>• <b>2007:</b> Portugal acolheu a realização da Conferência Internacional sobre Narcotráfico na Guiné-Bissau, promovida conjuntamente pelos Governos português e guineense<sup>84</sup>. Apoiou igualmente o Governo de Cabo Verde</li> </ul>

<sup>82</sup> Fonte: CAD/OCDE – CRS – Desembolsos (inclui Cooperação Técnica)

<sup>83</sup> SOFID — Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S. A. *Relatório n.º 48/2008*, 1.2 — Missão e estratégia. *Diário da República*, 2.ª série — N.º 244 — 18 de Dezembro de 2008.

<sup>84</sup> Esta Conferência contemplou a apresentação de um plano para a prevenção e combate ao tráfico de droga na Guiné-Bissau e a respectiva recolha de contribuições para a sua implementação.

	<p>no sentido de alcançar uma parceria especial com a UE, com o objectivo de estabelecer uma nova parceria estratégica baseada numa lógica de cooperação com interesses comuns<sup>85</sup>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2008-2009:</b> Portugal, em parceria com a Comissão Europeia, e no âmbito dos trabalhos para a definição de um Plano de Acção da UE de resposta às situações de fragilidade, coordenou o exercício piloto sobre a Guiné-Bissau. No âmbito do Programa Integrado de Reforma do Ensino Profissional (PIREP) de Moçambique, Portugal é o coordenador do Grupo do Ensino Secundário e participa no Grupo do Ensino Técnico.</li> </ul> <p>Portugal teve ainda um papel altamente activo de apoio à adesão de Cabo Verde à Organização Mundial de Comércio (OMC), à graduação de Cabo Verde do Grupo dos PMA e em todo o processo relativo à concretização da Parceria Especial com a União Europeia, seja no âmbito diplomático, seja mediante o apoio através de assistências técnicas especializadas</p> <p>No âmbito do Fórum de Parceria com África (<i>Africa Partnership Forum</i>), Portugal desempenhou funções de co-presidente do Grupo não-G8, com o objectivo de assegurar que as posições dos países africanos fossem consideradas nos diferentes <i>fora</i> internacionais, assegurando que estas posições fossem ouvidas pela comunidade doadora. Neste quadro, salienta-se o trabalho desenvolvido com vista a dar maior visibilidade às questões de África na actual agenda internacional, face ao contexto da crise económica global, bem como o acompanhamento e formulação de propostas ao G-20. Em Setembro de 2009, teve lugar a primeira sessão especial temática do Fórum, que abordou os desafios das alterações climáticas para África, tendo a declaração conjunta final sido transmitida às Nações Unidas, ao G-20 e a outros processos internacionais.</p>
<b>Gestão e Implementação da Ajuda</b>	
<b>Recomendação</b>	<b>Progressos atingidos</b>
<p><b>Recomendação 12 -</b> Portugal, como é exigido na agenda para a eficácia da ajuda, deve adoptar uma programação plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda nos países parceiros e nas agências de implementação portuguesas.</p>	<p>Tal como referido na Recomendação 1, Portugal adoptou uma nova estratégia de programação plurianual por país, alinhada com o horizonte temporal de vigência das Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza dos parceiros, sendo os PIC o único documento orientador da cooperação com os países parceiros. Um dos objectivos desta programação plurianual é possibilitar o envio de informação aos países parceiros, sobre os montantes previstos para os projectos previamente negociados, de modo a que estes possam ser inscritos nos seus Orçamentos de Estado. Em 2008, foi concluído um exercício de identificação dos projectos e respectivas verbas passíveis de inscrição no Orçamento Moçambicano para 2009, pretendendo-se que tenha continuidade para os anos seguintes. O mesmo procedimento foi já iniciado para Cabo Verde e Timor-Leste. Para que este processo seja possível, têm sido fundamentais as reuniões de programação preparatórias entre representantes dos governos português e dos países parceiros, bem como as missões de acompanhamento e as avaliações a meio-termo dos projectos/programas em implementação.</p>
<p><b>Recomendação 13 -</b> Para aumentar a eficácia da ajuda, deverá ser dado ao IPAD o controlo geral do orçamento da</p>	<p>Devido, por um lado, às regras estruturais que regem o processo de execução orçamental do Estado e, por outro, às características tradicionais do modelo descentralizado de cooperação portuguesa, esta tem sido uma recomendação algo difícil de implementar.</p>

<sup>85</sup> Este apoio ficou definido no PIC 2008-2011, onde Portugal se comprometeu a ajudar à consolidação da Parceria Especial de Cabo Verde com a União Europeia.

<p>ajuda bilateral. Para reduzir os custos de transacção, ele deverá ter, igualmente, a autoridade para gerir os saldos transitados anualmente de fundos que não foram gastos.</p>	<p>Apesar dos actuais moldes de orçamentação da Cooperação Portuguesa não integrarem ainda o objectivo da plurianualidade, destaca-se a colaboração entre o IPAD e o Ministério das Finanças na preparação de uma nova forma de orçamentação, ainda em fase piloto, para integrar o novo plano do Governo português para a estruturação do Orçamento de Estado (OE) por Programas. Esta nova orçamentação teve início em 2008, mas continua, ainda para 2010, a funcionar em paralelo com a orçamentação tradicional. O objectivo da Orçamentação por Programas é abandonar a forma tradicional de elaboração do OE – a qual está focada nos recursos utilizados – e, em vez dela, adoptar um modelo focado nos impactos ou efeitos socioeconómicos que o Governo pretende alcançar com determinada política. Nesse contexto, a preparação do Orçamento do Estado, como um orçamento para as acções a desenvolver em cada ano, deve conter informação sobre o desempenho recente de cada programa, uma prática que é reconhecida internacionalmente como capaz de melhorar a qualidade da despesa pública. Acresce-se, ainda, que esta nova metodologia implica a definição de objectivos e metas mais específicos, numa base plurianual, exigindo que sejam atribuídos os respectivos recursos financeiros de suporte, para igual horizonte temporal. Espera-se, assim, que este novo exercício contribua para uma calendarização, planeamento e estruturação da cooperação para o desenvolvimento de um modo inovador, podendo ser uma oportunidade para se eliminar alguma da dispersão verificada na execução do orçamento da ajuda.</p> <p>O IPAD tem procurado proceder ao apuramento e ao respectivo pedido de integração de saldos, aquando do encerramento de contas, junto das entidades competentes. Deste modo, tenta-se assegurar, junto do Ministério das Finanças, a disponibilização atempada do orçamento total do IPAD no início de cada ano económico. Quanto à autorização para gerir os saldos transitados de fundos anuais que não foram gastos, esta continua a depender inteiramente do Ministério das Finanças.</p>
<p><b>Recomendação 14</b> - As autoridades portuguesas devem delegar maior autoridade nas Embaixadas e dotá-las de recursos humanos adicionais. Devem experimentar abordagens sectoriais integradas e por programa, assim como formas de parceria delegada, trabalhando, sempre que possível, em conjunto com outros doadores.</p>	<p>Relativamente aos recursos humanos, desde o Exame pelos Pares do CAD em 2006 estas foram reforçadas com 10 peritos em matéria de desenvolvimento: 4 em Moçambique; 4 em Timor-Leste; 1 em São Tomé e Príncipe; 1 em Cabo Verde. Este reforço permitiu melhorar o trabalho e o acompanhamento dos projectos por parte das Embaixadas nos referidos países e uma maior coordenação da Cooperação Portuguesa com outros doadores no terreno.</p> <p>A modalidade de abordagem sectorial e por programa tem uma maior expressão em Moçambique, onde Portugal aderiu, como já supracitado, ao FASE e ao Fundo Comum da Estatística.</p> <p>No âmbito da coordenação com outros doadores, a Cooperação Portuguesa tem desenvolvido igualmente algumas intervenções, tais como: <b>Angola</b> – Portugal/EUA/Angola no domínio da modernização dos Tribunais ao nível da gestão processual interna às várias sessões dos tribunais (através de uma intervenção piloto de adaptação do programa informático de gestão processual <i>Habilus</i>; fornecimento de equipamento e formação). Esta intervenção piloto poderá estender-se a áreas tais como a Cível, Família e Trabalho. Portugal/Banco Mundial/Angola - Criação de um Centro de Ensino a Distância na Universidade Agostinho Neto no âmbito da Rede <i>Global Development Learning Network</i> (GDLN) do Banco Mundial, que funcionará como hub da Rede lusófona. A GDLN é uma rede de formação para o desenvolvimento apoiada em Tecnologias de Informação e Comunicação (principalmente em Videoconferência), que conta com mais de 100 Centros de ensino em todo o mundo. Está organizada em redes geográficas e linguísticas. <b>Cabo Verde</b> – Parceria com a</p>

	<p>CE/Portugal/Espanha (que constitui também uma parceria Bi-Multi) para o financiamento e execução do <i>Projecto Strengthening the Capacity of Cape Verde to Manage Labour and Return Migration within the Framework of the Mobility Partnership established with the EU</i>, vulgarmente conhecido por CAMPO (Centro de Apoio aos Migrantes no País de Origem) e o “Apoio Geral ao Orçamento”. <b>Guiné-Bissau</b> – Participação portuguesa, juntamente com outros doadores, na implementação do Plano Operacional para Combate ao Tráfico de Droga e Crime Organizado na Guiné-Bissau, em parceria com a UNODC (<i>United Nations Office for Drugs and Crime</i>); apoio à missão PESD/PCSD da UE na assistência técnica à Reforma do Sector da Segurança; parceria com o UNFPA, que permitiu iniciar a implementação do programa nacional para uma rede regional de Cuidados Obstétricos e Neonatais de Urgência; e, através de Projectos bilaterais, apoio à UNESCO no diagnóstico ao sistema de formação inicial de professores e à UNICEF no reforço do acesso e qualidade no Ensino Básico, estando a ser negociada a formalização desta parceria.</p> <p><b>Moçambique</b> – “Apoio Geral ao Orçamento”, “Fundo de Apoio ao Sector da Educação”, “Fundo Comum da Estatística”, no âmbito do reforço da Governação Democrática foi estabelecida uma parceria entre Portugal/EUA/Moçambique no quadro geral da Cooperação Técnico-Policial, abrangendo a área da fronteiras (formação e fornecimento de equipamento para a Guarda de Fronteiras terrestres; parceria com a UNESCO no projecto de reabilitação da Fortaleza de S. Sebastião, na Ilha de Moçambique e parceria com o PNUD na criação de uma Vila do Milénio no Lumbo - projecto que tem por base os princípios do <i>Millennium Villages Project</i> desenvolvido pelo Instituto da Terra da <i>Columbia University</i>, e por objectivo promover o desenvolvimento socio-económico sustentável da comunidade que vive na Vila do Lumbo, através de uma intervenção multi-sectorial integrada ao nível das actividades rurais (segurança alimentar e rendimento), educação e saúde. Estes projectos desenvolvidos em parceria com organizações multilaterais estão ambos integrados na área geográfica do <i>Cluster</i> da Ilha de Moçambique. <b>São Tomé e Príncipe</b> – Parceria COM/IPAD/UCCLA para a Gestão de Resíduos Sólidos em S. Tomé.</p> <p><b>Timor-Leste</b> – Memorando de Entendimento assinado em Março de 2008 entre o IPAD e a AusAID (no seguimento de uma Declaração Conjunta assinada entre Portugal e a Austrália em Agosto de 2007), que prevê que sejam definidas áreas de interesse mútuo e perspectivas de cooperação, bem como a realização de encontros regulares entre a AusAID e o IPAD; Memorando de Entendimento assinado em Março de 2008 entre Portugal e Espanha com vista a promover uma acção concertada nas áreas do desenvolvimento económico e social, redução da pobreza, da consolidação da Democracia, dos Direitos Humanos e do Estado de direito em Timor-Leste; apoio ao “Programa de Fortalecimento do Sistema de Justiça”, do PNUD; parceria informal com a Cooperação Brasileira no âmbito da formação de docentes.</p> <p>Em relação à delegação de cooperação noutros doadores, esta ainda não é uma prática corrente da ajuda portuguesa. Não obstante, já foram delegadas competências, por parte da Delegação da CE em Maputo, e após consulta e parecer favorável das Autoridades moçambicanas, a Portugal como parceiro estratégico da implementação do Programa de Apoio ao Sector da Segurança em Moçambique (2010-2012), ficando responsável por toda a sua gestão. Para este processo contribuiu a certificação do IPAD como entidade credenciada para gerir fundos da Comissão Europeia. Está ainda prevista a elaboração de uma moção orientadora em matéria de “Divisão de Trabalho e Complementaridade”, cujo <i>Código de Conduta da UE Portugal</i> adoptou (ver Recomendação 4) e que poderá vir a definir os moldes de futuros exercícios de cooperação</p>
--	---

	delegada, por parte da cooperação nacional.
<p><b>Recomendação 15 -</b> O IPAD deverá passar de uma cultura administrativa para uma cultura mais estratégica e orientada para o desenvolvimento. Isto significa adquirir competências adicionais em técnicas de desenvolvimento e expandir as actividades de formação para cobrir vários temas relacionados com o desenvolvimento.</p>	<p>O IPAD tem vindo a promover a participação em acções de formação por parte de todos os seus colaboradores. Em 2007 foram ministradas 64 acções de formação, tendo sido 15 frequentadas ao abrigo do regime de auto-formação. Participaram nestas acções de formação um total de 53 trabalhadores. No ano 2008, 63 funcionários do IPAD frequentaram acções de formação, tendo 9 colaboradores frequentado apenas acções ao abrigo do regime da auto-formação. Foram ministradas 2.611,3 horas de formação profissional ao longo do ano 2008, tendo sido ministradas 436,8 horas ao abrigo do regime da auto-formação. Importa referir que 2 colaboradores frequentaram, em 2008, o curso para dirigentes – Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP).</p> <p>De entre a formação ministrada, destaca-se a participação anual de dois colaboradores do IPAD no Diploma de Especialização em Cooperação para o Desenvolvimento (DECODE), promovido pelo Instituto Nacional de Administração (INA). De igual modo importantes são as acções de formação internas, promovidas pelo IPAD, que versam sobre áreas temáticas-chave como, por exemplo, a Eficácia da Ajuda ou a Avaliação. Destaca-se ainda a formação de técnicos do IPAD e de outros Ministérios e actores da cooperação no mini-IPDET (<i>International Program for Development Evaluation Training</i>) realizado em Lisboa.</p>
<p><b>Recomendação 16 –</b> Portugal deve continuar a fortalecer a sua cultura de avaliação no quadro da cooperação portuguesa, partindo do progresso já alcançado na Divisão de Avaliação do IPAD bem como incluindo os ministérios sectoriais.</p>	<p>A criação de uma cultura de avaliação, não só no IPAD mas entre todos os actores da cooperação portuguesa (Ministérios sectoriais, autarquias, sociedade civil, sector privado e outros parceiros em Portugal e nas delegações no terreno) é considerada um dos objectivos prioritários da ajuda portuguesa. Para levar a cabo este objectivo, adoptou-se como prática corrente a divulgação dos resultados dos relatórios de avaliação (através da sua publicação no site do IPAD e da realização de <i>workshops</i>) e a divulgação de matérias relacionadas com a Avaliação, quer relacionados com as acções de formação, quer documentação técnica sobre avaliação, para além de normas e directrizes.</p> <p>O IPAD é responsável pela avaliação de toda a Cooperação Portuguesa. Desde o último Exame do CAD em 2006, a Unidade de Avaliação (GAAI) do IPAD viu as suas atribuições e competências alargadas. Para além da avaliação, passou a ser responsável por uma nova área do Instituto, a auditoria interna, no sentido de melhorar o desempenho organizacional. O GAAI depende directamente do Presidente do IPAD.</p> <p>O programa de avaliações tem-se centrado, sobretudo, no nível macro, nomeadamente com avaliações ao país e sector como é o caso das avaliações aos PIC de Angola e Moçambique e à Política de Bolsas (2006), aos PIC de Timor-Leste e São Tomé (2007), à Cooperação com Cabo Verde (concluída em 2008), a três intervenções no sector da Educação na Guiné-Bissau (2008), e ao sector das Estatísticas nos PALOP, em 2009. Está em curso a avaliação ao sector da Justiça com os PALOP.</p> <p>Estão a ser dados os primeiros passos na criação de uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa. Em alguns ministérios sectoriais, a função avaliação começa a ser olhada como fazendo parte do ciclo de funcionamento. Por exemplo, o Ministério das Finanças iniciou, em 2009, um processo de revisão no percurso de um dos seus principais programas de cooperação – o PICATFin – com os PALOP, para reajustar o programa em curso. Também em 2009, o Ministério da Administração Interna solicitou ao IPAD, a realização de uma avaliação conjunta do Programa de</p>

	<p>Cooperação Técnico-policial em Cabo Verde, para preparar o novo ciclo de programação.</p> <p>A função avaliação não se esgota na produção e divulgação dos relatórios de avaliação. Tem sido preocupação do IPAD assegurar o seguimento das conclusões e recomendações das avaliações pelos diferentes actores da CP. As Fichas do Contraditório e de Seguimento, publicadas no Relatório Anual do GAAI, permitem avaliar o nível de aceitação das recomendações e o seu nível de incorporação, não só por parte dos serviços do Instituto, como pelos outros actores. A título ilustrativo, refira-se que algumas alterações dos actuais PIC relativamente aos anteriores, resultaram das avaliações entretanto efectuadas. O mesmo se passou com a política de bolsas e com a intervenção da Cooperação Portuguesa no sector da Saúde em S. Tomé e Príncipe.</p> <p>Em 2007 foi concluída a elaboração de um documento orientador em matéria de Política de Avaliação, bem como do <i>Guia de Avaliação</i><sup>86</sup>, disponibilizado no site do IPAD. A existência de documentos de referência sobre avaliação em português é uma preocupação do IPAD tendo por isso, o GAAI apoiado a tradução da <i>Evaluation Methodology da Europeaid</i><sup>87</sup>, em 2008, para além da tradução de documentos de referência do CAD/OCDE.</p> <p>Desde o último exame, foram traduzidas para português as <i>Normas do CAD para a Qualidade das Avaliações</i><sup>88</sup>, tendo as mesmas vindo a ser aplicadas nos processos de avaliação. Foram também elaboradas e aprovadas superiormente as <i>Normas para evitar conflitos de interesse no processo de avaliação</i><sup>89</sup> e as <i>Directrizes para a divulgação e assimilação de ensinamentos da avaliação</i><sup>90</sup>.</p> <p>Em termos de avaliações conjunta com outros doadores, Portugal participou até ao momento em duas: a avaliação do Apoio ao Orçamento Geral (GBS), no quadro do CAD/OCDE, e a avaliação dos 3C (coordenação, coerência e complementaridade) no quadro da UE. Contudo, o envolvimento neste tipo de avaliações pressupõe a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros), facto que tem limitado um maior envolvimento. Por outro lado, as avaliações conjuntas só fazem sentido quando a programação e implementação também é conjunta (como foi o caso do Apoio ao Orçamento a Moçambique). O reduzido número de países parceiros (PALOP e Timor-Leste) e a língua de trabalho (português), têm também limitado um maior envolvimento neste tipo de avaliações.</p> <p>O desenvolvimento da capacidade de avaliação nos países parceiros constitui uma preocupação da CP. Em 2007, realizou-se um seminário sobre avaliação na União Europeia<sup>91</sup>, e em 2009, um mini-IPDET (<i>International Program for Development Evaluation Training</i>)<sup>92</sup>, ambos em Lisboa. Este último permitiu formar não só avaliadores portugueses, como também dos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Em Dezembro de 2007, foi promovido um seminário sobre o ciclo do projecto, em Bissau, na Guiné-Bissau, para técnicos dos ministérios locais, tendo incluído um módulo de avaliação.</p> <p>Tendo subjacente o assumido no quadro da Declaração de Paris e da AAA, Portugal está ciente da importância da criação de capacidade de avaliação</p>
--	---

<sup>86</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/guia\\_avaliacao\\_09.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/guia_avaliacao_09.pdf)

<sup>87</sup> Disponível em: [http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/foreword\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/foreword_pt.htm)

<sup>88</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/normas\\_CAD.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/normas_CAD.pdf)

<sup>89</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Normas\\_Conflito\\_Int.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Normas_Conflito_Int.pdf)

<sup>90</sup> Disponível em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Directrizes\\_Divulgacao\\_Assimilacao.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/Directrizes_Divulgacao_Assimilacao.pdf)

<sup>91</sup> Consultar: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Ficheiros/Aval/agendaseminario.pdf>

<sup>92</sup> Consultar: <http://sites.google.com/site/miniipdetlisboa2009/>

	<p>local. Para além da formação, tem vindo a envolver avaliadores locais nas equipas de avaliação<sup>93</sup>, e está a procurar, no presente ano, realizar avaliações conjuntas com as autoridades locais aos PIC que terminam em 2010. Assim, foram enviados convites à realização de exercícios de avaliação conjunta para os PIC de Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste.</p>
<p><b>Recomendação 17</b> - As autoridades portuguesas devem facilitar um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil, que vá para além da relação de financiamento, de forma a permitir a partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.</p>	<p>A criação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, já mencionado em relação às Recomendações 5 e 9, é um passo fundamental para o envolvimento mais abrangente da sociedade civil no processo de cooperação para o desenvolvimento. Na 1ª edição, além do Ministério dos Negócios Estrangeiros, estiveram presentes representantes de Câmaras Municipais, Fundações, Universidades, ONGD, Organizações Internacionais representadas em Portugal (Organização Internacional do Trabalho e UNICEF) e de Associações Empresariais e Sindicais.</p> <p>Simultaneamente, o IPAD tem procurado reforçar o diálogo e a coordenação com a Plataforma Portuguesa das ONGD, com vista ao reforço da qualidade da parceria entre o Estado e as ONGD. Além da concessão de um subsídio pelo IPAD, têm sido realizadas, com esta Plataforma, reuniões regulares para a concertação de acções e debate de temas específicos.</p> <p>A inclusão de ONGD na definição de projectos promovidos pelo Estado, através do IPAD, simboliza outro importante passo na abertura da cooperação portuguesa aos contributos e às mais-valias oferecidas pela experiência de organizações da sociedade civil no terreno.</p> <p>Em ordem à operacionalização dos imperativos relacionados com a Educação para o Desenvolvimento, o IPAD desenvolveu em 2005, pela primeira vez, um processo de co-financiamento de projectos de Educação para o Desenvolvimento de ONGD. Em 2008, no âmbito desta Linha de co-financiamento de projectos de ONGD de Educação para o Desenvolvimento, foram submetidos 42 projectos de 30 ONGD, tendo sido solicitado ao IPAD um total de 2.790.419,30€.</p> <p>Em Novembro de 2009, foi aprovada a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED), dando seguimento aos compromissos assumidos por Portugal em diferentes processos internacionais de promoção da Educação para o Desenvolvimento (ED), designadamente no âmbito do Conselho da Europa, da União Europeia e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE). A ED visa <i>promover a cidadania global através de processos de aprendizagem e de sensibilização da sociedade portuguesa para as questões do desenvolvimento, num contexto de crescente interdependência, tendo como horizonte a acção orientada para a transformação social</i><sup>94</sup>. Trata -se de uma estratégia para cinco anos, durante os quais serão envidados esforços para aprofundar o que é feito em Portugal em matéria de ED. Uma das iniciativas programadas passa pela intervenção, junto do Ministério da Educação, para a incorporação progressiva nos <i>currícula</i> escolares da problemática do desenvolvimento. Com base nos pressupostos e opções estratégicas da ENED, encontra-se em fase de elaboração um plano de acção para a concretização dos seus princípios, objectivos e medidas, através do seguimento da mesma metodologia participativa.</p>

<sup>93</sup> Os TdR das avaliações têm explícita a importância de as equipas de avaliação terem consultores locais. Nas avaliações internas também se têm envolvido parceiros locais nas equipas de avaliação.

<sup>94</sup> Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/noticias/ened%20-%20despacho.pdf>

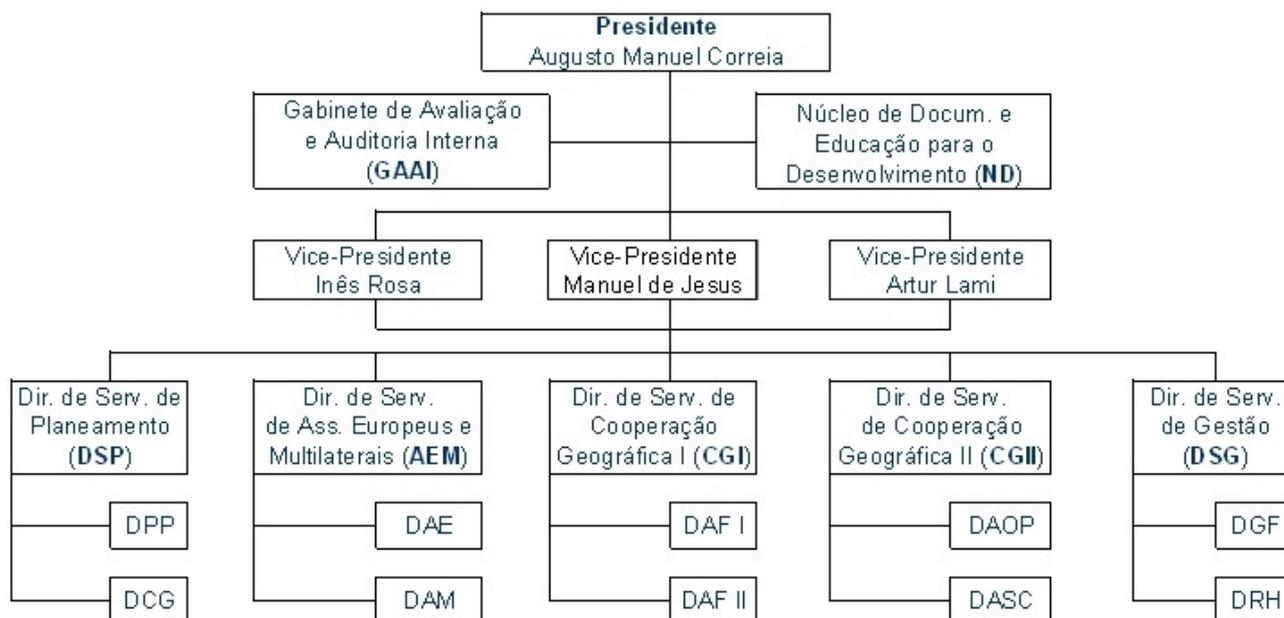
<p><b>Recomendação 18 - O ensino da língua é uma condição necessária mas não suficiente para fortalecer as capacidades humanas e institucionais. As autoridades portuguesas são encorajadas a adoptar uma abordagem mais estratégica da utilização da cooperação técnica para criação/reforço de capacidades e instituições, baseada numa apreciação de necessidades em sectores nos quais são mais activas e, na medida do possível, trabalhar com outros doadores.</b></p>	<p>As autoridades portuguesas da área da Cooperação estão cientes de que o ensino da língua deverá fazer parte de uma estratégia mais abrangente de capacitação sustentável dos países parceiros, ao nível das pessoas e das instituições. Por isso mesmo, procura-se integrar o ensino da língua e o apoio à educação numa lógica de capacitação de recursos humanos locais (formação em português <i>versus</i> formação de português) e como base estrutural para o desenvolvimento de outros sectores. Grande parte desta capacitação é fornecida através da modalidade de Cooperação Técnica, sobretudo devido à língua comum e à proximidade que existe nos sistemas administrativos do Estado. Contudo, procura-se sempre que a modalidade de cooperação técnica seja uma modalidade <i>demand-driven</i>, ou seja, solicitada pelos próprios parceiros, ou com base na identificação das suas reais necessidades através, por exemplo, da análise das ENRP.</p> <p>Efectivamente, a cooperação bilateral no sector da Educação tem sido reorientada no sentido da capacitação integrada dos sistemas educativos, incluindo o reforço de capacidades de gestão e monitorização nos órgãos de tutela do sector, centralizadas e descentralizadas – nesta dimensão, procurando promover conceitos actuais de criação de comunidades educativas com missões contextualizadas –, no reforço das competências pedagógicas dos docentes e na melhoria dos programas educativos e respectivos recursos didácticos. É neste contexto que se desenrolam, por exemplo, alguns projectos na área da educação:</p> <p><b>Angola</b> – O Programa de apoio ao Ensino Secundário, “Saber Mais”, tem um forte enfoque na formação e reforço das competências pedagógicas de docentes em províncias angolanas onde existe essa necessidade evidente. Este envolve o envio faseado de 200 docentes, num montante total de 10,5 M€, financiados em partes iguais pelos Governos português e angolano, coordenado e gerido conjuntamente pelos dois países, promovendo, desta forma, a apropriação e sustentabilidade dos resultados.</p> <p><b>Cabo Verde</b> – O “Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Secundário (PADES)” fomenta a difusão da língua portuguesa, contribuindo para a melhoria qualitativa do ensino e aprendizagem no ensino secundário. Garante ainda a docência da disciplina de Português e tem como objectivo suprir a insuficiência de professores cabo-verdianos no ensino secundário através do envio, a pedido das Autoridades do país, de professores portugueses. O Programa chegou a contar com 85 professores a leccionar em Cabo Verde, mantendo-se actualmente apenas 3 a prestar apoio na área da reforma curricular, uma vez que o país tem tido um aumento do número de professores qualificados. Assim, o PADES foi readaptado para o Ensino Superior, através do apoio à Universidade de Cabo Verde, nomeadamente aos Mestrados de Matemática, Sistemas de Informação e de Agronomia e Recursos Naturais, e à mobilidade de professores.</p> <p><b>Guiné-Bissau</b> – Os Projectos em curso na Guiné-Bissau abrangem todos os níveis de ensino e concorrem de forma integrada para os objectivos de reforma do sistema educativo, conforme preconizados na <i>Carta da Política do sector Educativo da Guiné-Bissau (2009)</i>, prosseguindo uma visão de qualidade da educação, orientada para quatro prioridades: 1) sistema de formação inicial de professores; 2) sistema de formação contínua de professores; 3) reformas curriculares; 4) Educação de Infância e acesso à língua veicular de ensino. Justifica-se uma referência específica ao “Programa de Apoio ao Sistema Educativo na Guiné-Bissau (PASEG)”, agora numa segunda fase, promove a formação em exercício de professores do ensino básico, secundário e educadores de infância; o reforço da formação em Práticas Pedagógicas e supervisão pedagógica no</p>
--	---

	<p>último ano de formação inicial de professores do ensino básico; a formação das equipas de direcção e administração escolar, incorporando conceitos de escola amiga da criança e práticas de dinamização participativa do espaço escolar; assistências técnico-pedagógicas às reformas curriculares e capacitação institucional dos Serviços que tutela os diferentes níveis de ensino no Ministério da Educação. Este foi considerado, por uma avaliação realizada ao programa em 2008, como "uma intervenção muito relevante (...), quer pelo facto da maior parte dos doadores se ter retirado do país, que porque constitui um claro valor acrescentado, atendendo à língua e matriz jurídica comuns".</p> <p><b>S. Tomé e Príncipe</b> – Com a aprovação do projecto “Escola+”, que teve início no ano lectivo 2009/2010, a intervenção da Cooperação Portuguesa no ensino secundário em S. Tomé pretende ser mais estruturante e responder às inúmeras necessidades do país nesta área. O projecto visa promover o ensino da língua portuguesa através do reforço do ensino secundário, actuando em diversos níveis: <b>i)</b> adaptação e diversificação dos currículos escolares; <b>ii)</b> disponibilização de manuais escolares e criação de um centro de recursos e formação; <b>iii)</b> reforço das competências técnicas dos professores e melhoria das condições de trabalho; <b>iv)</b> melhoria da capacidade de gestão e acompanhamento no sistema de ensino e melhoria das condições do parque escolar. Pretende-se com este projecto valorizar os recursos humanos locais, reforçando as suas capacidades e responsabilizando-os pelo sistema de ensino a implementar e promover todas as condições, meios e métodos necessários para a melhoria do processo ensino-aprendizagem. A execução do projecto é da responsabilidade da ONGD portuguesa Instituto Marquês de Valle-Flôr.</p> <p><b>Timor-Leste</b> – O “Projecto de Reintrodução da Língua Portuguesa” (que a pedido das autoridades timorenses passou, a partir de Setembro de 2009, a denominar-se “Projecto de Consolidação da Língua Portuguesa”) tem contribuído de forma significativa para a consolidação da língua nas mais diversas áreas. Este projecto tem como objectivo contribuir para a reconstrução do sistema educativo timorense, promovendo a sua sustentabilidade e difusão da língua portuguesa como língua oficial do país, a par do tétum, na população em geral e em sectores vitais da sociedade timorense, nomeadamente na Administração Pública. É ainda prestado apoio à educação através do desenvolvimento dos currículos para o ensino básico, pré-secundário e secundário e do apoio à boa preparação técnica e científica dos futuros quadros da Administração Pública e sector privado e de docentes do ensino superior, em Língua Portuguesa, bem como a capacitação técnica da Universidade Nacional de Timor-Lorosa'e.</p> <p>São ainda de referir os programas de assistência técnica na área das Finanças (PICATFin – Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas) com os PALOP, os programas de capacitação do sector da Justiça e da Segurança na Guiné-Bissau ou em Timor-Leste, ou os programas de apoio ao ensino e à formação profissional nas mais diversas áreas. A formação de recursos humanos locais é um objectivo constante da cooperação técnica promovida pela Cooperação Portuguesa, de modo a que estes sejam capacitados para, no futuro, assegurarem não só o exercício das funções, como também ministrarem eles próprios novas formações. Neste domínio, a cooperação técnico-policiaI pode ser considerada um caso de sucesso, onde, por vezes, são já os próprios recursos humanos locais a leccionarem programas de formação. Uma outra área de intervenção é a Justiça, onde a utilização da língua portuguesa tem como objectivo o reforço das capacidades técnicas dos diversos Ministérios da Justiça dos parceiros. Por último, pode-se destacar também o apoio aos diversos Institutos de Emprego e Formação</p>
--	--

	Profissional dos países parceiros.
<b>Ajuda Humanitária</b>	
<b>Recomendação</b>	<b>Progressos atingidos</b>
<p><b>Recomendação 19 -</b> Tendo em conta a vulnerabilidade face a emergências naturais ou relacionadas com conflitos nos principais países parceiros, Portugal deve desenvolver uma política para a sua ajuda humanitária de forma a orientar a resposta em situações futuras. Essa política deve ser consistente com as GHD (<i>Good Practice of Humanitarian Donorship</i>) que subscreveu, e encarar a necessidade de investimentos numa resposta rápida aos desastres e sua mitigação.</p>	<p>Em 2006, foi elaborado um Plano de Acção Interinstitucional, com definição de protocolos a celebrar com os diferentes actores estatais, de modo a assegurar a prestação de ajuda humanitária de forma coordenada e eficaz. Foi ainda elaborado um Plano de Aplicação dos Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário, no âmbito da iniciativa GHD.</p> <p>No quadro comunitário, Portugal foi responsável, durante a Presidência do Conselho da União Europeia, pela negociação e aprovação do Consenso Europeu em Ajuda Humanitária, que define as boas práticas neste domínio à luz das GHD. Será também de referir que Portugal tem assegurado a sua representação nas reuniões do Comité de Ajuda Humanitária.</p> <p>No quadro da promoção de boas práticas foi apoiado um projecto de sensibilização para as questões da Ajuda Humanitária, promovido pela Plataforma Portuguesa das ONGD.</p> <p>No âmbito das contribuições multilaterais, será de destacar a continuação da contribuição para o <i>Central Emergency Response Fund</i> (CERF) e o reforço da contribuição para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR).</p>
<p><b>Recomendação 20 -</b> Com o orçamento da APD a crescer, Portugal deve considerar, igualmente, aumentar ainda mais a afectação de recursos para a ajuda humanitária, incluindo a prevenção e resposta rápida, resposta de emergência e recuperação e reconstrução, em linha com as GHD e uma abordagem baseada nas necessidades. Deve assegurar, igualmente, que seja contratado pessoal com conhecimentos e experiência técnica necessários para a unidade responsável pela ajuda humanitária.</p>	<p>Portugal tem vindo a reforçar as verbas atribuídas a acções humanitárias de emergência.</p> <p>É assegurado o acompanhamento dos GHD, pela participação em reuniões de concertação realizadas para o efeito.</p>

## Anexo 2: Estrutura Orgânica e Recursos Humanos do IPAD

### Estrutura Orgânica do IPAD



### Recursos Humanos do IPAD

Recursos Humanos	Nº de Efectivos	Observações
Dirigentes Superiores	4	
Dirigentes Intermédios	16	5 Directores de Serviço e 11 Chefes de Divisão
Técnicos Superiores	77	8 em mobilidade interna
Coordenadores Técnicos	4	
Assistentes Técnicos	35	
Especialistas de Informática	1	
Técnicos de Informática	1	
Assistentes Operacionais	14	
<b>TOTAL</b>	<b>152</b>	

Fonte: IPAD

### Peritos da Cooperação nas Embaixadas\*

País	Nº Peritos
Cabo Verde	1
Moçambique	4
S. Tomé e Príncipe	1
Timor-Leste	4
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>

\* Não inclui os Conselheiros e Adidos para a Cooperação

Portugal tem ainda 2 peritos destacados na União Europeia, um em Bruxelas e outro na Guiné-Bissau.

### Anexo 3: Ajuda Humanitária

Em 2003, foram aprovados em Estocolmo os *Princípios e Boas Práticas de Ajuda Humanitária (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*<sup>95</sup>), os quais foram posteriormente desenvolvidos na reunião de Otava em 2004, e na reunião de Londres em 2005. Ao nível da UE, têm sido feitas diligências no sentido da reafirmação dos *Princípios de Direito Internacional Humanitário (DIH)*<sup>96</sup>, designadamente dos princípios de humanidade, de imparcialidade, de neutralidade e de não discriminação.

Na ausência de um documento estratégico específico de intervenção humanitária, a concessão de ajuda humanitária da cooperação portuguesa era, em regra, realizada de acordo com diagnósticos de necessidades efectuados pela OCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), por outras agências e departamentos das Nações Unidas com actividade relevante no terreno, pela Federação Internacional da Cruz Vermelha, pelas ONG portuguesas ou pelas missões diplomáticas de Portugal junto dos países afectados pelas crises humanitárias e, em diversas ocasiões, era prestada através de contribuições para os *United Nations Interagencies Consolidated Appeals*.

Encontra-se em elaboração Plano de Acção Interinstitucional, com definição de protocolos a celebrar com os diferentes actores estatais, de modo a assegurar a prestação de ajuda humanitária de forma coordenada e eficaz. Este foi elaborado pelo IPAD em conjunto com outros organismos públicos, tais como o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, do Ministério da Administração Interna, o Instituto Nacional de Emergência Médica, do Ministério da Saúde e o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, na dependência directa do Primeiro-Ministro, conforme os *Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário*, no âmbito da iniciativa *Good Humanitarian Donorship (GHD)*.

No quadro comunitário, Portugal foi responsável, durante a Presidência do Conselho da União Europeia em 2007, pela negociação e aprovação do Consenso Europeu em Ajuda Humanitária (*European Consensus on Humanitarian Aid*<sup>97</sup>), com o objectivo de reforçar a complementaridade das acções de ajuda humanitária dos Estados Membros da UE e da CE, respondendo ao mesmo tempo aos objectivos da eficácia da ajuda externa da UE., à luz das GHD. Importa igualmente referir que Portugal tem assegurado a sua representação nas reuniões do Comité de Ajuda Humanitária.

As situações de catástrofe humanitária são, pela sua natureza, imprevisíveis e a resposta às mesmas depende, fundamentalmente, de decisão política. Nos acordos anuais celebrados com os principais parceiros de Portugal (PALOP e Timor-Leste), é tomada em consideração a crise humanitária que afectou o

---

<sup>95</sup> Estes princípios foram aprovados pela Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Reino Unido, Suécia e Suíça. Disponível em: <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20EN-GHD19.10.04%20RED.doc>

<sup>96</sup> O DIH é um conjunto de normas que, em tempo de guerra, protege as pessoas que não participam nas hostilidades. O seu principal objectivo é limitar e evitar o sofrimento humano em tempo de conflito armado. As normas consagradas nos tratados de DIH devem ser respeitadas não só pelos governos e suas forças armadas, mas igualmente pelos grupos armados opositores, ou por qualquer outra parte, num conflito. As quatro Convenções de Genebra de 1949 e os seus dois Protocolos Adicionais de 1977 são os principais instrumentos do direito humanitário.

<sup>97</sup> Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>

país, bem como a ajuda prestada por Portugal e pela Comunidade Internacional nesse contexto. No que respeita aos países com os quais Portugal não tem acordos de parceria específicos, procura-se garantir a complementaridade e a relação entre a ajuda humanitária e o desenvolvimento, com contribuições para programas de desenvolvimento de Organizações Internacionais ou dos Governos dos países beneficiários, devidamente enquadradas pela celebração de memorandos de entendimento.

Assim, a ajuda humanitária concedida pela Cooperação Portuguesa é canalizada através de Organizações Internacionais e por via dos Governos dos países beneficiários, potenciando as suas capacidades e competências de actuação no terreno. As ONGD são também parceiros fundamentais na ajuda concedida. A título de exemplo, é possível verificar (Quadro 13) que entre 2006 e 2008, Portugal concedeu um total de 7.004.608 € da APD para a Ajuda Humanitária. Estes apoios foram concedidos tendo em conta as prioridades definidas pelos Governos dos países parceiros e pelos apelos internacionais, designadamente das Nações Unidas. No âmbito da **Assistência e Serviços de Auxílio Material** destaca-se o reforço da contribuição para o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), no valor de 1 M€ em 2006 e os apoios a Moçambique no âmbito das cheias e do ciclone Jokwé em 2008 (325.716 €). Relativamente à **Coordenação de Auxílio e Protecção e Serviços de Apoio**, é de salientar a contribuição para o CERF (*Central Emergency Response Fund*), no âmbito das Nações Unidas, no valor de 800.000€ entre 2006 e 2008. Quanto ao **Auxílio à Reconstrução e Reabilitação**, a contribuição para este sector teve maior expressão em 2006 devido aos apoios concedidos no âmbito do Tsunami de 2004, os quais atingiram os 3.481.548 € nesse ano.

**Quadro 13. Distribuição Sectorial da Ajuda Humanitária (2006-2008)**

Sector	2006	2007	2008	Total
<b>Resposta de Emergência</b>				
Assistência e Serviços de Auxílio Material	1.437.766	28.458	364.982	1.831.206
Coordenação de auxílio; protecção e serviços de apoio	400.000	200.000	400.000	1.000.000
<b>Total Resposta de Emergência</b>	<b>1.837.766</b>	<b>228.458</b>	<b>764.982</b>	<b>2.831.206</b>
<b>Auxílio à Reconstrução e Reabilitação</b>				
Auxílio à Reconstrução e Reabilitação	3.836.159	273.936	63.307	4.173.402
<b>Total Resposta à Reconstrução e Reabilitação</b>	<b>3.836.159</b>	<b>273.936</b>	<b>63.307</b>	<b>4.173.402</b>
<b>Total Ajuda Humanitária</b>	<b>5.673.925</b>	<b>502.394</b>	<b>828.289</b>	<b>7.004.608</b>

Fonte: IPAD

## Anexo 4: Lista de Acrónimos

AAA	Agenda para a Acção de Acra
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
AusAID	<i>Australian Agency for International Development</i>
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CERF	<i>Central Emergency Response Fund</i>
CE	Comissão Europeia
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CPD	Coerência das Políticas para o Desenvolvimento
CT	Cooperação Técnica
DBIS	<i>Database Information System</i>
DECODE	Diploma de Especialização em Cooperação para o Desenvolvimento
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DIH	Direito Internacional Humanitário
ED	Educação para o Desenvolvimento
ENED	Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento
ENRP	Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FCG	Fundação Calouste Goulbenkian
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo monetário Internacional
FORGEP	Formação em Gestão Pública
GHD	<i>Good Practice oh Humanitarian Donorship</i>
GOP	Grandes Opções do Plano
ICP	Instituto da Cooperação Portuguesa
INA	Instituto Nacional de Administração
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODAmoz	<i>Oficial Development Assistance Framework</i>
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento de Estado
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF	<i>Performance Assessment Framework</i>
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PICATFin	Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PIR	Programas Indicativos Regionais
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
SENEC	Secretário de Estado dos Negócios estrangeiros e Cooperação
SIDA	<i>Swedish international Development Agency</i>
SOFID	Sociedade Financeira de Desenvolvimento
TL	Timor-Leste
UE	União Europeia
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UNIFIL	<i>United Nations Interim Force in Lebanon</i>
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i>
UNODC	<i>United Nations Office for Drugs and Crime</i>