

Bárbara Clara da Silva Machado

Portugal e os PALOP: o perfil de doador de um Estado semiperiférico à luz da Ajuda

Pública ao Desenvolvimento

Dissertação de Mestrado na área científica das Relações Internacionais, sob orientação da Professora Doutora Teresa Almeida Cravo e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Coimbra, 2012

Sumário

Portugal é um Estado semiperiférico que alimenta pretensões de influência global e de assemelhar-se aos Estados centrais do sistema, empenho esse que é sustentado pelo seu legado histórico e pela sua posição geográfica. Essa aspiração tem-se revelado nos moldes em que Portugal vai reedificar as suas relações com as suas ex-colónias africanas, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, através da cooperação para o desenvolvimento, onde o discurso da missão civilizadora foi substituído pela incumbência do desenvolvimento, sublimado pela comunidade de afetos e facilitado pelos laços comuns.

Percorrendo o caminho dos Estados centrais, Portugal tornou-se membro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento e abraçou o sistema internacional de cooperação, os seus consensos, compromissos e contradições. Conquanto, Portugal é um Estado semiperiférico e essa condição, nomeadamente a debilidade de recursos também exerce influência na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Nesse sentido a tese analisa o tipo de ajuda que Portugal favorece nos seus programas de cooperação e explora a evolução da APD pelos canais de execução, geográfica e sectorialmente.

Esta dissertação argumenta que a lógica de benefício do doador comanda o quadro geral da ajuda portuguesa, particularmente vantagens económico-políticas. A instrumentalização da ajuda revela-se *a priori* no desenvolvimento político-institucional da cooperação portuguesa através da constante amalgamação entre cooperação para o desenvolvimento e internacionalização da economia. O perfil doador português denuncia essa instrumentalização devido às suas escolhas, tais como, a preferência pela APD bilateral, pelo volume da ajuda ligada, pelo incumprimento contínuo das metas assumidas em matéria de APD e pelas práticas inflacionárias da ajuda. Em suma a política de ajuda portuguesa nas suas escolhas políticas afasta-se de um compromisso sério de combate à pobreza.

Palavras-chave: Política externa portuguesa, Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Abstract

Portugal is a semi-peripheral State that aspires to global influence, while emulating the behaviour of dominant States. This effort is based upon its historical background and geographical position. These aims are revealed in the framework by which the country is building its relations with its former African colonies, Portuguese-speaking African countries, through development aid. The *Mission civilizatrice* discourse was replaced by the obligation to support development, exalted by the community of affections and bonds.

Walking the path of central States, Portugal became a DCD-DAC member, embracing the international cooperation system, its consensus, goals and contradictions. However, Portugal remains a semi-peripheral State, with limited resources, affecting greatly its Official Development Aid (ODA). Therefore, this thesis analyses the type of aid that Portugal favours in its cooperation programmes, the evolution of ODA through its execution channels, at the geographical and sectorial level.

This dissertation argues that the logic of donor benefit commands the overall aid framework, seeking particularly economic and political benefits. The instrumentalisation of aid is visible a priori in the political and institutional development of Portugal's development cooperation which merges aid and economic internationalisation. Portugal's profile as a donor demonstrates the country's instrumentalisation of aid, namely the preference for bilateral ODA, the volume of tied aid, the continuing failure of achieving ODA's targets and the inflationary practices of aid. In brief, the Portuguese aid politics in its political choices steps away from a serious commitment in the fight against poverty.

Keywords: Foreign Policy, Official Development Aid and Portuguese-speaking African countries

Agradecimentos

Galeano disse um dia, *“as coisas que se entendem de verdade, as coisas que podemos entender com a razão e sentir com o coração, são as coisas que a gente é capaz de olhar de dentro e de baixo.”* Durante este trabalho procurei seguir este conselho, propósito hoje conseguido, pelo apoio, sabedoria, conselhos e partilhas de todas aquelas pessoas que fazem parte de quem sou hoje:

À Doutora Teresa Almeida Cravo, pela confiança que depositou em mim, pelo seu olhar único, incisivo, crítico e pelas partilhas de saber.

À minha Querida Mãe, Aida Silva, pelo seu amparo incondicional, colo, amor e segurança. Ao Beto pelo seu amor, apoio, cumplicidade, perseverança, sabedoria e porque só tu compreendes o meu lado lunar! Ao Filipe Noutel, porque sem ele o gosto pelo conhecimento não tinha acontecido. À Madrinha Maria Fernanda, ao Tio Mário e ao Padrinho Patrick pelo vosso amor e carinho.

À Professora Raquel Freire, ao Professor José Manuel Pureza, à Professora Carmen Amado Mendes, à Professora Paula Duarte Lopes, ao Professor Joaquim Feio, ao Professor André Barrinha, ao Professor Rogério Leitão, à Professora Daniela Nascimento, à Doutora Tatiana Moura e ao Professor Romero Magalhães, que ao longo da minha formação académica me emprestaram o seu olhar analítico e me ensinaram a olhar o mundo com outros olhos.

À Elsa Santos, ao António Leitão, à Carlinda Lopes, à Denise, ao Ângelo Miguel, à Clara Spencer, ao Rodrigo, à Maria João Antunes, ao Pedro Cavaleiro, à Sara Mendonça, ao Dudu, ao Alicas, ao Paulinho, à Carolina, ao Eder Lopes, ao Paulo Barbosa, à Catarina Santos, à Sofia, à Mãe Mafalda e à minha sobrinha Beatriz, pela amizade, incentivo, cumplicidade e por sempre acreditarem em mim.

À Dona Maria de Lurdes, à D. Milu e à Dona Aurélia, por tornarem as minhas estadias na Biblioteca da FEUC ainda mais agradáveis.

E a todas as estrelas cadentes que foram abrilhantando o meu céu e o meu caminho...

Índice

Sumário	ii
Abstract	iii
Agradecimentos	iv
Lista de Figuras	vii
Acrónimos	ix
Introdução	1
Plano de Exposição e Metodologia	6
I Capítulo – A política externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento	11
1 – O conceito de política externa	11
2 – A política externa e a ética	13
3 - O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento	17
3.1 - O conceito de cooperação e de APD	19
3.2 - Os primeiros consensos: das teorias de modernização, à da ditadura de mercado e à democracia de mercado	24
3.4 – O terceiro consenso: a produção normativa como uma ilusão da mudança de paradigma	30
4 – A cooperação internacional para o desenvolvimento em conclusão	37
II Capítulo – A inserção de Portugal no sistema internacional e a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento	40
1 - Portugal no sistema internacional de Estados	40
1.2 – O modelo de inserção internacional português após 1974, o modelo democrático ..	41
1.2.1 - A opção europeia no modelo democrático	43
2 – Introdução à cooperação portuguesa para o desenvolvimento	45
2.1 – A reedificação da relação entre Portugal e os PALOP, na década de 1980	47
2.2 – Do luso-tropicalismo ao quadro da lusofonia africana	50
3 - O ingresso institucional de Portugal na cooperação: da CEE ao CAD	54
4 - A evolução institucional da cooperação portuguesa	56
4.1 - O primeiro documento estratégico: a Cooperação portuguesa no limiar do século XXI	59
4.2 - O sistema de cooperação portuguesa na atualidade, do IPAD à “Visão”	63
4.2.1 – A abordagem <i>bi-multi</i>	66
4.2.2 – O setor privado na “Visão”: a SOFID	68
4.2.3 – Os recursos e o programa orçamental da cooperação	70
5 - A recente política de cooperação portuguesa	72

6 – A política externa e a cooperação portuguesa, em conclusão	77
III Capítulo – O Perfil doador português	80
1 - O entendimento oficial português sobre o conceito de APD	80
2- Uma introdução ao perfil doador português	83
3- Da cooperação descentralizada ao esforço global da cooperação portuguesa	88
3.1- O volume da APD portuguesa: esforço real da APD portuguesa face aos compromissos assumidos	95
4 – O perfil geográfico da APD portuguesa, os PALOP	98
4.1 – Posição de Portugal no ranking dos doadores para os PALOP	101
5 - Os canais de execução da APD portuguesa: bilateral vs multilateral	102
5.1 – O perfil bilateral da APD portuguesa: os PALOP e Timor Leste	104
6 – A cooperação técnica e financeira na APD portuguesa	107
6.1 - Distribuição setorial da APD portuguesa.....	110
6.1.2 - Infraestruturas e serviços sociais	111
6.1.1 – A educação e os cuidados de saúde primários	114
6.1.2 – Governo e sociedade civil e outras infraestruturas e serviços sociais	118
6.2 - Ações relacionadas com a dívida e as linhas de crédito	119
6.3 – Infraestruturas e serviços económicos e setores de produção	126
6.4 - O apoio às ONGD.....	126
6.5 – Outras contribuições que não visam nenhum sector em específico	133
7 – Dos programas de ajuda aos PALOP em geral, a cada PALOP em particular	134
7.1 – Moçambique, o principal recetor da APD, numa perspetiva de longo prazo	136
7.2 – Cabo-Verde, o orgulho da cooperação portuguesa	139
7.3 – Angola, um silêncio da cooperação portuguesa	142
7.4 – São Tomé, o primeiro dos últimos	144
7.5 – Guiné-Bissau, o parente pobre da APD	145
Conclusão.....	149
Referências Bibliográficas	153

Lista de Figuras

Quadro 1 – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.....	31
Quadro 2 – Conceitos oficiais de APD: CAD e IPAD.....	80
Imagem 1 – Esquema de funcionamento da APD, IPAD.....	81
Imagem 2 – Esquema de funcionamento da Cooperação, Krupenski.....	82
Tabela 1 – Média de APD/PNB verificada no total dos membros do CAD e em Portugal.....	84
Imagem 3 - APD líquida, em percentagem do RNB em 2010.....	85
Imagem 4 - APD líquida em 2010, dados preliminares.....	85
Imagem 5 – Principais financiadores da APD portuguesa, entre 1996-2010.....	89
Imagem 6 – Os dez principais financiadores da APD portuguesa (1996-2010)	90
Tabela 2 – Esforço financeiro global da Cooperação (em M€).....	92
Tabela 3 – Realidade da Ajuda face aos compromissos assumidos (M€).....	97
Quadro 3 – Caracterização dos PALOP: síntese do perfil geográfico da APD portuguesa.....	99
Quadro 4 – A liberdade nos PALOP, nos anos de 2002 e 2010.....	100
Quadro 5 - Posição de Portugal relativamente à contribuição em APD para os PALOP.....	101
Gráfico 1 – Evolução da APD bilateral vs multilateral (%).....	102
Gráfico 2 – APD bilateral: PALOP e Outros Países (%).....	105
Gráfico 3 – Distribuição da APD Bilateral: PALOP/TL e outros países.....	106
Imagem 7 – Grau de ligação da APD portuguesa (2006-2008), M€.....	108
Imagem 8 – Grau de ligação da ajuda portuguesa (2005-2008), em percentagem...108	
Imagem 9 – Índice para o Compromisso do Desenvolvimento 2011.....	109
Gráfico 4 – Distribuição Setorial da APD pelos PALOP, média 1993-2009.....	112
Gráfico 5 – Distribuição geográfica Infraestruturas e Serviços Sociais, PALOP, de 1993-2009.....	113
Tabela 4 – Infraestruturas e serviços sociais, valor médio absoluto anual, 1993-2009.....	113
Gráfico 6 – Infraestruturas e serviços sociais, PALOP, média 1993-2009.....	114
Tabela 5 – Distribuição Infraestruturas e serviços sociais, PALOP, 1993-2009 (%).....	114

Tabela 6 – O valor das Ações da Dívida na APD para os PALOP, 1993-2001.....	121
Tabela 7 – O valor das Ações da Dívida na APD para os PALOP, 2002-2009.....	121
Gráfico 7 – Ações relacionadas com a dívida, PALOP, média 1993-2009.....	123
Imagem 10 – Linhas de crédito, por país e data.....	125
Gráfico 8 – Apoio às ONGD por PALOP, média 1995-2009.....	128
Tabela 8 – Apoio às ONGD por PALOP, média de 1995-2009.....	130
Gráfico 9 – Evolução do financiamento público de ONGD para os PALOP, de 1995 a 2009.....	131
Tabela 9 – Financiamento público de ONGD para os PALOP, 1995 a 2002.....	131
Tabela 10 – Financiamento público de ONGD para os PALOP, 2003 a 2009.....	132
Gráfico 10 – Distribuição da APD portuguesa pelos PALOP, de 1991 a 2010, em M€.....	135
Tabela 11 – Distribuição da APD pelos PALOP, de 1991 a 2000, em percentagem.....	135
Tabela 12 – Distribuição da APD pelos PALOP, de 2001 a 2010, em percentagem.....	135
Tabela 13 – Valores médios da APD absolutos e percentuais para os PALOP, de 1991 e 2010.....	148

Acrónimos

ACP – África, Caraíbas e Pacífico
AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
AID - Associação Internacional de Desenvolvimento
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD – Banco Africano de Desenvolvimento
BIRD - Banco Internacional de Reconstrução para o Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
BRIC – Brasil Rússia Índia e China
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CE – Comissão Europeia
CPLP – Comunidades de Países de Língua Portuguesa
EFG – Esforço Financeiro Global
ENRP – Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza
FAD - Fundo Africano para o Desenvolvimento
FCE – Fundo para a Cooperação Económica
FMI – Fundo Monetário Internacional
ICE – Instituto de Cooperação Económica
ICP – Instituto de Cooperação Portuguesa
IDE – Investimento Direto Estrangeiro
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
MAI – Ministério da Administração Interna
MCTES - Ministério da Ciência Tecnologia e Ensino Superior
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MED – Ministério da Educação
MF – Ministério das Finanças
MFAP – Ministério das Finanças e Administração Pública
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MS – Ministério da Saúde
MTSS - Ministério do Trabalho e Segurança Social
M\$ - Milhões de Dólares

M€ - Milhões de Euros
NEP – Núcleo de Estudos para a Paz
NU – Nações Unidas
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OE – Orçamento de Estado
OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OFSP – Outros Fluxos do Sector Público
ONGs – Organizações Não Governamentais
ONGD – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC – Plano Anual de Cooperação
PAE – Plano de Ajustamento Estrutural
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PIB – Produto Interno Bruto
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PMA – Países Menos Avançados
PNB – Produto Nacional Bruto
PRM – País de Rendimento Médio
RNB – Rendimento Nacional Bruto
UE – União Europeia

“...antes de ser concretizada, uma ideia tem uma estranha semelhança com a utopia. Seja como for, o importante é não reduzir o realismo ao que existe, pois, de outro modo, podemos ficar obrigados a justificar o que existe, por mais injusto e opressivo que seja.” (Santos, 1997:30)

“...estamos todos convocados a reinventar a política não mais como a arte do possível mas sim como a arte do impossível. [...] O impossível pode acontecer. Não por passividade expectante, mas como resultado de compromissos sérios e continuados.” (Pureza, 2001: 7)

Introdução

O presente estudo tem como tema a política de cooperação para o desenvolvimento, desenhada por Portugal para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), centrando-se esta análise em um dos seus principais instrumentos, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).

Um ensaio bibliográfico sobre a política externa portuguesa após 2000, da autoria de Freire e Brito (2010), conclui que os trabalhos desenvolvidos nesta área continuam a incidir sobre temas tradicionais, subestimando matérias menos convencionais, mas relevantes para a compreensão deste tópico. De acordo com Freire e Brito (2010), nos trabalhos de política externa, as relações com os PALOP são descritas como importantes, e utilizadas numa lógica contextual, embora a análise dos processos

(relações de cooperação) e das linhas caracterizadoras que lhes subjazem (os fluxos de APD), em quadros bi ou multilaterais, continuem a não ser aprofundadas. Nesse sentido, Sangreman (2009), autor de *“A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa”*, argumenta que, em Portugal, só recentemente se começou a desenvolver um conhecimento acerca da cooperação para o desenvolvimento.

Assim, a produção bibliográfica sobre este tema restringe-se predominantemente às instituições oficiais. Entre as publicações, destacam-se os memorandos produzidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), e toda a documentação criada pelas demais instituições ligadas ao Estado português, e os relatórios do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

Entre as ONGs que têm contribuído grandemente para uma reflexão na área destaca-se o CIDAC. A investigação neste campo tem produzido trabalhos científicos, existindo já um conjunto de monografias e reflexões que exploram algumas práticas exercidas em setores variados da cooperação portuguesa¹.

É neste âmbito que o presente trabalho adquire relevância, por visar o tema da cooperação portuguesa, uma área de estudo em processo de germinação. Pretendemos assim colaborar para a autonomização dos estudos da cooperação em Portugal.

A cooperação constitui uma área subordinada à política externa, a qual é norteadada pelo entendimento que o poder político possui sobre o que é o interesse nacional, genericamente definido como: manutenção da soberania e segurança nacional, prosperidade económica e bem-estar.

Entre política externa e cooperação existe uma relação subalterna, uma vez que os doadores tendem para a defesa imediatista dos interesses nacionais, opção que frequentemente colide com os compromissos internacionais assumidos no âmbito do Desenvolvimento (Pereira, 2005: 9). Esta realidade não implica que a política externa careça de uma componente normativa, pois esta existe nos discursos políticos do Estado e na ação que deles decorre. Todavia, este estudo pretende demonstrar que o

¹*Ajuda Pública ao Desenvolvimento e Crescimento Económico* de Sandrina Moreira; *Estabilização Macroeconómica e Financiamento do Desenvolvimento em Cabo Verde* de Chyanda Querido; *As Determinantes Microeconómicas da Redução da Pobreza em Moçambique* de Verónica Pacheco.

interesse próprio do doador constitui, aparentemente, o factor predominante na concessão da ajuda.

Os Países Desenvolvidos (PD) encaram a ajuda, não como um derradeiro propósito, mas como um meio para outros fins que não o Desenvolvimento, entre os quais: económicos-comerciais, políticos, geopolíticos e/ou de segurança, dependendo estes do doador e da sua história.

Partindo do quadro exposto, a nossa investigação pretende responder às seguintes questões: em que medida os fluxos de APD portuguesa se enquadram mais nas necessidades do doador do que nas dos PALOP? De que forma os fluxos de ajuda portuguesa honram os compromissos internacionais assumidos em matéria de Desenvolvimento?

Almeida (2008:10) relata que, ao contrário do expectável, após Abril de 1974, Portugal não se reconfigurou como um pequeno Estado europeu. Pelo contrário, Portugal procurou construir a sua imagem como uma ponte de ligação entre o Norte e o Sul, oferecendo a ambos um capital cultural e histórico oriundo da sua experiência colonial.

A cooperação para o desenvolvimento constitui o vetor de ligação entre um passado histórico e uma nova visão estratégica para Portugal. A cooperação consolida-se no paradigma da vocação histórica para o contacto com o outro, contribuindo para a definição da identidade de Portugal em política externa. O elemento operativo deste processo consiste na APD (Caires, 2010), que garante a Portugal o estatuto de

“parceiro respeitado e de maioria na comunidade internacional, no âmbito do diálogo Norte-Sul” (MNE, 1995: 13).

No seguimento desta reflexão, a hipótese guia do nosso trabalho formula que:

- Portugal é um estado semiperiférico que se tem servido da política de cooperação para o desenvolvimento, com o fito de prosseguir interesses próprios, em detrimento dos compromissos em matéria de Desenvolvimento, no quadro geral da ajuda.

Na literatura sobre cooperação para o desenvolvimento, são diversos os estudos sobre o *modus operandi* e os elementos que determinam a ajuda prestada pelos maiores doadores e/ou ex-potências coloniais. Contudo, Portugal, apesar da sua condição de ex-potência colonial, não consta dessas investigações *cross country*, lacuna que o nosso trabalho pode ajudar a colmatar.

Na literatura sobre a cooperação portuguesa, dois estudos partilham da nossa linha de argumentação, contribuindo para uma reflexão mais profunda sobre a política de ajuda portuguesa. A autora Palma (2005) reflete como, e com que objetivos, a APD cultural para os PALOP tem sido usada como instrumento de política externa, numa perspetiva realista. A autora argumenta que Portugal pratica a APD cultural, projetando uma imagem positiva do país, com o intuito de aumentar o poder de influência, no cenário internacional, para níveis superiores aos sugeridos pelo peso económico e militar português (Palma, 2005:37).

Cordeiro (2010), numa tese de mestrado que assenta na aplicação de um modelo econométrico aos fluxos de APD destinados aos PALOP, compreendidos entre 1991 e 2007, procura estabelecer uma relação causal entre tais fluxos e um conjunto de

determinantes da APD: necessidades dos beneficiários, interesses do doador, seletividade/*good-governance*, etc. Neste processo, o autor pretende ilustrar a estratégia e as motivações subjacentes aos fluxos de APD. Os resultados, segundo o modelo econométrico, indiciam uma estratégia egoísta de ajuda, ou seja, não são as necessidades dos beneficiários que comandam este processo, mas sim os interesses do doador, nomeadamente, as vantagens económicas.

Partilhamos da perspetiva (do mesmo registo que) de Palma (2005) e Cordeiro (2010), de que Portugal instrumentaliza a APD, numa lógica de benefício económico-político do doador, refletindo-se esta característica na forma e no conteúdo da ajuda, mas integramos a política de cooperação portuguesa num discurso ético sobre desenvolvimento, questionando-a a partir dos seus discursos e práticas.

Para provar o nosso argumento, propomo-nos analisar a evolução da APD portuguesa, desde o momento em que Portugal integrou o CAD, até à atualidade, mediante a relação estratégica que o país mantém com os PALOP. Pretende-se demonstrar a prevalência do interesse do Estado português nesta relação, quanto ao tipo de ajuda que este privilegia, e ao modo como ele a distribui entre os setores e pelos PALOP, revelando como estas opções se enquadram na sua condição semiperiférica.

A APD tem sido equacionada pelo poder político português numa perspetiva realista, concisamente como um instrumento de projeção do interesse nacional. Esta conduta política é eticamente intolerável, mormente porque o Estado doador declara valores normativos na sua participação no sistema de cooperação para o

desenvolvimento. A escolha deste tema encerra assim um segundo objetivo, uma agenda normativa.

Na nossa perspetiva, a instrumentalização da ajuda é enfraquecida pela sua denúncia, pois a naturalização daquela, combinada com o desconhecimento e a permissividade da opinião pública, facilita estas práticas. Partilhamos a convicção de que o conhecimento científico – pautado por valores, e comprometido com preocupações de carácter ético – deve contribuir para uma mudança positiva da realidade social.

Plano de Exposição e Metodologia

A nossa análise da cooperação portuguesa, mais concretamente, dos fluxos de APD, abrange um período que decorre entre 1991 e 2010. O ano de 1991 foi escolhido como o ponto de partida para o presente estudo, por ser o momento em que Portugal passa a integrar o CAD, tornando-se um contribuinte oficial de APD. No intervalo de tempo compreendido pela análise, verificaram-se alguns dados em falta. No que diz respeito à distribuição setorial da APD para os PALOP, a informação por país só está disponível a partir de 1993. E, relativamente à distribuição dos subsectores da Educação e da Saúde, a informação foi-nos cedida diretamente pela Divisão de Planeamento e Programação do IPAD², estando a mesma disponível apenas a partir do ano de 1998.

² A informação foi-nos cedida por correio eletrónico. Inicialmente, pela Dra. Tânia Montalvão (tania.montalvao@ipad.mne.gov.pt), dirigente da Divisão de Planeamento e Programação do IPAD. Posteriormente, pela Dra. Sara Dias (sara.dias@ipad.mne.gov.pt), funcionária da Divisão de Planeamento e Programação do IPAD.

O processo de investigação desta dissertação não decorreu sem percalços, uma vez que escasseia bibliografia sobre a cooperação portuguesa, e são sobretudo as fontes oficiais que produzem informação sobre o tema. A documentação oficial disponibilizada, para além de ser acrítica, também não prima pelo rigor técnico, uma vez que o tratamento de dados não é uniforme.

A bibliografia que guiou a investigação proveio de diversos campos das ciências sociais: economia política, estudos da paz e da segurança, sociologia, história política e estudos da política externa. Porém, como esta constitui uma temática pouco explorada e deveras politizada, as fontes primárias – sobretudo documentos diretos como legislação, memorandos, relatórios e outra documentação oficial – tiveram um grande destaque nas nossas leituras.

As informações sobre a APD foram recolhidas de documentos produzidos pelo IPAD, sobretudo de um relatório que abrange os últimos quinze anos de cooperação portuguesa, entre 1995 e 2010. A recolha de informação relativa à distribuição setorial da ajuda, de 1991 a 1998, foi particularmente complexa, obrigando ao uso de outras fontes, nem sempre diretas.

O objetivo geral deste trabalho consistiu em traçar o perfil doador português, e o específico, em compreender o modo como Portugal instrumentaliza a ajuda à medida das suas necessidades e possibilidades. Pretendeu-se analisar a divergência entre a teoria e a prática, entre a “política verbalizada” (política de ajuda assumida e declarada) e a “política não-verbalizada” (política de ajuda concretizada). Deste modo, as técnicas de investigação utilizadas consistiram na pesquisa bibliográfica e análise documental, e no posterior confronto entre a “política declarada e assumida”

e a “política implementada”. No que se refere à APD, recorreremos à análise de gráficos e tabelas, para mais facilmente visualizar esta realidade e, ainda, a métodos estatísticos, como o cálculo de médias simples, para perceber quais as preferências em termos de distribuição geográfica e setorial da ajuda.

A presente dissertação estrutura-se em três capítulos. O primeiro capítulo é sobretudo teórico, e está dividido em duas partes. A primeira secção é explicativa, e procura dar ao leitor ferramentas teóricas para a compreensão do conceito de política externa e da conduta dos Estados no sistema internacional.

Sendo a análise crítica da política de cooperação portuguesa um dos objetivos da presente dissertação, optamos, para o enquadramento e compreensão desta temática, pelo debate teórico entre as teorias dualistas – que concebem moral e política como sistemas normativos distintos –, e as teorias monistas, para as quais apenas existe um único paradigma moral.

Na segunda secção do primeiro capítulo, analisaremos o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, considerando os grandes consensos em torno dos paradigmas do desenvolvimento. Conferiremos uma especial atenção aos progressos a partir da década de 1990, momento em que Portugal integra o CAD, dando a conhecer as dinâmicas de funcionamento do sistema de cooperação, os seus compromissos e contradições, para que, no capítulo seguinte, possamos integrar Portugal no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento.

O segundo capítulo procura compreender, a partir do modelo de inserção de Portugal no sistema internacional, após Abril de 1974, a política de cooperação para o

desenvolvimento, e a relação que o país iria redesenhar com os PALOP. Por fim, analisaremos o desenvolvimento político-institucional da cooperação portuguesa, com os seus princípios e objetivos, para que possamos compreender a forma como Portugal integrou o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, esposando os seus consensos, num “esforço” de adaptação às dinâmicas que emanam do sistema internacional de cooperação.

O último capítulo corresponde ao nosso estudo de caso: o relacionamento de Portugal com os PALOP. A nossa hipótese começará a ser testada ainda no segundo capítulo, uma vez que o desenvolvimento político-institucional da cooperação portuguesa demonstra já o carácter instrumental desta política. Contudo, será no terceiro capítulo que se procederá à validação efetiva da nossa hipótese, mediante a análise dos fluxos de APD.

Nesse sentido, iremos refletir primeiramente sobre o entendimento oficial do conceito de APD. Seguidamente, olharemos para os atores da cooperação, e para o esforço global da cooperação portuguesa, procurando revelar os elementos comuns a estas duas realidades. No âmbito do esforço global da cooperação portuguesa analisaremos: a sua composição, incidindo especialmente sobre o peso/volume da APD neste esforço, bem como sobre os compromissos financeiros assumidos nessa matéria.

Num segundo momento, observaremos o perfil geográfico da APD portuguesa – os PALOP –, e os seus canais de execução, especialmente, o canal bilateral. Seguidamente, descortinaremos os tipos de ajuda que Portugal privilegia, e o seu teor, problematizando em que medida estas escolhas atendem aos compromissos

assumidos – tais como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) –, ou beneficiam mais a economia portuguesa.

Por fim, o nosso trabalho passará pela análise da distribuição geográfica da ajuda entre os cinco PALOP, procurando compreender quais têm sido os alvos preferenciais, as razões para essas escolhas políticas, e a evolução do volume da ajuda, entre a primeira e a segunda décadas de cooperação.

I Capítulo – A política externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento

1 – O conceito de política externa

A política externa, para fins de investigação, pode ser definida como os domínios em que o Estado-ator se manifesta na política internacional (Bessa, 2001: 84). Constitui uma área tradicionalmente associada aos Estados, mediante a qual a entidade Estado/governo se relaciona com o seu exterior, projetando interesses domésticos (Freire e Vinhas, 2011: 13).

Holsti propõe a seguinte definição de política externa:

Ideas or actions designed by policy makers to solve a problem or promote some change in the policies, attitudes, or actions of another state or states, in nonstate actors (e.g., terrorist groups), in the international economy, or in the physical environment of the world (1995: 83).

A anterior definição atesta a centralidade do ator estatal na formulação da política externa, mas salienta que esta pode visar atores não estatais. Outra característica da definição passa pela constatação da ação intencional, ou seja, premeditada, da política.

No entanto, a definição de Holsti omite que os resultados de uma dada ação política nem sempre correspondem ao desfecho inicialmente pensado, e não refletem a diferença entre ação política declarada e ação política implementada (Freire e Vinhas, 2011). Ora, é neste diálogo transversal, entre objetivos estabelecidos e objetivos alcançados, ação política declarada e ação política implementada, que se desenvolve a política de cooperação para o desenvolvimento.

Neste jogo, o Estado deve estar ciente do seu peso na conjuntura internacional, isto é, da sua posição no sistema de Estados modernos, um conjunto de potências independentes e soberanas que não reconhecem nenhum poder político superior, e que mantêm entre si relações contínuas e organizadas (Bessa, 2001: 72-73).

Na condução da política externa, segundo Morgenthau (2003: 130), o Estado pode adotar três diferentes condutas, dependendo de se quer conservar, aumentar ou demonstrar poder. A primeira é aquela que corresponde a uma política externa de *status quo*, a qual pretende conservar o poder, mais do que alterar a sua distribuição (*ibid.*). A segunda reflete uma política externa que busca aumentar o seu poder, ou seja, que pretende uma alteração nas relações de poder, e obedece a uma política imperialista. Finalmente, a terceira consubstancia-se mediante a denominada política de prestígio. Segundo Morgenthau (2003: 189), esta assenta nos artifícios, por meio dos quais a política de *status quo* ou a política imperialista buscam os seus fins (cerimoniais diplomáticos, participação na cooperação para o desenvolvimento e OIs, etc.). A política de prestígio é estratégica, numa época em que a busca de poder decorre sobretudo pela conquista das mentes dos homens, e não já tanto pelos meios tradicionais (Morgenthau, 2003: 164), uma vez que, à luz do direito internacional, os Estados têm renunciado às práticas coercivas nas suas relações. Esta política almeja persuadir outras nações de que o seu mentor detém o poder que realmente possui, ou ambiciona. Como tal, constitui um instrumento que opera em função das políticas de *status quo* ou imperialistas. Esta ideia de prestígio como uma política instrumental também é defendida por Wight (2002).

Recapitulando, um dos objetivos primordiais dos Estados consiste em manter ou reforçar o seu poder. Contudo, esta regra universal não deve transformar os interesses e o poder num conceito fixo e permanente, uma vez que estes dependem sempre do contexto cultural e político em que se decide a política externa.

2 – A política externa e a ética

Para os realistas, o poder constitui o elemento central na análise das relações internacionais. Porém, muitos deles, tal como Morgenthau, estudaram a ética enquanto elemento moderador das relações internacionais, uma vez que, para se estabelecer um padrão de relacionamento entre Estados, se deve considerar outros fatores que não apenas o do poder.

O poder constitui-se como um método grosseiro e não confiável de limitar as aspirações de poder no cenário internacional. Se tudo o que precisássemos saber sobre a política internacional se limitasse apenas às motivações por trás da disputa pelo poder e aos mecanismos mediante os quais ela opera, o cenário internacional se pareceria certamente com o estado de natureza descrito por Hobbes como uma guerra de cada homem contra cada homem (Morgenthau, 2003: 421).

Na realidade, a influência da ética na política externa é bastante mais sutil do que o sugerido por moralistas e realistas. Os moralistas (Kant, Wilson, Vattel) argumentam que a busca de interesses próprios, em detrimento de princípios éticos e morais, na condução da política externa, gera condutas imorais ou amorais (Holsti, 1995: 311).

Woodrow Wilson, um político idealista, partilha da seguinte visão numa campanha política em 1913, evidenciando a incompatibilidade, no seu pensamento, entre ética e interesse próprio:

It is a very perilous thing to determine the foreign policy of a nation in the terms of material interest. It not only is unfair to those with whom you are dealing, but it is degrading as regards your own actions.[...] We dare not turn from the principle that morality and not expediency is the thing that must guide us and that we will never condone iniquity because it is most convenient to do so (The American Presidency Project, 2012).

São considerações normativas que figuram em primeiro lugar na cooperação para o desenvolvimento, e são essas reflexões que formalizam os diversos documentos nesta área, tais como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ou os ODM. Contudo, Morgenthau (2003: 62) afirma, no seu quarto princípio, que a política vive em constante tensão com preceitos éticos e que, nesta dialética, os princípios morais subordinam-se aos interesses da ação política.

Existem dois grandes grupos teóricos que analisam as relações entre moral e política: as teorias dualistas, que concebem a política e a moral como sistemas normativos distintos; e as teorias monistas, que defendem a existência de um único paradigma normativo – o da moral (Bobbio, 2000: 181- 197).

As teorias dualistas enquadram-se na ótica realista, desdobrando-se em dois diferentes grupos: o dualismo real, e o dualismo aparente (Bobbio, 2000:184).

No dualismo real, moral e política constituem dois sistemas normativos diferenciados, que obedecem a critérios de juízo distintos. A célebre máxima, “*O fim justifica os meios*”, de Maquiavel, ou a ética da convicção e a ética da responsabilidade, definidas por Weber, são representações desta teoria (Bobbio, 2000: 183-196; Abreu, 2008).

A teoria Weberiana admite a existência de duas morais fundadas em dois critérios de juízos valorativos das ações. A primeira, a ética da convicção, assenta num princípio

ou norma, que precedem a ação. A segunda, a ética da responsabilidade, serve-se do resultado proposto, para emitir um juízo positivo ou negativo.

Segundo a perspectiva realista, a Ética da Convicção ou dos princípios é a dos indivíduos, e prende-se com a pureza das intenções, e a coerência entre ação e intenção (Abreu, 2008). Por sua vez, a ética do político é a da responsabilidade ou dos resultados, uma vez que a ação daquele é julgada com base no seu sucesso ou no insucesso, e não segundo critérios morais.

Os decisores políticos (Ética da Responsabilidade), quando definem as metas da política externa, subordinam todos esses interesses à sobrevivência do Estado. Face a este pressuposto, qualquer objetivo que negligencie esse critério é relegado para segundo plano. A ação do político é julgada de acordo com a sua eficácia, e não de acordo com os princípios que a norteiam.

Por sua vez, no dualismo aparente, estaremos perante dois sistemas normativos distintos, mas não totalmente independentes um do outro, sendo que, numa ordem hierárquica, o político é superior ao moral. Nesse sentido, Morgenthau, um “*dualista aparente*”, (Bobbio, 2000: 184) afirmou:

Os políticos, de modo particular nas condições contemporâneas, podem ter o hábito de apresentar as suas políticas externas em termos das suas simpatias filosóficas ou políticas com o intuito de conquistar apoio popular para as mesmas. Apesar disso, eles terão de distinguir, como fazia Lincoln, entre o seu "dever oficial", que implica pensar e agir em função do interesse nacional, e o seu "desejo pessoal", que é o de ver seus próprios valores morais e seus princípios políticos realizados em todo o mundo (Morgenthau, 2003: 9).

Por outro lado, nas teorias monistas existem duas perspectivas, o monismo rígido, e o flexível. Ambas comungam da ideia de que existe um único sistema normativo. O

monismo rígido defende que não existe qualquer oposição entre moral e política, não permitindo qualquer derrogação (Bobbio, 2000:188-185), ao passo que, para o monismo flexível, existem exceções.

Na *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*³, Kant elabora a seguinte máxima, “*age de tal forma que trates a humanidade, tanto na tua pessoa como na pessoa de qualquer outra, sempre e simultaneamente como um fim em si mesmo e nunca como um meio* (2003: 101)”.

Como podemos observar a partir deste imperativo, Kant não permite qualquer derrogação. Por sua vez, o monismo flexível materializa-se mediante a sua condição de excecionalidade. De acordo com esta corrente, não há lei moral que exclua exceções em condições particulares. Assim, a máxima, *lex specialis derogat general*⁴, que se aplica no sistema jurídico, também se equaciona nesta perspetiva moral, legitimando a excecionalidade da situação com que o político se viu confrontado (Bobbio, 2000: 186).

O problema da relação entre moral e política só faz sentido, se presumirmos a existência de uma única moral. Tal pressuposto implica a descredibilização da teoria dualista, embora o senso comum pareça ter aceitado pacificamente que, no mundo da política, o processo decisório contorne o paradigma moral comum, obedecendo a um

³ Kant, na *Fundamentação Metafísica dos Costumes*, procura, a partir do conhecimento racional, estabelecer um território em que se determine um princípio supremo da moralidade.

⁴ Uma norma especial revoga a geral.

conjunto de regras diferentes, em parte incompatíveis com a moralidade social⁵ (Bobbio, 2000: 177- 178).

É a partir deste debate ético que pretendemos compreender o sistema internacional, e português, de cooperação para o desenvolvimento, não só por que os Estados legitimam a sua política de cooperação mediante argumentos normativos, mas também por que esta dialética moral permite-nos inferir parte do comportamento dos Estados.

3 - O sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento

O sistema de cooperação para o desenvolvimento é uma ocorrência moderna, que surge aliada à Guerra Fria, e ao processo da descolonização.

Milando (2005: 37) propõe um conceito tridimensional de Desenvolvimento: a dimensão de *desenvolvimento processo*, que pode ajudar-nos à definição de sistema de cooperação para o desenvolvimento – “*conjunto de práticas e dinâmicas sociais em curso, tendo como mentores principais os operadores de desenvolvimento, isto é: políticas, instituições e profissionais em torno dos quais se constrói a noção de desenvolvimento*” –, e da qual decorrem as outras duas dimensões; o *desenvolvimento resultado*, que se refere aos resultados reais produzidos pela dimensão anterior (*ibid.*); e o *desenvolvimento utopia*, uma representação social das sociedades humanas ideais, que funciona como horizonte e justificativa para as intervenções, no sentido de induzir mudanças que conduzam à melhoria das condições de vida das sociedades humanas (*ibid.*). O sistema de cooperação é, assim,

⁵ Refere-se a ações de um indivíduo, que interferem na esfera de atividade de outros indivíduos (Bobbio, 2000: 179).

um elemento constitutivo do sistema de Estados, cuja evolução é moldada consoante o seu contexto de inserção.

Os interesses políticos motivaram a comunidade internacional a dar início à cooperação para o desenvolvimento (Norris e Jaworsky, 1990: 13). No artigo 1º, parágrafo 3 da Carta das NU, estabelece-se como princípio e objetivo:

Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;

Para a operacionalização deste objetivo, criaram-se algumas instituições, tais como o Grupo Banco Mundial (GBM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, entre outras (Palma, 2005).

Neste sentido, importa citar que o Plano Marshall foi também considerado como o primeiro esforço de cooperação, pois revela indícios de preocupações com o desenvolvimento, que não apenas a reconstrução económica europeia no pós II Guerra Mundial. As motivações subjacentes ao auxílio norte-americano são bastante pertinentes para o tema. Sendo a Europa o maior e o principal mercado dos EUA, o seu enfraquecimento ameaçaria igualmente os interesses norte-americanos, quer económicos, quer geoestratégicos, no que concerne ao bloco soviético. Podemos afirmar que o sistema de cooperação sofreu uma concepção disforme, visto que o Plano Marshall foi um instrumento de política externa ao serviço dos interesses económicos e geoestratégicos dos EUA, sobretudo se o analisarmos na perspetiva da ética kantiana. Contudo, não podemos esquecer que também serviu os interesses dos países recetores que aceitaram a ajuda norte-americana.

3.1 - O conceito de cooperação e de APD

O conceito de cooperação para o desenvolvimento encontra-se em processo de construção, particularmente do ponto de vista das práticas e dos discursos dos atores. A cooperação foi-se moldando aos debates teóricos e políticos, desde o momento da sua conceção. O próprio conceito de desenvolvimento tem estado “*prisioneiro de discursos e desejos retóricos e das perspetivas divergentes*”, tanto dos doadores, quanto dos recetores da ajuda (Pureza *et al*, 2005: 49).

Não obstante esta evolução contínua e cumulativa de consensos em torno da cooperação para o desenvolvimento, existe uma característica imperante que permanece imutável, o domínio do processo teórico e prático que o Norte exerce sobre este processo, permitindo-lhe instrumentalizar a ajuda⁶.

Pode entender-se a cooperação para o desenvolvimento como um conjunto de ações de carácter bilateral ou multilateral, cujo objetivo declarado consiste na promoção do desenvolvimento de países do Sul, caracterizados por elevadas taxas de pobreza, e um acesso inadequado e desigual aos serviços básicos (Jaiantilal, 2009: 86). Nesta definição, subentende-se uma duplicidade de objetivos, por parte do Norte, na condução das suas políticas de cooperação para o desenvolvimento. Essa duplicidade deve-se ao desfasamento entre ação política declarada, instituída nas agendas normativas, e ação política implementada, concertada com os interesses nacionais, num claro alinhamento com uma ética dualista.

⁶ Embora tenham surgido novos doadores, tais como a China e a Venezuela, os quais apresentam modelos de desenvolvimento diferentes, sem as imposições características dos modelos do Norte.

Não são os valores e/ou objetivos oficiais da cooperação para o desenvolvimento que têm sofrido alterações estruturais – porque a aspiração ao desenvolvimento é algo permanente –, mas sim o modo como os diversos atores se movem no sistema, e o concebem, o que desencadeia transformações no mesmo e, simultaneamente, no comportamento dos próprios Estados. Segundo Roch, as condições de funcionamento do sistema económico e da ordem política global implicam uma mudança constante no comportamento dos Estados, pelo que também a cooperação para o desenvolvimento tem de se adaptar a esse “*ambiente dialético*” (Roch, 2003: 194). Conforme verificaremos mais à frente, o sistema de cooperação para o desenvolvimento e as circunstâncias facilitadoras da ajuda são determinados pelo contexto internacional do momento.

Uma das principais fontes de financiamento da cooperação para o desenvolvimento é a APD, que, segundo o CAD (2003), engloba:

Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries (“bilateral ODA”) and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies—with the pure purpose of export promotion—is excluded.

Para que um fluxo seja considerado APD deve advir de um setor público, visar o desenvolvimento económico-social e, na forma de empréstimo, deve decorrer em condições mais favoráveis do que as do mercado. Em função dos canais de execução, a APD pode ser bilateral, quando os fluxos decorrem diretamente do Estado doador

para o Estado recetor, ou multilateral, quando aquele os transfere para organizações multilaterais.

A APD bilateral⁷ sempre foi o canal de execução eleito pelos Estados doadores, embora, em 1970 e 1980, o canal multilateral adquirisse maior peso, pois o BM e o FMI tornaram-se preponderantes no cenário da cooperação para o desenvolvimento. A APD multilateral está menos sujeita a pressões individuais por parte dos doadores, superando a lógica da APD bilateral (Afonso, 1995). A ajuda multilateral é considerada mais eficaz na resolução de problemas que ultrapassam as fronteiras territoriais dos recetores, pelo que poderá ser, teoricamente, mais válida do que a bilateral (*ibid.*). Contudo, a APD multilateral não é alheia aos interesses dos doadores. Em primeiro lugar, porque a chefia das instituições multilaterais⁸ é feita pelos PD, cuja prestação de ajuda se pauta por fortes condicionalismos político-económicos (Afonso, 1995) e, em segundo, porque os doadores canalizam a APD multilateral para as organizações multilaterais que os representam. Nesta perspetiva, a manipulação da ajuda por parte dos doadores está presente em ambos os canais de execução, embora o canal bilateral do multilateral seja mais fácil de manipular.

Os fatores políticos e estratégicos são os que mais pesam na escolha dos recetores da ajuda (Younas, 2007), o que explica o facto de as ex-potências coloniais continuarem a privilegiar as suas ex-colónias nos programas de ajuda. Nath e Sobhee (2007) referem que, mesmo quando a ajuda é prestada de forma altruísta, as necessidades dos recetores devem satisfazer os interesses dos doadores. A APD também surge associada a questões de segurança (migrações, proximidade geográfica de zonas

⁷ A relação entre o volume da ajuda bilateral e da ajuda multilateral é de 70/30, respetivamente.

⁸ Como por exemplo: BM, FMI e UE.

instáveis). Esta tendência acentuou-se após o 11 de Setembro, sendo a APD utilizada pelos doadores como forma de combate ao terrorismo, o que subverte toda a lógica da ajuda⁹.

Mediante a transferência de capital do Norte para o Sul, a APD poderia constituir um modo ideal para aí se corporizar determinados projetos e apoiar investimentos, facultando-lhe os recursos necessários para o seu desenvolvimento (Monteiro, 2001: 64). Nesse sentido, por meio da ajuda desligada – fornecida sem pré-condições –, o Estado recetor poderá adquirir bens e serviços no mercado internacional, garantindo-se assim, em princípio, um impacto mais positivo no seu desenvolvimento. Todavia, e apesar dos diversos consensos em torno do desligamento da ajuda, os PD tendem a optar pela ajuda ligada – prestada com a pré-condição de o país recetor adquirir bens ou serviços do país doador. Tal facto diminui a eficácia da ajuda, dificulta a sua apropriação por parte das populações dos PED, e significa, por último, que os fundos regressam rapidamente ao país de origem, ou nem chegam a sair. A ajuda pode ser também parcialmente ligada, quando surge associada à aquisição de bens/serviços do doador, ou de um grupo de Estados restritos que inclui, sobretudo, PED.

Um estudo recente, cujo alvo consistiu em seis PED¹⁰, concluiu que, anualmente, mais de metade da APD, cerca de 69M\$, é anualmente utilizada na aquisição de bens e serviços para os projetos de desenvolvimento – *boomerang aid* (Ellmers, 2011: 5).

⁹ Ver estudos realizados por Savun, Barcu e Hays, Jude (2011), *Foreign Aid as a Counterterrorism Tool: State Capacity, NGOs, and Aid Delivery Channels*, disponível em <http://visionsinmethodology.org/wp-content/uploads/2011/09/savun_hays_VIM_2011.pdf>; Sharma, Swati, Zach, Davis e Findley, Mike (2009), *Deadly Gift? The Effect of Foreign Aid on Terrorism*, disponível em <http://plaid.byu.edu/Assets/Deadly%20Gift_%20The%20Effect%20of%20Foreign%20Aid%20on%20Terrorism.pdf>.

¹⁰ Ver em detalhe Ellmers (2011:3).

Deste modo, segundo o estudo de Ellmers (2011), a APD tem sido um instrumento de diplomacia económica, em prol dos interesses de política externa dos PD (Pureza *et al.*, 2005), o que nos alerta para o facto de o CAD permitir que itens que não respeitam a filosofia da ajuda sejam contabilizados como APD. Esta situação decorre da ausência de compromissos políticos sérios com a cooperação para o desenvolvimento, o que se reflete na própria composição do CAD, organismo cuja missão consiste em melhorar e coordenar a eficácia da APD, mas do qual só fazem parte os Estados doadores.

Esta situação também se espelha no conceito de APD, definido na década de 1970, e inalterado até ao presente, apesar das diversas dilatações que sofreu, devido à sua natureza vaga e elástica, a qual permitiu aos doadores irem alargando o seu entendimento de acordo com os seus interesses e, em simultâneo, mascararem o incumprimento dos compromissos assumidos em matéria de APD, nomeadamente, a meta dos 0,7% do RNB/APD, adiada já desde 1970, e que apenas foi alcançada pela Dinamarca, Noruega, Suécia e os Países Baixos (White e Hjertholm, 2000: 23).

É essa manipulação que explica as práticas dilatórias do conteúdo da APD, ou seja, a contabilização de itens que não são elegíveis enquanto APD, não só porque desrespeitam a filosofia da ajuda, mas também porque se afastam da própria definição de APD, pois são fluxos que não contribuem claramente para o desenvolvimento dos PED ou que não entram aí diretamente, tais como: custos administrativos com as agências doadoras; gastos com estudantes originários dos países recetores da ajuda; encargos com os refugiados; cofinanciamento das ONGD;

e alívio de catástrofes ou ajuda humanitária¹¹ (Raffer, 1999; Afonsos e Fernandes, 2005). Em suma, “*is one method of pushing up the downsloping trend of aid in GNP percentages*” (Raffer, 1999: 7), uma forma de tentar disfarçar o declínio da APD, que se tem registado desde 1990, em contraste com um aumento exponencial dos fluxos privados, que ocorreu indubitavelmente nessa década, para alguns dos PED (Hjertholm e White, 2000).

3.2 - Os primeiros consensos: das teorias de modernização, à da ditadura de mercado e à democracia de mercado

As transformações que o sistema de cooperação tem sofrido nunca conduziram à emancipação dos Estados pobres, pelo contrário, tornaram-nos cada vez mais dependentes da ajuda externa, e vulneráveis às decisões e ao *modus vivendi e operandi* do Norte. As sucessivas receitas de desenvolvimento implementadas foram, sobretudo, respostas aos fracassos das anteriores medidas¹². O Sul, herdeiro do *subdesenvolvimento*, foi colonizado, explorado e expropriado dos seus recursos e das suas liberdades.

Até a década de 70, os programas de ajuda procuraram alterar a estrutura produtiva herdada pelos tempos coloniais, através da injeção de recursos nos PED, para estes poderem colmatar as suas lacunas de capital e conhecimento, e fazer o seu *take-off*

¹¹ A ajuda humanitária é um item incluído nos orçamentos de APD, mas escapa à filosofia do desenvolvimento de longo prazo, uma vez que se trata de uma ajuda a curto prazo, e que procura resolver/amenizar situações resultantes de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem. Há alguma ambiguidade nesta questão, uma vez que não é possível a criação de estruturas de desenvolvimento, se os problemas de sobrevivência não forem resolvidos. Contudo, trata-se de ajudas com filosofias diferentes.

¹² Sangreman (2009: 19) refere que a cooperação para o desenvolvimento foi sendo constituída por paradigmas práticos, isto é, mais um conjunto de soluções e de modos de fazer cooperação, do que uma construção coerente com reflexão e análise teórica e empírica.

(Norris e Jaworsky, 1990). A solução residiria na exportação do capitalismo industrial, modelo orientado para o crescimento económico (Pureza *et al.*, 2005: 48).

A Carta das NU propõe um conceito de paz positiva (Pureza, 2007), o qual implica uma visão holística sobre o desenvolvimento. Apesar disso, este desenvolvimento corresponderá, até meados da década de 90, ao crescimento económico (Afonso e Fernandes, 2005), uma vez que os “especialistas do desenvolvimento” da época concebiam o desenvolvimento como:

o conjunto de normas de conduta, atitudes e valores identificados com a racionalidade económica moderna, caracterizada pela procura da produtividade máxima, geração de receitas e a criação de investimento que levasse à acumulação permanente da riqueza por parte dos indivíduos e, em consequência, de cada sociedade nacional (Santos, 1998:2).

Durante a década de 70 assistimos a uma tentativa do Sul para fazer ouvir as suas necessidades. “*Trade, not aid*” tornou-se num grito de guerra, liderado pelo Movimento dos Não Alinhados, que clamava por uma Nova Ordem Económica Internacional (Head, 1989), pelo reconhecimento do princípio da soberania económica¹³, e pelo dever da comunidade internacional de cooperar para o desenvolvimento de outros Estados (Pureza *et al.*, 2005: 50). Contudo, a década de 1980 seria marcada por grandes retrocessos, pois se, durante a década de 1970, existiu alguma preocupação em humanizar o desenvolvimento - *basic needs* e *redistribution with growth* –, nos anos 80, essa preocupação transforma-se (Milando, 2005: 115).

¹³ Documentos a destacar aprovado sob o título Declaração Relativa `Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais.

Os PED sofrem três choques externos durante a década de 1980: queda dos preços das suas principais exportações; cessação virtual dos fluxos internacionais de capital, sobretudo os provenientes das fontes comerciais; e subida das taxas de juro mundiais, de 7% para 12 % (Milando, 2005: 113; Djourou, 2007: 95). O cenário era de dependência económica geral, crise global da dívida externa¹⁴, crescentes níveis de pobreza e fome generalizada em África (Head, 1989).

Contudo, os PD estavam sobretudo preocupados com os efeitos que a Crise do Petróleo, de 1973, tinha sobre as suas economias, olvidando-se dos apelos dos PED por uma ordem¹⁵ mais equitativa, e concluíram que o modelo de ajuda deixara de funcionar. Surge então o Consenso de Washington, que se veio materializar no Programa de Ajustamento Estrutural (PAE), uma resposta às consequências geradas pelo crédito fácil das décadas anteriores. “*O ajustamento estrutural seria assim um novo paradigma de desenvolvimento para África*” (Milando, 2005: 114), ou de “*modernização pelo mercado*” (Batista, 1994:7).

O esquema dos PAE era estandardizado, visando: estabilidade macroeconómica; liberalização da economia; privatização e desregulamentação; abertura total aos capitais estrangeiros; produção agrícola orientada para a exportação; austeridade orçamental; redução drástica dos orçamentos sociais; despedimentos e congelamento de salários (Millet e Lorilu, 2006: 98-99). Uma cartilha de natureza impositiva, na medida em que o auxílio externo do BM ou FMI implicava a adoção obrigatória de medidas de ajustamento estrutural, a primazia das forças do mercado sobre a

¹⁴ A engrenagem da dívida externa pública do Mali é particularmente impressionante, ver Tosti (2007: 23).

¹⁵ A Cooperação sul-sul surge neste momento, numa perspetiva autocentrada, em que os PED se protegeriam uns aos outros através do desenvolvimento regional, aproveitando para isso os seus recursos.

regulação económica, e um Estado mínimo que pouco interviria nas questões sociais, tais como a distribuição da riqueza ou o combate à pobreza.

A ajuda passa a visar a salvação do sistema monetário internacional, isto é, para que os PED paguem as suas dívidas externas, enquanto são “encorajados”, mediante condicionalismos económicos impostos pelos programas que eles negociaram com o FMI e o BM. O objetivo seria o de reestruturar as economias africanas, e torná-las solventes, para atraírem investidores estrangeiros e reembolsarem a dívida (Djouru, 2007: 95).

Dito de outra forma, os PAE (empréstimos para o alívio da dívida, por exemplo) não serviriam para *salvar o desenvolvimento*, mas sim para mitigar os problemas na balança de pagamentos e na dívida dos países do sul, que colocavam em risco os bancos comerciais do Norte (Hjertholm e White, 2000: 15). Na década de 1990, o sistema internacional começava a transfigurar-se, devido à crise económica global e aos efeitos desestabilizadores da queda do muro de Berlim (Afonso, 1995: 28; Palma, 2005: 52-53). Para esta transformação, também contribui a evolução conceptual de desenvolvimento conduzida pelo PNUD, com a criação do conceito de Desenvolvimento Humano¹⁶, em 1990, como um processo de expansão das escolhas e do nível de bem-estar dos indivíduos.

Esta mudança sublinha que, adicionalmente ao crescimento económico, interessa a qualidade do desenvolvimento, ao incorporar-se, no seu entendimento, dimensões sociais e humanas. Acima de tudo, pretende ultrapassar-se a noção de

¹⁶ Foi criado um índice que permite avaliar o desenvolvimento humano. Ver em <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hdr/>.

desenvolvimento fomentada pelos PAE, considerando-se o ser humano enquanto “fim”, ao invés do “meio” que geralmente tem constituído (Pureza *et al.*, 2005:47).

O CAD, em simultâneo, exorta os doadores a darem prioridade ao Desenvolvimento Humano (Palma, 2005: 55), e contesta as políticas implementadas pelo BM e FMI, no Consenso de Washington. O discurso do Estado como mau ator económico é substituído pela ideia que Estado e Mercado têm de ser parceiros, sem se sobreporem mutuamente (Önis e Senses, 2003).

Face a estas dinâmicas no Desenvolvimento, BM e FMI propõem-se substituir os PAE, nos países de baixo rendimento, por créditos que apoiem a redução da pobreza (Jaiantilal, 2009: 88). Surge então um novo critério para a concessão da ajuda, o da “boa governação”, ou “condicionalidade de 2ª geração” (Sogge, 2002: 128).

Não se pode falar de uma mudança, pois nenhum consenso promove uma ruptura, vai-se acumulando aos anteriores. Jayasuria (2001) defende, como outros autores, que este novo entendimento não substitui o anterior, mas complementa-o, uma vez que se limita a juntar reformas político-institucionais à cartilha neoliberal. Jayasuria defende uma conceção de *Washington Consensus Plus*, porque apenas adiciona mais um elemento: instituições eficazes (Jayasuria, 2001: 3).

Esta nova condicionalidade enquadra-se indubitavelmente na lógica da internalização das causas e externalização das soluções, trazendo consigo uma agenda oculta, que produz um efeito duplamente satisfatório para os doadores: por um lado, permite justificar os resultados desastrosos dos PAE, pois a ausência de boa governação e transparência teria impedido o seu bom funcionamento; e, por outro, cria condições

para a imposição, em África, de democracias multipartidárias (Milano, 2005: 124). Como tal, novamente, o insucesso recai nos PED; nas suas condições internas, ou na ausência das mesmas.

A natureza da democracia compreende a autodeterminação dos povos, pelo que a imposição de democracias multipartidárias nega o ideal democrático. Esta contradição não é uma acidental, uma vez que o ideal de democracia é o argumento usado para impor aquilo que realmente se deseja, o capitalismo e/ou o seu fortalecimento (Mason, 2011:1,19). Com efeito, BM e FMI mantêm a sua conduta, ao aplicarem o mesmo modelo de intervenção económica, com mais condicionalismos, transformando-se a nova condicionalidade em algo meramente técnico-administrativo (Milando, 2005; Jaiantilal, 2009: 90).

Hoje, a maioria dos países africanos possui procedimentos e estruturas democráticas, contudo aqueles funcionam como “*democracias de mercado, em que a baixa intensidade democrática e cívica se combina com a alta intensidade liberal*” (Moura, 2005: 88). Esta situação levanta diversos problemas, entre os quais, o de incoerência política por parte do Norte, entre aquilo que prega, e o que realmente exige. A “boa” governação exigida não é aquela que vincula as elites políticas ao seu povo, mas sim aos programas e agendas dos doadores. Nesse sentido, o Norte é cúmplice deste fracasso, ou indiferente ao mesmo. Por outro lado, o modo como se implementou a Democracia tornou-se no oposto daquilo que Bollen definiu ser como “*Democracia de alta intensidade*”, a “*minimização do poder político das elites e [de] maximização das não-elites*” (Bollen, 1995: 5, *apud* Pinheiro, Popovic e Malak, 1994: 201).

Todas estas práticas culminaram na criação e instrumentalização do conceito de “Estados falhados”, bem como na erosão da capacidade dos PED para a construção de comunidades políticas bem-sucedidas. O conceito de “Estado falhado” vulgarizou-se no léxico internacional durante a década de 1990, destinando-se a legitimar os comportamentos da comunidade de doadores, nomeadamente, a reticência em ajudar os PED *poor performers* que, normalmente, são os países mais pobres e carentes de ajuda (Afonso e Fernandes, 2005:32). As elites também se apoiam nesta instrumentalização, para se apropriarem dos bens públicos e dos dividendos da ajuda (NEP, 2011: 4). Por tudo isso, os processos democráticos em África, na sua maioria, não promoveram a emancipação das populações, mas apenas o seu depauperamento (Milando: 2005: 121).

3.4 – O terceiro consenso: a produção normativa como uma ilusão da mudança de paradigma

No decorrer da década de 90, foi-se realizando um conjunto de conferências, no âmbito das NU, subordinadas à questão da pobreza, sugerindo uma aparente mudança de paradigma no desenvolvimento. Neste contexto, em Setembro de 2000, como resultado deste percurso, os 189 Estados-membros da ONU adotaram a Declaração do Milénio, da qual iriam resultar os ODM, um conjunto de oito objetivos com o propósito geral de redução da pobreza extrema para metade, até 2015. De acordo com a Declaração que lhes deu origem, os ODM resultam de um entendimento geral, de uma “*responsabilidade coletiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial...*” (Declaração do Milénio, 2000).

Estes objetivos são atualmente usados como diretrizes dos programas de ajuda dos diversos doadores, bem como barómetro de avaliação dos esforços internacionais. Os ODM, face a esta aceitação e operacionalização de resultados, tornaram-se num marco do sistema de cooperação, pois superam a lógica setorial geográfica que assenta em critérios de hierarquia e relações de poder. Os objetivos, tal como estão redigidos, constituem metas para os PD e para os PED, apresentando uma forma programática (objetivos elencados, e metas a atingir até 2015) e não metodológica (modo de concretização desses objetivos).

Quadro 1 – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

<p>Objetivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome.</p> <p>Meta 1: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia.</p> <p>Meta 2: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afetada pela fome.</p>
<p>Objetivo 2: Atingir o ensino primário universal.</p> <p>Meta 3: Garantir que, até 2005, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário.</p>
<p>Objetivo 3: Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres.</p> <p>Meta 4: Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.</p>
<p>Objetivo 4: Reduzir a mortalidade infantil</p> <p>Meta 5: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos.</p>
<p>Objetivo 5: Melhorar a saúde materna</p> <p>Meta 6: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.</p>

Objetivo 6: Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças.

Meta 7: Até 2015, parar e começar a inverter a propagação do HIV/SIDA.

Meta 8: Até 2015, parar e começar a inverter a tendência atual da incidência da malária e de outras doenças graves.

Objetivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais.

Meta 10: Reduzir para metade, até 2015, a percentagem de população sem acesso permanente a água potável.

Meta 11: Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

Objetivo 8: Criar uma parceria global para o desenvolvimento

Meta 12: Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral e aberto.

Meta 13: Satisfazer as necessidades especiais dos PMA

Meta 14: Satisfazer as necessidades especiais dos países sem litoral e dos Estados insulares em desenvolvimento.

Meta 15: Tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais, de forma a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Meta 16: Em cooperação com os PED, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens trabalho condigno e produtivo.

Meta 17: Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, aos países em desenvolvimento.

Meta 18: Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e comunicação.

Os ODM representam uma evolução positiva, face aos compromissos anteriores, mas não consideram cabalmente as necessidades dos PED e as possibilidades dos PD, tratando-se de “*um programa assumidamente minimalista*” (Pureza, 2007), pelo que constituem um retrocesso quanto ao que deveria ser um compromisso político empenhado no Desenvolvimento. A evolução positiva, o empenho formal e as expectativas, por parte de diversos cooperantes, Estados, OIs e ONGDs, quanto aos ODM, resguardam e ocultam carências. Primeiramente, os ODM não possuem um valor vinculativo. Os Estados podem comprometer-se a contribuir para a concretização dos ODM, mas, caso não o façam, não irão sofrer qualquer tipo de sanção. Outro dos problemas refere-se ao modo como os objetivos são estipulados.

Samir Amin (2006) diz o seguinte:

Each of these goals is certainly commendable (who would disapprove of reducing poverty or improving health?). Nevertheless, their definition is often extremely vague. Moreover, debates concerning the conditions required to reach the goals are often dispensed with. It is assumed without question that liberalism is perfectly compatible with the achievement of the goals.

Uma das omissões nos ODM consiste na problemática do desenvolvimento, questão que é tratada como anistórica, ignorando-se assim as causas da problemática e da reprodução da pobreza e da desigualdade ao longo de sucessivas décadas. Esta abordagem sabota as possibilidades de concretização dos objetivos, uma vez que censura a origem do problema: a lógica de funcionamento do sistema político-económico e financeiro, na sua dimensão interna e internacional.

Esta falácia espelha-se no ODM 1: a pobreza e a fome não são causas de “*subdesenvolvimento*”, mas sim uma consequência de um sistema económico não equitativo. Alterar essa conjuntura implica uma análise da raiz do problema, do

funcionamento do sistema económico e político, daquilo que promoveu e continua a promover a pobreza e a fome (Muñez e Sanz, 2005).

O ODM 8 é reconhecido, não como um objetivo em si, mas como um meio para atingir os outros objetivos (Khoo, 2005: 47), na medida em que estabelece uma união de várias forças em torno de um objetivo comum, o Desenvolvimento. No entanto, cunhar o setor privado como parceiro desta missão não altera a sua lógica de funcionamento.

Are free trade, debt sustainability and cooperation with the private sector to provide drugs and computers appropriate and sufficient means to realise rights-based human development? The answer has to be no, as markets, no matter how fast they grow, do not distribute health, education, clean water, sanitation or shelter because they are human rights. Markets distribute commodities, not rights (Khoo, 2005: 48).

Nesse sentido, a lógica de parceria estabelecida é conforme aos princípios liberais e não aos princípios de justiça e equidade – continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral e aberto (meta 12). Isto significa que “*the partnership thus becomes synonymous with submission to the demands of the imperialist powers (Samir Amin, 2006)*”, e atesta que os ODM não rompem com o paradigma anterior, constituindo apenas mais um consenso que se acumula aos anteriores.

Outra questão que levanta questões diz respeito à conceção de desenvolvimento presente nos ODM. Trata-se de uma visão claramente limitada, pois marginaliza um conjunto de direitos humanos e temáticas que geram fraquezas estruturais, contribuindo para a descredibilização dos ODM.

O problema reside nos direitos humanos, e nas problemáticas que os ODM silenciam, e não nos direitos que estes consagram, tais como a saúde e educação. Os direitos culturais, os critérios políticos de boa governação, a venda de armas produzidas pelo Norte, estas são questões esquecidas pelos compromissos dos ODM.

A lógica que subjaz ao tratamento da questão do desenvolvimento como anistórica também surge na omissão, pelos ODM, das desigualdades sociais, nas suas várias geometrias (Norte/Sul). Este silêncio é conveniente, pois é com base nas metas dos ODM que se faz a avaliação dos progressos – é possível reduzir a pobreza enquanto se aumenta a desigualdade.

Os ODM resultam de uma conceção etnocêntrica¹⁷ de direitos humanos e de desenvolvimento. A ausência dos direitos culturais, questão que tem dividido o Norte e o Sul, confirma essa mesma crítica (Sanz e Munõz, 2005; Samin, 2006; Sangreman, 2009: 70). Com efeito, mantém-se o modelo de desenvolvimento sustentado pelos ODM, o paradigma da democracia neoliberal, retratado no ODM 8, e no modo como se trata a problemática do desenvolvimento. Conquanto os ODM se resguardem em direitos sociais que ajudam a eclipsar essas contradições, estas incoerências tornam-se visíveis nos programas dos doadores, como veremos no caso de Portugal.

Um segundo documento consiste no Consenso de Monterrey, em 2002, que resulta da Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, no quadro da AGNU. Monterrey procura expurgar parte das ambivalências que encontramos no Objetivo 8, ao criar, formalmente, uma nova parceria entre os PED e os PD, com

¹⁷ Pureza define (2001: 9) etnocentrismo como a incapacidade de olhar o mundo pelos olhos dos outros.

vista à concretização dos ODM (Art. 4º). Estabelece que cada país, nomeadamente, os PED, é o principal responsável pelo seu próprio desenvolvimento, e que deve desencadear as medidas necessárias para a prossecução dessa empreitada.

A Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda (2005) e, mais tarde, o Programa de Ação de Acra (2008) são outros dois documentos marcantes no sistema de cooperação atual, que convergem com a abordagem de Monterrey, ao atribuir aos PED a missão de delineamento e implementação dos projetos de desenvolvimento. Por outras palavras, os PED assumem a autoridade formal e informal, assim como a assunção da responsabilidade efetiva de gestão – apropriação – de qualquer intervenção de desenvolvimento.

Todos estes documentos surgem investidos de redobrados compromissos por parte da comunidade doadora, visando progressos em áreas como: comércio, investimento, alívio da dívida, aumento do valor e da qualidade da ajuda (prossequindo com os esforços de desligamento da ajuda), e uma maior previsibilidade da mesma.

Os novos modelos de ajuda pautam-se por conceitos como *ownership*, *partnership*, *empowerment*, que se materializam nas políticas de alinhamento e harmonização do CAD¹⁸, e nas Estratégias da Redução da Pobreza do BM, embora não excluam o paradigma anterior (Pureza *et al*, 2005: 57). Os indicadores utilizados para avaliar a apropriação são ambíguos, pois dependem das pressões, avaliações e critérios do norte, e das carências e condições internas dos próprios PED (incapacidades institucionais ou falta de vontade política), o que põe em causa a eficácia desta nova

¹⁸ As políticas de harmonização e o alinhamento decorrem entre doadores, e não entre recetores e doadores.

estratégia, nomeadamente, quanto à elaboração das estratégias de redução da pobreza (Freitas, 2010: 6-7).

Associado a esta questão está o desenvolvimento participativo, o *empowerment*, equivalente à partilha de poder. Deste modo, as populações (não elites) realizam o seu potencial de transformação, mediante a ação coletiva (Milando, 2004: 44). Como tal, a apropriação, conforme concebida, não garante o *empowerment*, pois este último fica também cativo dos interesses internos e externos de grupos e organizações. Com efeito, não se pode falar de *empowerment*, quando este é organizado «desde cima» e «desde fora», e as pessoas não ocupam o cerne dos projetos de desenvolvimento.

Todos estes progressos parecem ser sobretudo formais, não existindo realmente uma mudança de paradigma, o que explica o facto de o norte qualificar a cooperação sul-sul – que foge ao controlo daquele, sendo hoje protagonizada pela China ou Venezuela – como *rogue aid*: ajuda não democrática e pouco transparente, uma vez que não impõe condicionalismos (Naím, 2007: 1). Na nossa opinião, o que parece estar em causa para os PD não são os efeitos (positivos) desta ajuda sobre o desenvolvimento, mas sim os (negativos) sobre as suas políticas de desenvolvimento, pois a existência de outras fontes e modelos de ajuda questiona a sua presença hegemónica enquanto doadores.

4 – A cooperação internacional para o desenvolvimento em conclusão

Perceber a evolução do sistema de cooperação implica considerar uma diversidade de realidades constantes na cooperação. Ela “já foi e continua a ser vista como um instrumento dos Estados poderosos, como um direito dos Estados pobres, como um

direito dos povos e indivíduos, ou até mesmo como estratégia económica imposta” (Pureza *et al.*, 2005: 50). Nenhuma destas realidades se anula, uma vez que elas coabitam no mesmo sistema, interagindo e influenciando-se mutuamente.

Ao analisarmos a forma como o sistema de cooperação avança, subsiste a ideia de que este contribuiu para que o Norte perpetuasse a submissão e a dependência do Sul, uma vez que as sucessivas receitas de desenvolvimento implementadas constituem, sobretudo, respostas aos fracassos criados pelas intervenções anteriores. Pureza (2007) afirma que as políticas de desenvolvimento promovidas pelos PD são, fundamentalmente, políticas de contenção, na medida em que procuram, acima de tudo, evitar uma explosão social que ameace o bem-estar do Norte.

Com os ODM, Monterrey e a Declaração de Paris passamos do capitalismo *hardcore* ao *capitalismo humanista*, que faz parte de uma renovada abordagem, ou constitui um novo capitalismo que *“poderia reduzir a amplitude do desastre, [e] não seria incapaz de lhe trazer uma solução radical. O projeto da comunidade internacional tantas vezes repetido é a redução da pobreza a longo prazo, não a sua erradicação”* (Nanga, 2005: 7). Desta forma, explica-se: a relutância do norte em apoiar o sul na busca de modelos alternativos de desenvolvimento, como a cooperação sul-sul; a persistência de dinâmicas tais como a APD bilateral, apesar de a APD multilateral ser, em teoria, mais válida; o facto de a escolha dos recetores da ajuda responder a critérios políticos e estratégicos e/ou à preferência das ex-potências colonizadoras pela canalização dos fluxos de ajuda para as ex-colónias; as práticas inflacionárias da ajuda; e a manutenção de grandes volumes de ajuda ligada. Face a tudo isto, os ODM

arriscam-se “*a ser uma retórica mais, que se vem juntar ao longo cortejo de retóricas que descansam consciências a Norte*” (Pureza, 2007).

II Capítulo – A inserção de Portugal no sistema internacional e a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento

No anterior capítulo, procuramos facultar instrumentos teóricos ao leitor, para que ele pudesse compreender a conduta dos Estados no sistema internacional, nomeadamente, na cooperação para o desenvolvimento. Neste segundo capítulo, analisaremos o modelo de inserção de Portugal no sistema internacional, no pós Abril de 1974, buscando compreender a cooperação portuguesa e a relação estratégica que o país vai redesenhar com os PALOP. Posteriormente, examinaremos o desenvolvimento político-institucional da política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento, que tenta demonstrar o “esforço” de integração de Portugal neste sistema internacional, mas, em simultâneo, buscando resguardar sempre os interesses nacionais.

1 - Portugal no sistema internacional de Estados

Na hierarquia internacional de Estados, Portugal qualifica-se como pequeno Estado, revelando uma excessiva dependência nas relações externas (Pezarat, 2003: 76; Moreira, 2005:13). Moreira alerta para o facto de Portugal correr o risco de se tornar num Estado exíguo, totalmente dependente de fatores externos, e de soberania inteiramente condicionada (2001;2005;2009), devido à sua pertença a várias organizações, aliada à soma das exigências daí decorrentes, e à limitação de recursos próprios. Esta conjuntura leva a que Portugal deslize para a condição de Estado exíguo, no quadro das potências em se pretende inserir (Moreira, 2000: 8).

Portugal tem sido, regra geral, um país dependente de fatores externos, e que sempre procurou fora do seu território apoios políticos e recursos materiais que o apetrechassem para desempenhar mais facilmente as suas funções, e alcançar os seus objetivos políticos (Moreira, 2009: 13). No entanto, Portugal possui um perfil internacional que transcorre do seu legado histórico, da sua carga civilizacional e da sua posição geográfica (Moreira, 2000: 9-10; Esteves, 2010: 1). Os feitos portugueses do século XV e a centralidade que Portugal gozou como potência colonial europeia são uma justificação para as pretensões de influência global que subsistem na política externa portuguesa.

É possível encontrar, em diversas declarações e discursos políticos, marcas desta carga civilizacional. Veja-se o discurso de encerramento proferido pelo então Primeiro-ministro José Sócrates, em 2007, na cimeira UE-África realizada em Lisboa:

Desta Cimeira fica a declaração de Lisboa. Uma declaração que resume a nossa vontade, a nossa visão e os nossos compromissos. Mas fica sobretudo o espírito de Lisboa. Um espírito de cooperação, de ambição e de amizade. Lisboa foi nestes dias a mais africana das cidades europeias. Quero que todos saibam que tivemos muito orgulho nisso. [...] Portugal soube ser, uma vez mais, a ponte perfeita entre a Europa e África. E uma vez mais foi a língua portuguesa a unir os dois continentes.

Partindo deste quadro, e de acordo com a temática em estudo, procuraremos compreender a inserção de Portugal no sistema internacional.

1.2 – O modelo de inserção internacional português após 1974, o modelo democrático

De acordo com Severiano Teixeira, a geografia de Portugal, nomeadamente, a posição e a configuração das suas fronteiras, condicionaram as opções estratégicas da

política externa portuguesa ao longo da história (2010: 279). Portugal, país europeu, e também atlântico, com uma só fronteira terrestre, viveu entre a pressão continental (perceção da ameaça espanhola) e a procura de uma alternativa marítima. Estes fatores levaram Portugal a uma procura de equilíbrio, resultando esta realidade em permanências estratégicas e características particulares da sua política externa, as quais Severiano Teixeira (2010: 279) definiu como estruturas ou modelos de inserção internacional. O autor assinala três modelos de inserção, cada um correspondendo a um tempo histórico.

O primeiro modelo de inserção é o de Portugal medieval, que decorre até ao século XV, quando as relações externas portuguesas se desenvolvem no quadro da península ibérica.

O segundo modelo de inserção desenvolve-se durante o século XV, e termina com a integração europeia, entre 1974 e 1986. Este segundo modelo é denominado de clássico, e possui as seguintes características: perceção, por parte do poder português, de que existe uma oposição entre o mar e o continente, entre a Europa e o Atlântico, pois Espanha é sentida como uma ameaça¹⁹. Como tal, Portugal volta-se para o Atlântico, e daqui surgem dois movimentos de longa duração da política externa portuguesa: aliança com a potência marítima britânica, e projeto imperial, como compensação contra a pressão continental.

O terceiro modelo, apelidado de democrático, prende-se com a forma como Portugal se vai inserir no sistema, ou seja, de que modo, mediante a política externa, ele se vai relacionar com os diversos atores do sistema internacional. Segundo Teixeira (2010),

¹⁹ Durante este período de tempo ocorre a unificação espanhola, o que transforma a península ibérica em duas unidades políticas de tamanho e poder diferentes – Portugal e Espanha.

este modelo inaugura a **política externa de valores**, aliando-lhe práticas como a promoção da democracia e dos direitos humanos, a defesa do estado de direito, o envolvimento na segurança internacional e a participação na cooperação para o desenvolvimento.

1.2.1 - A opção europeia no modelo democrático

Dentro do modelo democrático, a opção pelas Comunidades Europeias constituiu a prioridade externa após 1974. Esta escolha encaixa-se, *a priori*, neste modelo de inserção internacional, pois equivale formalmente à escolha pela democracia, pelo Estado de direito, pelos direitos humanos, e também pela cooperação para o desenvolvimento.

A opção pró-ocidental facilitaria o restabelecimento de relações e o reconhecimento internacional, quebrando o isolacionismo de décadas, e dando garantias aos principais aliados de que os compromissos do Estado português seriam respeitados (Telo, 1999; Mendes, 2004; Teixeira, 2010). De 1973 a 1979, Portugal passou, de 6 missões diplomáticas com organismos internacionais, e 68 junto de governos, para 16 com organismos internacionais, e 114 junto de governos (Telo, 1999).

A CEE era a principal parceira económica do país, representando, em 1973, 45% das importações e 48% das exportações (Telo, 1999: 260). Era impensável perder os laços económicos com a CEE, sobretudo num momento em que Portugal enfrentava graves problemas económicos, e precisava da ajuda das comunidades para superar as fragilidades inerentes ao processo de transição democrático (Sousa, 1997), e reunir os fundos para a modernização e o desenvolvimento do país (Cravo, 2011: 216).

As comunidades ganham mais utilidade para Portugal, se pensarmos na perda de poder e/ou no declínio internacional do país, decorrente do fim do império, em plena Guerra Fria. A adesão será também uma estratégia de compensar essa perda ou declínio (Cravo, 2011: 221), que poderá ser entendida como uma política de prestígio.

O que tinha garantido a Portugal um estatuto semiperiférico no sistema internacional era a sua posição central em relação às colónias, uma vez que Portugal era um país periférico em relação ao centro (Santos, 1985)²⁰. A opção europeia permitia contrabalançar a perda das colónias e, simultaneamente, (re)criar as bases para um novo tipo de relacionamento entre Portugal e os PALOP: a cooperação para o desenvolvimento, embora esta opção não seja imediata no pós-descolonização.

Com o I Governo Constitucional, em 1976, dirigido por Mário Soares, que acumulava também a pasta dos NE, a política externa entra num período de definição rigorosa (Teixeira, 2003). No programa do I Governo Constitucional pode ler-se:

Ora, a descolonização efetua-se no momento preciso em que a integração europeia se acelera e nos abrange [...]. Com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa. A vocação europeia de Portugal é indelével e, o que mais é, irrecusável (Programa do I Governo Constitucional, 1976)

A integração europeia passa a ser uma opção definitiva, a partir de 1977, com a entrega do pedido de adesão às comunidades (Vasconcelos, 1993: 60). O espaço que

²⁰ O que não significava que a sociedade portuguesa perdesse o seu carácter intermédio. A perda colonial, à escala do sistema mundo, poderia sim culminar numa despromoção no sistema mundial, de semiperiferia para periferia (Santos, 1994: 58).

cabia aos PALOP pode ser entendido a partir do artigo 7º da Constituição da República Portuguesa de 1976. No parágrafo 4º afirma-se que “*Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa*”, mas a verdadeira prioridade estratégica do contexto são as comunidades europeias (Teixeira, 2003).

No modelo democrático, as áreas de interesses estratégicos para Portugal – a Europa, o Atlântico e as relações pós-coloniais – mantêm-se inalteráveis, embora o continente e o mar já não sejam contraditórios, mas sim complementares (Teixeira, 2010:55). Esta complementaridade obedece a prioridades estratégicas. Se, até 1974, Portugal se apresentava como país atlântico e colonial, hoje intervém ao lado das democracias europeias ocidentais, enquanto Estado-membro da UE (Teixeira, 2010).

2 – Introdução à cooperação portuguesa para o desenvolvimento

A política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento enquadra-se na “política externa de valores” ou na “*ideologia do serviço público internacional*” (Pureza, 2001: 7). Porém, a cooperação para o desenvolvimento, consubstanciada na relação com os PALOP, pode ser pensada de acordo com dois princípios realistas: a gestão de parcerias para evitar a dependência de um só parceiro; e o combate à exclusão dos centros de decisão internacional (Cravo, 2011: 215).

Quanto ao primeiro princípio, o investimento simultâneo na Europa, EUA/OTAN e Lusofonia/PALOP ajuda a superar a vulnerabilidade resultante da dependência de um só aliado. O vetor Lusofonia/PALOP tem funcionado como mecanismo de compensação daquilo que vão sendo as prioridades europeias e transatlânticas, o qual

ganha maior peso sempre que se agudizam as crises nestes dois vetores centrais (Teixeira, 2010). Por outro lado, permite a Portugal a afirmação de uma identidade própria, face à Europa²¹ (Vasconcelos, 1993: 77; Magalhães, 2005: 3; Mesquita, 2005: 3).

Quanto ao segundo princípio, a participação nos centros de decisão internacional (OCDE/CAD) – quanto à gestão de questões multilaterais (APD, Desenvolvimento, Segurança) – garante a Portugal a presença junto dos Estados centrais, e contribui para a influência internacional de um país que, caso contrário, teria dificuldade em fazer-se ouvir, face aos chamados elementos tradicionais de poder que não possui (a dimensão do PIB, grandeza da sua estrutura militar, economia diversificada) (Cravinho, 2010: 28).

Numa visão distante da moral kantiana, e mais próxima do dualismo aparente, o Embaixador Luís Sampaio²² (2005: 119) diz o seguinte acerca dos princípios orientadores da cooperação portuguesa:

Em primeiro lugar está o interesse estratégico de Portugal. Não devemos pensar que fazemos cooperação para o desenvolvimento exclusivamente preocupados com o bem-estar das populações dos nossos interlocutores. Fazemo-lo exatamente pelas razões que eu evoquei no início da minha intervenção, porque a cooperação para o desenvolvimento é um instrumento da nossa política externa e é, portanto, um poderoso instrumento de afirmação de Portugal no mundo.

²¹ Veja-se o papel desempenhado por Portugal nas cimeiras UE-África (2000 e 2007) e UE-Brasil em 2007 (Cravo, 2011).

²² Este discurso foi proferido no ciclo de conferências-debate, submetido ao tema, visões da política externa portuguesa, organizado pela Sociedade de Geografia de Lisboa, em colaboração com o Instituto Diplomático do MNE.

Trata-se de uma visão realista da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa. Segundo Sampaio, existe uma hierarquia de objetivos, em que os interesses estratégicos nacionais reinam, e só depois surgem as questões de desenvolvimento. Na perspetiva deste autor, a concertação destes objetivos não é contraditória, quando considerada em termos dos resultados atingidos. Contudo, existe uma instrumentalização da cooperação em prol dos interesses nacionais, o que não é eticamente aceitável.

A cooperação para o desenvolvimento será conduzida pelo poder político português enquanto dimensão da política externa portuguesa, sustentada pela visão geopolítica que o “*lugar de afirmação de Portugal no mundo é o espaço da língua e da cultura portuguesa*” (Sampaio, 2005: 117). Nesse sentido, os PALOP, e também Timor-Leste, constituirão o contexto primário da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, e será a partir do ex-espaço colonial que Portugal desenvolverá a política de cooperação para o desenvolvimento.

2.1 – A reedificação da relação entre Portugal e os PALOP, na década de 1980

Nos primeiros anos logo após Abril de 1974, as relações entre Portugal e os PALOP sofreram uma espécie de interregno, pelo que aquele demorou algum tempo a libertar-se dos despojos coloniais e a redefinir o seu papel nas suas ex-colónias africanas (Cravo, 2011: 216).

A perda de influência e de visibilidade política, económica e cultural por parte de Portugal, durante este período, deveu-se ao processo de descolonização que comportou uma guerra violenta de treze anos, bem como ao quadro político interno

que dificultou uma transferência de poder ordeira (Monteiro, 2001: 157-158; Cravo, 2011). Esta quebra nas relações também surgiu associada à nova prioridade de política externa – as comunidades europeias –, que surgiu no pós-revolução.

A política de cooperação portuguesa e a relação com os PALOP constituiu assim uma opção secundária nos primeiros tempos democráticos. Contudo, estando concluída a adesão às comunidades europeias, e estabilizada a democracia em Portugal, o poder político português voltara a querer reforçar os pressupostos de uma relação especial com África, na década de 1980 (Caires, 2010) e, como refere Cravo:

After years of indecision and discomfort, Portugal has ‘put history to good use’ to rebuild broken relations and recover neglected ones. In this context, the Portuguese-Speaking African Countries – Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique and São Tomé e Príncipe - receive special attention (2011: 216).

No programa do VIII Governo Constitucional (1981-1983), constatava-se que Portugal passava por uma fase de boas relações com os PALOP, tencionando aprofundá-las. As alusões à cooperação eram inexistentes, e os complexos em torno do passado colonial pareciam ainda pesar nas relações, pelo que era necessário sublinhar que estas se estreitariam com base na igualdade.

As relações com Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde atravessam um ponto alto de compreensão, relacionamento mútuo e inclusivamente de desenvolvimento de ações comuns, que o Governo se propõe manter e ainda, sempre que possível melhorar. Portugal manterá e aprofundará essas ligações na base de uma relação Estado a Estado, sem ingerências nos assuntos internos de qualquer das partes (Programa do Governo, 1981).

No programa do IX Governo Constitucional (1983-1985), os PALOP são reconhecidos como uma prioridade da política externa, apostando-se assim no

“incremento das relações com os países africanos de expressão oficial portuguesa e com o Brasil”, partindo-se de um conjunto de elementos determinantes para que “Portugal seja considerado como factor de reconhecida e privilegiada importância no desenvolvimento daqueles países.”

O programa do X Governo Constitucional (1985-1987) declara:

Conduzida com pragmatismo e fiel aos princípios consignados na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Ata de Helsínquia, a política externa terá presente a situação política internacional e obedecerá em permanência as seguintes prioridades: [...] o reforço dos laços históricos, políticos, económicos, culturais e alargamento da cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa.

Neste programa, encontramos pela primeira vez referências a uma política de cooperação como instrumento privilegiado para o aprofundamento das relações entre Portugal e os PALOP (Sangreman, 2009: 39). A tónica é colocada nas áreas do ensino, saúde, língua e cooperação económica e empresarial (Programa do X Governo, 1985). No programa governativo seguinte (1987-1991), mantém-se a incidência sobre a cooperação.

O “discurso ocidental”, de *“papel ativo na promoção da paz, da segurança, dos valores das democracias ocidentais e dos princípios consignados na Declaração Universal os Direitos do Homem”* (Programa do XI Governo, 1987), começa a fazer parte da construção identitária do país, tornando-se um lugar-comum no discurso político português. Em suma, segundo Teresa Cravo (2011: 234),

As had happened with other European metropolises, the imperial impetus for engaging with Africa was transformed into a discourse of responsibility and duty to help stabilize and develop the new sovereign states – a sentiment shared by both the general population and the elite,

thus constituting an effective ideological foundation for mobilizing the necessary resources when the time came to delineate a coherent policy.

O fim da Guerra fria iria também permitir a Portugal uma reaproximação às suas ex-colónias, nomeadamente, Angola e Moçambique, onde Portugal procura assumir um papel de relevo na condução dos processos de paz. A regularização das relações neste período terá um carácter marcadamente económico. Entretanto, é só no final da década de 1980 que se começa a desenhar uma política de cooperação, pois as atividades até aí desenvolvidas careciam de uma base de sustentação político-institucional, e a contribuição portuguesa em APD era diminuta (Monteiro, 2001: 160; Mesquita, 2005).

Um indicador demonstrativo dessa aproximação marcadamente económica consiste no valor das trocas comerciais entre Portugal e os PALOP. Registou-se um valor de 15 999 milhares de contos, em 1980, e de 74 553 milhares de contos, em 1989²³ (Torres, 1991: 23). Esta particularidade, que marca o início do relacionamento entre Portugal e os PALOP, estender-se-á às relações de cooperação para o desenvolvimento, aquando da sua institucionalização oficial.

2.2 – Do luso-tropicalismo ao quadro da lusofonia africana

A regularização das relações entre Portugal e os PALOP, embora assumisse um carácter marcadamente económico, foi construída e sustentada a partir do renovado discurso da vocação ontológica dos portugueses – enquanto povo apto a lidar com o outro –, e conceptualizada na expressão luso-tropicalismo²⁴. Esta pode definir-se, segundo Caires (2010), como a especial capacidade que o povo português manifesta

²³ No decorrer deste período, iniciam-se os ajustamentos estruturais dirigidos pelas instituições de Bretton Woods, FMI e BM, nos PALOP (Pereira, 2004 39).

²⁴ O sociólogo brasileiro Gilberto de Mello Freire foi o autor e promotor desta teoria.

para se relacionar com outros povos, sobretudo, os das regiões tropicais, com uma particular apetência pela miscigenação, e servindo de ponte entre regiões e culturas diferentes.

O luso-tropicalismo foi reforçado pelo Estado Novo, para legitimar o sistema colonial e, embora ultrapassado pelas mudanças políticas, este discurso ainda exerce influência na ação política atual (Santos, 2005: 21). Sob a forma de neo-lusotropicalismo, o discurso colonial foi adaptado ao presente, como se a narrativa luso-tropicalista procurasse disseminar pelo mundo a grandeza cultural portuguesa (Almeida, 2008: 10).

As palavras de Jorge Sampaio (1996), então Presidente da República portuguesa, no momento da criação da CPLP, são exemplificativas de neo-lusotropicalismo: “*a constituição da CPLP representa um passo fundamental de um avanço num projeto que, para Portugal, atualiza, em termos modernos e prospetivos, a nossa vocação histórica e cultural*” (apud Santos, 2005: 21).

Estes discursos fomentaram críticas à CPLP (Almeida, 2008), as quais denunciaram a presença de neo-lusotropicalismo, pois estes tipos de organizações definem-se formalmente mediante solidariedades horizontais, embora apelem a solidariedades verticais (Moreira, 2000: 5). Conquanto sejam organizações formalmente assentes em objetivos solidários e princípios igualitários, decorrem de uma hierarquia que se traduz numa relação de poder.

Contudo, Santos (2010) relembra que, no âmbito da CPLP²⁵ – assente nas antigas estruturas coloniais –, os países africanos detêm grande poder negocial. Este facto decorre de as guerras coloniais terem inicialmente impossibilitado Portugal de controlar os processos de desenvolvimento no pós-independência, e do fraco desenvolvimento desta ex-potência colonizadora (*ibid.*) Nesse sentido, se existiu ou existe algum neocolonialismo na relação de Portugal com os PALOP, ele é condicionado pelas insuficiências desta nação, e só se manifestará, eventualmente, nos pequenos países de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. Moçambique e Angola são *excessivamente grandes* para que Portugal consiga promover tal relacionamento, embora isso não implique que ele já não o tenha tentado, ou não continue a fazê-lo (Santos 2006: 230).

O facto de os PALOP encararem esta relação com algum pragmatismo explica que Moçambique seja membro de pleno direito da Commonwealth, e observador da Francofonia, e Cabo-Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe sejam membros de pleno direito da Francofonia (Santos, 2010), facilitando a todos os PALOP o acesso à UE.

A política de cooperação de Portugal emergiu apegada ao passado²⁶, embora nem sempre se inspire na mitologia colonial portuguesa. A este respeito, Singens (2005: 84) refere que “*a missão de civilizar indígenas no passado é hoje substituída pela missão de terminar com o subdesenvolvimento do sul*”.

Segundo Morbey, a Lusofonia é

²⁵ Na mesma natureza organizacional inscrevem-se a Francofonia, cuja ex-potência colonizadora foi França, e a Commonwealth, cuja ex-potência colonizadora foi o Reino Unido.

²⁶ Como a maioria dos membros do CAD que possuem um passado colonial.

um espaço que radica no fenómeno colonial e que assenta no uso da língua do ex-colonizador como cimento aglutinador das antigas colónias. Procura decantar-se a história de episódios de força e opressão, transformar em amigos anteriores inimigos, substituir a violência pretérita pelo diálogo, suprir a antiga exploração pela moderna cooperação (2008:10)

A designada “expansão da língua portuguesa”, enquanto vetor da política de cooperação de Portugal, tem-se constituído como um objetivo de política externa, de aumento da zona de influência, o qual se consagra como fundamental nos planos de representação do Estado português para adquirir peso internacional, e daí retirar vantagens económicas (Pereira, 2005: 9).

Os PALOP são um espaço estratégico para a consolidação e expansão da língua portuguesa. Contudo, trata-se de transformar uma língua estrangeira, imposta durante décadas, numa língua oficial que opere em todas as esferas de atividade em que os cidadãos se possam expressar livremente (*ibid.*). O português é a língua oficial destes países, contudo, o seu uso restringe-se a uma minoria da população, composta sobretudo pelas elites urbanas. A realidade linguística da maioria das populações²⁷ dos PALOP é marcada por uma grande diversidade, à exceção de Cabo Verde.

No âmbito dos programas de ajuda, a cooperação portuguesa deve ponderar esta realidade, pois uma política desfasada da realidade poderá contribuir para o exacerbamento das desigualdades sociais. Há o risco de que a língua portuguesa, outrora elemento de integração forçada, a partir do qual se distinguiu os indígenas dos assimilados, volte a atuar como elemento fomentador de desigualdades (Singens, 2005: 88).

²⁷ Ver, em maior detalhe, Singens (2005: 85-88).

3 - O ingresso institucional de Portugal na cooperação: da CEE ao CAD

Com a adesão à CEE, Portugal ingressa o sistema de cooperação mediante as instituições comunitárias. Torna-se membro ativo de vários organismos internacionais vocacionados para a ajuda ao desenvolvimento, na década de 1980, tais como BIRD, FAD, BAD e AID.

O momento marcante acontece em 1991, quando Portugal regressa ao CAD²⁸ (Afonso, 1995: 53; Monteiro, 2001: 159), e passa a ser membro do *restrito clube dos doadores*, o que significava o reconhecimento internacional do papel deste país nas relações com os PALOP (Monteiro, 2001: 159). Quando o CAD (1997) primeiramente examinou a cooperação portuguesa subscreveu a anterior afirmação, como se segue:

Portugal was a Member of the Development Assistance Committee (DAC) at its origin in 1961, when it had extensive programmes of assistance for its then colonies, but left the Committee in 1974. It rejoined in 1991, at a point when it was beginning to assist the important new nation-building processes in the PALOPs, involving peace building, democratisation and economic reform.

Em princípio, isso significava que Portugal cumprira os critérios de adesão ao CAD: programa de ajuda apreciável, políticas e instituições adequadas para a gerir, qualidade de informação estatística sobre os esforços de APD, e capacidade para adotar as recomendações (CAD, 2012).

A evolução favorável da economia portuguesa constitui, para Monteiro (2001: 159), um fator favorável à readmissão de Portugal no CAD. Esta questão é apontada por

²⁸ Em 1974, Portugal abandonará o CAD por razões inerentes à descolonização. Nessa altura, Portugal era considerado pela OCDE um PED.

Mesquita (2005: 2) como uma característica que irá marcar o perfil de Portugal – a sua rápida transformação de recetor para doador de ajuda. Mesquita (2005) não esclarece como é que este reingresso molda a cooperação portuguesa, mas no período em torno da adesão de Portugal ao CAD, entre 1989 e 1992, existe um aumento significativo da ajuda por ele prestada, de 112,81M\$ para 301,95M\$. No ano de 1992, a percentagem de PNB que Portugal afetou à APD foi de 0,36%, quando a média verificada no CAD foi de 0,33% (Monteiro, 2001: 163-164). Contudo, essa média percentual nos primeiros anos correspondeu a atos pontuais, e não a uma prática ou a uma tendência que se viesse a estabelecer na dinâmica da ajuda portuguesa.

Com efeito, esta evolução pouco defensável, em que ocorre um declínio dos valores iniciais da ajuda portuguesa, sugere, na nossa perspetiva, que Portugal aderiu a uma estratégia de sedução do CAD – aquando do seu reingresso no Comité – mediante a contabilização sistemática de operações de reescalonamento da dívida²⁹ enquanto APD.

Ao tornar-se membro das Comunidades e do CAD, Portugal passa a ter formalmente estatuto internacional para poder participar no sistema de cooperação, embora exista uma *décalage* entre o que possui e o que almeja. A importância dos PALOP face a este cenário redobra o seu potencial estratégico, pois as relações de cooperação estabelecidas no ex-espço colonial estão, desde logo, facilitadas, por se tratar de um “espaço natural” onde Portugal sofre menor concorrência por parte de outros

²⁹ Em 1991, o valor de reescalonamento da dívida representava 1/3 da APD portuguesa; em 1992, cerca de 64%; e em 1993, cerca de 60% (CAD *apud* Monteiro, 2001: 165).

doadores, e em que, devido ao passado colonial comum, existe um conjunto de características, como a língua ou a cultura, que promovem essa cooperação.

4 - A evolução institucional da cooperação portuguesa

Quando o Estado português, em 1979, começou a desenhar a sua política de cooperação, mediante a criação da Direção Geral para a Cooperação (DGC) – sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) –, e da Instituição para a Cooperação Económica (ICE) – sob a dupla tutela do MNE e Ministério das Finanças e do Plano – existiam já um conjunto de iniciativas de cooperação de pequena escala, que, embora diminutas, iriam marcar a cooperação portuguesa até à atualidade³⁰.

Essas iniciativas de pequena escala consistiam sobretudo em atividades promovidas por funcionários públicos – que, tendo acesso aos recursos do Estado, realizavam atividades de cooperação, na convicção de que estariam a contribuir para o interesse geral de Portugal e dos PALOP –, e na gestão corporativa da atribuição de subsídios a empresas portuguesas, para investirem nas antigas colónias³¹ (Cravinho, 2004).

O ICE tratava de assuntos económicos e técnicos relativos à distribuição de subsídios de incentivo às empresas portuguesas para o investimento em África. O termo cooperação é aqui utilizado num sentido mais lato, sem uma ligação necessária à APD, uma vez que, nesta altura, Portugal ainda não era membro do CAD (Cravinho, 2004: 53). A DGC acolhia assuntos culturais e sociais:

³⁰Ver, em maior detalhe, Cravinho (2002; 2004).

³¹ A Comissão de Coordenação das Negociações, no domínio económico e financeiro, com os PALOP foi uma das instituições criadas para esse fim.

Atividades potencialmente geradoras de rendimento (seja na forma de um negócio imediato ou seja na forma de um investimento a prazo) pertenciam ao ICE, enquanto que as atividades sem algum horizonte de rentabilidade financeira estariam na esfera da DGC³².”(Cravinho, 2004:54).

Em 1991, cria-se o Fundo para a Cooperação Económica³³ (FCE) pelo Decreto-Lei 162/91 que funcionaria juntamente com o ICE, sob a dupla tutela do MNE e do MF. Tratou-se de um instrumento para apoiar os empresários portugueses que pretendiam desenvolver negócios nos PALOP, criando-lhes condições mais favoráveis no mercado (Cravinho, 2004: 8).

O FCE vem acentuar uma promiscuidade relacional entre internacionalização da economia e política de cooperação. Como refere Cravinho (2004: 8), “ *o FCE prolonga e acentua a confusão entre internacionalização empresarial e desenvolvimento. Na prática, as atividades empresariais passaram a ser consideradas atividades de cooperação*³⁴.”

A expressão “*confusão*” parece conferir uma intenção aleatória a esta política, ou seja, defender que a utilização da cooperação para o desenvolvimento com propósitos económicos não foi premeditada. Contudo, de acordo com o decreto-lei 162/91 do FCE, concluímos que essa confusão não é fortuita:

A política de cooperação é, reconhecidamente, uma das mais importantes vertentes da política externa portuguesa, visando, através do desenvolvimento de ações concretas dentro das linhas gerais definidas, aproximar ainda mais os Estados com quem mantemos, por razões, históricas, culturais e afetivas, ligações muito estreitas. Por outro lado, ela constitui simultaneamente um meio para possibilitar a expansão das zonas de atuação dos nossos agentes económicos, procurando sempre que

³² Tradução nossa, texto original em castelhano.

³³ Este fundo existiu até 1999.

³⁴ Tradução nossa, texto original em castelhano.

a prossecução dessa política permita a criação de vantagens paralelas para todas as entidades envolvidas incluindo as dos países beneficiários.

Neste excerto, constatamos que a linguagem poética caracteriza a atuação de Portugal, bem como a naturalização da instrumentalização da cooperação portuguesa, e ainda que o objetivo final do FCE consiste na criação de “vantagens paralelas”.

A vantagem que qualquer interveniente na política de cooperação para o desenvolvimento daí retira consiste no Desenvolvimento, pois esse é o objetivo primário e principal daquela. Quando apenas se buscam vantagens financeiras e monetárias, está-se perante diplomacia económica.

A criação do FCE anulou o ICE, pois além de funcionar juntamente com este, ele facultava um instrumento parabancário específico para satisfazer as necessidades sentidas pelos empresários. Simultaneamente, Portugal integrou o CAD, o que levou à necessidade de reunir a cooperação numa só instituição, o MNE (Cravinho, 2004: 56).

Todo este processo resultou na fusão da DGC e do ICE, com a criação do Instituto para a Cooperação Portuguesa (ICP), sob a tutela exclusiva do MNE (Decreto-lei 48/94); pretendia-se contrariar a dispersão interministerial que caracterizava a cooperação portuguesa, tornando o ICP “*único interlocutor institucional do Estado português no âmbito da planificação, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação*” (Decreto-Lei 60/94: 864).

Apesar deste esforço formal, a cooperação permanecia pouco profissional, sem objetivos e orientações estratégicas, e o ICP continuava a não possuir um orçamento único para a cooperação portuguesa.

O exame do CAD, em 1997 – a par de uma nova liderança política, do Secretário de Estado da Cooperação – forneceu dois impulsos fundamentais para o desenvolvimento de um anseio de maior clarificação e coerência na cooperação portuguesa (Cravinho, 2002). Com efeito, revelou resultados esclarecedores sobre a falta de visão estratégica e inadequação do modelo vigente da cooperação portuguesa (Cravinho, 2004: 57) – os quais foram divulgados, nomeadamente, à opinião pública, pouco conhecedora desta política (Cravinho, 2004: 58). Este facto revelou-se de grande importância, pois a permanência no CAD e a imagem internacional são questões muito valorizadas pelo poder político português, sendo neste contexto que Luís Amado assumiu as funções de Secretário Estado da cooperação, animado pela vontade de corrigir os problemas fundamentais do setor (*ibid.*).

4.1 - O primeiro documento estratégico: a Cooperação portuguesa no limiar do século XXI

A Cooperação portuguesa no limiar do século XXI, documento aprovado em 1999, pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.43/99, é demonstrativo dessa mudança. Este documento parece encerrar um período que Cravinho apelida de “*período amador da cooperação portuguesa*”³⁵, abrindo caminho para uma nova fase (2002:3).

³⁵ Ver, em detalhe, Cravinho (2002; 2004).

No preâmbulo da resolução nr.43/99, é manifesta a vontade política de dotar a cooperação de um renovado sentido estratégico, pois ele reconhece que as “*relações seculares* [são um] *elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do País*” (1999: 2636). Por outro lado, admite que o esforço em matéria de cooperação, até então, fora ofuscado por outras prioridades. Contudo, afirma que Portugal estaria apto a restabelecer as chamadas *relações seculares*, dotando-as de um novo sentido estratégico.

No preâmbulo, é também possível denotar traços de neo-lusotropicalismo. A linguagem romântica, empregue para adjetivar as relações coloniais, pode consubstanciar-se num elemento definidor do perfil cooperante de Portugal. Este discurso também se prende com a sua necessidade interna e externa de se reconciliar com o seu passado, valorizando as relações no espaço lusófono, e na afirmação da sua componente histórico-cultural (Mesquita, 2005: 3 *apud* Barroso, 1998).

O documento identifica alguns obstáculos da cooperação portuguesa: ausência de um orçamento integrado, descoordenação entre princípios e objetivos, e a urgência de uma definição estratégica, bem como a necessidade de “*ultrapassar o ciclo de relação quase exclusiva com os países africanos de língua portuguesa, tomando cada vez mais em consideração [...] outros países e outras regiões*” (Resolução n.43/99: 2637).

A vontade manifesta de diversificar as relações de cooperação – que não as mantidas com os PALOP –, não deixa de contrastar com a ideia de dotar as relações seculares de um novo sentido estratégico, uma vez que o documento pretendia incrementar

essas relações, e não reduzir o seu peso. Afigura-se estarmos perante a incapacidade de conciliar um interesse nacional com as admoestações internacionais, nomeadamente do CAD, que aconselham Portugal a ultrapassar o ciclo colonial nas suas relações de cooperação, ou seja, a alargar o seu conjunto de recetores.

Neste quadro de mudança, cria-se um conjunto de novos instrumentos de reforço do controlo e coordenação da cooperação. O Decreto-Lei 267/98 funda o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, que será responsável pela aprovação anual do orçamento da cooperação, em simultâneo com a aprovação da proposta do orçamento de Estado (OE) (Sangreman, 2009: 43). O Conselho será também responsável pelo Programa Integrado de Cooperação, documento em que constam as atividades de cooperação a desenvolver pelos diversos agentes, e as respetivas fontes de financiamento. A este documento, surgem agregados os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), celebrados com cada um dos PALOP, por um período de três anos, e ainda os Programas Anuais de Cooperação (PAC), que sistematizam/planificam as atividades anuais de cooperação, em conformidade com os PIC (IPAD, 2011: 134).

Estipula-se um conjunto de objetivos específicos para a cooperação portuguesa: reforçar a democracia e o Estado de direito; reduzir a pobreza, promovendo o bem-estar económico-social das populações mais desfavorecidas; e desenvolver as infraestruturas necessárias ao nível da educação. Atendendo a estes objetivos, e ponderando a capacidade de resposta dos agentes portugueses e as metas de desenvolvimento internacionalmente consagradas, estabelecem-se as seguintes prioridades setoriais, com base na língua comum e nas afinidades históricas:

educação/formação, cultura e património; saúde, com a criação de infraestruturas, serviços de saúde, e formação de quadros locais; atividades produtivas e infraestruturas; sociedade e instituições; segurança e ajuda financeira.

Reconheceu-se igualmente que os compromissos assumidos em matéria de financiamento de desenvolvimento não estavam a ser cumpridos, mas Portugal comprometia-se a atingir, em 2000, a percentagem 0,36 APD/ RNB e, até 2006, 0,7 APD/RNB. Nesta linha de mudança político-institucional, surge a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), por meio do Decreto-lei n.º 327/99. Esta agência substitui o FCE, assumindo a universalidade dos seus direitos e obrigações (IPAD, 2011).

A APAD, de acordo com o seu Decreto-lei criador, pretendia:

Prosseguir no incentivo à participação do sector privado português no esforço nacional de ajuda ao desenvolvimento, através da realização conjunta de projetos que se integrem nas orientações de política de cooperação definidas pelo Governo, contribuindo, deste modo, para a estratégia de internacionalização da economia portuguesa (1999: 5462).

Este excerto esclarece-nos a respeito da persistência do objetivo de incorporar a internacionalização da economia na cooperação para o desenvolvimento, que a APAD herda dos seus antecessores, ICE e FCE (Cravinho, 2004).

A criação desta agência implicou um ajustamento no funcionamento do ICP, em que este passa a constituir o órgão central de apoio à definição, elaboração e execução da política de cooperação. Registam-se, então, alguns progressos na cooperação portuguesa, entre os quais, a programação da cooperação trienal por país, e a

sistematização das atividades propostas por cada ministério, a partir dos orçamentos integrados de cooperação. Todavia, a natureza e o funcionamento da cooperação portuguesa não suportariam facilmente uma divisão institucional (Cravinho, 2004: 18) e, tal como as suas sucessoras, esta acabará por ser reajustada.

4. 2 - O sistema de cooperação portuguesa na atualidade, do IPAD à “Visão”

Embora, desde 2001, o sistema institucional de cooperação indicasse o seu fracasso, só seria reformado em 2003, com a criação do IPAD. O Decreto-lei n.º 5/2003, criador do IPAD, concluiu que o modelo institucional de cooperação estava desajustado, e era ineficiente, pois embora o ICP e a APAD possuíssem organicamente atribuições distintas³⁶, estas, na prática, eram alvo de duplicação, gerando contradições e obstáculos que questionavam a eficácia da cooperação.

O IPAD prosseguia atribuições do MNE sob a superintendência e tutela do respetivo ministro. As atribuições do IPAD incluíam: planear, programar, acompanhar a execução e avaliação dos programas e projetos de cooperação portuguesa; financiar ou cofinanciar os projetos de cooperação; representar o Estado português em debates sobre a matéria em questão, sem prejuízo do MF, quanto às instituições financeiras internacionais.

Nos anos mais recentes (2005-2011), afigura-se que a política de cooperação sofreu um novo impulso. Nos programas dos governos constitucionais, XVII e XVIII³⁷, a vontade política de reforçar a cooperação é expressa nestes termos:

³⁶ O ICP órgão central de coordenação política da CPD e por isso mais vocacionado para a formulação de políticas, a APAD competia sobretudo o financiamento dessas políticas de cooperação.

³⁷ Os governos constitucionais, XVII e XVIII, ambos liderados pelo Primeiro-ministro, José Sócrates e com a permanência no MNE de João Gomes Cravinho, Secretário Estado dos NE e Cooperação.

Uma das prioridades na ação externa passa pelo relançamento da política de cooperação portuguesa que, nos últimos anos, viveu um período de relativa indefinição. A política de cooperação deve ser assumida como um instrumento de ação estratégica essencial para a afirmação dos nossos interesses (Programa do Governo Constitucional XVII, 2005:156)

Neste Programa de Governo, existe uma explícita deliberação política em usar a cooperação para a afirmação de interesses próprios. Essa vontade política sempre subsistiu, mas surge progressivamente liberta de “complexos coloniais”. O relançamento da política de cooperação vai procurar dar continuidade ao trabalho iniciado com a RCM n.43/99, mediante uma nova RCM n. 196/2005, que aprova *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Tal como o seu antecessor, a Visão procura infundir uma orientação estratégica à cooperação portuguesa, e sublinha a necessidade de Portugal reforçar o seu envolvimento no sistema multilateral de cooperação, indo mais longe, quando afirma que “*a missão fundamental da cooperação portuguesa converge harmoniosamente com o trabalho internacional, liderado sobretudo pelas NU, em torno dos ODM*” (2005: 2637). Mais do que reforçar as orientações políticas de 1999, a “*Visão*” vem atualizar as orientações estratégicas, de acordo com os novos compromissos internacionais: ODM, Monterrey e Declaração de Paris (Sangreman, 2009: 45). Deste modo, verifica-se uma disposição para fazer convergir aqueles que são os interesses da cooperação portuguesa com os parâmetros que regem a cooperação internacional (Palma, 2002).

Este *update* estratégico designa os ODM como barómetro da cooperação portuguesa. Nesse sentido, a “*Visão*” apela a uma maior articulação entre as políticas nacionais (bilaterais) e as multilaterais. Como tal, entre os princípios orientadores da

cooperação portuguesa, a par da prossecução dos ODM, contam-se: reforço da segurança humana, sobretudo nos Estados frágeis e em situação de pós-conflito; apoio à lusofonia; apoio ao desenvolvimento económico sustentável; envolvimento nos debates internacionais.

A ideia de fragilidade do Estado é um sinónimo eufemístico da noção de Estado falhado. O discurso político português cola-se ao conceito instrumental do norte, um conceito vocacionado para legitimar certos comportamentos da comunidade de doadores, nomeadamente, as reservas em ajudar os PED *poor performers*. Este discurso é também tributário de uma visão de superioridade do norte sobre o sul, em que aquele se arroga como modelo normal e civilizado, em detrimento de um Sul incivilizado. Além disso, é limitador, na medida em que as fragilidades institucionais do Estado podem corresponder a fortes instituições sociais (NEP, 2011: 4).

A missão identificada pela *Visão*, para a cooperação portuguesa, consiste em:

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 (2005: 7184).

Na *Visão*, PALOP e Timor Leste são considerados espaços de intervenção prioritária, mas, tal como aconteceu no documento estratégico de 1999, refere-se que será conferida uma atenção crescente a outros países com os quais Portugal tem ligações históricas, entre os quais, Marrocos, África do Sul, Senegal e Indonésia.

As prioridades setoriais apontadas para a cooperação portuguesa na “*Visão*” são conformes aos ODM, correspondendo a: boa governação, participação e democracia;

desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza; educação para o desenvolvimento.

Um aspeto novo da “*Visão*” consiste na introdução, no complexo léxico da cooperação, dos *clusters* e da abordagem *bi-multi*. Os *clusters* constituem uma intervenção estratégica financiada pelo IPAD, em torno da qual se desenvolvem projetos executados, numa mesma área geográfica (como o *cluster* da ilha de Moçambique), por diferentes instituições, mas numa abordagem integrada.

4.2.1 – A abordagem *bi-multi*

A abordagem *bi-multi* parte do pressuposto de que a lógica de diferenciação entre a cooperação bilateral e multilateral é atualmente obsoleta. Pretende criar-se uma lógica comum aos recursos despendidos por ambas as vias (RCM n.º196/2005: 7191). Entre algumas das abordagens *bi-multi* refletidas na “*Visão*” contam-se: os *trust funds* em Bancos multilaterais, mediante os quais Portugal presta cooperação técnica; ou intervenções setoriais e temáticas, acordadas no âmbito de uma coordenação multilateral. A lógica divisionista entre a APD bilateral e a multilateral seria despropositada, se ambos os canais alinhassem numa lógica comum de objetivos e funcionamento. Porém, como já referimos anteriormente, a APD bilateral é mais propensa à instrumentalização em proveito próprio do que a multilateral.

Na nossa perspetiva, o poder político português tem um interesse estratégico em continuar a favorecer a APD bilateral, em detrimento da multilateral, não só porque usufrui de liberdade total para escolher os recetores da ajuda, mas também pelo facto de a primeira ser mais eficaz em termos económicos – pois Portugal privilegia a ajuda técnica em prejuízo de outro tipo de ajudas, e assim mantém-se como país

doador a um custo mais baixo –, e ainda, porque pode sempre promover o desenvolvimento da sua economia.

A própria “*Visão*” reconhece tacitamente que existe uma divisão entre as dimensões bilateral e multilateral da ajuda:

A evolução na cooperação internacional para o desenvolvimento ao longo da última década, com particular intensidade desde a viragem do século, torna muito menos significativa a distinção tradicional entre cooperação bilateral e cooperação multilateral” (RCM n.º196/2005: 7190-7191).

Este discurso procura branquear as diferenças entre canais, que existem, na teoria e na prática. A nosso ver, esta incoerência patente decorre do desejo de se legitimarem certas escolhas de Portugal, devido ao facto de ele ser pressionado pelo CAD para aumentar os valores de ajuda multilateral.

Na nossa perspetiva, a ajuda *bi-multi* não deixa de ser uma forma de Portugal promover a sua economia. A participação portuguesa nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, mediante acordos de cooperação que deram origem a *trust funds* bilaterais, permite que as empresas portuguesas de consultadoria concorram a projetos de assistência técnica, promovidos por esses bancos, para os PED, designadamente, nos PALOP. Nesse sentido, podemos estar perante uma metodologia que possui um carácter mormente cosmético. Esta abordagem permite prosseguir multilateralmente o que eram objetivos bilaterais – manter os PALOP como principais recetores da APD portuguesa, não colocando em causa a presença de Portugal no seu ex-espaco colonial –, e promove a rentabilização e consolidação da imagem de Portugal como parceiro credível e doador de peso, não em volume, mas em eficiência e impacto (Pais, 2011).

4.2.2 – O setor privado na “Visão”: a SOFID

Portugal tem usado a cooperação para o desenvolvimento como meio de promoção da economia, ou seja, a atribuição de subsídios às empresas portuguesas, com vista à sua internacionalização (Cravinho 2002; 2004). Esta orientação estará presente na “Visão”, com a criação da SOFID³⁸, instituição financeira concebida à luz do modelo das *European Development Finance Institutions*.

A SOFID foi criada para apoiar as empresas portuguesas que pretendiam, individualmente, ou com parceiros locais, investir nos PED (RCM n.º8/2006). De acordo com o IPAD (2011: 73; 147), a SOFID veio colmatar a lacuna deixada pela extinção do FCE e da APAD, ao apoiar a internacionalização das empresas portuguesas, incentivar o investimento direto nos PED, e operacionalizar o ODM 8.

O raciocínio da conciliação entre cooperação e internacionalização das empresas sustenta-se no argumento de que “*o comércio e a iniciativa privada são fundamentais para o desenvolvimento de qualquer país, o apoio ao comércio e a atividades privadas representa um apoio para o desenvolvimento*”³⁹ (Cravinho, 2004: 53). Contudo, isto não transforma o setor privado num parceiro do desenvolvimento, uma vez que essa não é a sua missão. Além disso, o comércio ou a iniciativa privada nem sempre beneficiam o desenvolvimento dos PED. Não é difícil imaginar situações em que a IDE é pouco salutar ao desenvolvimento local: repatriamento de lucros; contratação de mão-de-obra qualificada fora do PED; atividades produtivas prejudiciais ao ambiente; transformação de produções de

³⁸ Sítio eletrónico disponível em <http://www.sofid.pt/>.

³⁹ Tradução nossa, texto original em castelhano.

subsistência em produções vocacionadas para o comércio externo; e o aproveitamento da desregulamentação para exploração da mão-de-obra.

A SOFID é responsável por apoiar projetos que sejam economicamente viáveis, socialmente equilibrados, ambientalmente amistosos e financeiramente rentáveis (SOFID, s.d.). A esse respeito, o CAD (2010: 3) refere que Portugal deve rever a sua abordagem ao modo de se envolver o setor privado no desenvolvimento, que o IPAD deve ter um assento integral na SOFID, e que se deve avaliar qual o contributo que esta última presta para o desenvolvimento e a redução da pobreza nos PED.

É essencial dissociar a cooperação de interesses contraditórios, inicialmente, desagregando a diplomacia económica da cooperação para o desenvolvimento – pois estas são políticas distintas fundadas em lógicas divergentes – e, seguidamente, não alinhando a política de cooperação com a tendência internacional de privatização e mercantilização da ajuda (NEP, 2011: 9).

O *update* estratégico de 2005, não só transporta consigo esta mácula da cooperação portuguesa, como também surge marcado pelo discurso *mainstream* do paradigma económico vigente: o *capitalismo humanista*. Enquanto, no documento de 1999, podíamos ler, “o principal objetivo, a verdadeira razão de ser da ajuda pública ao desenvolvimento, é a redução da pobreza das populações mais desfavorecidas, nos países menos desenvolvidos”(1999: 2648), na *Visão*, lemos:

Não há desenvolvimento sustentável sem iniciativa privada, a qual, de resto, não exclui — nem nunca excluiu — o papel decisivo do Estado. A APD desempenha um papel insubstituível em muitos países do mundo, e nomeadamente nos PMA, mas constitui um ponto assente que o bom funcionamento de uma economia de mercado é o objetivo mais importante para a dinamização e modernização de economias com

maiores dificuldades de integração económica internacional [...] há um papel de grande relevo para a APD na promoção de economias de mercado, e que esse papel é multifacetado (2005: 7191).

Nesta passagem, está inscrita a ideia que a APD desempenha um importante papel na criação de um ambiente favorável ao investimento. A APD não tem utilidade nenhuma, caso se destine à criação de uma economia de mercado. A ajuda deve servir para empossar as populações, pois não há desenvolvimento sustentável, enquanto existir pobreza, e essa deve ser a premissa base a comandar e impelir a APD.

De nada serve a economia de mercado, quando as indústrias nascentes não têm capacidade para concorrer no mercado internacional, não só por carecerem de robustez económica, mas também pelo facto de os seus produtos se depararem com barreiras protecionistas nos mercados do norte.

4.2.3 – Os recursos e o programa orçamental da cooperação

A *Visão* reconheceu que os recursos escasseavam, embora reafirmasse a intenção de cumprir os compromissos assumidos – 0,7 % do RNB até 2015, 0,56 % em 2010⁴⁰, e 0,33% até 2006 –, o que não aconteceu, tendo esses objetivos sido reformulados em 2009, para 0,34 % em 2010, e 0,70% até 2015.

Com o fito de reforçar o controlo político sobre a cooperação, e tornar as contas mais transparentes, a *Visão* cria o Programa Orçamental para a Cooperação (PO5), com um relatório de execução anual elaborado pelo IPAD. Trata-se de um programa transversal aos diversos ministérios, mas em que cada um conta com um orçamento

⁴⁰ Os compromissos assumidos para 2010 e 2015 foram assumidos ao nível da UE. Ver em detalhe conclusões do Conselho da União, disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st09/st09266.en05.pdf>

próprio que afeta as suas verbas. Entretanto, o PO5 sofreu diversas transformações, os Programas Indicativos passaram a identificar um envelope financeiro plurianual, e os PAC foram substituídos por um quadro indicativo de projetos, semestralmente analisado (IPAD, 2011: 135).

Em 2009, aprovaram-se três novos documentos estratégicos: Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015), Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento e Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral. Estes documentos denunciam a necessidade política de dotar toda a cooperação de um sentido estratégico que sirva aos interesses políticos nacionais.

A educação para o desenvolvimento é uma área-chave: *“Portugal knows it needs public support to make further progress in improving the development co-operation system”*(CAD, 2010: 2). Por outro lado, esta nova estratégia foi prestigante para Portugal, pois, segundo o CAD (2010:4): *Portugal’s approach to development education is likely to be of interest to other DAC members.*

A Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral decorreu de uma recomendação feita pelo CAD, em 2006: *“Portugal should prepare a multilateral strategy based on specific allocation criteria. The strategy should identify priority issues of concern to Portugal and be linked to the bilateral aid programme”*.

A célere resposta portuguesa à recomendação do CAD revela o peso político que o CAD possui para Portugal, e evidencia disponibilidade política para melhorar a performance multilateral. Como se referiu numa das últimas avaliações, pelo CAD, (2010: 4) da cooperação portuguesa:

multilateral aid is crucially important part of the portuguese ODA programme so the introduction of a multilateral strategy for portuguese aid has been a very important step. Ensuring effective implementation of multilateral strategy should be a major focus for Portugal over the coming four years.

O CAD constata a importância da adoção desta estratégia, mas relembra que o passo mais importante consiste em assegurar a sua implementação, o que evidencia uma constante pressão sobre a cooperação portuguesa.

5 - A recente política de cooperação portuguesa

Em 2008, o início da crise económico-financeira internacional atingiu severamente Portugal, que já se encontrava bastante fragilizado (Cravo, 2012: 227). Retrato dessa debilidade é a evolução do PIB *per capita* português, reduzido quase a 80% da média dos Estados-membros da UE de há dez anos atrás, embora, nesse ano, tivesse ocorrido uma ligeira recuperação para 75%. Segundo *The Economist* (2009), “*Far from catching up, Portugal has fallen further behind—unlike others in the UE*”.

Os PAE, que funcionaram como receita para os PED, nas décadas de 1980 e 1990, serão então reeditados e aplicados a Portugal. Estes programas serão a condição imposta pela Troika (Comissão Europeia, FMI e Banco Central Europeu) aos países deficitários, neste caso, Portugal, em troca dos aportes financeiros, para que ele continue a pagar os juros da sua dívida – conjuntura, que apesar todas as críticas que podem ser tecidas, não deixa de evidenciar a condição semiperiférica portuguesa.

Será nesta atmosfera política que ocorrerá a mais recente mudança político-institucional na cooperação portuguesa. Este último ajustamento testemunha que a

cooperação portuguesa é uma política que serve, sobretudo, aos interesses do Estado português, o qual a vai reajustando à medida das suas necessidades e alcances.

Após o pedido de empréstimo financeiro português, uma coligação de direita, entre PSD e CDS-PP, assumiu o XIX Governo Constitucional. De acordo com o programa do novo Governo, a reforma político-institucional assenta em dois pressupostos: redução dos custos do Estado, quer na sua estrutura organizativa, quer nos gastos sociais, “*promovendo simultaneamente uma maior eficiência operacional e uma maior eficácia governativa*” (Programa do Governo Constitucional, 2011: 13); e sobrevalorização da diplomacia económica no âmbito da política externa, em detrimento de qualquer outra abordagem.

Quanto à cooperação para o desenvolvimento, este pensamento leva a crer que aquilo que, para os mais distraídos, foi uma ilusória confusão entre internacionalização da economia e política de cooperação, é hoje uma assumida determinação política, pois toda a política externa parece subjugada à diplomacia económica.

Neste sentido, algumas das medidas previstas para o espaço da lusofonia consistem, a título de exemplo, no aperfeiçoamento das linhas de crédito e de seguros, para promover a internacionalização e competitividade das empresas portuguesas (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011:107-108).

O *Relatório de Internacionalização e Desenvolvimento* criado a partir do despacho n.º 9224/2011 do Gabinete do Primeiro-ministro constituiu a primeira materialização dos entendimentos inscritos no programa do governo. Em concreto, tratou-se de um estudo sobre articulação institucional, cujo ponto central consistia no modo de

delinear a ação de todos os organismos do Estado com vocação externa, em função da diplomacia económica (Ferreira, 2012).

O IPAD, naquele relatório, é identificado como uma identidade vocacionada para a internacionalização da economia: *“existem entidades centrais para a internacionalização da economia através da troca de bens, serviços, ativos financeiros e tarefas, que foram visitadas pelo grupo (TP, AICEP, IAPMEI, IPAD, GPEARI nessa ordem)”* (Relatório, 2011: 7).

O relatório recomenda algumas mudanças organizacionais no IPAD, no sentido de este passar a englobar organismos dentro dos ministérios, que se dedicassem à cooperação com os respetivos responsáveis, embora todo este processo esteja inteiramente subjugado à diplomacia económica. Por outras palavras, a intenção geral passa a consistir no *“apoio ao desenvolvimento, nomeadamente à cooperação com países de língua portuguesa, e com objetivo de dar oportunidades a empresas nacionais noutros mercados* (2011: 9).

Em Janeiro de 2012, publica-se o Decreto-lei 21/2012, que funde o IPAD e o Instituto Camões (IC). Esta última era a instituição responsável por *“propor e executar a política de divulgação e de ensino da língua e cultura portuguesas no estrangeiro e promover o português como língua de comunicação internacional”* (Instituto Camões, 2012)⁴¹. Deste modo, cria-se o Instituto da Cooperação e da Língua, *“tendo em vista potenciar a capacidade de intervenção no desenvolvimento da política de cooperação internacional e de promoção externa da língua e da cultura portuguesas.”* (Decreto-lei 21/2012: 506).

⁴¹ Mais informação disponível em, <<http://www.instituto-camoes.pt/apresentacao-ic/missao-do-instituto-camoes/missao-do-instituto-camoes>>.

Esta fusão é oficialmente justificada a partir do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central, tendo em vista o cumprimento dos objetivos de redução da despesa pública, a que Portugal está vinculado pelo plano de resgate financeiro que assinou com a Troika (Decreto-lei 21/2012)⁴².

O programa do governo contemplava uma reformulação e projeção do IPAD. As diretrizes do *Relatório de Internacionalização e Desenvolvimento* visavam uma reformulação que, à partida, servisse os interesses da economia portuguesa. A fusão com o IC foi a solução que o novo governo encontrou para o IPAD.

O objetivo da cooperação consiste no *Desenvolvimento dos Povos*, e estes, à partida, não parecem mais favorecidos com essa fusão. Há aqui um pressuposto errado que deslegitima esta decisão política. Os ganhos na política de cooperação ocorrem ao nível dos valores e dos princípios da justiça social e da equidade. É de dignidade humana que se trata, pelo que não existe nesta área espaço para exceções, segundo a ética Kantiana.

Esta fusão serviu, na perspetiva do poder português, as necessidades e os interesses do país, e a racionalização de gastos. A fusão, de acordo com a doutrina do XIX Governo Constitucional, constituiu uma forma de racionalização de recursos. Oficialmente, corta-se nas estruturas, para se reforçar o conteúdo. Contudo, a realidade tem provado que, afinal, a cooperação consiste num desembolso re-equacionável, à medida das necessidades e dos interesses do entendimento do poder político. As incisões em áreas críticas da cooperação já aconteceram, nomeadamente, no cofinanciamento aos projetos das ONGD, com cortes que rondam os 57%,

⁴² O Decreto-lei não menciona concretamente o compromisso internacional, refere apenas o cumprimento de redução de despesa pública a que o país está vinculado.

suspensão da linha de projetos de educação para o desenvolvimento, em 2011, e uma redução de 66% relativamente à média dos anos anteriores, em 2012 (Plataforma das ONGD, 2012:1).

Ennes Ferreira (2012), numa avaliação do novo Instituto Camões, diz tratar-se de uma “*conversa de mudos*”, revelando-se perplexo pela forma como se está a conduzir este processo político, uma vez que IPAD e o IC estão em gestão corrente, pois a reestruturação tem reduzido a execução das ações da cooperação (Plataforma das ONGD, 2012:1).

O fim do IPAD configura um retrocesso político-institucional da cooperação portuguesa; a “*Visão*” não foi revogada, mas a cooperação trilha um caminho que se afasta das coordenadas deste documento. É interessante a ressalva incluída na lei orgânica do IC: “*a condução da política de cooperação para o desenvolvimento continuará a dar prioridade ao cumprimento dos objetivos do milénio, especialmente nos países de língua oficial portuguesa, bem como à melhoria das condições de vida das suas populações*” (Decreto-lei 21/2012: 506).

O conteúdo desta afirmação é retórico, pois não se compreende uma política de cooperação que afirma dar prioridade aos ODM, esquartejando depois os projetos das ONGD, e deixa a política de cooperação em gestão corrente. Os *sites* do IPAD e do IC continuam a funcionar, não existindo ainda um sítio eletrónico para o novo instituto; todos os antigos PIC findaram, e ainda não se assinaram novos⁴³, o que

⁴³ PIC disponíveis em
<<http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/ProgramaIndicativoCooperacao/Paginas/default.aspx>>.

significa que a cooperação portuguesa está sem linhas de orientações programadas, e que:

A estratégia de desenvolvimento definida pelos Governos dos países beneficiários [carece de] articulação com as orientações definidas pelo conjunto dos doadores, pelo Banco Mundial e pela União Europeia [, de] uma dotação indicativa global a afetar para o triénio, e [d]o respetivo envelope financeiro para os domínios de intervenção definidos em função das prioridades identificadas (IPAD, 2005: 115).

O facto de serem os PIC a fazer todo esse enquadramento denuncia a incapacidade do poder político para acompanhar as dinâmicas que emanam do sistema internacional – *ownership, partnership e empowerment* – ou, por outro lado, revela quão retórico e/ou dispensável este discurso é, sempre que os interesses do doador são ameaçados.

6 – A política externa e a cooperação portuguesa, em conclusão

O modelo de integração democrático foi o escolhido por Portugal, em Abril de 1974, (Teixeira, 2010), visando a grande prioridade externa: as comunidades europeias. Esta escolha permite a Portugal compensar o vazio deixado pela perda colonial em plena Guerra Fria – garantindo-lhe um lugar semiperiférico, e aproximando-o do centro do sistema –, e partir desta posição para reconstruir a sua relação com os PALOP, via cooperação para o desenvolvimento.

Contudo, na nossa opinião, ao analisar-se o conteúdo da APD portuguesa, aquando da integração no CAD, constata-se que os esforços financeiros envidados por Portugal são ambíguos, mais movidos pelo anseio de participar no Comité, do que pelo desejo de contribuir para o desenvolvimento dos PALOP. Este fraco empenho

político revelou-se na instrumentalização constante sofrida pelo desenvolvimento político-institucional da cooperação portuguesa para o desenvolvimento.

Porém, Portugal esforça-se por alinhar nas políticas de desenvolvimento internacionais. Os relatórios do CAD são prova disso. O relatório do Comité, em 1997, realça o desempenho de Portugal na dinamização da economia de mercado, e o seu apoio aos programas do FMI e do BM, nos PALOP:

Portugal places high priority on economic policy reform to provide the macroeconomic stability and policy environment conducive to savings, investment and enterprise development. It supports the work of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank to this end (CAD, 1997).

Os dois documentos estratégicos, de 1999 e 2005, além de procurarem conferir às diversas atividades de cooperação portuguesa uma maior utilidade política, pretendem conciliá-la com as políticas de desenvolvimentos internacionais. No entanto, a *Visão* vai mais longe e aprofunda todas estas dinâmicas, sendo, simultaneamente, mais prudente e ambiciosa nos argumentos do que a antecessora. Reconhece que umas das principais limitações da cooperação portuguesa é a escassez de recursos, mas acredita que, *a priori*, face às necessidades dos parceiros da cooperação, os recursos serão sempre escassos. Além disso, não cai em argumentos que incompatibilizam o aumento da ajuda com a melhoria da sua eficácia. A “Visão” reconhece as limitações, procurando transformá-las em vantagens:

Para um país de dimensão média e recursos limitados, o desafio essencial que se coloca é o de saber, com eficiência e profissionalismo, aplicar os instrumentos de que dispõe de forma a maximizar a qualidade da sua intervenção nos teatros de discussão e decisão que se identificam como mais importantes (RCM n.º196/2005: 7181)

A abordagem *bi-multi*, os *clusters* e a participação ativa nos *fora* multilaterais são estratégias que procuram maximizar a participação e a ajuda portuguesa, sem, no entanto, incorrer num custo superior àquele que as autoridades de Portugal podem comportar. fim

No atual momento político, estamos perante um retrocesso político-institucional da cooperação portuguesa. Primeiramente, devido ao fim do IPAD, e à fusão da cooperação com a língua, que mescla duas áreas de trabalho e de intervenção diferentes. Estamos perante uma desarticulação e desorganização deliberadas da cooperação portuguesa, as quais constituem um desapego por este compromisso – e pelos valores que lhe são inerentes –, comprovado pelos cortes já efetuados.

A política de cooperação parece hoje totalmente submissa aos ditames económicos, o que pode entender-se de duas formas: só é cooperação o que gerar benefícios económicos para Portugal, a curto prazo ou, então, o que não tiver quaisquer custos.

III Capítulo – O Perfil doador português

Neste capítulo, faremos uma análise, a vários níveis, dos fluxos da APD portuguesa. O objetivo geral consiste em averiguar as dinâmicas de funcionamento que a APD assume, numa trajetória de alinhamento com as práticas e consensos internacionais. Pretendemos, no fim deste capítulo, ter reunido um conjunto de conclusões que nos permitam traçar o perfil doador português, partindo, *a priori*, de uma característica dominante, a preferência geográfica pelos PALOP.

1 - O entendimento oficial português sobre o conceito de APD

Portugal, enquanto membro do CAD, terá um entendimento oficial sobre a ajuda, análogo ao do Comité. Como verificamos previamente, o conceito do CAD é vago e elástico, o que foi permitindo aos doadores alargarem o seu entendimento sobre APD, de acordo com os seus interesses e necessidades.

Quadro 2 – Conceitos oficiais de APD: CAD e IPAD

Conceito de APD, CAD	Conceito de APD, IPAD
Fluxos de financiamento oficial administrados para a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos PED é o principal objectivo, sendo por característica concessões com um elemento de bonificação de pelo menos 25% (usando uma taxa fixa de 10% de desconto). Por convenção, os fluxos ODA compreendem contribuições de agências governamentais, a todos os níveis, para os PED (APD bilateral) e instituições multilaterais. A APD compreende doações de doadores bilaterais e instituições multilaterais. Empréstimos por agências de crédito à exportação - com o propósito único de ajuda à exportação, estão excluídos.	Conjunto dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento e a instituições multilaterais vindos de organismos públicos, incluindo o Estado e as autoridades locais, ou das suas agências executoras, e cuja operação responda aos seguintes critérios: a) ter por objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos PED; b) ter um carácter concessional e compreender um elemento de dívida de pelo menos 25%.

Fontes: CAD, 2003; IPAD, s.d.

A proximidade dos conceitos de APD, do CAD e do IPAD está expressa no Quadro 2. Ambos ressaltam que um fluxo de APD deve advir de um organismo público, ter como objetivo central o desenvolvimento económico e bem-estar dos PED, e um carácter concessional, no mínimo, de 25%. Há, no entanto, um critério no conceito

de CAD, apesar de vago quanto à sua definição, ao qual o IPAD não faz qualquer referência: os empréstimos por agências de crédito à exportação estão excluídos como APD.

As práticas que envolvem a promoção da economia – quer sejam empréstimos de agência de crédito para apoio à exportação, quer seja a concessão de subsídios a empresas – foram inteiramente excluídas da definição de APD portuguesa, conquanto façam parte daquilo que o poder político português contabiliza como ajuda, questão que verificamos na análise que fizemos da evolução político institucional da cooperação portuguesa.

O Guia da APD, um documento elaborado pelo IPAD (s.d.a: 8), apresenta um esquema de funcionamento da APD. Este guia ilustra a visão oficial do funcionamento da APD. Krupenski (2004: 69), num trabalho que procura revelar a perspetiva das ONGDs portuguesas sobre a cooperação nacional, propõe também um esquema de funcionamento da APD.

Imagem 1 – Esquema de funcionamento da APD, IPAD

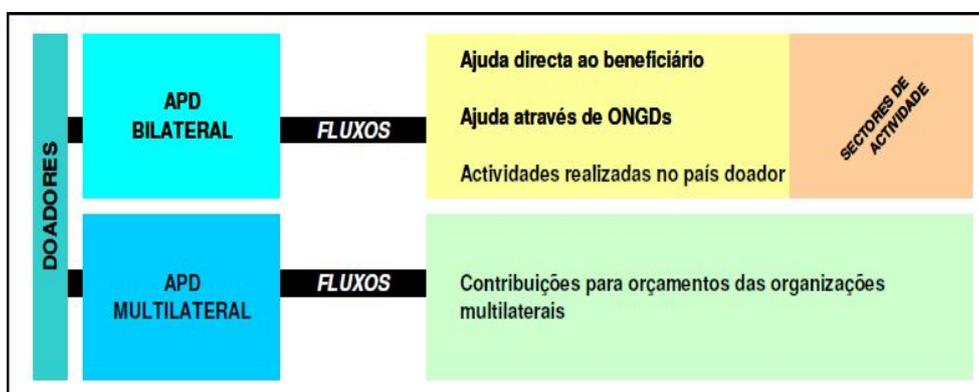
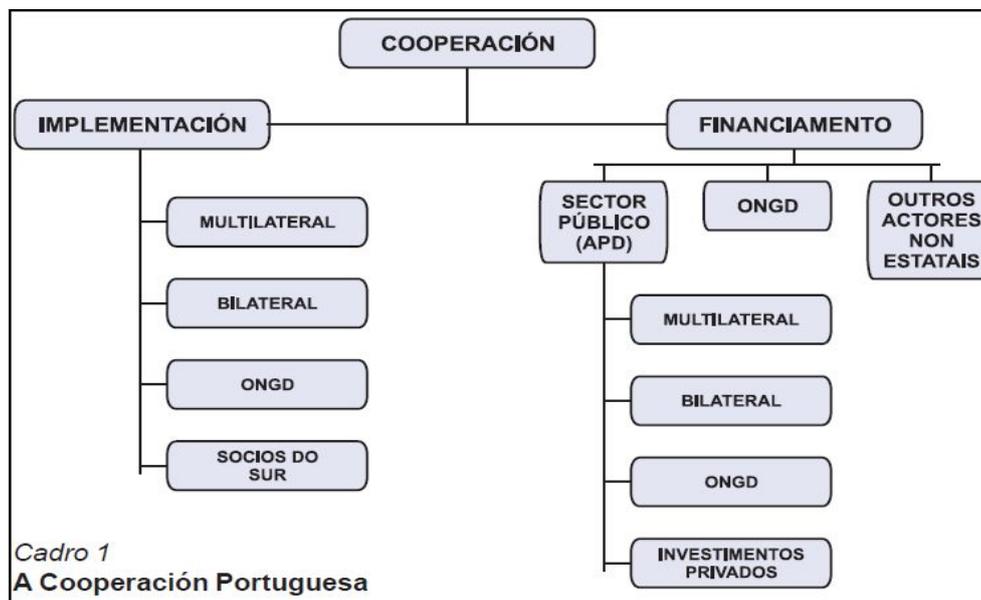


Imagem 2 – Esquema de funcionamento da Cooperação, Krupenski



Quanto ao esquema de funcionamento proposto pelo IPAD, concluímos que o cofinanciamento às ONGD é contabilizado como APD. Este tipo de práticas faz parte do processo inflacionário da ajuda, prática entre doadores. O que está em causa não é o impacto no desenvolvimento, mas a contabilização de fundos, o que deturpa a leitura evolutiva da APD, pois o cofinanciamento das ONGD, aquando da criação do conceito da APD, não estava previsto.

Quanto “[às] atividades realizadas no país doador”, não são dadas explicações sobre o seu conteúdo. Cordeiro (2010: 100) diz tratarem-se de atividades relacionadas com a promoção da educação para o desenvolvimento, e o apoio a refugiados. Na nossa opinião, essas atividades referem-se aos investimentos privados que Krupenski (2004) adiciona ao seu esquema de funcionamento. Parece existir algum desconforto político em assumir-se a contabilização dos investimentos privados enquanto APD – o qual se constata pelas omissões, tanto na definição, como no esquema de

funcionamento oficial –, embora essa constitua uma prática “histórica” da cooperação portuguesa.

Portugal, tal como os outros doadores, contabiliza, enquanto APD, um conjunto de itens que não são ilegíveis, tanto do ponto de vista do conceito convencionado pelo CAD, como da própria filosofia da ajuda: custos administrativos, ajuda humanitária, cofinanciamento de ONGDs, bolsas de estudos, linhas de crédito e operações relacionadas com a dívida.

O apoio à internacionalização das empresas é um exemplo flagrante e recorrente na cooperação portuguesa. Não cabe no conceito de APD, pois a sua contribuição para o desenvolvimento dos PED é bastante questionável e, se equacionarmos esta questão na perspetiva daquilo que deve ser o motor da ação dos doadores, e daquilo que é o móbil da ação dos privados, esta decisão política fica descredibilizada.

A contabilização de itens não elegíveis enquanto APD é prática do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento, realidade retratada na cooperação portuguesa, mas moldada aos interesses, às necessidades e às capacidades do poder político português.

2-Uma introdução ao perfil doador português

Uma característica marcante no perfil doador de Portugal consistiu na sua evolução abrupta de recetor para doador de ajuda, de 1974 para 1999, uma vez que os valores de cooperação atingidos por Portugal nos primeiros anos de adesão ao CAD nunca mais voltarão a repetir-se. O CAD é composto atualmente por 24 membros. Portugal

distingue-se entre a maioria dos Estados que compõe o CAD⁴⁴, por ser um país semiperiférico com passado colonial.

Como verificamos, quando Portugal reingressa o CAD, a média de APD afetada pelo país era contígua àquela verificada no total dos membros do CAD, devido ao peso das operações da dívida de Moçambique no orçamento da APD. No ano de 1992, em que a contribuição portuguesa, 0,36 APD/PNB, ultrapassa a média do CAD, 0,33APD/RNB, se subtrairmos os montantes de reescalonamento da dívida, o que resta são cerca de 0,18% da APD (Monteiro, 2001: 164).

Tabela 1 – Média de APD/PNB verificada no total dos membros do CAD e em Portugal

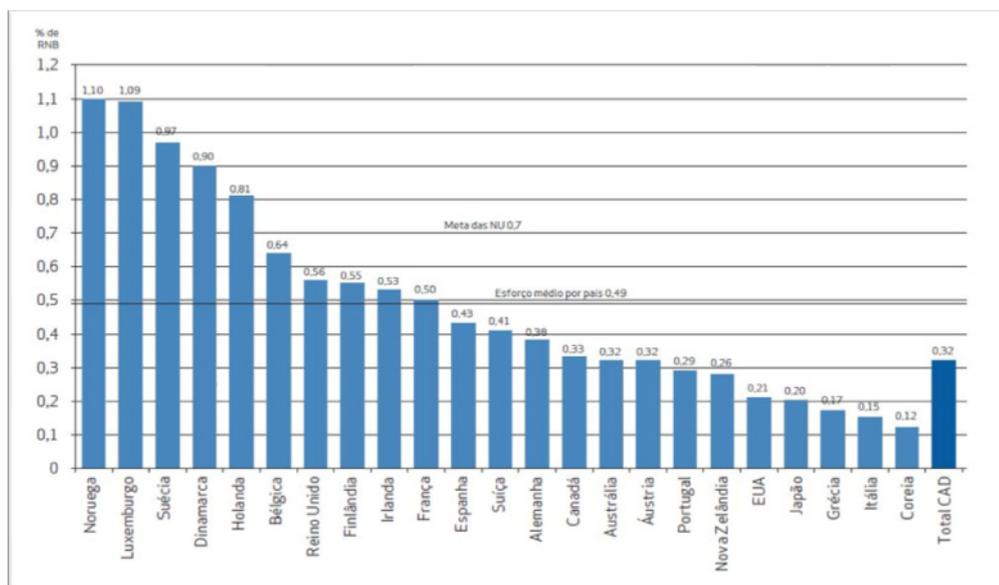
milhões de dólares em % do PNB

	1990	1991	1992	1993
Portugal	0,25	0,31	0,36	0,29
Total CAD	0,33	0,33	0,33	0,30

Fonte: Afonso, 1995:67

⁴⁴ Lista de membros do CAD com data de adesão, disponível em <<http://www.oecd.org/dac/dacmembersdatesofmembershipandwebsites.htm>>.

Imagem 3 - APD líquida, em percentagem do RNB em 2010



Fonte: IPAD, 2011: 196

Imagem 4 - APD líquida em 2010, dados preliminares

	2010		2009		2010 ODA USD million (1) At 2009 prices and exchange rates	Percent change 2009 to 2010 (1)
	ODA USD million current	ODA/GNI %	ODA USD million current	ODA/GNI %		
Australia	3 849	0.32	2 762	0.29	3 096	12.1
Austria	1 199	0.32	1 142	0.30	1 242	8.8
Belgium	3 000	0.64	2 610	0.55	3 100	19.1
Canada	5 132	0.33	4 000	0.30	4 500	12.7
Denmark	2 867	0.90	2 810	0.88	2 931	4.3
Finland	1 335	0.55	1 290	0.54	1 380	6.9
France	12 916	0.50	12 600	0.47	13 523	7.3
Germany	12 723	0.38	12 079	0.35	13 272	9.9
Greece	500	0.17	607	0.19	509	-16.2
Ireland	895	0.53	1 006	0.54	957	-4.9
Italy	3 111	0.15	3 297	0.16	3 248	-1.5
Japan	11 045	0.20	9 457	0.18	10 574	11.8
Korea	1 168	0.12	816	0.10	1 026	25.7
Luxembourg	399	1.09	415	1.04	413	-0.3
Netherlands	6 351	0.81	6 426	0.82	6 570	2.2
New Zealand	353	0.26	309	0.28	297	-3.9
Norway	4 582	1.10	4 086	1.06	4 233	3.6
Portugal	648	0.29	513	0.23	674	31.5
Spain	5 917	0.43	6 584	0.46	6 197	-5.9
Sweden	4 527	0.97	4 548	1.12	4 225	-7.1
Switzerland	2 295	0.41	2 310	0.45	2 205	-4.5
United Kingdom	13 763	0.56	11 283	0.51	13 475	19.4
United States	30 154	0.21	28 831	0.21	29 852	3.5
TOTAL DAC	128 728	0.32	119 781	0.31	127 518	6.5

Fonte: CAD, 2011: 1

De acordo com os dados preliminares para 2010, a média dos países do CAD é de 0,32%. Portugal atinge um valor muito próximo da média do CAD, 0,29%. Todavia, esse aumento é consequência da concessão de duas linhas de crédito, uma a Cabo Verde e outra a Moçambique, o que se traduziu num crescimento da APD de 33%,

relativamente a 2009, atingindo o rácio mais elevado desde 1996, se excetuarmos o ano de 2004 (IPAD, 2011: 195). Contudo, se retirarmos, do valor absoluto de 2010, o valor das linhas de crédito, ambas de 100 milhões de euros (AICEP, 2009: 1; IPAD, 2011: 363), concluímos que existe, não um aumento da APD, mas uma quebra de 77M€ em valores absolutos. João Cravinho (2010), então *secretário de Estado* dos NE e da *cooperação portuguesa*, numa entrevista à Lusa reconhecia essa debilidade no crescimento da APD portuguesa: “há, no entanto, fragilidades claras, no que toca à parte do financiamento. Há uma fragilidade estrutural que é o excesso de peso da parte financeira, da cooperação financeira, nomeadamente linhas de crédito. Todavia, Portugal contabiliza as linhas de crédito como APD, e o CAD parece considerar essa contabilização como uma orientação admissível (Atwood *et al.*, 2011: 182).

Na nossa opinião, as linhas de crédito não são elegíveis como APD, pois não se coadunam com a filosofia da ajuda. A *Linha de Crédito Concessional para Cabo Verde* (AICEP, 2009: 1) é designada pela AICEP como um “*Instrumento Financeiro de Apoio à Internacionalização*”.

Nesta linha de crédito, o Banco BPI é o mutuante da linha de crédito à mutuária República de Cabo Verde, sendo o Estado português fiador, pelo que não constitui um fluxo oficial. Os primeiros beneficiados desta linha serão os interesses privados portugueses: o BPI, que vendeu um crédito, e as empresas portuguesas, que serão contratadas para a concretização de projetos.

As entidades cabo-verdianas, segundo a AICEP (2009: 1), são as beneficiárias finais, pelo facto de serem elas que contratam as empresas portuguesas. Estamos perante

ajuda ligada, o que diminui a sua qualidade. Este tipo de ações dificulta a apropriação por parte dos diversos atores da sociedade cabo-verdiana, pois as tarefas atribuídas às empresas portuguesas deveriam ser executadas por empresas cabo-verdianas ou, quando inexecutável, por outras empresas do sul, contribuindo assim também para a concretização do ODM8, ao incentivar-se estas empresas a participarem no desenvolvimento. Caso contrário, avolumar-se-á a suspeita de que a parceria apenas se destina às empresas do norte.

Em 2009, também se disponibilizou uma linha de crédito, no valor de 200 M€, destinada ao financiamento de projetos de investimento, no setor da habitação em Cabo Verde (IPAD, 2011: 287). O acordo é feito noutros moldes, uma vez que existe uma participação direta do Estado português via CGD, contudo, não deixamos de estar perante um instrumento de diplomacia económica, ou mesmo de ajuda inflacionada⁴⁵.

Esta análise introdutória, balizada nos anos de 1991, e nos anos de 2009 e 2010, revela que a APD portuguesa parece não ter sofrido grande evolução percentual e qualitativa, mantendo-se fiel a certas práticas e dinâmicas de fermentação percentual.

De outro modo, se atentarmos exclusivamente nos valores percentuais registados em 1991 e 2010, 0,33 e 0,29, respetivamente, concluímos que a APD sofreu uma redução de quatro valores percentuais. Esta “evolução” explica-se, em termos oficiais, exclusivamente pela falta de recursos financeiros, pois, se, nos anos 90, as restrições advieram da necessidade de se cumprir os critérios de convergência para a

⁴⁵Ver em detalhe ficha do produto em, http://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/GuiaPraticoApoiosFinanceirosInternacionalizacao/Documents/Linhas%20Cr%C3%A9dito/LinhaCreditoConcessionalCaboVerde200MilhoesEUR_HabitacaoSocial.pdf.

participação na moeda única (Seabra, 1999: 18), na década de 2000, as limitações decorreram da exigência de cumprimento das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento para a União Monetária, obrigando a fortes restrições orçamentais (IPAD, 2006: 4).

Num artigo do Público (2009), Cravinho, então Secretário de Estado dos NE e da Cooperação, dizia o seguinte acerca do incumprimento português em matéria de APD:

O primeiro par de anos desta legislatura foram dedicados a pôr as contas públicas em ordem e na segunda metade da legislatura fomos abalroados por esta crise internacional que era inesperada [...] os compromissos internacionais são para respeitar, [embora reconheça que a cooperação portuguesa] é uma gota no oceano, [com um] papel mais qualitativo do que quantitativo.

Desenvolvendo-se a APD portuguesa no âmbito destas dinâmicas, analisemos os seus valores, e a forma como estes se distribuem pelas preferências geográficas, setoriais e modalidades de ajuda a que Portugal dá preferência, para que possamos traçar o perfil deste doador.

3- Da cooperação descentralizada ao esforço global da cooperação portuguesa

Oficialmente, considera-se que a cooperação portuguesa é descentralizada, devido aos diversos intervenientes que participam nas ações de cooperação, tais como a Administração Central, Regional e Local, Universidades e ONGD, entre outros (IPAD, 2011: 81).

A vantagem deste sistema reside na capacidade de promover um maior aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de esforços desenvolvidos

pelos diversos atores, mas a desvantagem decorre da sua natureza dispersa, propensa a resultados regional menos coerentes e eficazes.

Imagem 5 – Principais financiadores da APD portuguesa, entre 1996-2010

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010prev.	Total	Média (1996-2010)	
AR									410	306	369	223	226	402	388	2.224	318	
AUT	4 940	2 320	2 650	3 279	4 698	3 347		747	3 329	3 738	1 229	253	310	274	535	31 489	2 349	
BP			282	447	317	527	873	685	415			581	708	796	857	965	8 185	628
GRA					10	60	6					4			71	5	155	26
GRM			16													16	16	
MAI	1 236	1 399	1 580	6 108	2 071	1 880	2 518	11 438	12 951	5 439	12 643	17 613	20 590	18 539	18 206	134 211	8 947	
MADRP	1 199	434	782	1 099	919	799	875	280	70	288	348	356	432	442	704	9 138	609	
MCTES	5 537	4 232	4 019	3 783	3 371	5 299	6 629	45 850	31 247	30 935	30 369	33 236	31 925	30 030	27 467	293 928	19 595	
MCTES	683	812	271	2 116	1 914	1 583	762	1 150	1 845	2 249	270	196	651	1 986	1 536	18 067	1 204	
MON	873	579	2 374	3 200	1 358	593	237	973	13 107	11 268	16 177	34 263	25 487	22 358	19 896	152 743	10 183	
MEI	845	1 256	806	1 022	196	414	644	76	192	215	203	233	117	30	52	6 360	420	
MED	74	6 263	4 711	4 254	9 498	7 602	8 793	2 054	101	5 130	7 087	5 380	6 775	7 871	8 685	84 220	5 615	
MJ	1 202	608	1 038	1 001	841	213	858	869	389	841	803	628	914	877	2 126	12 763	851	
MS	5 004	6 594	4 985	4 673	3 948	6 048	5 275	5 362	4 537	8 197	7 302	5 589	4 324	5 598	7 617	69 824	5 662	
MFAF	101 650	146 858	139 798	117 677	129 461	125 715	148 431	120 119	680 973	145 488	152 680	150 455	257 653	196 858	319 394	2 935 240	195 683	
MDPTC	1 116	922	2748	1 967	2704	809	274	507	252	1 135	1 056	530	625	689	1 148	16 483	1 099	
MDATOR	191	197	610	495	1 032	2 540	1 315	1 436	1 544	1 903	1 706	2 575	993	1 623	1 540	19 640	1 309	
MITS	775	1 056	3 037	5 508	8 328	9 071	12 790	12 809	12 612	12 816	12 166	12 060	11 925	11 727	10 936	137 617	9 174	
MNE	37 321	38 317	55 178	97 005	120 284	130 829	151 160	77 602	62 138	71 878	69 787	76 995	64 222	65 729	68 629	1 187 072	79 138	
PCM	4 336	6 710	7 461	5 496	2 765	2 416	398	674	1 639	939	1 135	2 300	1 461	930	608	39 268	2 618	
UNIV				24	10		329	75	40	38	156	91	528	1 329	777	3 358	305	
OUT	749	627	62				29	173	12			42				1 694	242	
TOTAL	147 431	219 034	232 320	259 033	293 647	299 747	342 295	282 873	829 881	303 426	315 774	343 725	429 955	368 157	481 205	5 178 714	345 892	

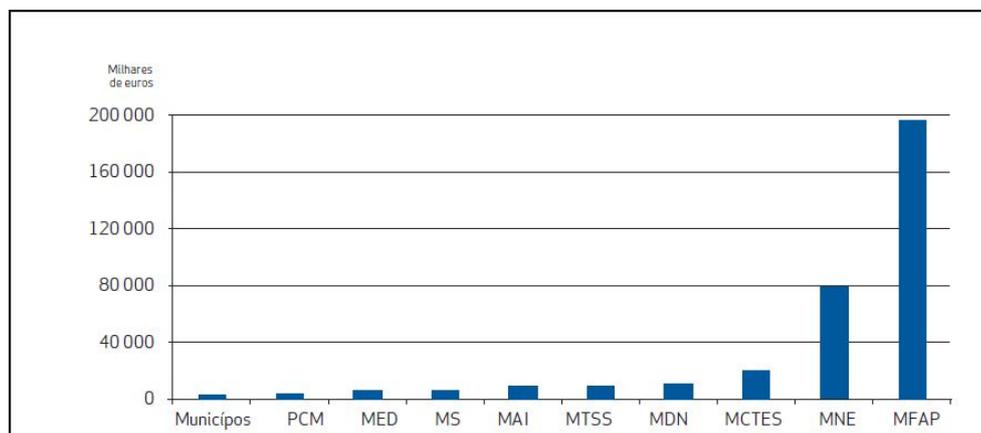
Fonte: IPAD, 2011: 480

Julgamos que o empolamento criado em torno da natureza descentralizada da cooperação portuguesa é, fundamentalmente, retórico. Reconhecemos que existe um conjunto diverso de intervenientes a participar nas atividades de cooperação, como podemos observar na imagem 5, mas a sua participação é residual, quando comparada com a do Governo central, centrando-se nos ministérios das Finanças e Negócios Estrangeiros. Adicionalmente, a grande maioria depende direta ou indiretamente do financiamento do Governo central, não participando da definição da agenda de cooperação para o desenvolvimento (Singens, 2005: 94).

Cravinho (2004), numa avaliação da trajetória da cooperação portuguesa, considera-a como um sistema descentralizado e descoordenado, referindo-se à sua natureza ministerial, e não a uma proliferação de atores. Como podemos verificar na imagem 6, entre os dez principais financiadores da cooperação portuguesa entre 1996 e 2010,

não se contam ONGD, nem Universidades, e as Autarquias surgem apenas em 10º lugar.

Imagem 6 – Os dez principais financiadores da APD portuguesa (1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011: 81

Apelidar a cooperação portuguesa de descentralizada é uma tentativa de engrandecer, sobretudo visualmente, a presença de Portugal, pois mediante este tipo de argumentação, o poder político português parece querer persuadir o CAD e os seus parceiros a respeito da sua presença forte e diversificada, que se traduz num impacto maior, no espaço onde intervém. Por outro lado, esta estratégia permite-lhe ir introduzindo novos atores, como o setor privado, enquanto o Estado vai recuando no seu tradicional papel.

Veja-se que a cooperação oficial portuguesa, na contabilização daquilo que pondera ser o seu contributo para o desenvolvimento, considera, a par da APD, outros Fluxos do Setor Público (OFSP), fluxos do setor privado e donativos de ONGs⁴⁶.

Todos estes fluxos são canalizados para os PED, e mensurados como uma contribuição portuguesa para o desenvolvimento. A partir da sua soma, obtém-se o

⁴⁶ Ver por exemplo IPAD (2011: 194).

total do esforço financeiro global para o desenvolvimento. Na nossa perspetiva, esta forma de apresentação e contabilização oficial de dados é uma estratégia de sobrevalorização da cooperação portuguesa.

Transações do setor oficial, os OFSP não têm como principal objetivo o desenvolvimento em si e, quando têm, apresentam elementos financeiros de liberalidade inferior a 25% (Borges, 2011:3)⁴⁷. Os fluxos do setor privado consistem essencialmente em IDE, investimentos em carteira e créditos à exportação – que constituem empréstimos concedidos por bancos privados, ou recursos concedidos por organismos multilaterais, com um grau de liberalidade inferior ao da APD (Borges,2011:3). Nesse sentido, contabilizar os fluxos privados como fluxos de cooperação é uma falácia. Seabra (1995: 12) argumenta que a inclusão dos fluxos privados justifica-se pelas implicações positivas que estes possuem no desenvolvimento dos PED. Porém, como referimos anteriormente, nem todos os fluxos privados contribuem para o desenvolvimento, ainda mais porque, em Portugal, não existe uma agência que faça a filtragem do impacto social destes projetos nos PED (Roodman, Prieto e Abarcar, 2010: 2).

⁴⁷ Quando o fluxo tem um elemento de bonificação inferior a 25%.

Tabela 2 – Esforço financeiro global da Cooperação (em M€)

Ano	APD/RNB %	APD	Evolução %	Fluxos Privados	Donativos ONGs	OFSP	EFG Total	EEFG %
1991	0,31%	153,08		14,15	9,47	21,74	170,14	
1992	0,36%	203,06	33%	93,67	0,44	22,14	319,31	88%
1993	0,29%	198,47	-2%	2,99	0,29	18,65	220,40	-31%
1994	0,35%	255,28	29%	329,70	n.d	354,54	280,12	27%
1995	0,25%	192,59	-25%	94,02	0,75	9,8	297,16	6%
1996	0,21%	167,63	-13%	455,85	1,05	103,45	727,98	145%
1997	0,25%	219,03	31%	874,04	3,69	71,38	1.168,14	60%
1998	0,24%	232,32	6%	1.470,01	5,89	102,2	1.810,42	55%
1999	0,26%	259,03	11%	1.863,01	n.d	100,66	2.222,70	23%
2000	0,26%	293,65	13%	4.636,93	n.d	84,34	5.014,92	126%
2001	0,25%	299,75	2%	1.677,98	5,47	-1,18	1.982,02	-60%
2002	0,27%	342,3	14%	158,91	n.d	-1,49	181,90	-91%
2003	0,22%	287,87	-16%	728,46	3,51	-1,6	1.018,24	460%
2004	0,64%	829,89	188%	269,47	2,16	-557,39	544,13	-47%
2005	0,21%	303,43	-63%	586,00	5,22	-2,2	892,45	64%
2006	0,21%	315,77	4%	228,10	2,85	-16,16	530,56	-41%
2007	0,22%	343,77	9%	1.446,49	1,18	-173,15	1.618,29	205%
2008	0,27%	429,96	25%	628,16	0,98	0	1.059,10	-35%
2009	0,23%	368,16	-14%	1.132,30	3,22	0	760,92	-172%
2010	0,29%	491,19	33%	349,64	3,48	0	145,03	119%

Legenda: n.d. - não disponível

Fontes: Seabra, 1995: 12; IPAD, 2011:194; cálculos nossos referentes às percentagens compreendidas entre 1991 e 1994

A tabela 2 permite-nos ter uma visão sobre a evolução financeira da cooperação portuguesa, compreendida entre 1991 e 2010. A evolução global é tendencialmente negativa, à exceção dos anos de 2003, 2005, 2007 e 2010, quando se registam valores positivos, face ao valor global registado nos anos transatos.

Os aumentos dos donativos das ONGs e os fluxos privados foram determinantes para a evolução percentual positiva registada nesses anos, uma vez que os OFSP exibem valores negativos a partir de 2001, devido à capitalização de juros oriundos do reescalamento dos créditos não concessionais que representam um retorno de recursos (IPAD, 2011: 193).

Quanto aos donativos das ONGs, estes oscilam entre os 0,29 e 5,89 M€. Consideramos que, apesar de a tendência verificada ser positiva, encontra-se latente um efeito pernicioso, na medida em que as oscilações exibem amplitudes elevadas, o que, em último caso, representa a inconstância da ajuda das ONGs aos PED.

Durante a década de 1990, os fluxos do setor privado cresceram visivelmente, o que está relacionado com o aumento do investimento direto de Portugal no estrangeiro, e com a internacionalização das empresas portuguesas (Seabra, 1999: 13), mais concretamente, como resposta ao processo de globalização económica.

A participação neste processo era vital para o Estado português. Os seguintes excertos foram retirados dos programas de três governos constitucionais da década de 1990, todos ilustrando a importância da participação portuguesa no mercado internacional, e no processo de globalização económica neoliberal:

O Governo prosseguirá uma estratégia de desenvolvimento que assenta: na consolidação dos mecanismos económicos e institucionais de uma economia de mercado [...] Para este fim serão definidas atuações que contemplem: a internacionalização da economia nacional, pela consolidação de uma estrutura empresarial sólida, dinâmica e competitiva (Programa do XII Governo Constitucional, 1991: 32)

Tendo em conta a caracterização feita da envolvimento global da política externa portuguesa nesta área, o Governo considera como prioritária uma atuação de acordo com os seguintes princípios:[...] Adaptação da atuação externa às crescentes tendências para a globalização dos mercados; Desenvolvimento de uma diplomacia económica efetiva (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995: 56).

A internacionalização é factor de desenvolvimento económico, particularmente importante no caso dos pequenos países europeus com mercados nacionais insuficientes para promoverem eficazmente atividades económicas. A internacionalização é uma resposta direta às oportunidades que a globalização económica cria, potenciando economias de escala e envolvendo a criação ou a afirmação de uma imagem e a organização de agentes também com uma base nacional. Trata-se de um domínio onde o Estado pode ter um papel de promoção significativo (Programa do XIV Governo Constitucional, 1999: 77)

Os fluxos privados atingiram o seu valor máximo em 2000, nunca mais tendo alcançado valor idêntico ou superior aos da década de 1990. Nos últimos dois anos

registam-se valores negativos, devido à crise económica sofrida por Portugal (IPAD, 2011: 194).

As APD, à semelhança dos restantes fluxos que compõem o esforço global de cooperação, apresentaram valores oscilantes. Nesse sentido, a contribuição da APD para o esforço global de cooperação é também vacilante. A inconstância observada na quarta coluna (Evolução %) é elucidativa das flutuações na APD. Afonso (1995: 66) comenta que esta tendência da APD portuguesa constitui uma característica *sui generis*. A autora considera que esta particularidade se deve à ausência de um orçamento central e de um plano a médio prazo que planificasse as atividades de cooperação, o que impossibilitava a programação dos montantes da ajuda.

A partir de 1999, este argumento deixa de explicar integralmente as oscilações, uma vez que, com a RCM 43/99, se firmam um conjunto de instrumentos: os PIC, os PAC e o orçamento de cooperação – aprovado a par do OE –, permitindo exercer-se um maior grau de controlo sobre o esforço empreendido na cooperação. A divisão setorial da APD, conforme se analisará, poderá ser a causa desta particularidade, aliada à escassez de recursos.

Face às oscilações constantes, é impossível traçar uma tendência da APD. Contudo, estas oscilações podem, por si só, constituir uma tendência. A evolução da APD apresenta uma média de 0,27% no espaço de 20 anos (1991-2010). Durante esse período, a APD portuguesa mais do que triplica em termos absolutos. Em 1991, o valor afetado foi de 153,08 M€, e em 2010, de 491,19 M€. Contudo, esta evolução não se verifica em valores percentuais, pois, em 1991, a APD representava 0,31% do RNB, e em 2010, 0,29% do RNB. Assim, embora a APD tenha crescido, em termos

absolutos, esta progressão reflete exclusivamente a evolução do RNB. Por conseguinte, como a primeira não sofreu uma evolução positiva, e é a relação percentual APD/RNB que indica os esforços envidados na APD, considera-se que os esforços políticos empreendidos nesta se mantiveram.

Na década passada, os fluxos privados canalizados para os PED foram quase sempre superiores à APD, a exceção dos anos de 2002, 2004 e 2006. Em 2004, se subtrairmos ao montante total da APD o valor da operação de reestruturação da dívida angolana, aquele passa a ser ligeiramente inferior aos fluxos privados, em cerca de 1,58 M€. Esta orientação nacional enquadra-se numa tendência internacional relacionada com o aprofundamento do processo de globalização – o consenso internacional em torno da Parceria Global para o Desenvolvimento –, em que as empresas surgem como principal parceiro e fonte alternativa de ajuda.

3.1- O volume da APD portuguesa: esforço real da APD portuguesa face aos compromissos assumidos

Em 1992, na Conferência do Rio (Afonso, 1995: 66), Portugal assumiu abertamente, pela primeira vez, o objetivo de 0,7% APD/RNB, meta que nunca foi alcançada ou, como é referido pelo Tribunal de Contas português (2005: 14), sempre esteve além das possibilidades portuguesas.

Assumiu-se uma série de compromissos internos como metas intermédias, para aquele que fora o primeiro compromisso, os 0,7%:

Neste contexto, [...] propõem-se que se possa atingir na orçamentação para o ano 2000, para efeitos de cálculo da APD, o valor de 0,36% do PNB e, até 2006, atingir sustentadamente 0,7% (RCM 43/99: 2638).

Os compromissos assumidos pela UE para os valores de APD são de 0,7% do RNB até 2015. Como objetivo coletivo intermédio foi estabelecido para 2010 o valor de 0,56%. Este inclui objetivos individuais de 0,51% para os Estados membros mais antigos, no grupo dos quais Portugal se insere, e uma meta de 0,17% para os novos Estados membros. Portugal comprometeu-se ainda, em 2002, a cumprir o valor de 0,33% do RNB para a APD até 2006. (RCM 196/2005: 7184)

Ainda em 2009, a um ano de vencer a meta dos 0,56%, o OE aprova um novo calendário para a APD, com vista a cumprir o rácio de 0,7% em 2015, tendo identificado uma nova meta intermédia para 2010, de 0,34% (Sangreman, 2009: 28). Os dados da APD, de 2010, (491,19 M€ ou 0,29 APD/RNB) embora ainda provisórios, demonstram inequivocamente que Portugal voltou a falhar com os seus compromissos.

No cômputo geral, permanece a sensação de que as metas de APD intermédias são arranjos político-cosméticos, que visam sobretudo silenciar aqueles que criticam a falta de empenho político. Veja-se que, até hoje, Portugal jamais alcançou nenhum dos compromissos assumidos em matéria de APD. Assim, enquanto, em 1992, o governo português parecesse não ter noção do compromisso financeiro que assumira, em 1999, apresentou convictamente a RCM 43/99 – renovando compromissos, e afirmando possuir um conhecimento mais rigoroso do sistema de cooperação –, pois foi esta que protelou oficialmente a meta dos 0,7% APD/RNB. Nessa altura, o governo era liderado por Cavaco Silva, que contextualiza esta decisão, afirmando que o incumprimento é uma tendência geral, e que mesmos os maiores doadores tinham optado por diminuir a ajuda, devido às suas restrições orçamentais.

O compromisso dos 0,7% APD/RNB foi adiado, em 2005, pelo Conselho da UE (Comissão do Desenvolvimento, 2007: 5). Apesar disso, a *Visão* parece querer

descolar-se desta medida política, ao declarar que “os compromissos assumidos pela UE para os valores de APD são de 0,7% do RNB até 2015” (2005: 7184).

Na tabela 3 projeta-se uma evolução que corresponderia ao cumprimento das metas em matéria de APD. Essa tabela permite-nos ter a perceção do saldo em falta, de acordo com o objetivo assumido.

Tabela 3 – Realidade da Ajuda face aos compromissos assumidos (M€)

Ano	APD/RNB %	APD	RNB	Compromisso assumido na Conferência do Rio de Janeiro em 1992 - Atingir a médio prazo 0,7%	Compromisso assumido em 1999 - Atingir em 2000 0,36% (APD/RNB) e até 2006 0,7%	Meta €	Saldo em Falta	Compromisso assumido em 2005 - Atingir em 2006 0,33% (APD/RNB) e em 2010 0,56%	Meta €	Saldo em Falta
1991	0,31%	153,08 €	49.380,65 €	0,70%		345,66	-192,58 €			
1992	0,36%	203,06 €	56.405,56 €	0,70%		394,84	-191,78 €			
1993	0,29%	198,47 €	68.437,93 €	0,70%		479,07	-280,60 €			
1994	0,35%	255,28 €	72.937,14 €	0,70%		510,56	-255,28 €			
1995	0,25%	192,59 €	77.036,00 €	0,70%		539,25	-346,66 €			
1996	0,21%	167,63 €	79.823,81 €	0,70%		558,77	-391,14 €			
1997	0,25%	219,03 €	87.612,00 €	0,70%		613,28	-394,25 €			
1998	0,24%	232,32 €	96.800,00 €	0,70%		677,60	-445,28 €			
1999	0,26%	259,03 €	99.626,92 €	0,70%		697,39	-438,36 €			
2000	0,26%	293,65 €	112.942,31 €		0,36%	406,59	-112,94 €			
2001	0,25%	299,75 €	119.900,00 €		0,42%	499,58	-199,83 €			
2002	0,27%	342,30 €	126.777,78 €		0,47%	600,08	-257,78 €			
2003	0,22%	287,87 €	130.850,00 €		0,53%	693,51	-405,64 €			
2004	0,64%	829,89 €	129.670,31 €		0,59%	760,73	69,16 €			
2005	0,21%	303,43 €	144.490,48 €		0,64%	929,56	-626,13 €			
2006	0,21%	315,77 €	150.366,67 €		0,70%	1.052,57	-736,80 €	0,33%	496,21	-180,44 €
2007	0,22%	343,77 €	156.259,09 €					0,39%	605,50	-261,73 €
2008	0,27%	429,96 €	159.244,44 €					0,45%	708,64	-278,68 €
2009	0,23%	368,16 €	160.069,57 €					0,50%	804,35	-436,19 €
2010	0,29%	491,19 €	169.375,86 €					0,56%	948,50	-457,31 €

Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

No cálculo do saldo para a meta de 0,7% APD/RNB, de 2006, foi imputada uma progressão de $\frac{1}{6}$ da percentagem em falta, até atingir-se o objetivo almejado de APD e, quanto ao compromisso de 0,56%, para 2010, imputou-se uma progressão de $\frac{1}{4}$ da percentagem em falta.

Recentemente, o CAD recomendou a Portugal que este estabeleça metas intermédias realistas e obrigatórias, para que possa aumentar efetivamente a APD: “*establish realistic interim targets for significant increases in ODA by 2015, embed these multiyear binding targets in the state budget and stick to them. It should also work within the EU framework to meet its commitment to achieve the 0,7% target*”(2010:

5). Esta advertência vem corroborar a evidência de que as metas estabelecidas ao longo de vinte anos têm sido retóricas.

4 – O perfil geográfico da APD portuguesa, os PALOP

Uma das particulares características da APD portuguesa consiste na sua concentração nos PALOP, como se referiu numa publicação da OCDE: *“the geographic allocation of Portugal’s bilateral aid is one of the most strongly focused amongst all DAC members. The majority of Portuguese bilateral ODA goes to six Lusophone countries, five in Africa and one in Asia”* (Atwood et al., 2011: 182).

O discurso oficial justifica que esta escolha da cooperação *“radica numa parceria ‘natural’ com os países com os quais Portugal tem laços históricos e culturais incontornáveis”* (IPAD, 2011: 150). Este argumento ganha alguma impermeabilidade, devido ao facto de os PALOP se situarem na África subsariana, a zona do globo mais fustigada pela pobreza, sendo que quatro dos PALOP são Países Menos Avançados (PMA), à exceção de Cabo Verde, que consta na lista do CAD como País de Rendimento Médio (PRM) (CAD, 2009: 3), desde 2007.⁴⁸

Dois dos PALOP são Estados insulares, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, situação geográfica que complexifica o processo de desenvolvimento, devido à descontinuidade territorial e à sua vulnerabilidade estrutural.

⁴⁸ Segundo o CAD, Cabo Verde consta como país de desenvolvimento médio desde 2007, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/32/12/41751233.pdf>, lista de 2006 disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/23/34/37954893.pdf>.

A Guiné-Bissau e Angola são Estados em situação de pós-conflito⁴⁹. E, de acordo com a definição do BM⁵⁰, Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe são Estados em situação de fragilidade (IPAD, 2010: 20).

Quadro 3 – Caracterização dos PALOP: síntese do perfil geográfico da APD portuguesa

PALOP	África Subsaariana	PMA	Estado em situação de fragilidade	Estado em situação de pós-conflito	Estado insular	Posição IDH 2011*
Angola	X	X	X	X		148 - IDH Baixo
Cabo Verde	X				X	133 - IDH Médio
Guiné-Bissau	X	X	X	X		176 - IDH Baixo
Moçambique	X	X				184 - IDH Baixo
São Tomé	X	X	X		X	144 - IDH Baixo

Legenda: * - informação retirada do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011

A alocação da APD está também ligada a critérios de *good governance*. Este critério é controverso, pelas razões que verificamos. No presente estudo, recorremos ao índice de democracia do *Freedom House*, para avaliar a performance política de cada um dos PALOP. Pretende-se assim relacionar a performance política de cada PALOP com a APD canalizada por Portugal.

O índice é calculado a partir de direitos políticos e liberdades civis. Os países são avaliados numa escala de 1 a 7 (nota 1 para o mais livre, e 7 para o menos livre), sendo posteriormente categorizados como *free* (entre os 1.0 e 2.5), *partly free* (entre os 3.0 e 5.0) e *not free* (de 5.5 a 7.0).

⁴⁹ Considera-se um Estado em situação de pós-conflito, se ele tiver sofrido um conflito violento nos últimos dez anos (IPAD, 2010: 20).

⁵⁰ Segundo o BM (2011), um Estado numa situação de fragilidade define-se quando se está perante um dos seguintes factores: “a composite World Bank, African Development Bank and Asian Development Bank Country Policy and Institutional Assessment rating of 3.2 or less; or b) the presence of a United Nations and/or regional peace-keeping or peace-building mission (e.g. African Union, European Union, OTAN), with the exclusion of border monitoring operations, during the past three years.”

Quadro 4 – A liberdade nos PALOP, nos anos de 2002 e 2010

	2002		2010	
Angola	liberdades civis: 6 liberdades políticas: 6	not free	liberdades civis: 5 liberdades políticas: 6	not free
Cabo Verde	liberdades civis: 2 liberdades políticas: 1	free	liberdades civis: 1 liberdades políticas: 1	free
Guiné-Bissau	liberdades civis: 5 liberdades políticas: 4	partly free	liberdades civis: 4 liberdades políticas: 4	partly free
Moçambique	liberdades civis: 4 liberdades políticas: 3	partly free	liberdades civis: 3 liberdades políticas: 4	partly free
São Tomé	liberdades civis: 2 liberdades políticas: 1	free	liberdades civis: 2 liberdades políticas: 2	free

Fonte: Freedom House, 2011

Do ano 2002 para 2010 não existiram alterações em termos de categorias. No quadro dos direitos políticos e liberdade civis, os dois Estados insulares são considerados *free* pelo índice países. Moçambique e Guiné-Bissau são consideradas *partly free*, e Angola *not free*.

Se, anteriormente, a opção de Portugal concentrar a sua APD no ex-espço colonial era reprovada pelo CAD, atualmente, essa opção é aceite, face às características dos PALOP. O entendimento sobre o que pode melhorar a eficácia da ajuda, tal como a sua concentração num restrito número de países, ajuda a explicar esta mudança.

Na análise *cross country* realizada, Baulch (2004) conclui que os maiores doadores de APD tendem a concentrar a sua ajuda nos PED mais ricos e de rendimentos médios. Portugal não é um grande doador, mas a APD portuguesa também segue a lógica do interesse, embora à medida do tamanho e do poder deste país. A escolha dos PALOP reflete isso mesmo, só que, em simultâneo, os PALOP, à exceção de

Cabo Verde, são PMA situados na África subsariana e, nesse sentido, Portugal concentra a sua ajuda numa das regiões internacionalmente prioritárias.

4.1 – Posição de Portugal no ranking dos doadores para os PALOP

O facto de Portugal canalizar a sua ajuda para um grupo predominantemente composto por PMA não significa que a distribuição obedeça a valores desinteressadas. O quadro 5 permite-nos visualizar a importância que Portugal tem, em termos de ajuda, para cada um dos PALOP.

Quadro 5 - Posição de Portugal relativamente à contribuição em APD para os PALOP

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	3 ^a	5 ^a	2 ^a	5 ^a	3 ^a	5 ^a	3 ^a	5 ^a	8 ^a	9 ^a	7 ^a	9 ^a	8 ^a	1 ^a	7 ^a	6 ^a	7 ^a	7 ^a	5 ^a
Cabo Verde	1 ^a	2 ^a	2 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	3 ^a	1 ^a										
Guiné-Bissau	1 ^a	2 ^a	3 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	4 ^a	3 ^a	2 ^a								
Moçambique	2 ^a	2 ^a	2 ^a	8 ^a	3 ^a	5 ^a	2 ^a	7 ^a	5 ^a	10 ^a	10 ^a	16 ^a	17 ^a	17 ^a	16 ^a	19 ^a	21 ^a	14 ^a	12 ^a
São Tomé	n.d.	n.d.	n.d.	2 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a					

Legenda: n.d. - não disponível

Fontes: Afonso, 1995: 82; Seabra, 1995: 4-13; IPAD, 2011: 237

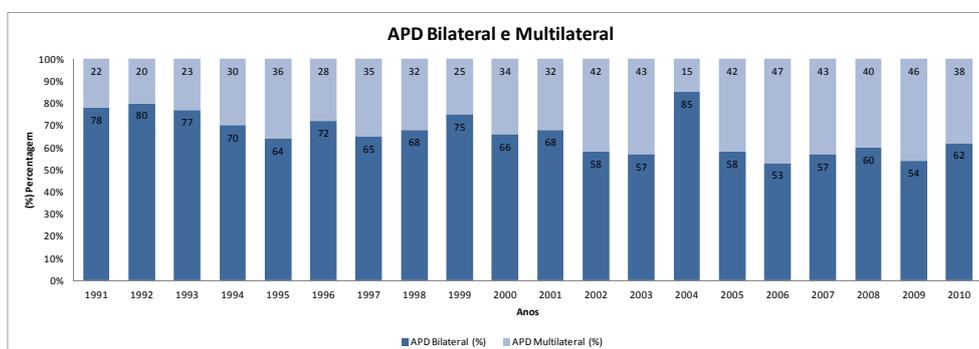
A posição que Portugal ocupa, relativamente à contribuição em APD para cada um dos PALOP, revela o grau de dependência que cada Estado estabeleceu com Portugal, e o interesse que cada um deles despertou nos diversos doadores do sistema de cooperação para o desenvolvimento. Portugal ocupa uma posição de destaque, em termos de APD prestada, nos Estados de menor dimensão geográfica e económica, o mesmo já não acontecendo em Angola e Moçambique. De acordo com a visão oficial, isto deve-se ao facto de que Angola e Moçambique “*apresentam uma dimensão e um leque de intervenções maiores, pelo que não está dentro das capacidades de Portugal responder a todas as necessidades e solicitações, ocupando, por isso, no quadro dos doadores, posições mais modestas*” (IPAD,

2011:237). A nosso ver, tal situação revela, sobretudo, a incapacidade económica de Portugal conseguir rivalizar com outros doadores.

5 - Os canais de execução da APD portuguesa: bilateral vs multilateral

Portugal, tal como a maioria dos doadores do CAD, tem privilegiado a APD bilateral, em detrimento da multilateral (Mesquita, 2005:12), beneficiando as suas ex-colónias, numa tendência comum aos Estados com passado colonial (Afonso e Fernandes, 2005). Mesquita (2005: 12) rememora que a “ajuda concedida nesta modalidade é mais facilmente controlável e passível de ser utilizada como um instrumento de política externa ao serviço de quem a desembolsa.”

Gráfico 1 – Evolução da APD bilateral vs multilateral (%)



Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

O gráfico 1 permite-nos visualizar, em percentagem, a distribuição da APD portuguesa pelos canais de execução, bilateral ou multilateral. Embora o diferencial entre os dois canais registre uma tendência decrescente na década de 2000 – sobretudo a partir de 2005 –, nota-se que Portugal sempre privilegiou o canal bilateral. A tendência decrescente da diferença entre os canais prende-se com a pressão internacional exercida pelo CAD na política de cooperação portuguesa, e

com a necessidade de Portugal respeitar os compromissos que assumiu a nível multilateral.

Durante a década de 1990, a APD bilateral representou, em média, 72% do total da ajuda, atingindo o valor máximo em 1992 (80%), e mínimo em 1995 (64%). A APD multilateral representou, no mesmo período, em média, 28% do total da ajuda, atingindo o valor máximo, em 1997, de 35%, e mínimo em 1992 (20%).

De acordo com as orientações estratégicas, sobretudo para a *Visão*, existiu a intenção de apostar num perfil internacional, explicando-se assim o maior incremento na APD multilateral, em sintonia com o modelo de inserção escolhido por Portugal, após 1974. Mas, apesar das pressões internacionais, a APD bilateral continuou a ser o canal privilegiado. O mecanismo *bi-multi* pode ser percecionado como uma resposta a esta pressão, tendo Portugal conseguido desenvolver, mediante este canal travestido, muitos dos objetivos bilaterais.

Enquanto membro da UE, Portugal assume compromissos comunitários que condicionam o orçamento geral (Sangreman, 2009: 40). O valor absorvido pela Comissão Europeia é, em média, 71% do total da APD multilateral portuguesa (IPAD, 2011: 227), o que revela o peso desta condicionante na ajuda prestada por Portugal, e ajuda a explicar a importância crescente da APD multilateral no quadro geral da ajuda.

Neste quadro, o CAD foi recomendando a Portugal que este colocasse a sua ajuda ao serviço de outros instrumentos multilaterais (Sangreman, 2009: 40), que não os das comunidades europeias. Em 1997, o CAD alertava para a necessidade de uma

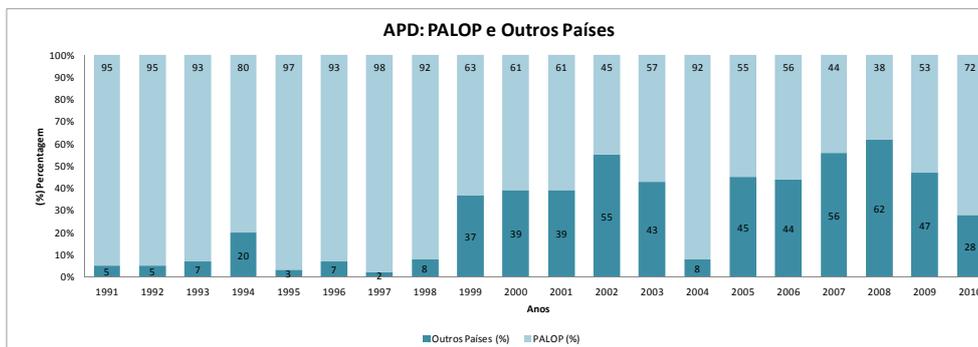
diversificação da ajuda multilateral; em 2001, repetia a mesma mensagem, mas de forma mais esclarecedora: *“Step up its involvement in the multilateral forums, especially in discussions at the Bretton Woods Institutions on the PALOPs and East Timor”*. Em 2006, o CAD recomenda a adoção de uma estratégia multilateral de ajuda, que Portugal rapidamente procurou satisfazer e, em 2010, insta-o a passar das palavras às ações.

Neste sentido, é normal que os PALOP, embora sempre tenham figurado como prioritários na APD, tenham perdido algum peso no quadro financeiro geral. As características semiperiféricas ditam que se privilegiem algumas escolhas, em detrimento de outras. Portugal viu crescer o seu número de parceiros na cooperação, ao longo de duas décadas (Timor-Leste, Marrocos e organismos multilaterais), contudo, o seu valor de APD em termos percentuais é inferior ou idêntico àquele que registava quando os PALOP eram prioritários. Assim, o que ocorre frequentemente é uma redistribuição da ajuda.

5.1 – O perfil bilateral da APD portuguesa: os PALOP e Timor Leste

Segundo o gráfico 2, até 1998, mais de 90% da APD bilateral concentrou-se nos PALOP, que absorveram em média 93% da ajuda. Tal percentagem representa, em valores absolutos, aproximadamente 951 M€.

Gráfico 2 – APD bilateral: PALOP e Outros Países (%)



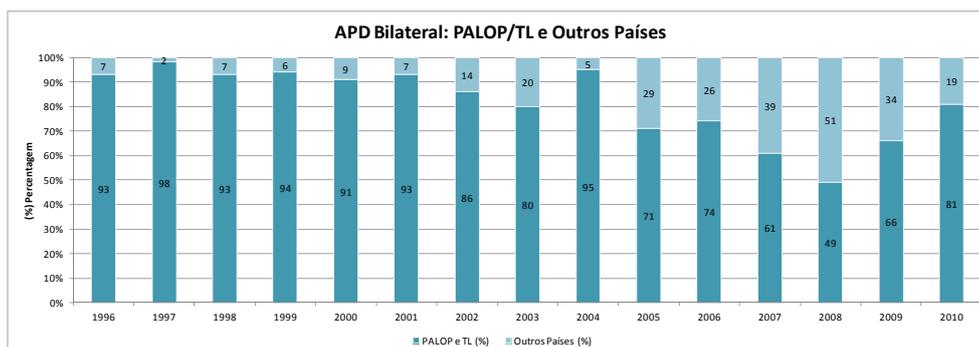
Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Este cenário altera-se com a entrada de Timor-Leste para o grupo dos principais recetores da ajuda portuguesa, em 1999. Nesse ano, Timor irá, do montante afetado a outros países, absorver 32% da ajuda e, em valores absolutos, 62 M€. Os PALOP sofreram uma redução de 63% e, em valores absolutos, 122 M€. Este facto não configura uma mudança no perfil doador português, uma vez que o espaço ex-colonial continua a ser privilegiado. De 1999 a 2003, Timor Leste absorveu, em média, 36% da APD bilateral portuguesa.

Segundo Singens (2005: 89), a cooperação portuguesa com Timor parte da mesma raiz ética que enquadra as relações com os PALOP, mas é reforçada pelo “*imperativo determinado pela história*”, e pelo impulso de se conceder ajuda ao povo massacrado de Timor. Portugal ganhou com este esforço particular da sua política externa, que aproveitou uma excelente oportunidade para agir, quando interesses nacionais e valores eram contíguos: recuperar a influência numa ex-colónia, reforçada pela ligação emocional, e pelo sentimento de responsabilidade quanto ao destino do povo de Timor (Cravo, 2011: 236).

Este facto atesta que, quando existe vontade política, surgem recursos financeiros. É verdade que, para Timor receber mais, os PALOP receberam menos. Ainda assim, de 1998 para 1999, verifica-se um crescimento de 22% na APD total bilateral.

Gráfico 3 – Distribuição da APD Bilateral: PALOP/TL e outros países



Fonte: IPAD, 2011

Ao observarmos o Gráfico 4, verifica-se que a média percentual afetada para o ex-espaço colonial, entre 1996 e 2005, é de 91% e, entre 2005 e 2010, passa a 71%, concluindo-se que existe uma propensão decrescente da APD para as ex-colónias portuguesas, a partir de 2005. Contudo, o período de tempo transato é insuficiente para perceber se se trata de uma tendência de longo prazo.

Esta mudança explica-se também pela crescente participação portuguesa em missões de paz da OTAN e NU (UNMIK, UNIFIL, ISAF) – uma forma de Portugal reforçar a sua presença no cenário internacional e alimentar a sua conceção de prestígio internacional –, que são contabilizadas como APD (IPAD, 2010: 18). Na nossa opinião, é fortemente questionável o impacto positivo destas missões no desenvolvimento dos países, pelo que considerá-las como APD constitui uma política de fermentação.

6 – A cooperação técnica e financeira na APD portuguesa

A cooperação portuguesa tem privilegiado dois tipos de ajuda, a cooperação técnica e financeira. De acordo com o IPAD (2005: 52) a cooperação técnica visa aumentar o “*stock de capital intelectual*” do PED, e a cooperação financeira consiste em “*transferências concedidas [créditos ou donativos] para financiar atividades orientadas para o desenvolvimento do país recetor*” (2005: 50).

A cooperação técnica assume-se, desde sempre, como o mais importante tipo de ajuda fornecida a nível bilateral. O seu peso na APD com os PALOP ronda os 50%, e centra-se nos setores do ensino superior, governo e sociedade civil, mediante envio de agentes de cooperação, concessão de bolsas, e assistência técnica na cooperação técnico-militar e policial (IPAD, 2011: 138). O facto de esta ser a principal modalidade de APD portuguesa também tem a ver com a condição semi-periférica de Portugal; ela é a menos dispendiosa de todos os tipos de ajuda e, embora o seu impacto em áreas específicas possa ser catalisador de mudanças (Holsti, 1995: 182-183), Portugal não centra a sua cooperação técnica na educação e saúde básicas, como iremos verificar na distribuição setorial da ajuda. A esta questão soma-se o grau de ligação da ajuda, pois a recomendação do CAD quanto ao desligamento da APD para os PMA não inclui cooperação técnica. A cooperação portuguesa, sendo predominantemente técnica, tem um grau de ligação bastante elevado, e superior ao da maioria dos membros do CAD. É importante acrescentar que não é prática da cooperação portuguesa promover concursos para aquisição de bens e serviços no mercado internacional (Mesquita, 2005: 13).

Determinar com rigor a percentagem de ajuda que é ligada torna-se uma tarefa herculeana. Confrontemos os dois quadros seguintes, elaborados pelo IPAD:

Imagem 7 – Grau de ligação da APD portuguesa (2006-2008), M€

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%
TOTAL	158.130.539	100%	187.186.966	100%	247.856.554	100%

Fonte: IPAD, 2010:20

Imagem 8 – Grau de ligação da ajuda portuguesa (2005-2008), em percentagem

APD bruta	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Desligada	61	61	71	91,3	61,2	56,2
Parcialmente desligada	14	20	—	—	—	—
Ligada	25	18	29	8,7	38,8	48,3
Total**	100	100	100	100	100	100

Legenda:*

- valores provisórios

Fonte: IPAD, 2011:204

Verifica-se uma diferenciação no tratamento de dados, uma vez que a primeira figura não exhibe a ajuda parcialmente desligada, o que pode explicar os valores dissonantes de ajuda desligada para o ano de 2006. O mesmo já não acontece para 2007 e 2008, não se apresentando qualquer explicação para esta discordância de valores. No ano de 2008, 42% da APD é ligada, o que se verifica devido à contabilização, nesse ano, de linhas de crédito concedidas a Moçambique e Marrocos (IPAD, 2010: 63).

O Índice de Compromisso para Desenvolvimento (ICD) classifica vinte e dois PD de acordo com o contributo das políticas desenvolvidas em prol dos PED. Portugal

surge classificado no 9º lugar do ranking, com uma pontuação geral de 5,5⁵¹ (David Rodman *et al.*, 2011:1).

Imagem 9 – Índice para o Compromisso do Desenvolvimento 2011

Índice de Compromisso para o Desenvolvimento 2011										
Pais	Classificação	Ajuda	Comércio	Investimento	Migração	Meio Ambiente	Segurança	Tecnologia	Pontuação geral	Alteração desde 2003
Suécia	1	14,9	6,5	5,6	9,2	8,1	4,5	4,9	7,7	+1,6
Noruega	2	12,7	2,6	6,4	8,4	6,5	6,4	5,8	7,0	+0,9
Dinamarca	3	11,9	6,2	4,7	5,6	7,4	6,1	6,5	6,9	-0,2
Holanda	4	11,5	6,6	6,0	4,9	7,3	5,3	5,2	6,7	+0,2
Estados Unidos	5	3,1	7,4	5,3	4,9	4,4	13,8	5,6	6,4	+2,2
Finlândia	6	7,3	6,6	4,9	3,8	8,4	5,9	6,1	6,1	+1,1
Nova Zelândia	7	3,3	8,1	4,7	6,1	6,4	8,7	4,9	6,0	+0,3
Áustria	7	3,9	6,5	4,0	11,1	6,7	4,2	5,5	6,0	+0,6
Portugal	9	2,8	6,5	5,4	4,0	7,3	5,7	7,0	5,5	+1,0
Irlanda	9	8,6	6,1	3,1	4,1	7,4	5,2	4,0	5,5	+0,4
Austrália	9	4,1	7,7	6,1	4,0	4,2	7,0	5,3	5,5	-0,1
Reino Unido	12	7,0	6,3	6,4	3,5	7,7	2,7	4,5	5,4	+0,2
Canadá	12	4,2	6,7	6,1	6,2	3,4	5,3	5,7	5,4	+0,4
Espanha	14	4,8	6,4	6,0	4,6	6,6	2,8	5,9	5,3	+1,0
Alemanha	14	4,0	6,3	6,4	4,8	7,2	3,5	4,7	5,3	+0,3
Bélgica	16	7,0	6,3	5,6	4,0	7,6	1,4	4,7	5,2	+0,7
França	16	4,3	6,4	5,3	3,4	7,4	3,3	6,1	5,2	+0,6
Suíça	18	5,7	3,2	4,6	7,9	6,3	2,7	5,0	5,1	+0,5
Grécia	19	2,3	6,3	4,0	6,8	6,9	5,1	2,7	4,9	+1,1
Itália	20	2,0	6,5	5,6	3,7	7,0	4,7	4,5	4,8	+0,5
Japão	21	1,5	3,3	4,9	1,8	5,7	2,0	6,3	3,7	+1,1
Coreia do Sul	22	1,0	2,8	5,9	1,0	2,8	1,7	6,8	3,1	n.d.

Fonte: David Rodman *et al.*, 2011:4

O ICD mede o esforço envidado quanto a sete áreas específicas consideradas importantes para o Desenvolvimento, como se verifica na imagem 9. Quanto a Portugal, a área da ajuda obtém a pior qualificação, com uma pontuação de 2,8, classificando o país em 18º lugar. O baixo volume da ajuda, aliado à proliferação de pequenos projetos, e à quota de ajuda ligada ou parcialmente ligada – cerca de 34% – reservam a Portugal um dos piores desempenhos em termos de ajuda (David Rodman *et al.*, 2011:1-4).

A relevância da cooperação financeira na APD portuguesa é perceptível *primeiramente* pelo peso que o MF possui no orçamento da APD portuguesa. Entre 1996 e 2010, de acordo com os dados disponibilizados pelo IPAD (2011: 480), o MF absorveu 57% da APD, e o MNE, responsável pela política de cooperação, absorveu

⁵¹ Ver, em maior detalhe, http://www.cgdev.org/doc/CDI%202011/Country_11_Portugal_POR.pdf

23%. No âmbito das ações financeiras destacaram-se sobretudo as operações relacionadas com a dívida, mas também o apoio à balança de pagamentos, projetos de investimento, cooperação técnica em gestão e assistência de finanças públicas, participação em instituições financeiras multilaterais (Mesquita, 2005: 5) e, mais recentemente, as linhas de crédito.

6.1 - Distribuição setorial da APD portuguesa

A APD bilateral portuguesa divide-se em áreas específicas: infraestruturas e serviços sociais, infraestruturas e serviços económicos, e setores de produção. Existem ainda áreas que abrangem mais do que um setor e, por isso, são chamadas de multissetoriais/transversais: proteção ambiental, mulheres/desenvolvimento, e outros (IPAD, s.d.a: 5). O Guia da APD portuguesa (IPAD, s.d.a: 5) explica que existem ainda contribuições que visam o alívio da dívida, ajuda de emergência/humanitária, apoio às ONGD, custos administrativos dos doadores, apoio aos refugiados, etc.

Consideramos que estas áreas oficialmente contabilizadas como APD, e reconhecidas pelo CAD como tal, não são elegíveis como APD, pois escapam à sua filosofia. São fluxos – como o cofinanciamento das ONGDs – que não entram nos PED, nem contribuem efetivamente para o desenvolvimento desses países, dando uma visão distorcida da evolução da APD, e atuando como ingrediente de fermentação no bolo da ajuda.

O discurso oficial radica as prioridades setoriais da APD portuguesa naquilo que considera as necessidades mais prementes dos seus parceiros, identificadas a partir das estratégias nacionais de desenvolvimento dos PALOP e dos laços comuns entre

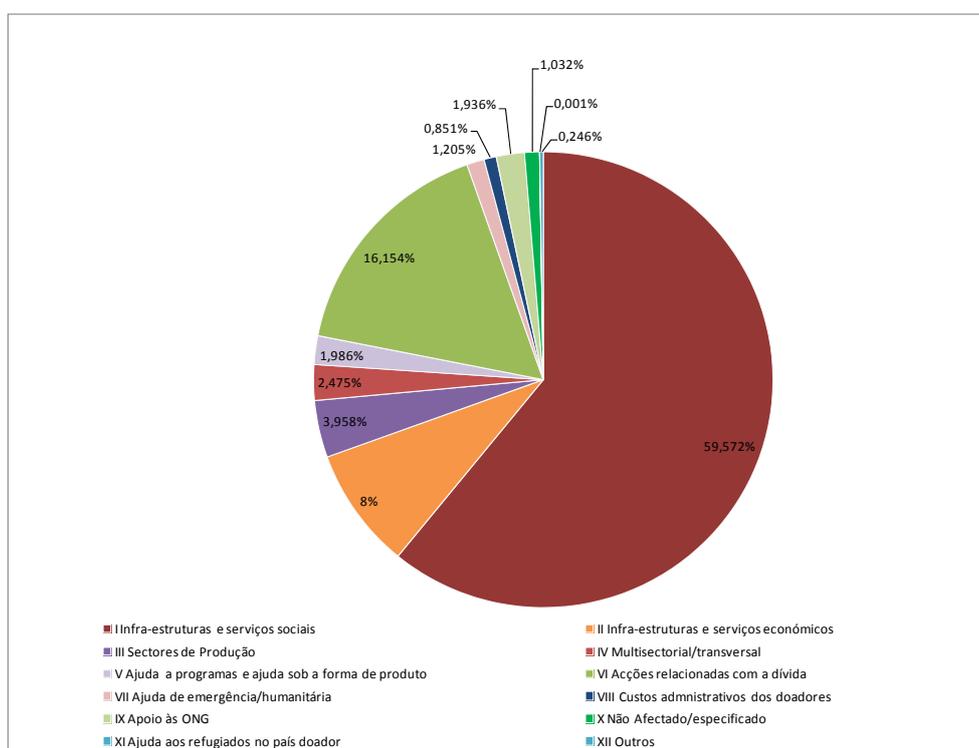
Portugal e os PALOP (IPAD, 2011). A *Visão* faz uma *upgrade* lexical aos laços comuns, e passa a chamar-lhes “*vantagens comparativas interessantes*”. Trata-se de um discurso reciclado, pois, em termos de conteúdo, não gera grandes transformações na distribuição setorial da APD.

Na realidade, os PALOP são os primeiros a pedir para que Portugal fortaleça as “*vantagens comparativas interessantes*”. Conforme referido, as ex-colónias possuem uma visão pragmática acerca das instituições “neocoloniais”. Na nossa perspetiva, o mesmo entendimento se aplica aqui, pois elas procuram retirar o máximo de vantagens dos instrumentos criados pelo norte, para servir os seus interesses.

6.1.2 - Infraestruturas e serviços sociais

Os setores das infraestruturas e serviços sociais constituem as áreas preferenciais da APD portuguesa, representando cerca de 60% ajuda canalizada para os PALOP, entre 1993 e 2009, segundo o gráfico 4.

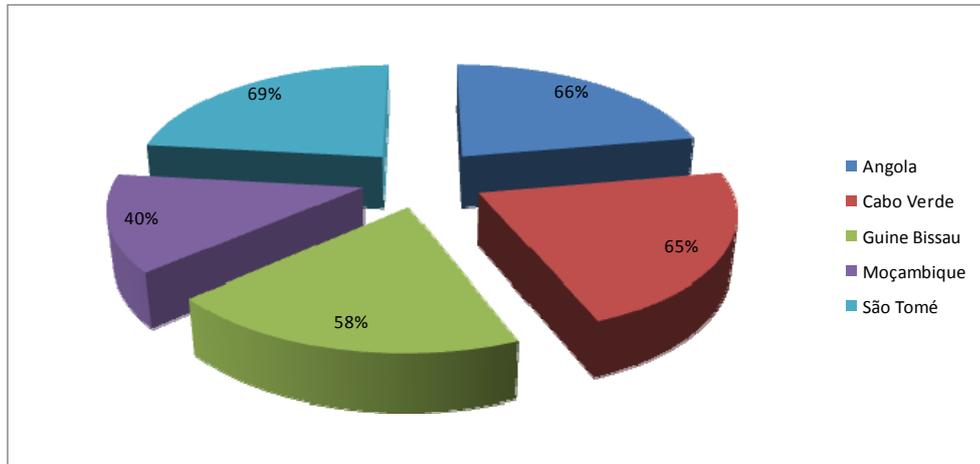
Gráfico 4 – Distribuição Setorial da APD pelos PALOP, média 1993-2009



Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Esta tendência reflete-se também a um nível micro. A distribuição setorial por PALOP também se caracteriza por uma incidência maior nas infraestruturas e serviços sociais, com um valor percentual que excede os 50%. Em Moçambique, esse volume é percentualmente menor (40%), devido ao peso das ações da dívida.

Gráfico 5 – Distribuição geográfica Infraestruturas e Serviços Sociais, PALOP, de 1993-2009



Fontes: Seabra 1995; IPAD, 2011

Tabela 4 – Infraestruturas e serviços sociais, valor médio absoluto anual, 1993-2009

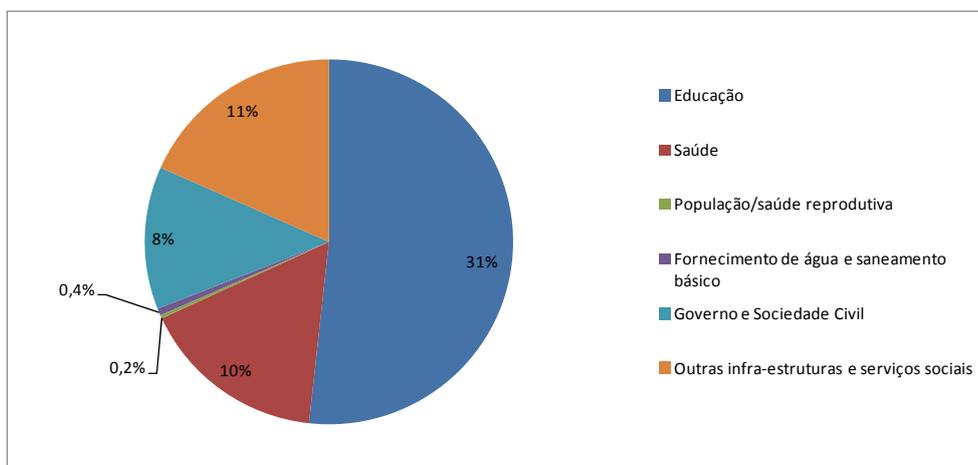
Angola	10.732.149 €
Cabo Verde	15.865.107 €
Guiné-Bissau	7.189.802 €
Moçambique	10.703.483 €
São Tomé	7.260.825 €

Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Em valores médios absolutos, Cabo Verde é o principal beneficiário deste tipo de ajuda, com um valor médio de cerca de 15 M€. Segue-se Angola e Moçambique, com uma média de 10 M€. E por fim, São Tomé e Guiné-Bissau, com uma média de 7 M€.

A distribuição da ajuda pelos subsectores da área das infraestruturas e serviços sociais é ainda mais esclarecedora a respeito das preferências setoriais da APD portuguesa. Dentro dessas, de acordo com o gráfico 6, destaca-se a educação, que absorve mais de metade da APD canalizada para esta área setorial, 31%.

Gráfico 6 – Infraestruturas e serviços sociais, PALOP, média 1993-2009



Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Com valores percentuais muito próximos seguem-se: outras infraestruturas e serviços sociais, com 11%; saúde, com 10%; e governo e sociedade civil, com 8%. As áreas da população/saúde reprodutiva, e fornecimento de água/saneamento básico possuem valores residuais.

Tabela 5 – Distribuição Infraestruturas e serviços sociais, PALOP, 1993-2009 (%)

	Educação	Saúde	População/Saúde e reprodutiva	Fornecimento de água e saneamento básico	Governo e sociedade e civil	Outras infraestruturas e serviços sociais	Total Infraestruturas e serviços sociais
Angola	33%	4%	0%	1%	13%	15%	66%
Cabo Verde	44%	6%	0%	0%	5%	11%	66%
Guiné-Bissau	28%	13%	0%	0%	8%	8%	57%
Moçambique	22%	2%	0%	1%	6%	9%	40%
São Tomé	27%	24%	1%	0%	6%	12%	70%

Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

6.1.1 – A educação e os cuidados de saúde primários

Na RCM 43/99 refere-se o seguinte: “os cuidados primários de saúde e a educação de base são, naturalmente, os valores que melhor garantirão, a prazo, um desenvolvimento económico-social sustentado”. Na distribuição setorial da APD portuguesa, a primeira ilação que retiramos é a de que Portugal privilegia as áreas da

educação e da saúde. Todavia, as prioridades de alocação da ajuda não consistem nos setores primários da educação e da saúde.

Ao contrário daquilo que Portugal subscreveu, quando adotou os ODM como mandamento essencial da sua política de cooperação, a preferência da cooperação portuguesa não é a educação básica (ODM 1), mas antes a educação secundária e pós-secundária e, nesta última, a atribuição de bolsas de estudo (Mesquita, 2015: 16).

De acordo com os dados disponibilizados pelo IPAD, o valor total despendido em educação básica, entre 1998 e 2010, perfaz 25.980.980 M€. Já quanto à educação secundária, foram gastos 31.891.736 M€, e na educação pós secundária, 293.111.390 M€. A importância despendida em educação, de nível não especificado⁵², para o mesmo período, ascendeu a 64.578.009 M€.

O modo como a *Visão* considerou os ODM pouco alterou a distribuição setorial da APD portuguesa. No ano de 2005, o valor total gasto em educação básica foi de 2.169.848M€. No ano seguinte, atingiu os 2.400.449 M€. Porém, a partir de 2007, o valor despendido em educação básica diminuiu. A formação de quadros é importante para os recetores, mas Portugal parece restringir grande parte da sua ajuda à contabilização de bolsas de estudo. Ora, tal prática, devido ao seu volume e persistência, torna-se questionável, visto ser um recurso financeiro que não entra nos PED, já que a maioria das bolsas é concedida para Portugal, não beneficiando diretamente a economia do destinatário. Atualmente, existe algum esforço de atribuição de bolsas ao país recetor, mas a maioria da cooperação técnica continua a realizar-se em Portugal (IPAD, 2011). Esta opção não contribui inequivocamente

⁵² Deste subsector fazem parte: formação de professores, equipamento escolar e de formação, política educacional e gestão administrativa e pesquisa em educação.

para uma ação eficaz de combate à, e redução da, pobreza (ODM 1), ou de diminuição das desigualdades sociais (Mesquita, 2005: 16). Em primeiro lugar, pelo facto de não se terem criado regras garantindo que essas bolsas se direcionem às camadas mais pobres da população. Com efeito, são os países recetores que pré-selecionam os candidatos a preencher o contingente anualmente disponibilizado pela cooperação portuguesa (Mesquita, 2005: 16). Em segundo lugar, se a educação primária não está garantida, dificilmente as camadas mais pobres terão acesso ao ensino intermédio e superior. Esta opção inviabiliza o esforço de Portugal para o cumprimento de outros ODM, nomeadamente, no que diz respeito à promoção da igualdade de género no ensino primário (Mesquita, 2005: 16).

Priorizar a educação básica seria uma forma de contribuir para a concretização dos ODM, embora ela seja a mais dispendiosa, pois implicaria mais capital e a transferência obrigatória para os PED, o que não beneficiaria diretamente a economia portuguesa.

Assim sendo, um país semiperiférico usa aquelas estratégias para inflacionar a sua ajuda, camuflando um duplo incumprimento: a contabilização de itens não elegíveis como APD, e a sua fraca contribuição para a concretização dos ODM, embora os discursos políticos indiquem que a cooperação portuguesa se ancora no seu cumprimento:

Demos passos sólidos na conceção e implementação de políticas de desenvolvimento mais eficazes e mais cumpridoras daquilo que é a nossa responsabilidade face aos ODM [...] Em primeiro lugar, creio que melhorámos muito significativamente a qualidade da nossa ajuda e a sua eficácia, porque conseguimos estabelecer prioridades claras e

mensuráveis. Centralizámos a afetação dos recursos de APD nos ODM, e canalizámo-la para os setores e atores mais vulneráveis (Cravinho, 2010).

As contradições que encontramos ao nível da educação também se registam no setor da saúde, pois Portugal privilegia a saúde-geral⁵³ em detrimento da saúde básica⁵⁴. O valor despendido em saúde geral, entre 1998 e 2010, perfaz 82 M€, e em saúde básica, cerca de 11M€. Na saúde geral destacam-se os serviços médicos que, de 1998 a 2010, contabilizaram 59.454.597 M€. No âmbito da saúde básica, destacam-se os cuidados básicos de saúde, apesar de o investimento nesta área ser diminuto. O somatório da contribuição portuguesa para os PALOP em saúde básica, no ano de 2009, ascendeu a 1.100.819 M€.

Facilmente concluímos que as cooperações dos diversosadores, nos quais Portugal se inclui, têm tido pouco impacto na saúde infantil dos PALOP, visto que a taxa de mortalidade infantil em Guiné-Bissau, Angola e Moçambique se conta entre os valores mais elevados do mundo (Lusa, 2011). A contribuição portuguesa no combate a doenças infecciosas também é mínima. De 1998 a 2010, o total investido nos PALOP perfaz 601.937 M€. Mais uma vez, o ODM 6 não passa de retórica política na *Visão*.

Os dados são apresentados de forma pouco clara, sendo de difícil tratamento, mas consegue observar-se que, também na área da saúde, grande parte da cooperação decorre em Portugal, já que o custo do investimento em saúde nos PALOP seria muito superior àquele incurso nos hospitais portugueses. Os problemas de saúde nos

⁵³ Composta por política de saúde e gestão administrativa,

⁵⁴ Comporta cuidados básicos de saúde e infraestruturas destinadas à saúde básica, combate a doenças infecciosas, educação sanitária, formação de pessoal de saúde e combate à malária e tuberculose.

PALOP são estruturais, pelo que o investimento teria de visar infraestruturas, formação de quadros e criação de condições para se dar formação local, etc.

As incoerências com que nos deparamos nos subsectores da educação e saúde também se observam nas áreas transversais de proteção ambiental, mulheres e desenvolvimento. Trata-se de subsectores negligenciados pela APD portuguesa, registando uma média de 2,47%, entre 1993 e 2009. No âmbito das infraestruturas e serviços sociais existem dois subsectores dignos de menção: a população e saúde reprodutiva, o fornecimento de água e saneamento básico. Estes dois subsectores consumiram um total de 0,6% da APD, entre 1993 e 2009. Este facto revela, por um lado, a ausência de uma visão integrada do desenvolvimento e das estratégias de combate à pobreza (Mesquita, 2005: 16). Por outro, testemunha o discurso vazio em torno dos ODM. Apesar de a *Visão* reconhecer que esses subsectores norteiam a cooperação portuguesa, a contribuição que esta última tem prestado para o desenvolvimento daqueles é diminuta. Os subsectores de proteção ambiental, mulheres e saúde reprodutiva estão ligados especificamente aos ODM3, ODM5 e ODM7, tendo a contribuição total para estes subsectores perfeito 3,7%, entre 1993 e 2009. A concretização do ODM1 está fortemente dependente de todos os outros e, face ao cenário descrito, a contribuição portuguesa fica deveras aquém do aceitável.

6.1.2 – Governo e sociedade civil e outras infraestruturas e serviços sociais

O Governo e sociedade civil consiste num subsector que absorve 8% da ajuda canalizada para os PALOP. O peso acrescido deste subsector está relacionado com a relevância dos programas de capacitação institucional em diversas áreas da administração pública, outros órgãos do Estado e justiça (IPAD, 2011: 154). As

missões de paz levadas a cabo pelas Forças Armadas Portuguesas são contabilizadas neste subsector (Mesquita, 2005: 15). O seu peso foi diminuindo durante a década de 1990, registando-se os valores máximos em 1993 e 1994 (12.968.745€ e 15.811.894 €), e Angola destaca-se como o principal beneficiário até cerca de 2002, facto relacionado com a participação portuguesa nas missões de paz no país. Em anos recentes, registou-se um aumento do peso deste subsector, no que se refere a todos os PALOP.

As outras infraestruturas e serviços sociais absorveram entre 1993 e 2009, 11% da APD para os PALOP. Um ponto intrigante acerca deste subsector reside na ausência de informação detalhada em relatórios e memorandos, apesar de ele constar como um dos que mais ajuda absorve. Ao contrário daquilo que aconteceu na maioria dos subsectores, este foi crescendo ao longo da década de 1990, e estabilizou, na última década, numa média em torno de 10 M€.

6.2 - Ações relacionadas com a dívida e as linhas de crédito

Na observação do Gráfico 6, destacam-se as ações relacionadas com a dívida, que absorvem 16,2% da ajuda, entre 1993 e 2009. A parcela mais significativa deste tipo de ações diz respeito a operações de reescalonamento ou conversão da dívida, resultante de empréstimos contraídos no sector privado, ou ao transporte de créditos à exportação, garantidos pelo Estado português (Singens, 2005: 103).

A contabilização, como APD, deste tipo de ações é prática entre os Estados doadores, o que, na nossa opinião, é bastante discutível. De acordo com a definição do CAD, um fluxo de APD deve contribuir de forma inequívoca para o desenvolvimento económico e bem-estar dos PED. Desse ponto de vista, a

legibilidade deste tipo de ações é questionável. Por um lado, pelo facto de ser possível que a dívida contabilizada como APD nunca tenha constituído capital que entrou diretamente no PED. Por outro, por que esse fluxo não tem na sua génese uma contribuição para o desenvolvimento económico e bem-estar do PED, e constitui prática recorrente no orçamento da ajuda portuguesa.

O CAD refere, num dos exames à cooperação portuguesa (2001), não ser claro que Portugal tenha vindo a tomar precauções no sentido de prevenir uma futura acumulação de dívida, à qual se seguirá um novo alívio. Nesse sentido, aconselhou a reconsiderar as suas políticas de alívio da dívida: *“give[ing] more comprehensive information in annual reports on state guarantee schemes and actions related to debt, especially on the debt equity swaps”*.

Em Portugal, as ações relacionadas com a dívida assumiram um valor excecionalmente alto, quando comparado aos outros membros do CAD (CAD, 1997). Em 1997, o Relatório do CAD sobre a cooperação portuguesa dizia que *“while debt relief will not again reach the levels or proportions of recent years, there still remains a significant stock of Portuguese official claims on developing countries, mainly Angola and Mozambique”*.

Nos anos de 1991 e 1992, a APD atinge valores máximos⁵⁵. Em 1990, é afetado 0,31% APD/RNB, e em 1991, 0,36% APD/RNB. O que a estrutura sectorial da APD bilateral portuguesa nos revela sobre esses anos é que esses valores máximos se devem ao peso das ações da dívida.

⁵⁵ Valor só ultrapassado em 2004, 0,64% APD/RNB, mas pelo reescalonamento da dívida angolana.

As tabelas 6 e 7 permitem-nos fazer uma leitura das ações da dívida na cooperação portuguesa com os PALOP, entre 1993 e 2009, e obter alguns elementos do perfil doador português.

Tabela 6 – O valor das Ações da Dívida na APD para os PALOP, 1993-2001

PALOP	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Angola	0 € 0,00%	0 € 0,00%	8.579.324 € 46,60%	10.674.275 € 41,40%	11.921.270 € 46,50%	10.234.879 € 47,60%	6.068.749 € 32,70%	1.445.102 € 10,00%	69.233 € 0,50%
Cabo Verde	0 € 0,00%	0 € 0,00%	1.047.476 € 10,20%	49.880 € 40,00%	0 € 0,00%	13.065.417 € 63,00%	6.100.662 € 31,10%	5.425.480 € 21,90%	290.081 € 1,10%
Guiné-Bissau	149.639 € 1,20%	57.860.556 € 82,00%	1.895.432 € 15,50%	13.467.543 € 55,30%	4.040.263 € 28,50%	4.124.500 € 42,60%	4.145.634 € 32,00%	6.306.077 € 38,70%	4.105.620 € 27,50%
Moçambique	69.382.787 € 79,10%	16.061.292 € 49,00%	38.856.356 € 78,40%	28.082.322 € 71,10%	64.200.098 € 79,70%	40.247.598 € 72,80%	32.534.352 € 65,80%	12.834.514 € 36,00%	12.674.879 € 33,10%
São Tomé	0 € 0,00%	0 € 0,00%	21.149.031 € 70,70%	1.695.913 € 16,70%	3.242.186 € 32,00%	2.228.489 € 23,00%	2.726.529 € 21,95	2.238.505 € 19,50%	4.674.215 € 29,80%
Total ARD* PALOP	69.532.427€	73.921.848 €	71527619€	53.969.933 €	81.403.817 €	69.900.883 €	51.575.926 €	28.249.678 €	21.814.028 €
ARD*/APD PALOP	49%	52%	58%	48%	58%	48%	42%	24%	19%
Total APD PALOP	141.310.000 €	141.659.000 €	123.933.000 €	112.090.000 €	139.483.000 €	146.069.000 €	122.367.000 €	119.012.000 €	112.043.000 €

Legenda: ARD* - Ações Relacionadas com Dívida

Tabela 7 – O valor das Ações da Dívida na APD para os PALOP, 2002-2009

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	0 € 0,00%	0 € 0,00%	561.708.319 € 77,50%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	- 20.045.352 € -283,40%
Cabo Verde	806.666 € 7,00%	- 500.391 € -1,40%	- 1.506.748 € -6,10%	- 1.572.375 € -4,30%	- 1.555.458 € -4,10%	- 1.359.563 € -4,30%	- 1.314.922 € -3,00%	- 1.104.091 € -2,90%
Guiné-Bissau	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%
Moçambique	8.492.293 € 33,50%	4.765.908 € 28,20%	4.334.387 € 22,22%	2.353.455 € 13,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%	0 € 0,00%
São Tomé	3.031.294 € 22,00%	406.230 € 4,10%	0 € 0,00%					
Total ARD* PALOP	12.330.253 €	4.671.747 €	564.535.958 €	781.080 €	- 1.555.458 €	- 1.359.563 €	- 1.314.922 €	- 21.149.443 €
ARD*/APD PALOP	13,96%	5,00%	88,00%	1,00%	-2,00%	-2,00%	-1,00%	-20,00%
Total APD PALOP	88.296.000 €	91.220.000 €	644.293.000 €	95.878.000 €	94.556.000 €	86.876.000 €	99.065.000 €	106.048.000 €

Legenda: ARD* - Ações Relacionadas com Dívida

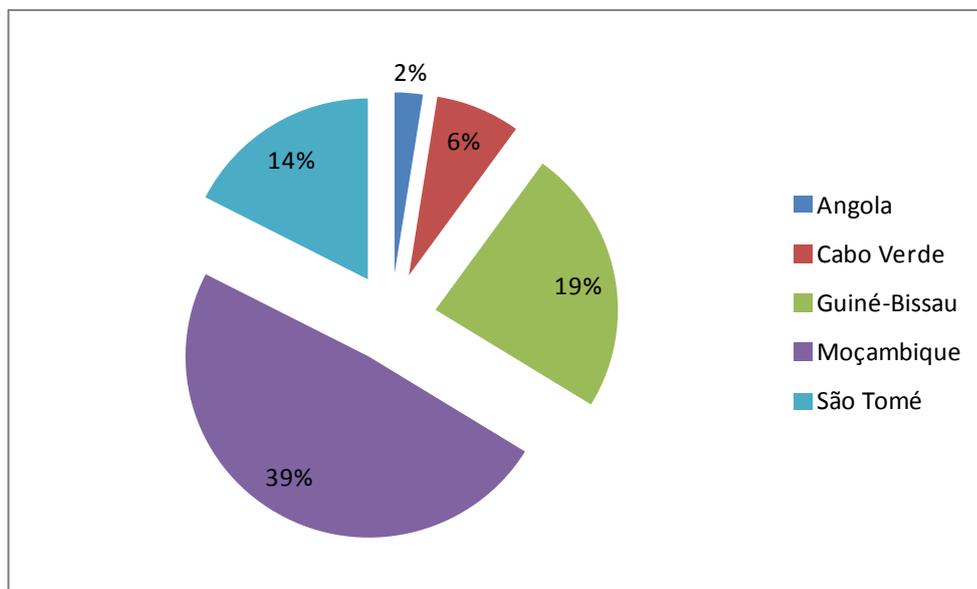
Até 1999, as ações relacionadas com a dívida representaram um peso superior a 40% no valor global da APD canalizada para os PALOP. Contudo, em 2000, como previsto pelo CAD, esse valor diminuiu para quase metade. O total das ações da dívida passa de cerca de 51 M€, com um peso de 42% na APD, para aproximadamente 28 M€, 24% da ajuda. Em todos os PALOP, à exceção da Guiné-Bissau, existe uma redução das ações relacionadas com a dívida. A aprovação de um quadro estratégico temporário de combate à pobreza, para a Guiné, em Dezembro de

2000, veio permitir ao país entrar num processo de negociação da sua dívida. No início de 2001, a entrada para o Clube de Paris permitiu um reescalonamento dos pagamentos, e a anulação parcial da dívida (IPAD, 2011: 306). Todavia, o que se afigura estrutural nesta mudança diz respeito à redução das ações relacionadas com a dívida, que visam Moçambique.

Moçambique foi o principal beneficiário deste tipo de ações e, em 2000, sofre uma redução bastante acentuada. Até 1999, as ações relacionadas com a dívida, para Moçambique, possuem uma percentagem superior a 60% na média da ajuda (à exceção do ano de 1994, com 49%) e, em 2000, assiste-se a uma quebra acentuada superior a 30% (ver tabela 9), o que, nos termos globais das ações relacionadas com a dívida, teve um impacto idêntico. De acordo com Mesquita (2005: 14), a redução do peso destas ações deve-se às regras colocadas pelo CAD, que apenas consideram como APD o grau de concessionalidade, ao invés do montante total da dívida reescalada.

A partir do ano 2000, assiste-se, assim, a uma quebra acentuada deste tipo de ações. De acordo com os nossos cálculos, a média percentual absorvida por este sector passa a ser de 4,22%, sem se contabilizar ainda o valor de 2004, referente à reestruturação da dívida angolana, que se traduziu num aumento exponencial da importância desde sector, absorvendo 88% da APD. Esses 88% não se referem ao grau de concessionalidade, mas ao montante da dívida reescalada, pelo que se constata aqui uma política adversa às indicações do CAD. Os valores atualmente registados devem-se ao pagamento, por parte dos PED, dos títulos da dívida.

Gráfico 7 – Ações relacionadas com a dívida, PALOP, média 1993-2009



Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

O Gráfico 7 elucida-nos sobre a preferência conferida a Moçambique. Angola parece ser o país menos favorecido. Esta situação resulta do processo de reembolso da dívida, registando-se valores negativos a partir de 2009: a Guiné-Bissau com 19%; São Tomé com 14%; e por fim, Cabo Verde com 6%. Cabo Verde foi o único país que não sofreu uma redução no seu volume de APD, de 2000 a 2010, pois parece existir uma relação entre o volume da ajuda e o valor das ações relacionadas com a dívida. Por outras palavras, os anos em que se atingem valores mais altos de APD são os anos nos quais as ações da dívida são também mais elevadas. Cabo Verde é o país menos contemplado por ações relacionadas com a dívida, o que significa que o volume de ajuda a este país não foi, ao longo da cooperação portuguesa, empolado pelas ações da dívida, pelo que, quando se registou uma queda da APD a partir de 2000, Cabo Verde não foi tão afetado como os outros PALOP.

Portugal deu primazia a Moçambique nestas ações, uma escolha política que não terá levado muito em conta a conveniência deste tipo de ações para o desenvolvimento sustentável desse país. Na nossa perspetiva, tratou-se de uma forma de Portugal conseguir estar presente em Moçambique como um dos principais doadores⁵⁶, num momento em que a comunidade internacional tinha aí uma presença muito forte, e Portugal procurava consolidar a sua imagem internacional sem, no entanto, que essa ajuda implicasse uma transferência direta de capital.

As linhas de crédito são um novo instrumento financeiro da cooperação portuguesa, com uma crescente importância nos programas de ajuda (IPAD, 2010: 28). No discurso político português, esta “ajuda” é uma fonte alternativa ao desenvolvimento, sobretudo, nas infraestruturas (IPAD, 2011: 242). Todavia, isso não legitima que o Estado português se demita das suas funções, e as transfira para a banca, procurando perpetuar uma situação de benefício próprio, sem ponderar o que há de pernicioso nesse tipo de ajuda para o recetor.

A compreensão do conteúdo das linhas de crédito é uma tarefa intrincada, pois, embora estas sejam nomeadas nos memorandos do IPAD como APD, a informação sobre as mesmas é escassa, ou surge de forma dispersa, incompleta ou sem descrição. Veja-se a imagem 10 retirada do relatório de cooperação portuguesa, que nos elucida sobre o crescente número de linhas de crédito, mas também retrata o modo como a informação é apresentada, sendo que algumas linhas de crédito são negligenciadas nesta tabela, como aquela para Marrocos, em 2008.

⁵⁶ Portugal entre 1991 e 2000 figurou como um dos principais doares para Moçambique, ver em detalhe Quadro 5.

Imagem 10 – Linhas de crédito, por país e data

Data	País	Descrição	Montante total da linha de crédito (€)	Taxa de juro (%)	Montante acumulado do compromisso associado a empréstimos/ projectos específicos a 31/12/2010 (€)	Montante acumulado desembolsado a 31/12/2010 (€)
1-3-1995	S. Tomé e Príncipe	Apoio às importações	561 000	Donativo	466 000	466 000
1-12-1997	S. Tomé e Príncipe	Apoio às importações	907 000	2,000	87 000	87 000
1-5-2001	Marrocos	Apoio ao SME	10 000 000	0,750	1 765 000	1 765 000
26-11-2004	Marrocos	Bens de capital e serviços	200 000 000	3,340	79 329 365	79 329 365
24-11-2007	Cabo Verde	Bens de capital e serviços	200 000 000	1,580	23 604 402	23 604 402
13-3-2007	Tunísia	Bens de capital e serviços	100 000 000	3,274	0	0
17-7-2008	Angola	Bens de capital e serviços	100 000 000	1,890	0	0
1-7-2008	Moçambique	Bens de capital e serviços	200 000 000	1,890	99 762 344	99 762 344
20-5-2008	China	Bens de capital e serviços	300 000 000	3,274	0	0
29-6-2009	Cabo Verde	Projectos de energias renováveis	100 000 000	1,710	37 423 233	37 423 233
25-2-2009	S. Tomé e Príncipe	Bens de capital e serviços	50 000 000	1,890	10 119 206	10 119 206

Fonte: IPAD, 2011: 143

Na nossa perspetiva, duas ideias consolidam a utilidade das linhas de crédito para a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento. Primeiramente, trata-se de um novo instrumento de cooperação para o desenvolvimento, ao serviço da diplomacia económica, e segundo, mediante as linhas de crédito, Portugal consegue ultrapassar as suas “barreiras coloniais”. Relembremos a linha de crédito concessional aberta em 2008, para Marrocos, contabilizada em 66 M€⁵⁷, ano em que se registou o menor volume de ajuda aos PALOP e a Timor, com apenas 49% (IPAD, 2010: 18). Face ao crescente número de linhas, é possível que este instrumento venha a representar, para a APD portuguesa, o que representaram as ações relacionada com a dívida, na década de 1990, um ingrediente de fermentação do volume da APD.

⁵⁷ Ver em maior detalhe <http://mercal.pt/linha-credito-concessional.php>.

6.3 – Infraestruturas e serviços económicos e setores de produção

O sector das infraestruturas e serviços económicos absorveu uma média de 8% da ajuda, entre 1993 e 2009. Este sector, durante a década de 1990, foi tendo um peso crescente. Contudo, a partir de 2001, esse tipo de contribuição baixa drasticamente. O montante de APD canalizado para este sector perfaz cerca de 16.509.163 €; no ano seguinte, baixa para 3.475.827 €. A partir de 2005, esse sector voltou a crescer, mas o aumento exponencial verifica-se, sobretudo, em relação a Cabo Verde, no subsector de transporte e armazenamento (IPAD, 2011: 471).

Os setores de produção registam uma média de 3,958%, entre 1993 e 2009. O apoio a estes setores produtivos também tem vindo a perder peso na APD global para os PALOP, desde a década de 1990 (IPAD, 2011: 200). A média afetada durante a década de 1990, para este sector, perfazia cerca de 3.245.811 €; na década de 2000, esse valor médio passa a 1.100.479 €. A redução da APD nestes dois setores está relacionada com a doutrina económica que determina uma redução da intervenção do Estado na economia (serviços económicos, setores produção, etc.), e ainda com a falta de recursos por parte do Estado português, pois as intervenções a este nível requerem um investimento económico que outro tipo de cooperação não exige.

6.4 - O apoio às ONGD

As ONGD encaixam-se na seguinte definição de sociedade civil apresentada na *Visão* (2005): “conjunto de associações, empresas e impulsos de natureza não-governamental, independente e autónoma, que constituem um espaço privilegiado para o exercício de uma cidadania ativa e responsável”.

Como política de cooperação de Portugal, as ONGD⁵⁸ portuguesas têm um passado recente, também ligado aos PALOP. As primeiras organizações emergem no contexto da descolonização, e ligadas aos movimentos de libertação.

As ONGD passam a ter um papel mais ativo entre os fins da década de 1980 e 1990, atuando no terreno por meio de projetos de cooperação, Ajuda Humanitária e Educação para o Desenvolvimento (Krupensky, 2005: 74). Para isso, contribuiu a criação da Plataforma de ONGD⁵⁹, a adesão de Portugal às Comunidades, e também o aumento de informação, formação e meios financeiros (Afonso e Fernandes, 2005: 92).

Para se entender a relação entre o poder político português e as ONGD, deve analisar-se o financiamento público de projetos. Esta relação anicha-se no esforço de fermentação da ajuda, como já verificamos, mas o que nela sobressai é a insignificância financeira atribuída às ONGD, reveladora da incapacidade financeira portuguesa.

Os dois documentos estratégicos da cooperação portuguesa reconhecem formalmente a importância destas parcerias para o desenvolvimento. O documento de orientação estratégica de 1999 referia o seguinte:

As ONGD introduzem, na parceria com a cooperação institucional, características insubstituíveis, nomeadamente reforçam a vertente participação da cooperação através da sua atuação no terreno e da mobilização das populações, facilitam a identificação de «grupos alvo»

⁵⁸ O estatuto das ONGD portuguesas foi aprovado pela Lei 66/98, de 14 de Outubro, pela Assembleia da República portuguesa, revogando a Lei 19/94, de 24 de Maio.

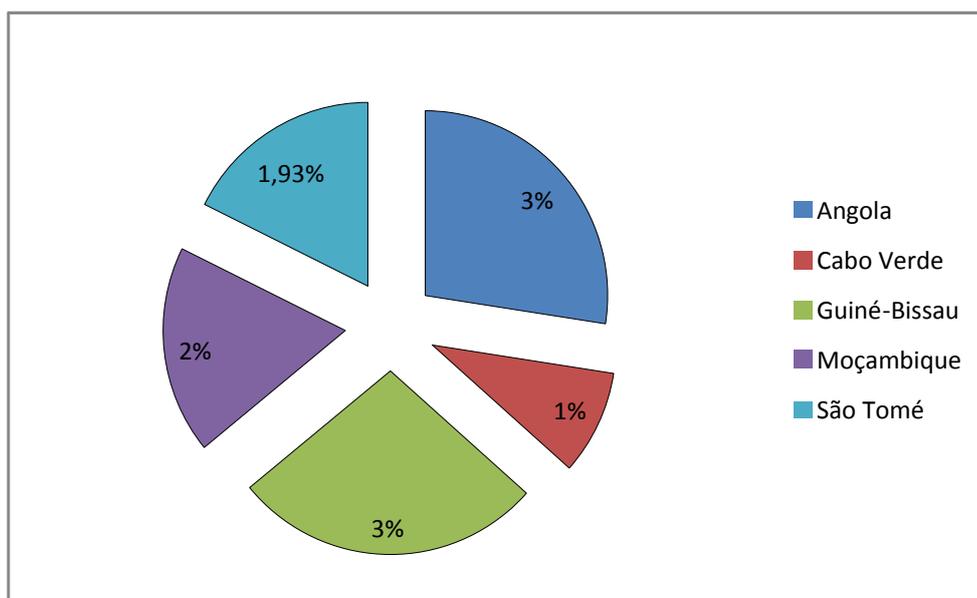
⁵⁹ Constituída a 23 de Maio de 1985, mas só é formalizada a sua existência em 1999. Actualmente, é composta por 69 ONGD, representando-as junto ao MNE português. Consultar em <http://www.plataformaongd.pt/site.aspx?info=plataforma>.

(pobres, mulheres, refugiados e deslocados, etc.) e reforçam e estruturam a sociedade civil dos países e recetores e as suas capacidades de auto-organização (1999: 2640).

A *Visão* reconhece a vocação natural destas organizações para a cooperação (2005: 7196), na qual reside o seu valor estratégico, enquanto parceiras nos projetos de cooperação. Ambos os documentos reconhecem a escassez dos recursos e condições colocados à disposição da sociedade civil, e a necessidade de melhorar essas circunstâncias. A *Visão* (2005) vai mais longe, ao reconhecer, não só a necessidade de aumentar os valores, mas também de aproximá-los à média europeia.

O valor médio de ajuda atribuído às ONG, entre 1995 e 2009, para os PALOP, segundo o gráfico 4, não chega aos 2%, o que demonstra a pouca importância atribuída pelo poder político português a estes parceiros. Este valor percentual reflete-se a um nível mais micro, ou seja, por PALOP.

Gráfico 8 – Apoio às ONGD por PALOP, média 1995-2009



Fonte: IPAD, 2011

O Gráfico 8 representa o valor percentual médio de apoio às ONGD, por PALOP, de 1995 a 2009. Angola e Guiné-Bissau, os países de pior *performance* política, de acordo com o índice do *Freedom house*, são aqueles que percentualmente parecem receber mais ajuda via ONG, pois ambos possuem o valor percentual mais alto, 3% do montante total da ajuda. Em termos sectoriais, mais de 50% do cofinanciamento concentra-se nas áreas de educação/formação e saúde (IPAD, 2011: 217).

Moçambique encontra-se um lugar abaixo destes dois países, e em conformidade com o *Freedom House*, exibe um valor percentual de 2%. Os dois Estados arquipelágicos, Cabo Verde e São Tomé, ambos considerados países livres, são os países que percentualmente recebem menos ajuda via ONGD, 1% e 1,93%, respetivamente.

Em valores médios absolutos, esta realidade distributiva altera-se. Angola, o país menos livre, é que o recebe o valor médio mais elevado, 546.820€. Moçambique, em termos médios absolutos, ultrapassa a Guiné-Bissau, com uma média de 434.585€. Este facto pode estar relacionado com a preferência que, sobretudo, o poder político português foi dando a Moçambique. Segue-se a Guiné-Bissau, com um valor médio de 299.630€; São Tomé com 172.141€; e por último, Cabo Verde, com um valor médio absoluto de 112.448€.

Tabela 8 – Apoio às ONGD por PALOP, média de 1995-2009

PALOP	Valor absoluto em €	
Angola		546.820
Cabo Verde		112.448
Guiné-Bissau		299.630
Moçambique		434.585
São Tomé		172.141

Fonte: IPAD, 2011

Segundo Pereira (*apud* Singens, 2005: 106), as melhorias registadas no relacionamento entre as ONGD e o governo português devem-se, sobretudo, ao consenso internacional sobre a importância destes atores, e não tanto a uma visão estratégica da política de cooperação portuguesa, na medida em que as mudanças não resultam de uma mudança interna, mas da importação de um discurso externo.

O discurso político português usou a imaturidade e/ou a falta de profissionalismo das ONGD para explicar o fraco financiamento ou o mau relacionamento (Singens, 2004: 94). Todavia, se tivermos como termo de comparação a contribuição de outros membros do CAD para as ONGD, este argumento perde bastante credibilidade. A contribuição média dos membros do CAD para as ONGD perfaz cerca de 10%; o valor médio que Portugal afeta ascende aproximadamente a 2%; a diferença média de contribuições registada é de 7%. Esta diferença percentual não se explica apenas pelos argumentos do poder político, mas igualmente, pela sua falta de vontade em apoiar as ONGD.

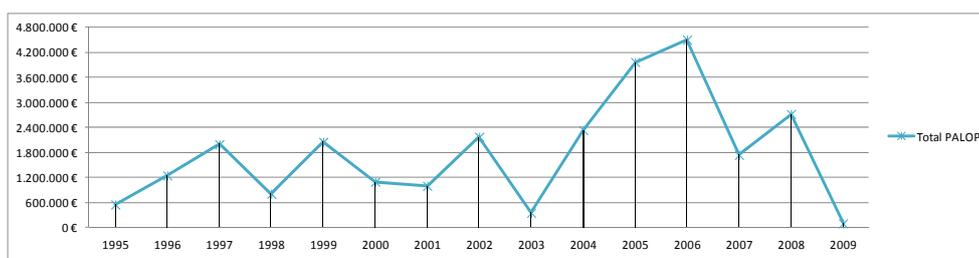
Foram registados alguns progressos, nomeadamente, a criação do Fórum da Cooperação em 2008⁶⁰, que veio melhorar a comunicação entre poder político e

⁶⁰ O Fórum estava previsto na “Visão”.

ONGDs, (Sangreman, 2011: 53). Contudo, o cofinanciamento público das ONGD continua muito baixo, tendo um “*carácter casuístico e uma periodicidade irregular*” (Singens, 2005: 105 *apud* Ribeiro, 1997: 25).

O Gráfico 9 traça uma evolução do total do financiamento público de ONGD para os PALOP, entre 1995 a 2009. As Tabelas 9 e 10 permitem-nos uma melhor visualização da evolução desse financiamento.

Gráfico 9 – Evolução do financiamento público de ONGD para os PALOP, de 1995 a 2009



Fonte: IPAD,2011

Tabela 9 – Financiamento público de ONGD para os PALOP, 1995 a 2002

PALOP	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Angola	- €	299.279 €	847.956 €	480.392 €	898.983 €	487.512 €	318.448 €	855.546 €
Cabo Verde	49.880 €	249.399 €	99.760 €	61.342 €	304.102 €	46.356 €	67.686 €	76.335 €
Guiné-Bissau	- €	99.760 €	199.519 €	81.159 €	277.691 €	140.134 €	129.556 €	384.895 €
Moçambique	399.038 €	448.918 €	648.437 €	86.332 €	287.213 €	350.578 €	313.932 €	680.506 €
São Tomé	99.760 €	149.639 €	199.519 €	95.036 €	281.980 €	69.832 €	164.720 €	174.897 €
Total PALOP	548.678 €	1.246.995 €	1.995.192 €	804.261 €	2.049.969 €	1.094.412 €	994.342 €	2.172.179 €

Fonte: IPAD, 2011

Tabela 10 – Financiamento público de ONGD para os PALOP, 2003 a 2009

PALOP	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	167.555 €	908.889 €	1.094.387 €	1.588.163 €	249.499 €	1.099.335 €	- €
Moçambique	4.000 €	112.624 €	164.697 €	261.969 €	202.944 €	174.238 €	36.276 €
Guiné-Bissau	- €	507.354 €	590.288 €	1.219.485 €	563.371 €	900.494 €	- €
Cabo Verde	70.490 €	693.191 €	1.374.309 €	1.030.506 €	518.253 €	486.234 €	- €
São Tomé	104.320 €	114.200 €	745.389 €	406.676 €	204.697 €	58.762 €	56.976 €
Total PALOP	346.365 €	2.336.258 €	3.969.070 €	4.506.799 €	1.738.764 €	2.719.063 €	93.252 €

Fonte: IPAD, 2011

Embora exista um aumento do financiamento público das ONGD, face ao primeiro valor total registado em 1995, a verdade é que se trata de uma evolução “irregular”, sendo impossível afirmar que exista uma tendência crescente do financiamento público das ONGD; repare-se que o total registado em 2009 é inferior ao registado em 1995.

Apesar de, em 1999, se ter reconhecido que “o Estado Português não tem dado às ONGD o apoio devido. [e que] Tal situação deverá ser corrigida” (RCM 43/99: 2640), o valor cofinanciado pela ajuda portuguesa a projetos executados por ONGD totalizou 2 896 milhares de euros; já no ano de 2000, este baixa para 1 644 milhares de euros (IPAD, 2011: 466). Em 2006, regista-se o maior volume de financiamento público às ONGD, devido à abertura de uma linha de financiamento extraordinária para projetos na Guiné-Bissau, cujo total de financiamento foi de 1 M€, o que, percentualmente, constitui 10,4% da ajuda desse ano para a Guiné (IPAD, 2011: 217). Consideramo-la uma boa iniciativa política, mas exemplificativa do carácter irregular do financiamento público às ONGD. Os anos anteriores a 2006 pautaram-se por grande agitação político-económica para a Guiné-Bissau, em decorrência de um

golpe de estado, em Setembro de 2003. Este poderá ter sido o contexto que explica essa situação esporádica.

Singens (2005: 94) refere que um Estado com poucos recursos, como Portugal, se sente impelido a centralizar a sua cooperação no Estado e nos seus Ministérios. No atual contexto de crise, os imediatos cortes pelo Governo Constitucional XIX, nas linhas de educação para o desenvolvimento e no apoio às ONGD, foram demonstração disso. Por outro lado, a cooperação Estado a Estado facilita a instrumentalização da ajuda. Racionaliza-se recursos e investe-se nas áreas de maior retorno.

6.5 – Outras contribuições que não visam nenhum sector em específico

As contribuições que não visam nenhum sector em específico, da ajuda de emergência/humanitária, custos administrativos dos doadores, ajuda aos refugiados no país doador e outros, absorveram um total do bolo da ajuda em torno de 3,33%, entre 1993 e 2009 (Seabra, 1995; IPAD, 2011). Na nossa perspetiva, nenhum destes itens deve ser considerado APD, pelas razões que já destacamos. Contudo, a ajuda humanitária merece ser destacada, porque a inclusão deste item na contabilização da APD, a partir da década de 90, levou à diminuição da ajuda para o desenvolvimento. E, ao contrário do que é a tendência internacional, Portugal tem-lhe dado pouca atenção (Mesquita, 2005: 17), sendo que a ajuda humanitária absorve apenas 1,2% do bolo total da Ajuda para os PALOP.

Na nossa perspetiva, existem dois motivos para este facto. O primeiro deve-se ao facto de os principais recetores de APD portuguesa se cingirem aos PALOP, só se verificando este tipo de ajuda em momentos específicos, de conflito ou de catástrofe.

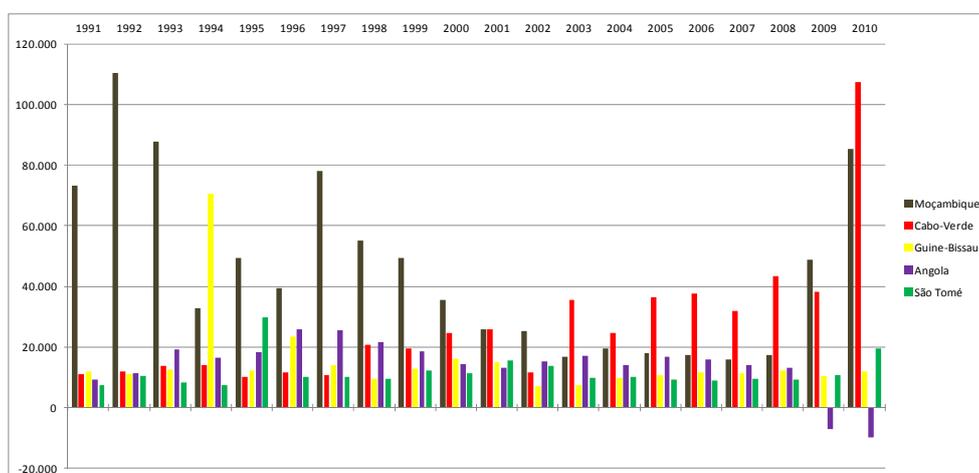
Um segundo motivo prende-se com o facto de este tipo de ajuda pressupor a existência de recursos disponíveis a qualquer momento, tratando-se de uma ajuda que não está orçamentada. Portugal, enquanto Estado semiperiférico, não possui recursos financeiros “em *stock*”, para responder a situações de emergência, ao que se deve a sua fraca contribuição para este tipo de ajuda.

7 – Dos programas de ajuda aos PALOP em geral, a cada PALOP em particular

Como verificamos, os PALOP foram sempre destinatários prioritários da cooperação portuguesa. Conquanto, em cada PALOP, Portugal desenvolve um programa de cooperação distinto com um orçamento diferente. O gráfico 10 e as tabelas 11 e 12 procuram traçar uma evolução da APD portuguesa nos cinco PALOP – o gráfico, em valores absolutos, e as tabelas, em valores percentuais, de 1991 a 2010. De acordo com a análise do gráfico e das tabelas, desde logo se conclui que não são os países onde Portugal figura como principal doador⁶¹ – em volume de ajuda –, aqueles que mais necessitam da ajuda portuguesa, sobretudo numa perspetiva de longo prazo, à exceção de Cabo Verde – questão que trataremos nos subcapítulos dedicados a análise da relação que Portugal desenvolve com cada PALOP, sendo possível adiantar que Moçambique e Cabo Verde se destacam como principais recetores da ajuda, ao longo dos 20 anos de cooperação com os PALOP.

⁶¹ Ver Quadro 5, referente à posição de Portugal relativamente à contribuição em APD para os PALOP.

Gráfico 10 – Distribuição da APD portuguesa pelos PALOP, de 1991 a 2010, em M€



Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Tabela 11 – Distribuição da APD pelos PALOP, de 1991 a 2000, em percentagem

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Angola	8,23%	7,25%	13,55%	11,73%	15,31%	22,98%	18,39%	14,72%	15,17%	12,18%
Moçambique	64,77%	71,06%	62,02%	23,13%	41,19%	35,25%	55,98%	37,85%	40,38%	29,92%
Guiné-Bissau	10,55%	7,12%	8,86%	49,79%	10,16%	21,04%	10,16%	6,62%	10,60%	13,71%
Cabo Verde	9,92%	7,80%	9,71%	10,04%	8,46%	10,36%	7,74%	14,21%	16,04%	20,80%
São Tomé	6,54%	6,77%	5,86%	5,32%	24,89%	9,08%	7,78%	6,62%	10,15%	9,65%
PALOP*	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,28%	0,44%	19,97%	7,65%	13,75%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Legenda: PALOP* - Programas de ajuda conjunta ou não discriminada pelos PALOP

Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Tabela 12 – Distribuição da APD pelos PALOP, de 2001 a 2010, em percentagem

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Angola	11,84%	17,36%	18,91%	17,18%	17,56%	16,92%	16,09%	13,38%	-6,67%	-4,44%
Moçambique	22,96%	28,73%	18,55%	23,63%	18,93%	18,26%	18,19%	17,57%	46,05%	39,30%
Guiné-Bissau	13,32%	7,99%	8,01%	11,83%	11,34%	12,44%	13,26%	12,49%	9,77%	5,50%
Cabo Verde	22,96%	13,09%	39,04%	30,00%	38,07%	39,86%	36,74%	43,69%	36,20%	49,49%
São Tomé	13,98%	15,64%	10,80%	12,47%	9,62%	9,47%	10,98%	9,30%	10,03%	9,00%
PALOP*	14,95%	17,21%	4,69%	4,90%	4,48%	3,06%	4,75%	3,57%	4,62%	1,15%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Legenda: PALOP* - Programas de ajuda conjunta ou não discriminada pelos PALOP

Fontes: Seabra, 1995; IPAD, 2011

Na cooperação portuguesa para o desenvolvimento, existem programas de ajuda conjunta, ou não discriminada por país, designados pela sigla PALOP. Os diversos relatórios e memorandos da cooperação portuguesa não especificam o seu conteúdo, cingindo-se ao valor quantitativo.

De acordo com os dados disponíveis, apenas poderemos considerar este tipo de programas decorridos a partir de 1996. A média percentual registada entre 1996 e 2000 perfaz 4,3%. Os valores absolutos registados nesses cinco anos são deveras oscilantes, atingindo mínimos de 620 M€ e máximos de 16.363 M€, o que, em termos médios, resulta num valor anual de 11.390 M€. Nos 10 anos seguintes, de 2001 a 2010, os valores de APD atingiram uma média de 6,39%, numa média anual 6.251 M€, em termos absolutos (Seabra, 1995; IPAD, 2011).

7.1 – Moçambique, o principal recetor da APD, numa perspetiva de longo prazo

Entre os PALOP, Moçambique foi o principal recetor da APD portuguesa, de 1991 a 2002, à exceção do ano de 1994, quando a Guiné-Bissau assumiu o papel de maior beneficiário, devido ao peso das ações de reestruturação da dívida.

Nas tabelas 4 e 5, podemos verificar que, ao longo da década de 1990, a percentagem de APD afetada para Moçambique foi sempre superior a 30%, à exceção de 1994, registando, nos primeiros 10 anos (1991-2000), uma média de 46,2%, o que corresponde, em valores absolutos, a uma média anual de 61.162 M€.

De 2001 a 2010, Moçambique foi preterido face a Cabo Verde, contudo, atualmente, permanece uma prioridade no sistema de alocação da ajuda, figurando em segundo

lugar no ranking dos PALOP, com uma média de 25,3%, que, em valores absolutos, corresponde a um valor médio anual recebido de 29.020 M€.

Em 2009 e 2010, Moçambique readquiriu uma nova importância. Em 2009, absorveu 46,5% da ajuda, o dobro face a 2008, que atingiu uma média de 17,57%. O valor percentual para 2010 foi inferior ao valor registado em 2009, 39,3%; porém, contraria a tendência anterior. Além disso, se olharmos para os 20 de anos de cooperação portuguesa com os PALOP, Moçambique figura em primeiro lugar no ranking, com uma média de 35,7%, representando a pérola da cooperação portuguesa.

De acordo com Cravinho, em 1998, *“as dificuldades económicas de Moçambique, e as limitadas capacidades de cooperação de Portugal, levam a que o relacionamento entre os dois países tenha um grau de prioridade intermédio aos olhos das diplomacias de Lisboa e de Maputo”*. De acordo com os nossos cálculos, Moçambique é o principal recetor da APD portuguesa, pelo que classificar Moçambique como uma prioridade intermédia é discutível.

Uma característica do relacionamento entre Portugal e Moçambique, como verificamos, consiste na primazia que as operações relacionadas com a dívida assumem no relacionamento de cooperação entre ambos. De acordo com a RCM 43/99, não se trata necessariamente do resultado de uma opção política, mas antes da influência que o peso das medidas tomadas exerce no quadro de alívio da dívida e da situação de crescimento económico e estabilidade política de Moçambique.

Na nossa perspetiva, reafirmamos novamente que se tratou de uma escolha política, e que esta preferência não se prende exclusivamente com as dificuldades económicas deste país, referidas por Cravinho, pois todos os PALOP sofrem deste problema, e muitos deles contam com Portugal como principal doador. Por sua vez, Moçambique constitui um dos maiores recetores de ajuda em África (Pereira e Torp, 2007:7). O seu bom desempenho político também é controverso, se olharmos para o índice do *Freedom House*, ou se analisarmos indicadores de desenvolvimento como o IDH⁶². Por estes motivos, afigura-se que os argumentos utilizados para argumentar que não se tratou de uma ação política perdem credibilidade.

Após o fim do conflito moçambicano, a comunidade internacional avança em peso. Portugal, enquanto ex-potência colonial, não poderia descurar as suas relações com a ex-colónia. Além disso, Moçambique foi considerado um caso de sucesso das NU, do qual Portugal participou ativamente⁶³, nomeadamente, na missão de paz das NU, ONUMOZ, de Abril de 1993 a Dezembro de 1994 (NU, 2011).

Para a elite governante, actuar em Moçambique significava prestígio e reconhecimento internacional, sobretudo num momento em que Portugal procurava consolidar a sua imagem no mundo – objetivo externo do país, após 1974, como verificamos no I capítulo. Por outro lado, a adesão de Moçambique à *Commonwealth*, em 1995, alarmou a diplomacia portuguesa, e foi interpretada por muitos como sinal da desvalorização da língua portuguesa, em detrimento da inglesa (Cravinho, 1998).

⁶² Entre 1990 a 2011, Moçambique esteve situado no ranking dos países com pior IDH. Ver, em detalhe, Cravo (2012: 20).

⁶³ Ver em maior detalhe o envolvimento da comunidade internacional em Moçambique, e quais as suas representações, em Teresa Cravo (2012).

Moçambique tem um potencial descoberto recentemente – os recursos naturais, tais como minerais, carvão e gás natural. O interesse por Moçambique está intrinsecamente ligado a esta realidade, e o *volte face* a que assistimos nos últimos anos poderá estar relacionado com a importância dada pelos BRICS⁶⁴ a Moçambique (Gorjão, 2011), facto percecionado pela diplomacia portuguesa como uma ameaça à sua presença e influência no país.

Os BRICs procuram recursos naturais e oportunidades de investimento. O crescimento de Moçambique ronda os 8%, nos últimos anos, e oferece ótimas condições para o IDE, particularmente no mercado das *commodities* (Gorjão, 2011). A cimeira bilateral realizada no final de 2011, e as linhas de crédito acordadas entre ambos, parecem demonstrar que Portugal está atento, e que quer continuar a ter voz em Moçambique. Veja-se as declarações feitas pelo Primeiro-Ministro português Passos Coelho, na conferência de imprensa da Cimeira Luso-Moçambicana, em Novembro de 2011:

O futuro desenha-se no presente. Daí que tenhamos abordado as possibilidades oferecidas pelo amplo leque de mecanismos financeiros existentes com potencial para incentivar os investimentos portugueses e luso-moçambicanos, como o Investimoz, o novo Banco Nacional de Investimento [...] No quadro da cooperação de Estado a Estado, o Governo português assumiu o compromisso de manter o esforço financeiro no âmbito do PIC 2011-2014 em níveis semelhantes ao do PIC 2007-2010, apesar dos constrangimentos orçamentais conhecidos.

7.2 – Cabo-Verde, o orgulho da cooperação portuguesa

Cabo Verde nem sempre figurou como principal recetor da APD portuguesa. De 1991 a 2000, coube-lhe uma média de 11,5% da ajuda para os PALOP, o que corresponde, em valores absolutos, a uma média anual de 14.747 M€. Hoje, figura

⁶⁴ A Rússia, que tem demonstrado pouco interesse por África, constitui uma exceção.

como principal recetor. Entre 2001 e 2010, absorveu uma média de 34,9% do total da ajuda para os PALOP, o que, em valores absolutos, corresponde a uma média anual de 39.278M€.

Esta orientação começa a desenhar-se a partir de 1998. Em 1997, Cabo Verde absorve 7,74% da ajuda; em 1998, essa percentagem quase duplica (14,21%), assumindo uma tendência crescente. Em 2004, atinge os 30% e, a partir de então, é sempre superior a 35%. Em 2010, a ajuda canalizada para Cabo Verde abeira-se dos 50%.

A nosso ver, esta mudança na distribuição da ajuda reforça a lógica do benefício do doador, a partir de outro ângulo – a ideia de que os Estados doadores canalizam a ajuda para os recetores dos quais podem obter maior retorno, quer seja económico e/ou político, tal como prestígio ou reconhecimento internacional.

Desde 1997, Cabo Verde era elegível para a saída do grupo dos PMA, contudo, essa decisão foi adiada devido à vulnerabilidade económica do país, voltando a ser repensada em 2004 e concretizada em 2007, data em que este país ascende à ordem de PRM, segundo as NU (NU, 2007.). Portugal, na categoria de principal doador para Cabo Verde, ao longo destes anos, viu a sua imagem projetada pelo sucesso deste Estado. Portugal privilegia um país com uma *good performance*, e uma das poucas nações africanas capazes de alcançar os ODM, tendo já atingido quatro: ODM2, ODM3, ODM4 e ODM5. O objetivo de reduzir para metade a proporção de pobres (ODM1) é possível de ser alcançado até 2015, uma vez que, de 1990 para 2009, a taxa de pobreza caiu de 49% para 26,9%. Boas expectativas existem também relativamente ao ODM 6 (IPAD, 2011: 271).

O progresso alcançado por Cabo Verde é uma vitória para a cooperação portuguesa, devido ao seu estatuto de ex-potência colonial, e por figurar como principal doador. Esta foi uma opção estratégica, em que Portugal conseguiu conjugar interesses nacionais e valores: ajudar um PED de quase garantido sucesso.

Em 2009, numa visita a Cabo Verde, o então Primeiro-ministro português, José Sócrates declarou:

Trata-se de homenagear aquilo que foi o grande sucesso que Cabo Verde teve nas últimas décadas. Um sucesso nos domínios do desenvolvimento, Cabo Verde foi o único país de baixo rendimento que passou a país de rendimento médio, não há outro. E conseguiu isso nestes últimos vinte anos, foi o único país que desde a década de 1980 conseguiu melhorar o seu desempenho ao nível do desenvolvimento. E depois foi sempre um país que apostou na educação do seu povo. [...] Nós temos aqui um relacionamento que dá expressão àquilo que é uma relação comercial da maior importância já para Portugal. Nós exportamos para Cabo Verde 250 M€, isso já é muito significativo para muitas empresas, isso já é muito significativo para o nosso país. Nós exportamos para aqui, quase tanto quanto exportamos para o Brasil. Do ponto de vista político, [...] Cabo Verde é um país com prestígio internacional, com credibilidade internacional.

Nesta declaração há ainda a realçar outro aspeto, o valor das exportações portuguesas para Cabo Verde, ou seja, o potencial económico-comercial que este possui atualmente. A estabilidade política, aliada ao crescimento económico, tornam Cabo Verde um espaço apelativo à internacionalização da economia portuguesa, sendo as recentes linhas de crédito prova disso. Em 2007, foi atribuída uma linha de crédito até 100 M€, para ser utilizada em projetos de infraestruturas. Este empréstimo foi aumentado para 200 M€ em Março de 2009, tendo-se ainda concedido um novo empréstimo, no montante de 40 M€. Em 2009, disponibilizou-se outra linha de crédito até 200 M€, destinada ao financiamento de projetos no sector da habitação (IPAD, 2011: 287).

7.3 – Angola, um silêncio da cooperação portuguesa

Se Moçambique foi a pérola da cooperação portuguesa, Angola foi a jóia da colonização. Entre todos os PALOP, a colónia de Angola era a eleita de Portugal, devido às suas enormes riquezas. E se, atualmente, não é o principal recetor da APD portuguesa, é talvez o seu maior parceiro estratégico.

As relações pós-independência entre os dois países foram complexas. Uma guerra colonial que durou cerca de treze anos, seguida de uma guerra civil que apenas terminou em 2002, com o Memorando de Luena, vieram complexificar ainda mais a relação entre os países (Seabra e Gorjão, 2011:5).

Apesar das relações intrincadas, Angola foi sempre uma prioridade financeira da APD portuguesa. Do ponto de vista teórico, seria expectável que um país em guerra-civil não tivesse condições institucionais para a receção de APD e, de acordo com o critério da seletividade de ajuda, que esta diminuísse face a outros recetores. Contudo, o valor médio anual de ajuda para Angola, entre 1991 e 2000, perfeitamente 18.073 M€, percentualmente, 13,8% da ajuda, valor só ultrapassado por Moçambique.

A contabilização das missões de paz como APD explica esta disposição da ajuda. Durante a década de 1990, Portugal participou nas missões de paz em Angola: UNAVEM II (1991-1992), UNAVEM III (1995-1997) e MONUA (1997-1999) (NU, 2011). De acordo com os dados disponíveis, o total de recursos financeiros portugueses aplicados em missões de paz para Angola, entre 1993 e 2002, perfeitamente cerca de 52 M€ (*ibid.*), embora não conseguíssemos apurar o valor exato que foi contabilizado como APD. A participação de Portugal no processo de paz angolano

constituiu uma forma de o país recuperar alguma da influência que tivera em Angola, enquanto negociava o processo de paz, ao lado dos EUA e URSS.

O interesse de Portugal em Angola reflecte-se visivelmente no aumento da ajuda, que ocorre logo após o fim do conflito. Em 2001, Portugal canalizou para Angola cerca de 13.262 M€; já em 2002, esse valor cresce para os 15.325M€; e em 2003, atinge os 17.249 M€ (IPAD, 2010).

Nos últimos 10 anos de cooperação, de 2001 a 2010, Angola absorve 19,03% entre os PALOP; em valores absolutos, isso resulta numa média anual de 66.508 M€, se tivermos em conta o valor de reestruturação da dívida angolana – 562 M€ (IPAD, 2005a); se não, obtém-se uma média de 11,81%, em valores absolutos, 12.008M€ anuais.

O critério da seletividade da ajuda poderá explicar este facto, por Angola ser considerada um país *not free*. Contudo, na nossa perspetiva, o que parece ser determinante é o impacto da reestruturação da dívida angolana. A operação de reestruturação da dívida efetuada em 2004 implicou o reembolso imediato de 27% da dívida por Angola, tendo os restantes 73% sido pagos em tranches consecutivas, por um período de 25 anos, com início em 2009 (Seabra e Gorjão, 2011: 7). Os últimos dois anos de ajuda para Angola, 2009 e 2010, geram valores negativos, -7.072M€ e -9.361 M€, uma vez que se iniciou o processo de reembolso da dívida, facto que dificulta a leitura da evolução da APD para Angola, na última década.

Os indicadores económicos de relacionamento entre Portugal e Angola ilustram quão estratégica esta relação é. Angola constitui atualmente o quarto principal parceiro

comercial de Portugal fora da Europa, e representa 80% do comércio português praticado com os PALOP (Seabra, 2010). O forte crescimento angolano já se reflete na economia portuguesa. O investimento angolano em Portugal, entre 2005 e 2009, aumentou 131%. Em última análise, a necessidade de Portugal diversificar as exportações e as suas fontes de financiamento dita o conteúdo desta relação (Seabra, 2010).

7.4 – São Tomé, o primeiro dos últimos

São Tomé e Príncipe é um país que conta com cerca de 163 mil habitantes (IPAD, s.d.b), sendo o menos populoso entre os PALOP, e que beneficia de um dos mais altos valores de ajuda externa *per capita* do mundo (Pereira e Torp, 2007:10). Este facto reflete uma tendência internacional – de enviesamento populacional –, em que países com menos volume populacional acabam por receber mais ajuda *per capita* (Alesina e Dollar, 1998:7).

Entre 1991 e 2000, São Tomé absorveu, em termos médios, um valor anual de 11.759 M€; em termos percentuais, representou 9,28% da APD destinada aos PALOP. De 2001 a 2010, o valor médio anual absoluto mantém-se quase idêntico ao registado nos 10 anos anteriores, 11.714 M€, numa média de 11,1% da ajuda total destinada aos PALOP.

Considerando-se a variável população, São Tomé recebe mais ajuda do que qualquer PALOP. Esta disposição da APD contribuiu para a imagem de prestígio que Portugal deseja projetar, nomeadamente, mediante o sistema de cooperação: “*smaller countries receive disproportionate amounts of aid, possibly because donors wish to have a larger impact and so concentrate their resources where the per capita impact*

will be the gratest” (Cordeiro, 2010: 65 *apud* Cruz e Kuan, 2007: 13). Ao fornecer um volume de ajuda superior ao expectável, exercerá maior impacto no recetor, garantindo um retorno com valor acrescentado na imagem portuguesa.

Esta opção vê-se fortalecida pelo facto de se considerar São Tomé um país livre, de acordo com o *freedom house*. Para Portugal, São Tomé é como uma “*âncora para dinamizar cooperação com os países do golfo da Guiné*” (Nón Tela, 2011). O forte crescimento económico de alguns dos países da região, tais como Nigéria, Guiné Equatorial e Camarões, aliado aos recursos petrolíferos desta área, é percecionado pela diplomacia portuguesa como uma oportunidade económica, devido à posição geoestratégica são-tomense.

O facto de São Tomé figurar como um grande recetor de ajuda portuguesa, face à sua população, e ser estratégico para Portugal, não o torna no PALOP mais prioritário, mas apenas numa das prioridades da cooperação. A APD representa cerca de 90% do investimento público, e 80% do orçamento geral do Estado (Raimundo e Pais, 2005: 2), o que demonstra, segundo Pereira e Torp (2007), a sua forte dependência da ajuda portuguesa.

7.5 – Guiné-Bissau, o parente pobre da APD

Em todos os PALOP, à exceção de Cabo Verde, constata-se uma diminuição ou estabilização do volume da APD, entre a primeira década de cooperação portuguesa (1991-2000) e a seguinte (2001-2010). A situação da Guiné-Bissau é a mais perturbadora, devido à diminuição da ajuda, pois Portugal é um dos principais doadores.

A média percentual da ajuda para a Guiné-Bissau, de 1991 a 2000, se tivermos em conta o *outlier* de 1994, perfaz 14,86%, equivalendo a 19.499M€. Caso se substitua o valor *outlier* por um valor médio (9,88%)⁶⁵, a média anual da ajuda registada passa a totalizar 10,87%; em valores absolutos, 13.829 M€. Nos dez anos seguintes, de 2001 a 2010, a Guiné-Bissau recebeu, em média, 10,6% da ajuda destinada aos PALOP, perfazendo o valor absoluto médio recebido 10.787M€, o mais baixo registado entre os PALOP. Esta situação, a nosso ver, conforma Guiné-Bissau à situação de parente pobre da APD portuguesa; o país que figura como a última prioridade entre os PALOP. Cravinho (1998) refere que a atitude menos calorosa por parte da diplomacia portuguesa, para com Bissau, se deve às perturbações constantes no processo de democratização. Afigura-se-nos que esta visão contradiz a abordagem adoptada quanto a Angola, pois a estabilidade autocrática angolana não parece incutir na diplomacia portuguesa essa aversão.

Com efeito, no índice do *freedom house*, a Guiné figura como um país mais livre do que Angola. Contudo, a diplomacia Portuguesa considera a Guiné-Bissau um *poor performer*, branqueando oficialmente a realidade política de Angola. Veja-se que a realização de eleições em Angola foi um requisito dispensável até recentemente (NEP, 2011:7).

Na nossa perspetiva, a questão situa-se ao nível da vontade política, isto é, da atração que cada PALOP exerce na diplomacia portuguesa, devido ao retorno que Portugal pode obter a partir dessa relação. A Guiné-Bissau possui recursos naturais, contudo, não são comparáveis aos de Angola ou Moçambique. A economia do país também

⁶⁵ A opção por substituir o valor *outlier* por um valor médio pretende elucidar o leitor sobre o peso que as operações relacionadas com a dívida têm no quadro geral da ajuda.

não é interessante para o IDE, devido à sua instabilidade política. Portanto, Portugal não pode extrair os mesmos benefícios da Guiné, sendo que a sua *poor performance* instiga ao desinteresse português e ao critério da seletividade. Atente-se no seguinte excerto de um relatório do IPAD:

O déficit de capacidade do Estado dificultou a reabilitação pós-conflito e colocou a Guiné-Bissau numa instabilidade política e institucional recorrente, marcada por violações do direito e das normas, agravada por uma forte impunidade. Este contexto político agitado terá dificultado o empenho dos parceiros de desenvolvimento nos esforços de reconstrução e reabilitação do país (2001: 307).

O desinteresse acentuou-se a partir da guerra civil que assolou a Guiné-Bissau, de 1998 a 1999. Em 1997, a APD era de 14.173 M€ e, em 1998, diminuiu drasticamente para os 9.675 M€, provavelmente devido ao conflito. No ano de 1999, a ajuda sobe para 12.966 M€, mas esta mudança deve-se sobretudo ao aumento da ajuda humanitária, que absorveu 15,8% da APD; em valores absolutos, cerca de 2 M€ (IPAD, 2011).

Em 2000, a ajuda aumenta para 16.311 M€ (tendência comum após conflitos), mas, nos anos seguintes, a ajuda declina até cerca de 7 M€. A partir de 2004, regista-se uma ligeira subida, que não altera suficientemente a postura face à Guiné-Bissau. Em 2008, atinge-se o valor mais alto, 12.371 M€. Este desinteresse político embarga outro tipo de abordagens, nomeadamente, aquelas que ajudariam a contornar os obstáculos diagnosticados, tais como a fragilidade das instituições estatais. A fragilidade formal, apresentada como argumento para a débil ajuda, não impede a existência de fortes instituições sociais locais, devendo ambas as situações ser tidas em conta por parte da cooperação portuguesa (NEP, 2011: 4).

Entre os PALOP, a Guiné-Bissau é o país em que os agentes económicos se encontram vinculados a uma lógica de *economia afetiva*. A ausência do Estado social e as incertezas geradas pelo seu vácuo são preenchidas por redes sociais que funcionam com base numa racionalidade étnica, redistribuindo rendimentos próprios em favor da comunidade (Sangreman *et al*, 2006: 27). Nesse contexto, as ONGD poderiam constituir um forte parceiro do Estado português na Guiné-Bissau, uma vez que estas detêm um poder único de alcance.

A tabela 13 sintetiza as médias, em valores absolutos e percentuais, da ajuda canalizada para os cinco PALOP, bem como os programas conjuntos para os PALOP, de 1991 a 2010.

Tabela 13 – Valores médios da APD absolutos e percentuais para os PALOP, de 1991 e 2010

	1991-2000		2001- 2010	
	Valor médio anual absoluto	Valor médio anual percentual	Valor médio anual absoluto	Valor médio anual percentual
Moçambique	61.162M€	46,2%	29.020M€	25,30%
Cabo Verde	14.747M€	11,50%	39.278M€	34,90%
Angola	18.073M€	13,80%	66.508€**/12.008M€	19,03%**/11,81%
São Tomé	11.759M€	9,28%	11.714M€	11,10%
Guiné-Bissau	19.499M€/13.829M€	14,86%*/10,87%	10.787M€	10,60%
PALOP***	11.390M€	4,30%	6.251M€	6,39%

Legenda: *Valor calculado com o *outlier* de 1994; **valor calculdo com o *outlier* de 2004; ***Projetos conjuntos aos PALOP ou não discriminados pelos PALOP

Fontes: Seabra,1995; IPAD, 2011

Conclusão

Este trabalho visou um entendimento da política de cooperação desenhada por Portugal – Estado semiperiférico –, para as suas ex-colónias africanas – os PALOP –, a partir da APD.

Observamos, com base nos diversos dados analisados, que Portugal usa a política de cooperação – em concreto, a APD – como instrumento de política externa para a promoção de benefícios próprios, de carácter político-económico, ficando perceptível essa instrumentalização na forma e conteúdo da APD.

Nesse sentido, verifica-se que, nos anos durante os quais a APD atinge médias mais elevadas, tal não se deve aos progressos por esta alcançados, mas sim a ações pontuais que se destinam essencialmente a empolar a contribuição portuguesa, não constituindo uma prestação indiscutível para o desenvolvimento e combate à pobreza nos PALOP. Os resultados da década de 2000, quando se atinge um maior volume, nomeadamente, em 2004, 2008 e 2010, são fruto da reestruturação da dívida ou de linhas de crédito, as quais constituem uma estratégia de internacionalização da economia portuguesa – um “traço permanente” na cooperação portuguesa, de impacto questionável no desenvolvimento.

A APD deve contribuir de forma evidente para o desenvolvimento dos PED, constituindo-se como um fluxo de ajuda que entra diretamente nos mesmos. Contudo, um doador que restringe o grosso da sua ajuda, a ações de reestruturação da dívida e linhas de crédito, mascara o seu incumprimento relativamente aos compromissos que assumiu em matéria de APD.

Se extrairmos ao montante global da APD os valores referentes às relações com a dívida e as linhas de crédito, muito provavelmente concluiremos que a APD portuguesa nunca sofreu uma evolução positiva, ou até sofreu uma regressão. Como verificámos, embora a APD tenha crescido em termos absolutos, essa progressão foi reflexo da evolução do RNB, uma vez que o esforço político empreendido na APD se manteve.

A permissividade política face a este tipo ações não garante um maior empenho dos Estados doadores. Pelo contrário, é a porosidade conceptual da APD, resultante da falta de interesse político dos doadores, que explica estas práticas. Trata-se de um sistema que não é vinculativo, pois os Estados assumem compromissos, mas o seu incumprimento não gera qualquer tipo de prejuízo material, o que permite o seu comportamento desrespeitoso para com os recetores da ajuda. Todavia, todo o processo de cooperação assenta em valores éticos e morais, que são exacerbados nos discursos políticos. Trata-se de justiça e solidariedade para com os povos do sul, direitos humanos que estão a ser desrespeitados, em nome dos interesses nacionais do Estado português.

Quanto ao conteúdo da APD, verifica-se que incide predominantemente na cooperação técnica, a menos dispendiosa de todas as ajudas, conquanto seja uma forma privilegiada para a transferência de conhecimento. A opção portuguesa pela cooperação técnica não parece ser desprovida de motivos políticos, pois grande parte dela decorre em Portugal, e sob a modalidade de ajuda ligada.

No âmbito da cooperação técnica, as contribuições para áreas estruturais, como educação e saúde, revelam o perfil contributivo de Portugal. Os ODM alardeados

pelos *slogans* da cooperação portuguesa são o seu *calcanhar de Aquiles*. Embora, aparentemente, a cooperação portuguesa se enquadre na mensagem geral dos ODM, visto que as suas contribuições são maioritariamente sociais, um olhar atento constata que: a erradicação da pobreza não constitui o principal objetivo; a visão holística sobre o desenvolvimento também não existe; questões cruciais, tais como, igualdade de género, sustentabilidade ambiental, saúde materna, doenças infecciosas e parceria global para o desenvolvimento são ignoradas pelos programas de cooperação portugueses.

O incumprimento português verifica-se igualmente ao nível dos compromissos financeiros, pois não se alcançou qualquer meta; e a primeira meta oficial português, em matéria de ajuda, assumido na Conferência do Rio em 1992, foi protelada para 2015 – 0,7% APD/RNB. O incumprimento verifica-se a outros níveis, nomeadamente, em termos do volume de ajuda ligada, mas sobretudo quanto à quantidade de ajuda inflacionada.

Portugal, ao inflacionar a ajuda, aproxima-se das contribuições dos restantes membros do CAD, facto que ocorre nos primeiros anos de cooperação, e que atualmente subsiste. A política de prestígio ajuda a explicar a conduta internacional portuguesa. Nesse sentido, embora o poder político vivencie o incumprimento como algo penoso, ele não está disposto a abdicar desta estratégia – e arriscar denegrir a sua imagem a nível internacional –, e das vantagens político-económicas retiradas das relações de cooperação para o desenvolvimento, que estabeleceu com os PALOP.

Portugal, enquanto Estado semiperiférico – e com uma longa tradição de contacto com os países do sul, segundo Santos (1989: 13-14) –, é um Estado privilegiado para

a conceção de um diálogo entre Norte e Sul, que alcance um novo entendimento dos direitos humanos, visto que ele conhece as duas realidades, e partilha dos seus traços.

Portugal reconheceu essa característica, mas tem-na usado para benefício do *centro*, e não como ponte privilegiada de diálogo entre sul e norte. Tem-se situado ao lado do norte, quando comunga das práticas injustas da ajuda, sendo cúmplice silencioso de um sistema de cooperação desleal, e cujo contributo para o desenvolvimento do Sul tem sido diminuto.

Quando Portugal participou nos Acordos de Doha, e nos acordos económicos dos países de ACP com a UE, rejeitou a oportunidade de ser uma voz europeia divergente, que trilhasse novos caminhos. Pelo contrário, Portugal tem alinhado com os interesses da Europa. Face ao exposto, e citando Teresa Cravo (2011: 237) “*in this sense, Portuguese foreign policy towards the Lusophone world is more about form than content*”.

A questão central é: até que ponto a política de cooperação para o desenvolvimento que Portugal tem vindo a promover com os PALOP tem contribuído para o desenvolvimento das populações daqueles cinco países? Face aos diagnósticos feitos, pouco espaço sobra para uma política claramente empenhada nos valores humanos, na justiça e equidade. Portugal até pode continuar a desenvolver o mesmo tipo de política com os PALOP, contudo, não é eticamente aceitável que a denomine Cooperação para o Desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

Abreu, Estevão (2008), “Ética e moralidade nas RI: uma perspectiva realista”. *Revista Electrónica Boletim do Tempo*. Página consultada a 20 de Outubro de 2009, disponível em http://www.tempo presente.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3993.

Afonso, Maria M (1996), *CPD: características, evolução e perspectivas futuras*. Lisboa: CIDAC

Afonso, Maria e Fernandes, Ana (2005) “abCD Introdução à CPD”. Página consultada a 28 de Setembro de 2010, disponível em http://arquivo.esse.ips.pt/esse/sdi/recursos/fdc_abcd.pdf.

AICEP (2009), Linha de Crédito Concessional para Cabo Verde – 100 milhões de euros”. Página consultada a 20 de Novembro de 2011, disponível em http://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/GuiaPraticoApoiosFinanceirosInternacionalizacao/Documents/Linhas%20Cr%C3%A9dito/LinhaCreditoConcessionalCaboVerde100MilhoesEUR_EnergiasRenovaveis.pdf.

Alesina, Alberto e Dollar, David (1998), “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *The national bureau of economic research*. Página consultada 20 de Março de 2011, disponível em <http://www.nber.org/papers/w6612>.

Almeida, Miguel (2008), “O complexo colonial português. Lusofonia. Página consulta a 20 de Março de 2012, disponível em http://docenti2.unior.it/doc_db/doc_obj_21144_18-12-2011_4eee402c99587.pdf.

Amin, Samir (2006), “The Millennium Development Goals: A Critique from the South”. *Monthly Review*. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://monthlyreview.org/2006/03/01/the-millennium-development-goals-a-critique-from-the-south>.

Atwood, J. *et al.* (orgs.), (2011), *Development Co-operation Report 2011*. OCDE. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/4311011e.pdf?expires=1344509410&id=id&accname=guest&checksum=466598713DBB2B09AA1C808D1E883B55>.

Batista, Paulo N. (1994), “O Consenso de Washington. A visão neoliberal dos problemas latino-americanos.”. *Universidade se São Paulo*. Página consultada a 10 de Abril de 2011, disponível em http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossi e/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf.

Baulch, B. (2004), “Aid for the poorest? The distribution and maldistribution of international development assistance”. *Research Centre Chronic Poverty*. Página

consultada a 21 de Setembro de 2011, disponível em <http://www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP35_Baulch.pdf>.

BM (2011), “Topics in Development: the World Bank definition of fragility”. Página consultada a 26 de Outubro de 2011, disponível em <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,menuPK:511784~pagePK:64171540~piPK:64171528~theSitePK:511778,00.html>>.

Bessa, António (2001), *O olhar de Leviathan – Uma introdução a PE dos Estados modernos*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas: Lisboa.

Bobbio, Norberto (2000), *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Editora Campus: Rio de Janeiro

Borges, Paula (s.d.) “Ajuda, Desenvolvimento e Estatística - uma conta satélite no sistema de contabilidade nacional”. *INE*. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_main>.

CAD (1997), “Portugal Development Cooperation Co-operation Review (1997).” *OCDE*. Página consultada a 10 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.oecd.org/document/58/0,2340,en_33873108_33873764_2087354_1_1_1_1,00.html>.

CAD, (2001), Peer Review. Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Portugal. DAC’s Main Findings and Recommendations: Paris.

CAD (2001), “DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries”. *OCDE*. Página consultada a 20 de Novembro de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/dacrecommendation.pdf>>.

CAD (2003), “Glossary of Statistical Terms”. *OCDE*. Página consultada a 10 de Maio de 2011, disponível em <<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>>.

CAD, 2006, Peer Review. Review of the Development Co-Operation Policies and Programmes of Portugal. DAC’s Draft Main Findings and Recommendations: Paris.

CAD (2009), “Update of DAC list of ODA recipients”. *OCDE*. Página consultada a 10 de Junho de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/LISTA%20países%20beneficiários.pdf>>.

CAD (2010), “Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations”. *OCDE*. Página consultada a 20 de Julho de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacao>>

[Portuguesa/Documents/Portugal%20\(2010\)%20DAC%20Peer%20Review%20-%20Main%20Findings%20and%20Recommendations.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf)>.

CAD (2011), “Net Official Development Assistance in 2010, preliminary data for 2010”. *OCDE*. Página consultada a 20 de Setembro de 2011, disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/54/41/47515917.pdf>>.

CAD (2012)⁶⁶, “Who are the members of the Development Assistance Committee (DAC)? What are the rules about joining it?” *OCDE*. Página consultada a 20 de Junho de 2012, disponível em <<http://www.oecd.org/dac/dacfaq.htm>>.

Caires, Andreyana (2010), “Construindo pontes para a Lusofonia. Cooperar em português: os desafios do Portugal pós-colonial na rota da cooperação para o desenvolvimento”. Project10. Página consultada a 20 de Fevereiro de 2012, disponível < <http://www.projecto10.pt/arquivo-10-sm-livre.htm>>.

Comissão do Desenvolvimento (2007), “Relatório: A meio caminho dos ODM”. Parlamento Europeu. Página Consultada a 20 de Maio de 2012, disponível < <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0220+0+DOC+PDF+V0//PT>>.

Coelho, Pedro P. (2011), “Declaração do Primeiro-Ministro na conferência de imprensa da I Cimeira Luso-Moçambicana”. Página consultada a 20 de Maio de 2012 disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/443315/20111129_pm_int_mocambique.pdf>.

Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2002), “Consenso de Monterrey”. Página consultada a 22 de Outubro de 2007, disponível em <<http://www.un.org/spanish/conferences/ffd/ACONF1983.pdf>>.

Constituição da República Portuguesa VII revisão constitucional. Página consultada a 13 de Maio de 2011, disponível em < <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>.

Correia, Pedro Pesarat (2003), “*Manual de Geopolítica e Geoestratégia. Volume I- conceitos, Teorias e Doutrinas*”. Coimbra: Quarteto Editora.

Cordeiro, José (2010), “APD Portugal-PALOP: estratégia, determinantes e motivações”. *Tese de mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional*. Lisboa: ISEG

⁶⁶ O ano de 2012 é referente ao ano da consulta da fonte.

Cravinho, João (1998), “Relações Político-diplomáticas”. *Janus*. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.janusonline.pt/portugal_mundo/port_1998_4_24_g.html>.

Cravinho, João (2002), “O Futuro da Cooperação Portuguesa”. *Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. Página consultada a 28 de Setembro de 2010, disponível em <<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6923.pdf>>.

Cravinho, João (2004), “A trajetória da cooperação oficial portuguesa”. *Tempo Exterior*. Página consultada a 28 de Setembro de 2010, disponível em <http://www.igadi.org/arquivo/pdf/te_se09/te21_9_049joao_gomes_cravinho.pdf>.

Cravinho, João (2009), “João Gomes Cravinho diz que Portugal não conseguirá atingir meta da UE de ajuda ao desenvolvimento “. *Público*. Página consultada a 20 de Maio de 2011, disponível em < <http://www.publico.pt/Pol%C3%ADtica/joao-gomes-cravinho-diz-que-portugal-nao-conseguira-atingir-meta-da-ue-de-ajuda-ao-desenvolvimento-1376749>>.

Cravinho, João (2010a), “Compromisso na ajuda ao desenvolvimento será muito difícil”. *Destak*. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em < <http://www.destak.pt/artigo/60829>>.

Cravinho, João (2011), “Análise do Relatório do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, da OCDE”. *Oikos*. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <http://www.oikos.pt/newsletter/janfev11/destaque1.html?utm_source=e-goi&utm_medium=e-mail&utm_term=H%E1%2023%20anos%20a%20trabalhar%20por%20um%20Mundo%20mais%20justo&utm_content=H%E1%2023%20anos%20a%20trabalhar%20por%20um%20Mundo%20mais%20justo&utm_campaign=Oikos%20-%20Coopera%E7%E3o%20e%20Desenvolvimento>.

Cravo, Teresa (2011), “Consolidating partnerships: history and geopolitics in Portugal’s twenty-first century foreign policy”, in Sebastián Royo (org.), *Portugal in the 21st Century: Politics, Society and Economics*. Lanham, MD: Lexington Books, 215-244.

Cravo, Teresa (2012), “What’s in a label? The aid community’s representations of success and failure in Mozambique and Guinea-Bissau”, *Tese de doutoramento em Filosofia*. Cambridge: Department of Politics and International Studies University of Cambridge.

Decreto-lei n.º 267/98 de 28 Agosto, cria o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação.

Decreto-lei n.º 21/2012 de 30 de Janeiro, cria o Camões, o Instituto da Cooperação e da Língua.

Despacho n.º 9224/2011 do Gabinete do Primeiro-ministro de 25 de Julho, cria o Grupo de trabalho responsável pelo relatório Internacionalização e Desenvolvimento.

Djourou (2007), “Uma história de dívidas...uma dívida da história. Uma pequena cronologia”, in s.a. (orgs.), *Pobreza, dívida externa e as três instituições irmãs: FMI, OMC E BM*. Coimbra: FEUC, 94-96.

Ellmers, Bodo (2011), “How to spend it. Smart Procurement for more effective aid”. *Eurodad*. Página consultada a 20 de Novembro de 2011, disponível em <http://www.eurodad.org/uploadedfiles/whats_new/reports/eurodad%20-%20how%20to%20spend%20it.pdf>.

Esteves, Pedro (2010), “Política externa portuguesa: por um plano de acção integrado para o Magrebe. *Caderno d'ideias*. Página consultada a 29 de Março de 2011, disponível em <http://www.luso-arabe.org/pt/artigos/politica_externa_portuguesa_plano_integrado_magrebe.pdf>.

Ferreira, Manuel Ennes (2012), “Cooperação e Língua: uma conversa de mudos”. *Plataforma de ONGDS*. Página consultada a 30 de Março de 2012, disponível em <<http://plataformaongd.pt/noticias.aspx?info=nacionaisinternacionais&id=1548>>.

Freedom House (2011), “A liberdade na África subsaariana”. Página consultada a 20 de Novembro de 2011, disponível em <<http://www.freedomhouse.org/regions/sub-saharan-africa>>.

Freire, Raquel e Brito, Rafaela (2010), “Ensaio bibliográfico. Estudos sobre política externa portuguesa após 2000.” *SciELO Portugal*. Página consultada a 20 de Março de 2012, disponível em <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?pid=S1645-91992010000400012&script=sci_arttext>.

Freire, Maria R. e Vinha, Luís (2011) “PE: modelos, actores e dinâmicas”, in Maria Raquel Freire (orgs.), *PE, As RI em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 13-53.

Freitas, Raquel (2010), “A Declaração de Paris, eficácia da Ajuda ao desenvolvimento e o princípio da apropriação”. Congresso Ibérico de Estudos Africanos. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.repositorio.iscte.pt/bitstream/10071/2394/1/CIEA7_28_FREITAS_A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Paris.pdf>.

Gorjão, Paulo (2011), “Moçambique entrou no radar dos BRICs?”. *Jornal i*, 21 de Junho de 2011. Página consultada a 22 de Junho de 2011, disponível em <<http://www.ionline.pt/interior/index.php?p=news-print&idNota=131674>>.

Head, Ivan (1989), “South-North Dangers.” *Foreign Affairs* 68(3): 71-86.

Hjertholm, Peter e White, Howard (2000), “Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation.” Department of Economics of University of Copenhagen. Página consultada a 12 de Março de 2011, disponível em <<http://www.econ.ku.dk/english/research/publications/wp/2000/0004.pdf/~>>.

Holsti, K. (1995), *International politics a framework for analysis*. Prentice Hall: New Jersey.

Instituto Camões (2012), Missão do Instituto. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <<http://www.instituto-camoes.pt/apresentacao-ic/missao-do-instituto-camoes/missao-do-instituto-camoes>>.

IPAD (s.d.), “Glossário de Cooperação”. *Gabinete de Estratégia e Planeamento*. Página consultada a 10 de Junho de 2011, disponível em <<http://www.gep.mtss.gov.pt/cooperacao/glossario.pdf>>.

IPAD (s.d.a), “Guia da APD.” Página consultada a 20 de Setembro de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/Guia%20APD.pdf>>.

IPAD (s.d.b.), “Cooperação Bilateral: São Tomé e Príncipe. Página consultada a 20 de Outubro de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/Cooperacao%20Bilateral/SaoTomePrincipe/Paginas/default.aspx>>.

IPAD (2005), Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/Glosscoop.pdf>>.

IPAD (2005a), Memorando da Cooperação Portuguesa 2001-2004. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Memorandos%20da%20Cooperacao%20Portuguesa/Documents/memo2001_04_port.pdf>.

IPAD (2006), Memorando da Cooperação Portuguesa 2006. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <<http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Memorandos%20da%20Cooperacao%20Portuguesa/Documents/Memorando2006.pdf>>.

IPAD (2010), Memorando da Cooperação Portuguesa 2010. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Memorandos%20da%20Cooperacao%20Portuguesa/Documents/Memorando_2010_Final.pdf>.

IPAD (2011), “Cooperação Portuguesa. Uma leitura dos últimos quinze anos de CPD 1996-2010”. Página consultada a 25 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EdicoesProprias/Estudos/Documents/relat_IPAD_total.pdf>.

Jaiantilal, Dipac (2009), “Cooperação Internacional”, in Antonio David Cattani (*et al.*) (orgs.), *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Edições Almedina, SA, 80-84.

Jayasuria, Kanishka (2001), Governance, Post-Washington Consensus and the new anti politics. *Southeast Asia Research Centre*. Página consultada a 20 de Abril de 2011 disponível em <http://www6.cityu.edu.hk/searc/Data/FileUpload/189/WP2_01_Jayasuriya.pdf>.

Kant, Immanuel (2000), *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa Editora: Lisboa

Khoo, Su-ming (2005), “The Millennium Development Goals: a critical discussion.” *Trocaire Development Review*. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <http://www.trocaire.org/sites/trocaire/files/pdfs/tdr/DR2005_themillenniumdevelopmentgoals.pdf>.

Krupenski, Pedro (2004), “Cooperación portuguesa: a perspectiva das ONGDs”. *IGADI*. Página consultada a 20 de Maio de 2011, disponível em <http://www.igadi.org/arquivo/pdf/te_se09/te21_9_067pedro_krupenski.pdf>.

Lei n.º66/1998 de 14 de Outubro, aprova a estatuto das organizações não-governamentais de CPD.

Lourenço, Eduardo (1985), “Identidade e Memória, o caso português”, in Ferreira, Eduardo e Opello, Walter (ed.), *Conflitos e Mudanças em Portugal, 1974-1984*. Lisboa: Edição Teorema, 17-21.

Lusa (2011), “Moçambique: dificuldades políticas portuguesas poderão afectar cimeira bilateral – MNE Amado”. *Expresso*, 17 de Março de 2011. Página consultada a 22 de Junho de 2011, disponível em <<http://aeiou.expresso.pt/mocambique-dificuldades-politicas-portuguesas-poderao-afetar-cimeira-bilateral-mne-amado=f638162>>.

Magalhães, José (2003), “O Euro-atlantismo revisitado”, in Álvaro de Vasconcelos (org.), *Humanismo Tranquilo*. Cascais: Principia, 119-136.

Mason, F. (2011). Hegemonia Americana e a imposição da democracia: imperialismo democrático. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2611>>.

Mendes, Pedro (2004), A Dimensão Internacional da transição democrática em Portugal. A influência da Europa, *in* Raquel Freire (cord.), *Desafios da Democratização no Mundo Global*. Porto: Edições Afrontamento, 171-192.

Mesquita, Ana G. (2005), “A política portuguesa de CPD”. *Centro de estudos sobre África e Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa*. Página consultada a 30 de Abril de 2011, disponível em http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/67.pdf

Milano, João (2005), *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais.

Millet, Damien e Lorilu, Olivier (2006), “Bamako”, *in* s.a. (orgs.), *Pobreza, dívida externa e as três instituições irmãs: FMI, OMC E BM*. Coimbra: FEUC, 97-99.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (s.d.), “CPD”. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Página consultada a 20 de Maio de 2011 disponível em <http://www.mne.gov.pt/mne/pt/infopolitica/cdesenvolv/>.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995), Portugal. *Dez Anos de Política de Cooperação*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Monteiro, Ramiro (2001), *A África na política de cooperação europeia*. Lisboa: ISSCP.

Morbey, Jorge (2008), “A Lusofonia em festa”. *Lusofonia*. Página consultada a 20 de Março de 2012, disponível < http://docenti2.unior.it/doc_db/doc_obj_21144_18-12-2011_4eee402c99587.pdf>.

Moreira, Adriano (2000), “Situação Internacional Portuguesa”. *Análise Social*. Página consultada a 10 de Março de 2011, disponível em < <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218810566N2qVI4ev0Ez61VI2.pdf>>.

Moreira, Adriano (2005),” O Papel da Política Externa Portuguesa no Mundo”, *in* *Visões de Política Externa Portuguesa*. Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Lisboa, 13-19.

Moreira, Adriano (2009), *A Circunstância de Estado Exíguo*. Diário de Bordo Editores: Loures

Morgenthau, Hans (2003), *Política entre as Nações*. Editora Universidade de Brasília: Brasília.

Moura, Tatiana (2005), *Entre Atenas e Esparta: Mulheres, paz e conflitos armados*. Coimbra: Quarteto.

Muñez, Enara E. e Sanz, Luis M. P. (2005), “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos”. *Revista Pueblos*. Página consultada a 20 de Julho de 2011, disponível em <<http://www.revistapueblos.org/spip.php?article278>>.

Naím, Moisés (2007) “Rogue Aid” *Foreign Policy* Março/Abril. Página consultada a 10 de Março de 2011, disponível em <www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3732>.

Nath, Shyam e Sobhee, Sanjeev (2007), “Aid Motivation and Donnor Behavior”. *The American Review of Political Economy*. Consultada a 5 de Outubro de 2009, disponível em <<http://www.arpejournal.com/ARPEvolume5number1/nath-sobhee.pdf>>.

Norris, Antonio e Jaworki, Hélan (1990), “Cooperación internacional para ele desarrollo: políticas, gestión y resultados”. Grupo de Análisis para el Desarrollo. Página consultada a 20 de Março de 2011, disponível em <<http://www.grade.org.pe/download/pubs/libros/cooperacion.pdf>>.

NU (1954), “Carta das Nações Unidas.”Página consultada a 13 de Março de 2011, disponível em <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/index.htm>>.

NU (2000), “Declaração do Milénio”. Página consultada a 13 de Março de 2011, disponível em <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>.

NU (2000), “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio”. Página consultada a 12 de Março de 2011, disponível em <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

NU (2007), “Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA.” Página consultada a 20 de Outubro de 2011, disponível em <http://www.embcv.org.br/portal/modules/mastop_publish/?tac=Relat%F3rio_da_O NU_sobre_Sa%EDda_de_Cabo_Verde_de_PMA>.

NU (2011)⁶⁷, “Participação Portuguesa em missões humanitárias e de paz (1992-2002)”. Página consultada a 20 de Setembro de 2011, disponível em <<http://www.un.int/portugal/mhp1992-2002.htm#6>>.

Nanga, Jean (2005), “Mali e Níger: a mundialização neoliberal contra os mais pobres”, in s.a. (orgs.), *Pobreza, dívida externa e as três instituições irmãs: FMI, OMC E BM*. Coimbra: FEUC, 5-12.

NEP (2011)⁶⁸, “Processo de Consolidação de paz e estratégias de fragilização dos Estados: alguns desafios à cooperação portuguesa”. *Centro de Estudos Sociais*. Página consultada a 20 de Setembro de 2011, disponível em <<http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/media/reuniao%20lisboa.pdf>>.

⁶⁷ O ano 2011 refere-se à data em que consultamos a fonte.

⁶⁸ O ano 2011 refere-se à data em que consultamos a fonte.

Önis, Ziya e Fikret Senses (2003) “Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus: A Critical Appraisal” *ECR Working Paper in Economic* 03/09. Ankara: Economic Research Center. Consultada a 22 de Outubro de 2007, disponível em <http://www.erc.metu.edu.tr/menu/series03/0309.pdf>>.

Pais, Rita (2011)⁶⁹, “Uma Visão estratégica para a cooperação portuguesa”. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais. Página consultada a 20 de Maio de 2011, disponível em <<http://www.ieei.pt/post.php?post=35>>.

Palma, Elisabete (2002), “A política de cooperação portuguesa. *Janus*. Página consultada a 10 de Março de 2011, disponível em http://www.janusonline.pt/2002/2002_3_3_6.html

Palma, Elisabete (2006), *Cultura Desenvolvimento e Política Externa - Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos Países Africanos Lusófonos*. Lisboa: IDI – MNE.

Pereira, Luísa e Mateus, Maria (org.) (2005), *Língua portuguesa e a cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: Edições Colibri e CIDAC

Pereira, Maria (2004) *A cor da solidariedade*. Lisboa: CIDAC

Pereira, Fábio e Torp, Jens (2007), “Relatório de Estudo: Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.” Página consultada a 12 de Setembro de 2011, disponível em <http://www.janusonline.pt/portugal_mundo/port_1998_4_24_g.html>.

Plataforma de ONGD (2012), “Proposta para a Cooperação portuguesa”. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/Proposta_para_Cooperacao_PT_24Maio2012%20-%20FINAL.pdf>.

PNUD (2011), “Sustainability and Equity: a better future for all”. Página consultada a 20 de Novembro de 2011, disponível em <http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2011%20Global%20HDR/English/HDR_2011_EN_Complete.pdf>.

Programa do I Governo Constitucional. Página consultada a 30 de Maio de 2001, disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>>.

Programa do VIII Governo Constitucional. Página consultada a 26 de Março de 2011, disponível <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>>.

Programa do IX Governo Constitucional. Página consultada a 26 de Março de 2011, disponível <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>>.

⁶⁹ O ano 2011 refere-se à data em que consultamos a fonte.

Programa do X Governo Constitucional. Página consultada a 26 de Março de 2011, disponível <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>>.

Programa do XI Governo Constitucional. Página consultada a 26 de Março de 2011, disponível <<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Pages/Inicio.aspx>>.

Programa do XII Governo Constitucional. Página consultada a 21 de Junho de 2012, disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/media/464042/GC12.pdf>>.

Programa do XIII Governo Constitucional. Página consulta a 21 de Junho de 2012, disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>>.

Programa do XIV Governo Constitucional. Página consultada a 21 de Junho de 2012, disponível em <<http://www.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>>.

Programa do XIX Governo Constitucional. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf>.

Pureza, José (2001), “Estudos sobre a Paz e a Cultura da Paz”, in José Pureza (orgs.), *Para uma cultura de Paz*. Coimbra: Quarteto Editora, 7-17.

Pureza, José *et al.* (orgs.), (2005), *Prevenção de conflitos armados, CPD e integração justa no SI: relatório final*. Coimbra: FEUC.

Pureza, José (2007), “Pobreza, Direitos Humanos e CPD”. *Esquerda*. Página consultada a 5 de Dezembro de 2009, disponível em <http://www.esquerda.net/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=4466>.

Pureza, José (2001), “Quem salvou Timor Leste? Novas referências para o internacionalismo solidário”. *Centro de Estudos Sociais*. Página consultada a 25 de Abril de 2011, disponível em <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/164.pdf>>.

Raimundo, António e Pais, Rita (2005), “As relações Europa-África: o caso de São Tomé e Príncipe. *Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais*. Página consultada a 1 de Outubro de 2011, disponível em <http://www.ieei.pt/files/Aveiro_Relatorio.pdf>.

Raffer, Kunibert (1999), “More Conditions and Less Money: Shifts of Aid Policies during the 1990s”. *DSA Annual Conference*. Página consultada a 21 de Março de 2011, disponível em <www.edpsg.org/Documents/Dp15.doc>.

Relatório do Grupo de Trabalho (2011), *Internacionalização e Desenvolvimento*. Página consultada a 15 de Maio de 2012, disponível em <<http://www.iict.pt/GTIED/apresentacao.pdf>>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º43/1999 de 29 de Abril, aprova a orientação estratégica denominada «A cooperação portuguesa no limiar do século XXI».

Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 de 22 de Dezembro de 2005, aprova o documento de orientação estratégica da PE de cooperação denominado «Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa».

Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2006 de 23 de Janeiro, constitui um grupo de trabalho com o objectivo de proceder à criação da sociedade financeira para o desenvolvimento.

Roch, Eugenio (1993), “La cooperación Internacional para el desarrollo”. *Biblioteca Jurídica Virtual*. Página consultada a 20 de Agosto de 2011, disponível em <<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1588/11.pdf>>.

Rodman, David *et al*, (2011), “Índice de Compromisso para o Desenvolvimento (CDI) 2011 Portugal”. *Center for Global Development*. Página consultada a 20 de Outubro de 2011, disponível em <http://www.cgdev.org/doc/CDI%202011/Country_11_Portugal_POR.pdf>.

Sampaio, Luís (2005), “A Cooperação para o Desenvolvimento e o seu lugar central na Política externa” *in Visões de Política Externa Portuguesa*. Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Lisboa, 115-123

Sangreman, Carlos *et al*. (2006) “A evolução política recente na Guiné-Bissau: as eleições presidenciais de 2005; Os conflitos; O desenvolvimento; A sociedade civil”. *Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento*. Página consultada a 18 de Setembro de 2011, disponível em <http://www.republica-da-guine-bissau.org/cesa_doc_trab_70.pdf>.

Sangreman, Carlos (2009), “A teoria da cooperação internacional para o desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa”. *Centro de Estudos sobre África e o Desenvolvimento*. Página consultada a 10 de Agosto de 2011, disponível em <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf>.

Santos, Boaventura S. (1985), “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português”. Página consultada a 20 de Outubro de 2011, disponível em <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223479107H2nRJ8ke6Mb18LZ4.pdf>>.

Santos, Boaventura S. (1989), “Os direitos humanos na pós-modernidade”. *Oficina do CES*, 10, 1-14.

Santos, Boaventura S. (1994), *Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura S. (1997), “Por uma concepção multicultural de Direitos Humanos”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 48, 11-32.

Santos, Boaventura S. (2006), *A Gramática do tempo: para uma nova cultura política [Para um novo senso comum. A ciência, o direito e a política na transição paradigmática, Volume IV]*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura S. (2010), “A CPLP vista da África”. *Carta Maior*. Página consultada a 20 de Junho de 2011, disponível em <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4721>.

Santos, Hélia (2005), “A Colonialidade do Saber no ensino da história: uma perspectiva pós-colonial e intercultural.” *O Cabo dos Trabalhos*. Página consultada a 10 de Setembro de 2011, disponível em <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/documentos/200611_ensino_de_historia.pdf>.

Seabra, Maria J. (1995), *Portugal e África*. Lisboa: Instituto de Cooperação Portuguesa.

Seabra, Pedro e Gorjão, Paulo (2011), “Interwined Paths: Portugal and Rising Angola”. *South African Foreign Policy and African Drivers Programme*, 80, 1-20.

Severiano Teixeira, Nuno (2003), “Between Africa and Europe: Portuguese Foreign Policy, 1890-2000”, in Costa Pinto (ed.), *Contemporary Portugal. Politics, Society and Culture*. Boulder: Social Science Monographs, 85-118.

Singens, Edite (2005), *A Cooperação Portuguesa para a Desenvolvimento na imprensa(1998-1999)*. Coimbra: IPAD.

Sócrates, José (2007), Discurso de encerramento da cimeira UE-África. Página consultada a 20 de Abril de 2011, disponível em <<http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/8A63447E-E6DC-49AC-B6B0-C9C6F9C872B4/0/DISCURSOSESSAODEENCERRAMENTO.pdf>>.

Sócrates, José (2009), “Sócrates destaca cooperação vanguardista com Cabo Verde”. Emissão da TSF de 14 de Março de 2009, às 21h17. Documento áudio consultado a 23 de Julho de 2012, disponível em <http://www.tsf.pt/PaginaInicial/Portugal/Interior.aspx?content_id=1170030>.

SOFID (s.d.), SOFID. Página consultada a 26 de Janeiro de 2012, disponível em <<http://www.sofid.pt/>>.

Sousa, Teresa (1997), “A opção europeia”. *Janus*. Página consultada a 20 de Fevereiro de 2010, disponível em <http://www.janusonline.pt/1997/1997_3_14.html>.

Teixeira, Nuno (2010), “Breve ensaio sobre a PE portuguesa”. *Revista de Imprensa Internacional*, 28, 51-60.

Nón Tela (2011), “Portugal considera São Tomé como âncora para dinamizar cooperação com os países do golfo da Guiné”. Página consultada a 20 de Setembro

de 2011, disponível em <
<http://www.telanon.info/politica/2011/01/27/6153/portugal-considera-sao-tome-como-ancora-para-dinamizar-cooperacao-com-os-paises-do-golfo-da-guine/>>.

Telo, António (1999), “As Relações Internacionais da Transição”, in Brito (cord.), *Do marcelismo ao fim do império*. Lisboa: Editorial Notícias, 225-267.

Torres, Adelino (1991), “Introdução”, in Torres (ed.), *Portugal – PALOP: As Relações Económicas e Financeiras*. Lisboa: Escher, 19-47.

Tribunal de Contas (2005), Auditoria as Ajudas e Programas e Projetos de Desenvolvimento. Consultado a 20 de Abril de 2011, disponível em <
http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2005/audit-dgtec-rel047-2005-2s.pdf>.

Woodrow, Wilson (1913), Address Before the Southern Commercial Congress in Mobile, Alabama. Página consultada a 20 de Maio de 2012, disponível em <
<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65373#axzz1ux5V0D7K>>.

Vasconcelos, Álvaro (1993), “A Dupla Ilusão”, in José de Magalhães e Joaquim Silva, *Portugal paradoxo atlântico*. Lisboa: IEEI, 59-98 .

Wight, Martin (2002), *A Política do Poder*. Editora Universidade de Brasília: Brasília