



Raquel Marília Tavares Faria

## A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998- 2012): um ensaio de modelização

Tese de Doutoramento em Altos Estudos em História, na área de especialização em Época Contemporânea, orientada pelo Professor Doutor António Martins da Silva e coorientada pelo Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença, apresentada ao Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.

2014



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Faculdade de Letras

# A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização

**Ficha Técnica:**

<b>Tipo de trabalho</b>	<b>Tese de Doutoramento</b>
<b>Título</b>	<b>A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização</b>
<b>Autor</b>	<b>Raquel Marília Tavares Faria</b>
<b>Orientador</b>	<b>Prof. Doutor António Martins da Silva (Universidade de Coimbra)</b>
<b>Coorientador</b>	<b>Prof. Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença (Universidade de Aveiro)</b>
<b>Júri</b>	<b>Presidente: Doutor João Maria Bernardo Ascenso André</b> <b>Vogais:</b> <b>1.º Doutora Isabel Maria Estrada Carvalhais</b> <b>2.º Doutor Manuel António Medeiros Ennes Ferreira</b> <b>3.º Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença</b> <b>4.º Doutora Irene Maria de Montezuma de Carvalho Mendes</b> <b>Vaquinhas</b> <b>5.º Doutor António Martins da Silva</b> <b>6.º Doutora Isabel Anunciação Ferraz Camisão</b>
<b>Identificação do Curso</b>	<b>3.º Ciclo em Altos Estudos em História</b>
<b>Área científica</b>	<b>História</b>
<b>Especialidade</b>	<b>Época Contemporânea</b>
<b>Data da defesa</b>	<b>22 de setembro de 2014</b>
<b>Classificação</b>	<b>Aprovada com distinção e louvor</b>







A tese adota o novo acordo ortográfico, mantendo apenas a grafia correspondente ao antigo acordo nas citações que o utilizem.

Fotografia capa: © David Clifford, mercado em São Domingos (Guiné-Bissau), in ACEP, CEsa & InLoco, eds. (2012, p. 14). *Alfabeto do Desenvolvimento*. Lisboa: ACEP, CEsa e InLoco.



Para os meus pais,  
que sempre me acompanharam em todo o meu percurso académico.



*«Não sei se será a misteriosa chama da rainha Loana que está a arder nos meus lobos ressequidos, se algum elixir estará a tentar lavar as folhas escurecidas da minha memória de papel, ainda afectada por muitas manchas que tornam ilegível aquela parte do texto que ainda me escapa, ou se serei eu que procuro empurrar os meus nervos para um esforço insuportável. Se nesse estado pudesse tremer, tremeria, no meu interior sinto-me agitado como se flutuasse lá fora num mar tempestuoso» (Eco in Carvalho, 2011, p. 13).*





## Agradecimentos

*Dankie dat jy lewe!  
(Obrigada vida!)*

A presente tese de doutoramento é o culminar de um longo percurso académico. Iniciada em 2009, esta viagem pautou-se por momentos de euforia, aquando uma nova descoberta e a concretização de uma nova etapa, mas também por momentos de “desespero”, quando o que parecia tão simples se revelava, na prática, sempre, mas sempre tão difícil. Contudo, nela tive oportunidade de contar com pessoas fantásticas que atenuaram os momentos de angústia e que festejaram juntamente comigo cada etapa alcançada.

Assim, o meu primeiro grande agradecimento vai, obviamente, para os meus orientadores:

Prof. Doutor António Martins da Silva, obrigada pela confiança que depositou ao longo de todo o desenvolvimento da investigação.

Prof. Doutor Carlos Sangreman, mais que um professor, um amigo! Obrigada por estar “lá” quando eu mais precisava e mesmo quando pensava não precisar. Mais que agradecer os ensinamentos e a partilha com que me presenteou ao longo de 9 (nove) anos, agradeço o ter-me ajudado a crescer enquanto pessoa consciente que todas e quaisquer adversidades são para ser enfrentadas com a destreza necessária que exigem e que, baixar os braços ou “atirar a toalha ao chão” não é solução.

O meu segundo mas, claramente, não menos importante agradecimento...

Aos meus pais. Obrigada por fazerem de mim grande parte do que sou hoje. Obrigada pelos puxões de orelha nas horas certas, pelas palavras de incentivo, pelo apoio e carinho constantes que têm sido essenciais, e sem os quais não sei, nem conseguirei viver.

Ao Pedro Costa, a ti que acompanhaste de perto o desenrolar de todo este percurso, obrigada pela compreensão, pela força, por acreditares em mim quando eu própria deixava de acreditar.

À Carla Ferreira, obrigada pelos sorrisos, pelas palavras, pela partilha de experiências e pelo incentivo. Simplesmente obrigada por seres quem és: uma amiga, no sentido mais completo da palavra.

À Graça Oliveira, obrigada pela paciência, por rever o que escrevi, pela partilha de conhecimentos e perspetivas de vida, pelo cuidado, pela preocupação. Acima de tudo, o meu reconhecimento pela amizade.

À Sílvia Simões, por me apoiar de todas as formas possíveis e imaginárias nesta fase.

À Dra. Graça e ao Dr. Jorge Toscano, obrigada pela disponibilidade, pela revisão e pelas “chamadas de atenção”.

Todos vocês foram decisivos, mesmo que de formas diferentes, nesta grande etapa. A todos o meu mais sincero e profundo AGRADECIMENTO.



## Resumo

A Cooperação Portuguesa, que se destacou nos últimos anos com a qualidade da Ajuda prestada, tem sofrido, desde 2011, uma série de alterações que se têm refletido em termos políticos e estruturais.

De facto, não só se assistiu à fusão de 2 (dois) organismos distintos [o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e o Instituto Camões, no novo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões-ICL)], como a língua passou a ser prioritária em relação à Cooperação e a diplomacia económica a estar no cerne da política externa portuguesa. Se a fusão levanta uma série de questões sobre o impacto que essa mudança terá no sistema de Cooperação, já que se observa uma mudança de natureza do configurador principal, as restantes parecem contrariar toda uma lógica de atuação ao nível das recomendações do CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento)/OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) e dos compromissos assumidos internacionalmente.

A emergência de novas prioridades conduz a uma nova realidade (Cooperação + Língua + Diplomacia Económica) para a qual não existe, na nossa opinião, uma estratégia de Cooperação que permita perceber de que forma as 3 (três) vertentes serão articuladas e em que lugar ficará a Cooperação.

Neste sentido, e tendo presente a atual situação da Cooperação Portuguesa, procuramos não só desenvolver uma proposta de metodologia de análise estrutural do sistema de Cooperação Português, como também sugerir uma reconfiguração do mesmo, tendo como base todo um conjunto de mudanças identificadas através da implementação da *Soft Systems Methodology* (SSM). Estas, que segundo a terminologia da SSM assumem a designação de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis, terão em conta princípios como a eficácia, a transparência, a visibilidade, a coerência, a sustentabilidade e a boa governação.

**Palavras-chave:** Cooperação; Política; Estratégia; Modelização; SSM; Reconfiguração; Sistema de Cooperação; Fusão; Camões-ICL.



## **Abstract**

Portuguese Cooperation, which stood out in recent years with the quality of Aid provided, since 2011 has undergone a series of changes that have been reflected in political and structural terms. In fact, not only witnessed the fusion of 2 (two) distinct organisms [the Portuguese Institute for Development Support (IPAD) and the Camões Institute, in the new Camões - Institute for Cooperation and Language (Camões-ICL)], such as language is given priority in relation to Cooperation and economic diplomacy at the core of portuguese foreign policy. If the fusion raises a number of questions about the impact of such change will have on the Cooperation system, since it observes a change in the nature of the main configurator, the remaining seem to contradict an entire logic of action at the level of the DAC (Development Assistance Committee)/ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) recommendations and international commitments.

The emergence of new priorities leads to a new reality (Cooperation + Language + Economic Diplomacy), for which not exist, in our opinion, a Cooperation strategy which allows to understand how the 3 (three) strands will be articulated and that place will become the Cooperation.

In this sense, and taking into account the current situation of Portuguese Cooperation, we seek not only to develop a proposed methodology for structural analysis of the Portuguese Cooperation system, as also suggest a reconfiguration of the same, based on a whole set of changes identified by the implementation of the Soft Systems Methodology (SSM). These, which in the terminology of SSM assume the designation of desirable and feasible changes, will take into account principles such as efficiency, transparency, visibility, consistency, sustainability and good governance.

**Key-words:** Cooperation; Policy; Strategy; Modelization; SSM; Reconfiguration; Cooperation system; Fusion; Camões-ICL.





## Índice

<b>Siglas e acrónimos</b> .....	<b>23</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>27</b>
<b>Organização da tese</b> .....	<b>37</b>
<b>Capítulo I – Do subdesenvolvimento ao desenvolvimento: um caminho a percorrer</b> .....	<b>41</b>
I. 1. Desenvolvimento: origem e evolução do conceito após Revolução Industrial .....	45
I. 2. A doutrina do desenvolvimento nos últimos 60 (sessenta) anos.....	54
I. 3. Os Estados Frágeis: o desafio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento .....	69
<b>Capítulo II - A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento</b> .....	<b>77</b>
II. 1. A Cooperação para o Desenvolvimento à luz dos paradigmas que dominaram os séculos XX e XXI .....	81
a) Paradigma dos Projetos Setoriais (décadas de 60 e 70) .....	82
b) O Consenso de Washington (décadas de 80 e 90) .....	84
c) O Paradigma dos Objetivos de Desenvolvimento (ODM) (século XXI) .....	93
d) O Consenso de Monterrey (séc. XXI).....	98
e) O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (século XXI) .....	106
II. 2. Uma passagem por algumas das conferências e declarações internacionais mais importantes desde os anos 90 (noventa) até ao século XXI .....	111
II. 3. A Cooperação para o Desenvolvimento na atualidade: o reflexo de mais de 6 (seis) décadas de história .....	124
II. 4. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) .....	131
II. 5. O sistema de Cooperação para o Desenvolvimento .....	142
a) Os atores da Cooperação para o Desenvolvimento .....	142
b) As formas de Cooperação .....	147
<b>Capítulo III – A Cooperação Europa-África</b> .....	<b>155</b>
III. 1. Contextualização histórica e princípios orientadores.....	159
III. 2. As relações de Cooperação Europa-África à luz dos principais acordos e declarações de Cooperação .....	166
a) As Convenções de Yaoundé .....	167
b) As Convenções de Lomé .....	169
c) A Declaração e o Plano de Ação do Cairo .....	179
d) O Acordo de Cotonou: a inovação após 25 (vinte e cinco) anos de Cooperação .....	182
e) A Estratégia Europeia para África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África .....	195
f) A Estratégia Conjunta UE-África e a Declaração de Lisboa .....	200
g) A Declaração de Trípoli .....	208
<b>Capítulo IV – A política de Cooperação Portuguesa</b> .....	<b>211</b>
IV. 1. Em torno dos seus antecedentes históricos, prioridades e objetivos.....	215

IV. 2. A arquitetura institucional e organizacional da Cooperação Portuguesa e a sua evolução .	226
IV. 3. A política de Cooperação no quadro da União Europeia .....	234
a) A Cooperação multilateral Portuguesa.....	234
i) Objetivos.....	239
b) A estratégia de Cooperação no quadro da UE .....	240
<b>Capítulo V – O Pensamento Sistémico: revendo a Teoria Geral dos Sistemas de Bertalanffy (e antecessores) e a <i>Soft Systems Methodology</i> (SSM) de Checkland.....</b>	<b>243</b>
V. 1. Uma breve passagem pelo Pensamento Sistémico: contextualização e entendimento..	247
V. 2. A Teoria Geral dos Sistemas: Ludwig von Bertalanffy e os seus antecessores .....	264
V. 3. A <i>Soft Systems Methodology</i> (SSM) proposta por Peter Checkland e os seus principais fundamentos.....	270
<b>Capítulo VI – A Cooperação Portuguesa e a <i>Soft Systems Methodology</i> (SSM): um ensaio de modelização</b> .....	<b>285</b>
VI. 1. A <i>Soft Systems Methodology</i> (SSM) e a sua aplicação prática na Cooperação Portuguesa .....	289
1.1. Implementação da metodologia .....	295
1.1.1. Descrever/perceber a situação problemática .....	295
1.1.1.1. Análise 1 .....	298
1.1.1.2. Análise 2 .....	299
1.1.1.3. Análise 3 .....	310
1.1.1.4. <i>Rich picture</i> .....	317
1.1.2. Construir o modelo concetual do sistema de atividade intencional relevante.....	320
1.1.2.1. Identificar os elementos cruciais para a construção do modelo.....	320
1.1.2.2. Desenvolvimento do modelo concetual.....	321
1.1.3. Comparar a situação problemática com as atividades do modelo concetual .....	323
1.1.4. Identificar as mudanças desejáveis e culturalmente possíveis.....	323
<b>Conclusão</b> .....	<b>333</b>
<b>Referências bibliográficas, netografia e fontes</b> .....	<b>341</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>379</b>

## Índice de Anexos

Anexo 1 - Tratado de Maastricht sobre a UE: os 3 (três) pilares .....	381
Anexo 2 - Objetivos do Desenvolvimento do Milénio e seus indicadores.....	382
Anexo 3 - Prioridades e parcerias do Plano de Ação 2008-2010 .....	384
Anexo 4 - Arquitetura institucional da Estratégia Conjunta UE-África .....	385
Anexo 5 - Quadro síntese da evolução institucional da Cooperação Portuguesa (1974-2012).....	386
Anexo 6 – Características mais importantes da Teoria dos Sistemas .....	387
Anexo 7 – Quadro síntese da terminologia utilizada pela SSM.....	388
Anexo 8 – Processo formal (questionário) para utilizar modelos para questionar a situação do mundo real.....	389
Anexo 9 - Questionário de valores sobre a Cooperação Portuguesa.....	390
Anexo 10 - Questionário de valores Tamayo & Schwartz .....	392
Anexo 11 - Listagem completa dos valores propostos por Schwartz e respetiva definição .....	394
Anexo 12 – Dados do Questionário sobre os valores da Cooperação Portuguesa .....	396
Anexo 13 - Listagem dos acordos bilaterais portugueses .....	411
Anexo 14 - Organograma do Camões-ICL .....	416

## Índice de esquemas

Esquema 2 - Fluxos Financeiros Globais da Cooperação.....	134
Esquema 1 - Classificação das formas de APD, segundo as fontes de financiamento. ....	134
Esquema 3 - Esquema de funcionamento da APD.....	135
Esquema 4 – Estratégia de Cooperação multilateral Portuguesa no quadro da UE.....	241
Esquema 5 - Abordagem analítica - Pensamento Analítico Vs Abordagem sistémica Vs Pensamento Sistémico.....	258
Esquema 6 - Esquema de um sistema. ....	259
Esquema 7 - Prioridades operacionais do Camões-ICL.....	313

## Índice de gráficos

Gráfico 1 - Evolução da APD no contexto mundial (1960-2011). ....	136
Gráfico 2 - Volume da APD líquida dos países doadores pertencentes ao CAD/OCDE, em biliões de dólares (2012). ....	137
Gráfico 3 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (1996-2010). ....	220
Gráfico 4 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (1996-2010). ....	220
Gráfico 5 - APD bilateral Portuguesa em 2011, em termos brutos.....	221
Gráfico 6 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (2008-2012). ....	221
Gráfico 7 - APD bilateral Portuguesa - montantes brutos (2008-2012). ....	221

Gráfico 8 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (2012).....	222
Gráfico 9 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (1996-2010).....	223
Gráfico 10 - Estrutura setorial do apoio a infraestruturas e serviços sociais (1996-2010). .....	223
Gráfico 11 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (bruta) em 2011.....	223
Gráfico 12 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (média 2008-2012).....	224
Gráfico 13 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (2012).....	224
Gráfico 14 - Evolução da APD multilateral Portuguesa (1996-2010).....	237
Gráfico 15 - Distribuição da APD multilateral Portuguesa. ....	238
Gráfico 16 - Resultados do questionário de valores sobre a Cooperação Portuguesa. ....	308
Gráfico 17 - APD portuguesa líquida em % do RNB e em milhões de euros (2003 a 2011). ..	314
Gráfico 18 - Evolução da APD Portuguesa. ....	315
Gráfico 19 - Evolução da Ajuda ligada, parcialmente desligada e desligada. ....	316
Gráfico 20 - Grau de ligamento da APD bilateral Portuguesa (2009-2012). ....	317

## Índice de ilustrações

Ilustração 1- Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano. ....	51
Ilustração 2 – Princípios para o bom envolvimento internacional nos Estados Frágeis.....	73
Ilustração 3 – A abordagem contínua. ....	75
Ilustração 4 - Eixos e áreas prioritárias de intervenção. ....	219
Ilustração 5 - Mudança figura/fundo.....	255
Ilustração 6 - Diferenciação entre Pensamento Sistémico Hard e Pensamento Sistémico Soft. .....	261
Ilustração 7 - O mundo interpretado por ideias provenientes do próprio mundo.....	262
Ilustração 8 - O mundo interpretado por ideias provenientes do próprio mundo (versão expandida).....	262
Ilustração 9 - A mudança na sistemacidade entre Engenharia de Sistemas e SSM.....	262
Ilustração 10 - Configuração geral da SSM. ....	273
Ilustração 11 - Modelo dos 7 (sete) Estágios.....	275
Ilustração 12 - Mnemónica CATWOE. ....	276
Ilustração 13- Root definitivo e mnemónica CATWOE.....	277
Ilustração 14 - Procedimento lógico para a construção dos modelos concetuais. ....	278
Ilustração 15 - O Modelo de 2 (dois) Fluxos. ....	281
Ilustração 16 – Representação iónica do ciclo de investigação/aprendizagem da SSM [(composto por 4 (quatro) atividades]. ....	282
Ilustração 17 - Ciclo de Investigação/Aprendizagem [composto por 4 (quatro) Atividades Essenciais e a 5.ª (quinta) atividade]. ....	283
Ilustração 18 -Forma geral de um modelo concetual.....	293
Ilustração 19 - Análise 1 da SSM.....	299
Ilustração 20 - Análise 2 da SSM.....	300

Ilustração 21 - O modelo utilizado na Análise 2.....	300
Ilustração 22 - Estrutura bidimensional dos tipos motivacionais de Schwartz. ....	304
Ilustração 23 - Representação do impacto das normas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. ....	310
Ilustração 24 - Análise 3 da SSM. ....	310
Ilustração 25 - Sistema da Cooperação Portuguesa antes da fusão do IPAD com o Instituto Camões. ....	312
Ilustração 26 - Sistema da Cooperação Portuguesa depois da fusão. ....	312
Ilustração 27 - <i>Rich picture</i> da situação problemática (fusão do IPAD com o Instituto Camões no Camões-ICL). ....	319
Ilustração 28 - Modelo conceitual. ....	322
Ilustração 29 - Hierarquia das prioridades setoriais (nova estratégia de Cooperação). ....	327
Ilustração 30 - Representação das mudanças desejáveis e possíveis no sistema de Cooperação Português. ....	331

## Índice de mapas

Mapa 1 - Volume da APD dos Estados-membros da UE pertencentes ao CAD/OCDE (2011). ....	136
Mapa 2 - Volume da APD dos países pertencentes ao CAD/OCDE (2012). ....	137
Mapa 3- Mapa de Valores de Inglehart (2005-2008). ....	305

## Índice de quadros

Quadro 1 - Consenso de Washington (as 10 reformas políticas). ....	86
Quadro 2 - Vantagens da Cooperação triangular. ....	152
Quadro 3 - Código de Conduta ao nível da Cooperação delegada. ....	154
Quadro 4 - Contribuições e distribuição do FED dos Estados-membros para os territórios ultramarinos no ano de 1958. ....	160
Quadro 5 - Evolução das relações de Cooperação UE-ACP (1963-2000). ....	165
Quadro 6 - Utilização do IV FED de Lomé I por setores. ....	170
Quadro 7- Listagem dos 58 (cinquenta e oito) países do grupo ACP na Convenção de Lomé II. ....	171
Quadro 8 - Comparação de volume de Ajuda e outros financiamentos concedidos pela CEE: comparação entre Lomé I e Lomé II. ....	172
Quadro 9 - Desembolsos dos fluxos de Ajuda provenientes da CEE (Ecu m.): 1990-1993. ...	176
Quadro 10 - Recursos financeiros (em biliões de euros), no período compreendido entre o ano 2000 e 2007. ....	191
Quadro 11 - Princípios operacionais da Cooperação Portuguesa. ....	218

Quadro 12 - Prioridades geográficas e setoriais da Cooperação Portuguesa. ....	222
--	-----

## Índice de tabelas

Tabela 1 - Componentes identificadas por Guilhaumont para distinguir desenvolvimento de crescimento económico.....	50
Tabela 2- Definição de boa governação. ....	65
Tabela 3 - As reformas políticas do Consenso de Washington original, do Consenso de Washington como manifesto neoliberal, do Consenso de Washington Alargado e do Depois do Consenso de Washington. ....	92
Tabela 4 - ODM's e a sua ligação com os Direitos Humanos.....	96
Tabela 5 – Tipologia das diferentes motivações no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. ....	127
Tabela 6 - Calendário das negociações do Acordo de Cotonou. ....	187
Tabela 7 - Distribuição da APD multilateral Portuguesa (2011). ....	237
Tabela 8 - Distinção entre o Paradigma Cartesiano e o Paradigma Sistémico.....	257
Tabela 9 - Diferenças entre Pensamento Sistémico <i>Hard</i> e Pensamento Sistémico <i>Soft</i> . ....	263
Tabela 10- Tipos motivacionais de Schwartz.....	303
Tabela 11 - Respostas por sexo e escalões etários. ....	306
Tabela 12 - Respostas por escolaridade e nacionalidade. ....	306
Tabela 13 - Respostas por escolaridade e sexo.....	307
Tabela 14 - Respostas por atividade profissional e sexo. ....	307
Tabela 15 - Respostas por atividade profissional e nacionalidade.....	307
Tabela 16 - Esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa (1995-2010).....	314



## Siglas e acrónimos

**ACP** – África, Caraíbas e Pacífico  
**ACEP** – Associação de Cooperação entre Povos  
**ACNUDH** - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos  
**ADL** – Associação de Desenvolvimento Local  
**AICEP** - Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal  
**AID** - Associação Internacional de Desenvolvimento  
**AIEA** - Agência Internacional de Energia Atómica  
**APAD** - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento  
**APD** – Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
**APE** - Acordos de Parceria Económica  
**API** - Agência Portuguesa para o Investimento  
**BAfD** - Banco Africano de Desenvolvimento  
**BAfD** - Banco Asiático de Desenvolvimento  
**BCE** – Banco Central Europeu  
**BEI** – Banco Europeu de Investimentos  
**BERD** - Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BIRD** - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
**BRD** – Bancos Regionais de Desenvolvimento  
**BM** - Banco Mundial  
**CAD** – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento  
**Camões-ICL** – Camões-Instituto da Cooperação e da Língua  
**CCC** - Comissão Consultiva para a Cooperação  
**CCISP** – Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos  
**CDR/ CROC/ UNCRC** – Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança  
**CDE** - Centro de Desenvolvimento Empresarial  
**CDI** – Centro do Desenvolvimento Industrial  
**CE** – Comunidade Europeia  
**CEA** - Centro de Estudos Africanos [ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (IUL)]  
**CECA** - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço  
**CEDAW** - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher  
**CEDEAO** - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental  
**CEE** – Comunidade Económica Europeia  
**CEEA/EURATOM** - Comunidade Europeia de Energia Atómica  
**CERA** - Comunidades Económicas Regionais Africanas  
**CERD** – Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial  
**CEsA** – Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina [Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) da Universidade Técnica de Lisboa (UTL)]  
**CIB** - Cimeira Ibero-Americana  
**CIC** - Comissão Interministerial para a Cooperação  
**CMMAD** - Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento  
**CNUCED** - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento  
**COAFR** - Grupo de Trabalho do Conselho sobre África  
**CONCORD** - Confederação Europeia das ONG de Emergência e Desenvolvimento  
**CPLP** - Comunidade de Países de Língua Portuguesa  
**CRUP** – Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas  
**CUA** - Comissão da União Africana  
**DFID** - Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional  
**DGAE** - Direção Geral dos Assuntos Europeus  
**DGATE** - Direção Geral dos Assuntos Técnicos e Económicos  
**DGC** - Direção Geral da Cooperação  
**DGPE** - Direção Geral de Política Externa  
**EAMA** - Estados Africanos e Malgaches Associados  
**ECHO** – Direção-Geral da Ajuda Humanitária e da Proteção Civil  
**EMD**- Análise de Escalonamento Multidimensional  
**ENEP** – Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento

**EUA** – Estados Unidos da América  
**EVS** – Estudo Europeu dos Valores  
**FAD** - Fundo Africano de Desenvolvimento  
**FAO** - Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação  
**FCD** – Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento  
**FCE** - Fundo para a Cooperação Económica  
**FCG** – Fundação Calouste Gulbenkian  
**FED** - Fundo Europeu de Desenvolvimento  
**FIDA** - Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola  
**FLEGT** - Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal  
**FNUAP** - Fundo das Nações Unidas para a População  
**FMI** - Fundo Monetário Internacional  
**FO** – Fundação Oriente  
**GNOPS** - Gabinete das Nações Unidas de Serviços para Projetos  
**ICALP** - Instituto de Cultura e Língua Portuguesa  
**ICCPR** – Convenção Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos  
**ICD** - Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento  
**ICE** - Instituto para a Cooperação Económica  
**ICEP** - Instituto do Comércio Externo de Portugal  
**ICESCR** - Protocolo Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais  
**ICP** - Instituto de Cooperação Portuguesa  
**IDE** – Investimento Direto Estrangeiro  
**IDH** - Índice de Desenvolvimento Humano  
**IE** – Instrumento de Estabilidade  
**IEVP** - Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria  
**ILO** – Organização Internacional do Trabalho  
**IME**- Instituto Monetário Europeu  
**INCAF** - Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade  
**INSTRAW** – Instituto de Pesquisa e Formação Internacional para o Avanço das Mulheres  
**IPAD** – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento  
**JAI** – Justiça e Assuntos Internos  
**JPO** – Jovens Profissionais  
**ME** – Ministério da Educação  
**ME** - Ministério da Economia  
**MNE** – Ministério dos Negócios Estrangeiros  
**MF** – Ministério das Finanças  
**MJ** – Ministério da Justiça  
**MSESS** - Ministério da Solidariedade, Emprego Segurança Social  
**NEI** – Novos Estados Independentes  
**NEPAD** – Nova Parceria para o Desenvolvimento de África  
**NOEI** - Nova Ordem Económica Internacional  
**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
**ODM** – Objetivos do Desenvolvimento do Milénio  
**OFO** – Outros Fluxos Oficiais  
**OIT** - Organização Internacional do Trabalho  
**OMC** – Organização Mundial do Comércio  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**ONGD** – Organização Não Governamental para o Desenvolvimento  
**ONU** – Organização das Nações Unidas  
**OUA** – Organização da Unidade Africana  
**PAC** – Política Agrícola Comum  
**PAE** – Programa de Ajustamento Estrutural  
**PALOP** – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
**PAM** - Programa Alimentar Mundial  
**PDI** – Pessoas Deslocadas Internacionalmente  
**PECO** – Países da Europa Central e Oriental  
**PESC** - Política Externa e de Segurança Comum  
**PESD** - Política Europeia de Segurança e Defesa  
**PGI** – Programas Gerais de Importação  
**PHARE** – Polónia-Hungria: Assistência à Reestruturação das Economias

**PIB** – Produto Interno Bruto  
**PIC** – Programa Indicativo de Cooperação  
**PMA** – Países Menos Avançados  
**PMD** – Países Menos Desenvolvidos  
**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
**PQR** – P por Q de forma a alcançar R  
**PRSP** – Planos Estratégicos de Redução da Pobreza  
**PSI** – Programas Setoriais de Importação  
**PTM** - Países Terceiros Mediterrânicos  
**PTU** – Países e Territórios Ultramarinos  
**PVD** – Países em Vias de Desenvolvimento  
**PVQ** - Perfil de Valores Pessoais  
**RCM** – Resolução do Conselho de Ministros  
**RDA** - República Democrática Alemã  
**RFA** – República Federal Alemã  
**RNB** – Rendimento Nacional Bruto  
**RVS** - Escala de Valores de Rokeach  
**SADC** - Comunidade Sul Africana do Desenvolvimento  
**SDN** – Sociedade das Nações  
**SENEC** – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação  
**SGP** - Sistema Generalizado de Preferências  
**SIDA** – Síndrome da Imunodeficiência Humana Adquirida  
**SPCIC** – Secretariado Permanente da Comissão Interministerial para a Cooperação  
**SSA** - Análise de Estrutura de Similaridade  
**SSM** – Soft Systems Methodology  
**STABEX** – Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação dos Países ACP e dos PTU  
**SVS** - Escala de Valores de Schwartz  
**SYSMIN** – Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de Produtos Mineiros  
**TACIS** – Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes  
**TEC** – Tarifa Externa Comum  
**UA** – União Africana  
**UA** – Universidade de Aveiro  
**UE** – União Europeia  
**UEM** - União Económica e Monetária  
**UNESCO** - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
**UNICEF** – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
**UNITAR** – Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social  
**UP** – Universidade do Porto  
**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
**VIH** – Vírus da Imunodeficiência Humana  
**WVR** – Pesquisa Mundial sobre Valores



# Introdução





A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, desde o seu surgimento até à atualidade, tem sido caracterizada por todo um conjunto de períodos que denotam não só a doutrina de pensamento dominante, mas também toda uma série de problemáticas que contribuíram para a sua evolução e, por conseguinte, estruturação ao longo dos tempos.

Surgida em meados dos anos 40 (quarenta) do século passado, a Cooperação Internacional não se alicerçava somente na ideia de promover melhores condições de vida aos países mais pobres. De facto, e tendo em conta os documentos fundadores das Nações Unidas [Carta das Nações Unidas (1945) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)], esta era uma forma de contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional, sobretudo num contexto caracterizado pelo pós-guerra e pela insegurança internacional (Riddell, 2007).

Tendo em conta, precisamente, o cenário de destruição provocado pela II Guerra Mundial, em 1947, George Marshall, enquanto Secretário de Estado dos Estados Unidos da América (EUA), anunciou, na Universidade de Harvard, aquele que viria a ser o primeiro grande plano no âmbito da Cooperação – o Plano Marshall, também conhecido, segundo Riddell (2007), por Ajuda Marshall.

Definido com o objetivo de ajudar a reconstruir a Europa, fortemente desvatada pela II Guerra Mundial, este plano, num curto espaço de tempo, alcançou resultados notáveis. Ao nível da Ajuda, totalizou-se um volume de cerca de 13 (treze) bilhões de dólares, o equivalente a mais de 85 (oitenta e cinco) bilhões de dólares a preços correntes (Riddell, 2007). Ao nível da Europa Ocidental, assistiu-se a uma recuperação em diferentes domínios (económico-social e político). Para além disso, solidificou-se a «crença de que a Cooperação era um instrumento útil para fomentar o desenvolvimento em qualquer parte do Mundo, gerando-se um excessivo otimismo em torno da sua eficácia» (Róman Sanchez, 2002, p. 38).

Em 1949, Harry Truman, aquando a sua eleição para um segundo mandato, pronunciou durante o seu discurso inaugural, a 20 de janeiro, a intenção da política externa norte-americana estar orientada, entre outros aspetos, para a promoção do desenvolvimento das regiões mais pobres do Mundo, sendo que o próprio defendeu, no ponto 4 (quatro), que tanto o avanço científico como o progresso industrial deveriam estar disponíveis para estas mesmas regiões, onde o subdesenvolvimento era uma característica dominante (Truman, 1949).

*«We must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the World are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas»* (Truman, 1949).

Para além disso, e apesar de neste mesmo ponto Truman mostrar a forma e o porquê de os diferentes governos disponibilizarem Ajuda àquelas regiões, Riddell (2007) considera que, provavelmente, o aspeto mais relevante de todo o seu discurso não foi tanto o pedido de Ajuda para o Desenvolvimento, mas sim a recomendação de como deveria ser assegurada.

*«Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical*

*power to lighten their burdens. We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. (...) This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies whenever practicable. (...) Such new economic developments must be devised and controlled to the benefit of the peoples of the areas in which they are established. (...) Only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people» (Truman, 1949).*

O apoio dos EUA, iniciado com o já referido Plano Marshall, continuou a observar-se nos anos seguintes, tornando-se o principal doador no final da década de 50 (cinquenta).

Nesta mesma década, assistiu-se ao surgimento de alguns modelos de desenvolvimento apresentados por exemplo por Arthur Lewis, Rosenstein-Rodan e Nurske, sendo que o debate académico iniciado por estes, continuou a observar-se na década seguinte com o surgimento de outras teorias.

Se a teoria do primeiro assentava, essencialmente, na dualidade do mercado de trabalho, as de Rosenstein-Rodan e de Nurske, defensores do desenvolvimento equilibrado, defendiam, de uma maneira geral, que tanto o crescimento económico como o desenvolvimento dependiam do investimento no setor secundário, destacando-se aqui, a capacidade dos governos de promoverem a industrialização.

Nos anos 70 (setenta), discutiu-se a interdependência que existia entre os países do Norte e os países do Sul, principalmente no domínio comercial. As discussões relativas ao desenvolvimento, que se observaram nestes anos, foram contextualizadas por uma nova teoria (Teoria da Dependência) surgida nos finais da década anterior. Esta enfatizava a dicotomia entre o centro e a periferia, e defendia que o motivo do subdesenvolvimento, que caracterizava os países da periferia, estava na ligação que mantinham com os países do centro, já que, à luz desta teoria, a periferia era explorada pelo centro (Cardoso & Falleto, 1984).

Neste mesmo período, e como demonstrado por Riddell (2007), assistiu-se a uma alteração do direcionamento da APD. De facto, e tendo por base algumas mudanças ocorridas no seio das políticas de Cooperação dos EUA (satisfação das necessidades básicas das populações) e do Reino Unido (pobreza), os países doadores passaram a concentrar o volume da APD para setores e sub-setores específicos, sendo que a Ajuda concedida em forma de projetos assumiu particular relevância. Estes, que estavam direcionados para setores como por exemplo a saúde e a educação, tinham como principal objetivo auxiliar as populações mais pobres.

Para além disso, e segundo o mesmo autor (2007), a década de 70 (setenta) foi um ponto de viragem para as Organizações Não Governamentais (ONG), cujo papel começou a assumir uma maior importância, muito como resultado de todo um conjunto de atividades de desenvolvimento que se estenderam para lá do setor dos serviços de fornecimento tradicional. Tal deveu-se, em grande parte, à incapacidade das Igrejas de suportarem os custos decorrentes do funcionamento de muitas escolas e estabelecimentos hospitalares, que chegaram a ser, em muitos países, entregues aos respetivos governos.

Ao nível do contexto português, os anos 70 (setenta) constituíram um marco para a história da Cooperação Portuguesa. Efetivamente, foi nesta altura que se deram os primeiros passos para uma política de Cooperação efetiva que, após a Revolução dos Cravos, a 25 de Abril de 1974, assumiu uma tipologia descentralizada e “colocou” no topo das prioridades o relacionamento com as ex-colónias portuguesas do continente africano. O objetivo era ajudar à construção dos respetivos Estados pós-coloniais, procurando auxiliá-los nos mais diversos setores, como por o exemplo o da saúde e o da educação.

Decorridos mais de 10 (dez) anos após a mudança de regime em Portugal, em 1985, com o Governo de Nobre da Costa assistiu-se ao início do desenvolvimento de um programa de Cooperação com a criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (Sangreman, 2009d). Posteriormente, em 1999, surgiu com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º43/99, de 18 de maio, o primeiro documento estratégico intitulado *A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*. Em 2005, com a RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro, surgiu um outro documento que é uma clara continuação e adaptação do primeiro - *Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa*.

Mais recentemente, e com a revogação deste último, surgiu o *Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020* (RCM n.º 17/2014, de 7 de março), onde, à semelhança dos anteriores, é clara a orientação estratégica para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e para Timor-Leste. Neste, é ainda possível observar que apesar da introdução de novas áreas de intervenção (acesso à energia, ambiente, crescimento verde, setor privado, desenvolvimento rural e mar), as demais são, de uma maneira geral, uma continuidade das identificadas nos documentos estratégicos antecedentes.

Apesar de ainda não ser possível fazer um balanço do *Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa*, por ser muito recente, o mesmo não acontece com a *Visão estratégica* de 2005. De facto, em 2010, e como reflexo da existência de uma estratégia de Cooperação alicerçada em diferentes estratégias setoriais e com uma estratégia multilateral definida para «aumentar a coerência e focar o seu envolvimento com as agências multilaterais», o CAD reconheceu, precisamente, os avanços alcançados ao nível da qualidade da Cooperação (DCA/OECD, 2010b), p. 12).

Contudo, acontecimentos recentes levam-nos a acreditar que corremos sérios riscos de inverter esta tendência e que, por isso, a qualidade da Cooperação pode ficar comprometida. Referimo-nos ao que nos parece ser uma desestruturação do sistema de Cooperação Português desencadeada a partir da:

- Alteração do configurador principal do sistema de Cooperação com a fusão do IPAD com o Instituto Camões, criando-se o Camões-ICL;
- Inexistência, até ao momento, de uma estratégia de Cooperação adaptada à realidade (Cooperação + Língua + Diplomacia Económica). Efetivamente, a estratégia atual não nos permite perceber como serão articuladas as 3 (três) áreas, sendo que a diplomacia económica aparece claramente subtratada, como se o Secretário de Estado dos

Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC) tivesse abdicado de incluí-la na Cooperação. O que nos leva a pensar que, possivelmente, tal será justificado pelo facto de o próprio considerar que a diplomacia económica é que deve incluir a Cooperação e não o contrário;

- Língua como prioridade em relação à Cooperação;
- Diplomacia económica como prioridade no âmbito da política externa portuguesa.

Se a qualidade da APD pode estar em risco, o mesmo pode acontecer com a sua quantidade, muito por consequência dos enormes constrangimentos orçamentais decorrentes da atual crise económico-financeira. Partilhamos da opinião, face ao cenário atual, que os 0,7% de afetação do RNB à APD não serão certamente alcançados em 2015. Parece-nos, igualmente que, com a diplomacia económica ao ser definida como prioridade no âmbito da política externa, Portugal poderá vir a aumentar, ainda mais, a Ajuda ligada, contrariando desta forma a recomendação do CAD e desrespeitando o compromisso assumido internacionalmente em 2001 (diminuição da Ajuda ligada e aumento da Ajuda desligada) (DAC/OECD, 2001a).

A estes factos, e no âmbito das recomendações internacionais, a fusão do IPAD e do Instituto Camões no Camões-ICL, juntamente com a referência nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015 (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro) de que tanto a promoção como a difusão da língua portuguesa são objetivos a seguir no âmbito da Cooperação, vem contrariar, precisamente, o que o CAD recomendara em 2010b) e, mais recentemente, em 2013: a promoção da língua deve ser utilizada para fomentar o desenvolvimento e não como um fim em si mesma (DAC/OECD, 2010b); 2013).

Confrontados com este cenário, pensamos que poderia ser verdadeiramente desafiador desenvolver, por um lado, uma proposta de análise estrutural do sistema de Cooperação Português e, por outro, sugerir uma reconfiguração do mesmo, tendo como base todo um conjunto de mudanças identificadas através da implementação da abordagem sistémica desenvolvida por Peter Checkland (SSM). Com isto, procuramos não só, de alguma forma, contribuir para a criação de um instrumento metodológico que permita uma tomada de decisões com um maior grau de fiabilidade, mas também apresentar alternativas que, em última instância, sirvam como uma base de reflexão acerca do que pode (ou não) ser alterado no âmbito da Cooperação Portuguesa.

Porém, debatemo-nos com as seguintes questões:

É possível modelizar a Cooperação Portuguesa através desta metodologia quando tem sido aplicada, essencialmente, em contextos organizacionais?

É possível fornecer uma perspetiva de reconfiguração do sistema de Cooperação Português, tendo a SSM como base?

A modelização da Cooperação Portuguesa é não só o nosso grande desafio, mas também o objetivo central da presente investigação que, em termos metodológicos, se dividirá em 2 (duas) grandes fases:

- Uma primeira fase, exclusivamente dedicada à investigação, à leitura e à revisão de literatura existente sobre a Cooperação para o Desenvolvimento, tanto internacional, como nacional. No âmbito português serão, ainda, analisados os diferentes diplomas legais (RCM, decretos-lei e portarias) essenciais para uma melhor compreensão das políticas e estratégias de Cooperação, dos organismos e entidades públicas que constituíram e constituem o sistema de Cooperação Português.

Mediante a análise destas últimas fontes, será possível perceber a evolução da nossa política de Cooperação a 2 (dois) níveis: estratégico e estrutural.

Será ainda consultada literatura sobre o Pensamento Sistémico, a Teoria Geral dos Sistemas e a SSM. Primeiro, para definirmos o Pensamento Sistémico e identificarmos as suas principais características e tipologias que pode assumir. Segundo, e porque a metodologia adotada para a modelização se enquadra numa linha de Pensamento Sistémico *Soft*, consideramos importante focar uma outra teoria do tipo *Hard* – a conceituada Teoria Geral dos Sistemas. A literatura consultada e revista, a este nível, irá não só permitir contextualizar e caracterizar a Teoria Geral dos Sistemas e a SSM, como prepararmo-nos, do ponto de vista teórico, para a aplicação desta última, na modelização da Cooperação Portuguesa.

- Uma segunda fase exclusivamente prática, onde será utilizada, como já referido, a SSM para a modelização. A opção por esta metodologia deveu-se:
  - ✓ À sua natureza («forma organizada» para lidar com situações problemáticas»; está «orientada para a ação», organiza o pensamento sobre estas situações, de forma «a que a ação traga melhorias que possam ser tomadas»; pode ser utilizada em qualquer situação de natureza humana, que implique agir intencionalmente; é «uma forma de gerir qualquer atividade intencional do mundo real») (Checkland & Poutler, 2010, pp. 192, 207);
  - ✓ Aos instrumentos que utiliza, sendo que alguns dos quais irão permitir identificar, de forma clara e concisa, os elementos da Cooperação Portuguesa. Referimo-nos, por exemplo, à mnemónica CATWOE;
  - ✓ Ao facto da Cooperação Portuguesa enquanto sistema pouco estruturado, caracterizado entre outros aspetos, pelo elevado número de atores e diferentes visões do mundo, se assemelhar aos sistemas *soft* sobre quais se alicerça a metodologia;
  - ✓ Ao nosso objetivo de procurar melhorar a situação atual da Cooperação Portuguesa, através da identificação de um conjunto de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis.

Para além disso, e durante uma das etapas da modelização, será aplicado um questionário *online* aos diferentes atores de Cooperação. O objetivo deste questionário será chegar a uma listagem de valores da Cooperação, que esses mesmos atores

consideram como princípios orientadores da ação individual e coletiva na Cooperação Portuguesa.

A opção metodológica por este tipo de questionário teve em linha de conta a facilidade, o tempo e os custos implícitos pela via *online*, comparativamente aos tradicionais questionários em papel, morosos e muito mais onerosos. De facto, não só se demora mais tempo a responder (já que se tem que chegar à pessoa seja pessoalmente, seja por exemplo, via carta), como acarreta mais custos (impressão do questionário, deslocação no caso de ser um contacto direto ou de envelopes e selos na situação de envio por correio). Com o questionário *online*, não só é mais fácil chegarmos aos diferentes atores, como é bem mais rápido e muito menos dispendioso, já que os únicos custos são, apenas, os relacionados com a plataforma onde será disponibilizado. Igualmente, este tipo de plataforma especificamente desenvolvido para questionários e inquéritos *online*, permite um tratamento de dados mais fácil e simples, já que gera automaticamente as percentagens relativas a cada resposta.

Face ao exposto, e tendo presente que definimos a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como objeto de estudo geral, procuraremos, no presente trabalho, apresentar um enquadramento da mesma a diversos níveis:

- O seu relacionamento com conceitos-chave, alguns dos quais dominaram toda uma lógica de atuação e perspetiva da Cooperação logo após o seu surgimento. Referimo-nos, claramente, aos conceitos de desenvolvimento, subdesenvolvimento e Estados Frágeis. Ao nível dos 2 (dois) primeiros, e tendo em conta a sua importância, será feita uma breve referência à doutrina do desenvolvimento nos últimos 60 (sessenta) que justificou, em grande medida, a evolução do seu próprio entendimento. No que concerne aos Estados Frágeis, procuraremos dar um entendimento dos mesmos, demonstrando, desta forma, o porquê de se ter em conta este tipo de Estados, sobretudo em questões de segurança internacional;
- A sua evolução, tendo em conta os diferentes paradigmas, cimeiras, objetivos, políticas, programas e mecanismos que têm contribuído para todo um processo de consolidação da Cooperação Internacional.

Concluído a sua contextualização geral, e porque consideramos importante ir centralizando toda a temática (deveras abrangente e extensa), será feita uma breve resenha história das relações de Cooperação entre os continentes europeu e africano. Posteriormente, e seguindo a mesma lógica de “centralização”/“afunilamento”, será feita uma contextualização da Cooperação Portuguesa, definida como o objeto de estudo em particular, na qual serão abordadas as suas prioridades, objetivos, políticas, estratégias, evolução institucional e organizacional, e resultados, nos últimos anos.

De reiterar que, a opção pelo período temporal mencionado (1998-2012) é justificada pelo facto da presente tese de doutoramento ser, em certa medida, uma continuidade da dissertação de

mestrado<sup>1</sup> onde se fez uma primeira referência a um dos instrumentos da SSM (CATWOE) e onde se apresentou um conjunto de dados estatísticos resultantes do tratamento de toda a informação constante nos quadros de financiamento do Diário da República (DR), a partir de 1998. A sua extensão até ao ano de 2012 deve-se, essencialmente, ao nosso objetivo de procurar mostrar a evolução da APD Portuguesa, cuja informação estatística, até ao momento disponibilizada, só existe até esse ano.

Uma vez terminada a referência à Cooperação Internacional e à Cooperação Portuguesa, seguir-se-á um capítulo, essencial, no âmbito do ensaio de modelização, já que nele teremos a possibilidade de perceber o que é o Pensamento Sistémico e identificar as tipologias que pode assumir: *hard* e *soft*. Estas tipologias serão brevemente explicadas e distinguidas. Tal distinção será consolidada com a referência a uma das principais teorias do tipo *hard* (Teoria Geral dos Sistemas) e a uma metodologia *soft*, sendo esta última utilizada para a modelização da Cooperação Portuguesa. Durante a referência à Teoria Geral dos Sistemas, procuraremos identificar, de uma forma geral, todas as suas características, pressupostos e premissas, justificando, também, o contexto em que surgiu. Já na SSM, para além de identificarmos as suas características e fases de evolução, que se traduziram num aperfeiçoamento da metodologia ao longo dos anos, caracterizaremos cada uma das fases que pressupõe de forma a retermos os aspetos cruciais à sua implementação.

Reunidos os pontos-chave da metodologia, que será utilizada para a modelização – objetivo central do presente trabalho –, apresentaremos a proposta de modelização propriamente dita, à qual se seguirá uma conclusão geral de todo o documento. Na conclusão, é nosso objetivo dar uma visão geral da investigação, com particular incidência para a modelização realizada.

Finalmente, serão apresentados os diferentes anexos que serviram de suporte ao desenvolvimento da investigação, assim como identificadas as referências bibliográficas, netografia e as fontes utilizadas.

---

<sup>1</sup> *Dez anos de Cooperação Portuguesa (1998-2010): Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe.*





## **Organização da tese**



Tendo presente a informação constante na introdução, a tese de doutoramento irá dividir-se em 6 (seis) capítulos, sendo que:

No **Capítulo I**, serão abordadas as teorias de desenvolvimento económico dominantes no século XX, o entendimento de desenvolvimento e subdesenvolvimento, e os Estados Frágeis enquanto desafios para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

No **Capítulo II**, e porque é importante acompanhar todo o processo de evolução, como caracterizar o estado atual da Cooperação para o Desenvolvimento, não descurando o próprio sistema de Cooperação e, obviamente, a APD enquanto um «*dos instrumentos mais privilegiados para a definição das políticas de desenvolvimento dos países do Sul*» (Monteiro, 2001, p. 76), este capítulo dividir-se-á em 5 (cinco) grandes pontos:

- Identificação e caracterização dos diferentes Paradigmas da Cooperação (década de 60 até então): Paradigma dos Projetos Setoriais, Consenso de Washington, o Paradigma dos ODM, o Consenso de Monterrey e o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento;
- Enumeração de algumas das reuniões internacionais mais importantes neste domínio, assim como identificação das principais temáticas sobre as quais se debruçaram. Neste mesmo ponto, e como resultado de determinados encontros, serão referidos alguns dos mais importantes documentos políticos internacionais, como por exemplo a Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda (2003), o Memorando de Marrakech (2004), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005), a Declaração de Busan (2011), entre outros;
- Caracterização do estado atual da Cooperação;
- Definição de APD, identificação dos seus objetivos, tipos e modalidades;
- Referência ao sistema de Cooperação, identificando os diferentes atores e as formas de Cooperação, sendo que estas últimas serão brevemente distinguidas e caracterizadas.

No **Capítulo III**, dedicar-nos-emos inteiramente à Cooperação Europeia com o continente africano. É um capítulo onde, entre outros aspetos, se falará nas Convenções de Yaoundé e de Lomé, no Acordo de Cotonou, na Declaração e no Plano de Ação do Cairo, na Estratégia Europeia para África, na Estratégia Conjunta União Europeia (UE)-África e nas Declarações de Lisboa e Trípoli. O objetivo deste capítulo, e seguindo toda uma lógica de afunilamento, é contextualizar a forma como se foi construindo e, sobretudo, consolidando a relação de Cooperação entre os continentes africano e europeu, procurando estabelecer, assim, a passagem para o capítulo seguinte. Não só por Portugal ser membro da UE, mas também, e tendo em conta que a mesma é considerada um ator global na área da Cooperação (no âmbito da estratégia multilateral portuguesa), para ter uma perceção das políticas de Cooperação e desenvolvimento que têm sido fomentadas pelo espaço europeu, de forma a acompanhá-las.

No **Capítulo IV**, a Cooperação Portuguesa será o tema dominante. De forma a se perceber o contexto em que se desenvolveu e o motivo pelos quais os PALOP têm estado, desde muito cedo, no topo das prioridades da Cooperação, será feito um breve enquadramento dos seus antecedentes históricos. Para além disso, e porque não é possível perceber o sistema de Cooperação Português sem referir e identificar os “alicerces” sobre os quais o mesmo se suporta, neste capítulo identificar-se-á não só as suas principais linhas de orientação, prioridades, objetivos e estratégias [*A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI* (1999), *Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005) e o *Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020* (2014)], mas também a sua arquitetura institucional e organizacional, e respetiva evolução.

No **Capítulo V**, ao contrário dos capítulos anteriores, a Cooperação, seja internacional ou nacional, deixará de ser tema e dará “lugar” ao Pensamento Sistémico que, como teremos oportunidade de observar, pode ser de dois tipos: *hard* ou *soft*.

Tendo presente os dois tipos de Pensamento Sistémico existentes, iremo-nos referir a uma das teorias mais conhecida e enquadrada na tipologia *hard* (a Teoria Geral dos Sistemas de Ludwig von Bertalanffy), e a uma das metodologias (de tipo *soft*) mais conceituada e utilizada no âmbito organizacional (a SSM de Peter Checkland). A esta metodologia será atribuída particular atenção pela importância e essencialidade que terá no desenvolvimento do capítulo seguinte, já que é a adotada para a modelização.

No **Capítulo VI**, chega-se ao culminar de todo o trabalho desenvolvido com a apresentação da modelização da Cooperação Portuguesa.

# **Capítulo I – Do subdesenvolvimento ao desenvolvimento: um caminho a percorrer**



No presente capítulo ambicionamos contextualizar os diferentes entendimentos de desenvolvimento e crescimento económico, desde os inícios do século XX até a atualidade, sendo que o primeiro assume diversas vertentes, entre as quais desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável.

Para além disso, e tendo presente precisamente a importância daqueles 2 (dois) conceitos, será feita uma breve referência às diferentes teorias de desenvolvimento nos últimos 60 (sessenta) anos.

Igualmente, e porque falar de desenvolvimento implica, necessariamente, falar em subdesenvolvimento, na parte final deste capítulo abordaremos um tipo de Estados que pela sua natureza levantam algumas questões ao nível da segurança internacional, constituindo, atualmente, um verdadeiro desafio ao nível da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Referimo-nos aos Estados Frágeis que, nos últimos anos, têm sido alvo de grande atenção e preocupação, tanto pelas agências como pela política internacional.





## I. 1. Desenvolvimento: origem e evolução do conceito após Revolução Industrial

*«Although economic strategy plays a major role, the development issue is more politically based. Indeed, development is generated through the establishment of stable relationships between players in a society in an evolving international context» (David, 2000, p. 14).*

Num contexto onde, por diversas vezes, se fala em desenvolvimento é importante perceber o que significa e quais as variáveis que lhe estão subjacentes. São diversos os estudos que nos mostram que este tem sido um dos conceitos mais debatido pelos investigadores ao longo de, pelo menos, 5 (cinco) décadas. Se em tempos foi considerado como sinónimo de crescimento económico (anos 50 e meados dos anos 60), atualmente, e como reflexo de várias críticas que foram desenvolvidas, por exemplo por Seers, o crescimento económico é encarado como sendo “apenas” uma das variáveis do desenvolvimento. Como defendido por Myrdal (1971), Paulo (1972), Chenery Hollis (1974) e Seers (1979) citados em Szirmai (2005), o desenvolvimento de um país implica muito mais que crescimento económico e mudanças nas estruturas económicas. Szirmai (2005) dá o exemplo de países cujo nível de crescimento económico é baixo, mas, em contrapartida, o nível de bem-estar, de qualidade de vida das populações é maior, permitindo, dessa forma, alcançar um certo estágio de desenvolvimento, por exemplo através de infraestruturas ao nível da saúde e da educação. Neste sentido, o autor (2005) faz referência à posição tomada pelos investigadores na área das ciências sociais, quando os mesmos referem que o desenvolvimento não corresponde, apenas, ao desenvolvimento da atividade, da estrutura económica de um país, mas, a todo um conjunto de alterações (para melhor, obviamente) ao nível das famílias, das infraestruturas sociais, das redes de comunicação, dos próprios valores culturais, da situação demográfica, que à partida deverá aumentar, uma vez que, países com melhores serviços de saúde tenderão a ter taxas de mortalidade mais baixas do que países mais pobres, onde estes serviços (se existentes) são manifestamente ineficientes, entre outros aspetos.

Contudo, não nos podemos ficar apenas por estas breves referências a um conceito tão complexo e debatido. Há que perceber o seu carácter interdisciplinar; identificar o período em que começaram a dominar os estudos, por parte dos teóricos e investigadores no âmbito da temática; perceber até que ponto os contributos de economistas, como por exemplo Stuart Mill, Adam Smith e Thomas Malthus, estiveram presentes nos conceitos de crescimento económico e de desenvolvimento; perceber o porquê de, em grande parte da literatura publicada no século passado, ser inexistente a diferença entre os mesmos (crescimento económico e desenvolvimento); identificar os teóricos que identificaram as diferenças entre os 2 (dois) conceitos; e, finalmente, perceber as dimensões do conceito de desenvolvimento (desenvolvimento humano, sustentável, entre outros) e a sua definição.

Seguidamente, e dada a sua importância, é nosso objetivo procurar clarificar de forma precisa e objetiva cada um destes pontos.

---

O conceito de desenvolvimento é de natureza interdisciplinar, caracterizado não só pela sua importância mas também pela controvérsia que tem gerado ao longo dos últimos anos no domínio das ciências sociais. A este encontram-se associadas diversas definições que apesar de se distinguirem entre si, não se excluem mutuamente. Muito pelo contrário, as mesmas complementam-se. Contudo, e apesar das diversas definições existentes, é consensual que o conceito de desenvolvimento está intimamente relacionado com o crescimento económico e com a qualidade de vida das populações (Scatolin, 1989).

Considerado por autores como Arndt (1987), Hunt (1989), Brasseul (1993) e Bustelo (1999) como um conceito que surgiu após a II Grande Guerra, decorrente da independência de muitas ex-colónias, o desenvolvimento apareceu como reflexo dos interesses políticos e socioeconómicos que vigoravam na altura (o crescimento económico, o progresso e a paz). Referido em discursos como o do Presidente norte-americano Thomas Wilson (1918), na Carta da Sociedade das Nações (1919) e em obras como *The theory of economic development* de Schumpeter (1934), o conceito de desenvolvimento começou a destacar-se pela importância que lhe era atribuída e que permaneceu desde então. É com a já referida carta e, posteriormente, com o Memorando da Sociedade das Nações, em 1938, que se verificou, pela primeira vez, uma relação entre progresso/desenvolvimento, bem-estar e subdesenvolvimento. O desenvolvimento começou, então, a surgir com uma noção mais adaptada à atualidade, à ideia de progresso defendida por autores dos séculos XVIII e XIX como Adam Smith, Thomas Malthus e John Stuart Mill.

Efetivamente, Adam Smith considerado o “pai” não só da economia moderna mas, também, da economia política de crescimento, assumiu particular relevância com a obra intitulada *An inquiry into the nature and causes of the wealth nations* (1776). Nesta mostrou, claramente, a sua preocupação com todas aquelas forças que governavam os níveis de bem-estar e com as causas que conduziam alguns países ao crescimento e outros ao atraso. Para Adam Smith o crescimento estava relacionado com o crescimento da população. Defendia que o crescimento seria mais rápido quando o crescimento simultâneo da população e dos rendimentos expandissem os mercados e incitassem a uma maior divisão do trabalho (Smith, s.d.).

Anos depois, Thomas Malthus, que se destacou com a obra *An essay on the principle of population* (1798), veio consolidar o sistema de Smith ao demonstrar que «a tendência para o superpovoamento (...) exige a desigualdade e proíbe o reconhecimento do direito à assistência» (Denis, 1982, p. 308)<sup>2</sup>. Porém, enquanto Adam Smith demonstrou que a liberdade era o «melhor meio de crescer a riqueza de uma nação», admitindo, implicitamente, que a maioria dos indivíduos beneficiariam desse enriquecimento, Thomas Malthus não partilhou

---

<sup>2</sup> Para Malthus, as únicas formas de controlar o aumento da população eram a pobreza e o vício. Na sua perspetiva, «tentativas assistenciais por caridade ou políticas do governo para alívio da pobreza eram contraproducentes porque permitiam que os pobres tivessem mais filhos, sobrecarregando ainda mais a capacidade produtiva da sociedade» (Mankiw, 2001, p. 546).

dessa opinião. Defendeu que os níveis de riqueza podiam aumentar sem que isso tivesse um impacto na melhoria das condições de vida de cada pessoa. «*É o que se produz se o número de indivíduos aumenta [tão ou mais rapidamente] do que a quantidade dos bens disponíveis para a satisfação das suas necessidades*» (Denis, 1982, p. 308).

Defendeu que o bem-estar e até mesmo o progresso estavam relacionados com o crescimento populacional. Alertou, ainda, para o facto de que «*a população crescia em progressão geométrica, enquanto os meios de subsistência cresciam em progressão aritmética*», o que conduziria a situações de pobreza e de fome (Abreu & Barbosa, 2009, p. 5). Contudo, não deixou de reconhecer que esse mesmo aumento podia ser interrompido antes dos níveis de rendimento ficarem abaixo do considerado mínimo essencial para a manutenção das condições de vida (Abramovitz, 1989).

Ao analisarmos a obra de Malthus, é evidente a contradição existente. Se o mesmo afirmava que a pobreza se devia única e exclusivamente ao rápido crescimento da população, também sustentava que tanto o emprego como a produção podiam aumentar com medidas que desenvolvessem a procura. Isto é, propôs manter ou até mesmo aumentar o número de consumidores que não produziam, já que todos estes consumiam «*bens materiais produzidos nas empresas capitalistas*» (Denis, 1982, p. 361).

*«Em todo o Estado deve haver um corpo de indivíduos votados a diferentes géneros de serviços pessoais: na verdade, além dos servidores assoldados de que há necessidade, é necessário que haja homens de Estado para governar, soldados para defender o território, juizes e advogados para administrar a justiça e proteger os direitos dos indivíduos, médicos e cirurgiões para tratar as doenças e pensar as feridas, sacerdotes para instruir os ignorantes e para administrar as consolações da religião»* (Malthus in Denis, 1982, p. 361).

*«Em suma, a utilidade dos consumidores improdutivos reside em que estes mantêm entre os produtos e o consumo um equilíbrio...»* (Malthus in Denis, 1982, p. 362).

Dentro da lógica de interrupção do aumento populacional, referida em Malthus, John Stuart Mill afirmou que o crescimento da população podia ser controlado através de políticas, de medidas que controlassem a taxa de natalidade (Abramovitz, 1989). Acreditava, igualmente, que «*a taxa média de lucro [tendia] a baixar, em virtude do crescimento da população e da abertura ao cultivo de novas terras, o que [aumentava] o preço das subsistências*». Salientava «*que a importação de géneros estrangeiros e a exportação de capitais [podiam] refrear essa baixa da taxa de lucro*». Estava convicto de que ela, porém, prosseguiria e conduziria «*as sociedades ocidentais à paragem da acumulação do capital pelo desaparecimento do motivo da acumulação*». Ou seja, a sociedade chegaria a um estágio em que o capital deixaria de aumentar – aquilo a que Stuart Mill apelidou de «*estado estacionário*» (Denis, 1982, p. 501).

*«Também não poderei experimentar por esse estado estacionário dos capitais e da riqueza essa aversão sincera que se manifesta nos escritos dos economistas da velha escola. Sou levado a crer que, em suma, será muito preferível à nossa condição actual. Confesso que não estou encantado com o ideal de vida que apresentam aqueles que acreditam que o estado normal do Homem é lutar sem fim para vencer, que esse*

*combate onde a gente se espezinha, se acotovela, se esmaga, marcha sempre no encalço de alguém, e que é o tipo da sociedade actual, seja o destino mais desejável para a Humanidade, em lugar de ser simplesmente uma das fases desagradáveis do progresso industrial... O melhor estado para a natureza humana é aquele em que ninguém é rico, ninguém aspira a tornar-se mais rico e não teme ser derrubado para trás pelos esforços que os outros fazem por se precipitarem para diante» (Mill in Denis, 1982, pp. 501-502).*

Em relação à ideia de progresso, defendeu que este devia incluir as inovações industriais ou a utilização das já existentes, os avanços alcançados por exemplo na educação e nos assuntos humanos de uma forma geral, desde que todos estes proporcionassem novas motivações à produção (Abramovitz, 1989).

Estas perspetivas foram alguns dos claros contributos para o conceito de desenvolvimento que, enquanto termo tem sido alvo de constantes renovações no que respeita ao seu entendimento. De facto, as diferentes definições de desenvolvimento dependem muito do tempo e do contexto social em que se inserem.

Segundo Amaro (2003), as 3 (três) décadas que se seguiram à II Grande Guerra constituíram um marco na conceção de desenvolvimento, dado o vasto conjunto de mitos que lhe estavam associados: o crescimento económico como sendo indispensável para a ocorrência do desenvolvimento; a produtividade e os critérios a esta associados como essenciais para o desenvolvimento; o aumento do consumo e a sua relação com o desenvolvimento; a industrialização como factor propulsor do desenvolvimento; a inovação tecnológica intimamente relacionada com a produtividade e o crescimento económico; o racionalismo; o urbano como um dos sinais mais evidente do desenvolvimento em detrimento do rural; o antropocentrismo e a definição de modelos singulares (associados às boas práticas) que deviam ser adotados pelos diferentes países e, por conseguinte, pelas diferentes economias.

Na maior parte da literatura publicada no século XX, é clara a ausência de diferenciação entre os conceitos de crescimento económico e de desenvolvimento. São disso exemplo autores como Higgins (1959) e Bruton (1965).

Enquanto que Higgins (1959) defendia que o desenvolvimento correspondia ao crescimento do rendimento total e *per capita*, sendo largamente difundido ao setor profissional. Era, ainda, caracterizado por ser cumulativo e duradouro.

Bruton (1965) realçou não só a importância do conceito de desenvolvimento como também defendeu a ideia de que não era necessário encontrar, nem atribuir uma medida de natureza multidimensional, pois, o próprio produto *per capita* era um eficiente substituto.

A associação constante e indiferenciada destes 2 (dois) conceitos, levou a que se considerasse «o crescimento económico (enquanto processo contínuo de aumento da produção de bens e serviços) como a condição necessária e suficiente do desenvolvimento, de que dependiam as melhorias de bem-estar da população, a todos os outros níveis (educação, saúde, habitação, relações sociais, valores culturais, ...) e a utilizar o nível de rendimento *per capita* como um indicador para classificar os países em termos de desenvolvimento» (Amaro, 2003, p. 48).

Por outro lado, e contrariamente a estas teorias que não distinguiam crescimento económico de desenvolvimento<sup>3</sup>, autores como Singer, Perroux, Morse, Seers, Murteira e Guilhaumont destacaram-se por darem os “primeiros passos” na sua diferenciação.

Para Singer (1965) tanto o quantitativo como o qualitativo eram importantes. No qualitativo residia a qualidade de vida, traduzida no bem-estar das populações e, no quantitativo, o crescimento económico.

Já Perroux (1987) entendeu que o crescimento económico correspondia não só a uma função que procurava acompanhar a evolução de um amplo leque de variáveis económicas, como também a todo um conjunto de alterações que se podiam observar tanto em estruturas, como em sistemas. No entendimento do que é o desenvolvimento, Perroux manteve a ideia de transformação, de mudança subjacente na definição de crescimento económico mas ao contrário da definição anterior, era uma transformação que operava nas pessoas, nomeadamente, na sua mentalidade e na sua forma de estar de forma a contribuir para o crescimento progressivo e sustentável do seu produto real global.

Morse, que em 1970 foi diretor da Organização Internacional do Trabalho (OIT), assumiu uma posição de oposição em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) enquanto medida síntese do desenvolvimento (Sangreman, 2009b).

Por sua vez, Seers (1979) defendeu que o desenvolvimento consistia, essencialmente, na criação de condições para a realização da personalidade humana. Formulou, também, 3 (três) exigências adicionais para o uso do termo desenvolvimento: as situações de pobreza, de desnutrição e as disparidades que se verificavam ao nível dos rendimentos deviam diminuir, ao contrário das condições do mercado de trabalho, mais precisamente do emprego, que deviam melhorar (Szirmai, 2005).

Passados 17 (dezassete) anos, o português Murteira (1983) partilhava da mesma opinião de Singer quando este defendeu que o desenvolvimento era, essencialmente, de natureza qualitativa e o crescimento económico de natureza quantitativa. Defendia a existência de 3 (três) princípios básicos associados ao desenvolvimento enquanto conceito:

1. Que fossem garantidas todas as condições para o Homem, enquanto ser humano, aproveitar as suas potencialidades, tendo em conta as suas ambições;
2. Que não existisse discriminação entre os indivíduos, independentemente da sua etnia, religião, sexo, cultura, entre outros;
3. Que todo o processo de desenvolvimento, a uma escala nacional, fosse autónomo e independente a todas as instâncias que se encontrassem fora da tutela do Estado (Murteira, 1983).

Em 1988, Guilhaumont apresentou um conjunto sintetizado de componentes que permitiram diferenciar desenvolvimento de crescimento económico:

---

<sup>3</sup> Como referido, anteriormente, na maior parte dos casos, estes dois conceitos chegavam a ser utilizados como sinónimos.

	<b>Crescimento económico</b>	<b>Desenvolvimento</b>
<b>Indicadores</b>	PIB ou PIB <i>per capita</i>	PIB <i>per capita</i> e outros indicadores
<b>Variáveis</b>	Só quantitativas e sobretudo económicas	Variáveis económicas, sociológicas, outras
<b>Método</b>	Modelos matemáticos	Menos formalização mas sem exclusão
<b>Aplicação</b>	Países desenvolvidos	Países subdesenvolvidos mas tendência a generalizar-se

**Tabela 1 - Componentes identificadas por Guilhaumont para distinguir desenvolvimento de crescimento económico.**

**Fonte: Sangreman (2009b), p. 7).**

A par de todas as preocupações sociais subjacentes ao conceito de desenvolvimento, ainda nos inícios dos anos 70 (setenta) surgiram estudos e relatórios relativos à importância do ambiente no processo de desenvolvimento. Foi o caso do Clube de Roma que publicou o relatório intitulado *The limits to growth*<sup>4</sup>, em 1972<sup>5</sup>. Neste relatório os investigadores chegaram à conclusão que a pressão existente sobre o meio ambiente, traduzida no aumento de gases poluentes e utilização excessiva dos recursos naturais e energéticos resultantes do processo de crescimento económico, seria prejudicial para o próprio planeta colocando, inevitavelmente, em causa não só a sustentabilidade ambiental mas também a própria população mundial. Ainda neste mesmo ano, e face à problemática ambiental, a Conferência de Estocolmo (1972)<sup>6</sup> apresentou, pela primeira vez, o conceito de ecodesenvolvimento. Ambos os documentos (Relatório do Clube de Roma e a Declaração de Estocolmo) evidenciaram uma clara preocupação com a preservação do ambiente, sendo que no texto da Declaração de Estocolmo ficou explícito que o ambiente é uma variável essencial para o bem-estar das populações (United Nations, 1972).

Esse mesmo conceito, a partir de então, foi alvo de constantes reformulações ao nível da sua designação. Chegou a ser designado, por exemplo, por desenvolvimento alternativo ou por desenvolvimento responsável. Após todas as reformulações de que foi alvo, em 1987 assumiu, oficialmente, pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD) da Organização das Nações Unidas (ONU) a designação de desenvolvimento sustentável, no documento *Our common future* igualmente conhecido por *Brundtland report*. Segundo este relatório, o desenvolvimento sustentável «é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades» (United Nations, 1987).

Ainda em 1987 foi publicado o relatório *Adjustment with a human face* [Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)] que enfatizava a importância das diversas variáveis sociais<sup>7</sup>, ao nível do desenvolvimento, e a necessidade de centrarmo-nos nelas «*uma vez que as políticas de estabilização e ajustamento destinadas a estimular o crescimento não*

<sup>4</sup> Também conhecido por *Report to the Club of Rome* ou *Meadows report*.

<sup>5</sup> É importante salientar que este relatório voltou a ser atualizado em 1993 e em 2004.

<sup>6</sup> Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

<sup>7</sup> É neste período, mais precisamente a partir de ambos os relatórios, que o ambiente passa a estar incluído nas variáveis sociais do desenvolvimento.

permitiram melhorar a qualidade de vida das populações de acordo com as expectativas iniciais» (Sangreman, 2009b), p. 7).

A década de 80 (oitenta) ficou, assim, marcada pela importância atribuída às diferentes componentes sociais do desenvolvimento, das quais a questão ambiental também fez parte.

Igualmente, na década seguinte surgiram mais 2 (dois) conceitos que pela sua importância ainda prevalecem nos dias de hoje: desenvolvimento humano (1990) e desenvolvimento social (1995). Estes conceitos juntaram-se aos conceitos de desenvolvimento sustentável (anteriormente definido), desenvolvimento local<sup>8</sup> e desenvolvimento participativo<sup>9</sup> (Amaro, 2003).

A preocupação com a satisfação das necessidades básicas das diversas populações, não só no presente mas também no futuro, levou a que em 1990, surgisse pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no *Human development report* (publicação anual), o conceito de desenvolvimento humano e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) àquele associado. Igualmente, este relatório destacou-se por ter clarificado que o desenvolvimento está na forma como as populações utilizam os resultados do crescimento económico, deixando “cair por terra” a ideia de que o crescimento económico e o desenvolvimento eram sinónimos, tal como observado anteriormente.

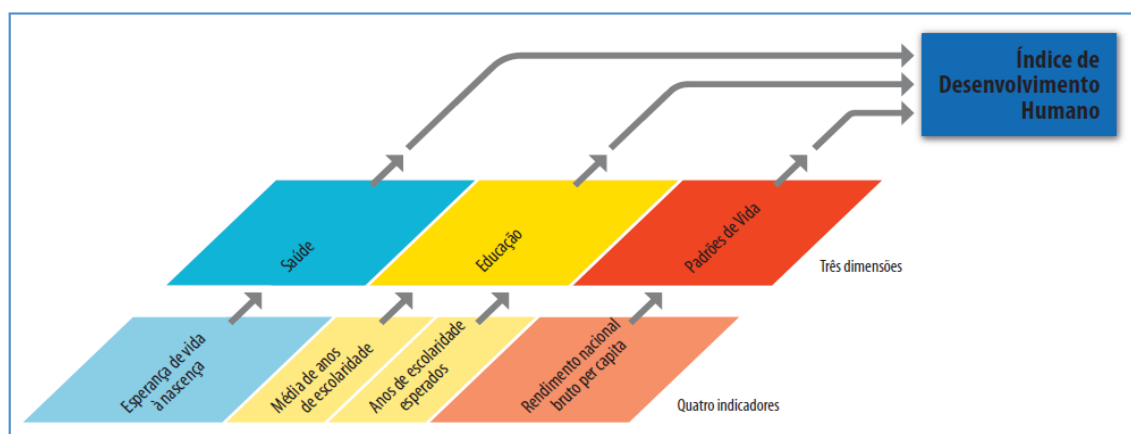


Ilustração 1- Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano.  
Fonte: PNUD (2010, p. 13).

Segundo os diversos relatórios publicados pelo PNUD no âmbito desta temática, o desenvolvimento humano é entendido como «um processo de alargamento das escolhas das pessoas. As mais vitais são as de levar uma vida longa e saudável, de receber instrução e de desfrutar de um padrão de vida digno. As escolhas adicionais incluem a liberdade política, os Direitos Humanos garantidos e o respeito próprio» (PNUD, 2010, p. 12).

<sup>8</sup> Desenvolvimento local corresponde ao «processo de satisfação das necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas» (Amaro, 2003, p. 57).

<sup>9</sup> Este conceito está relacionado com a «adoção de uma metodologia participativa nos processos de mudança e de melhoria das condições de vida das populações, desde a conceção e decisão à avaliação, passando pela execução, direção e acompanhamento, implicando a afirmação plena da cidadania, nos seus direitos e deveres» (Amaro, 2003, p. 57).

Em 1990, e tendo ainda como grande preocupação a satisfação das necessidades básicas das diferentes populações e a melhoria da qualidade de vida das mesmas, foi publicado um relatório centrado sobretudo na pobreza e, em 1991, um outro mais focado para os desafios que pudessem advir do processo de desenvolvimento, sendo de referir que ambos partilharam da mesma “visão” do BM em relação ao desenvolvimento: é composto por 3 (três) grandes dimensões – política, social e económica.

Perante um cenário de pobreza cujos níveis eram ainda muito elevados, realizou-se, em 1995, na Dinamarca, a Cimeira de Copenhaga. Tornava-se cada vez mais imperativo lutar contra a pobreza que fazia parte da realidade diária das populações residentes nos países cujas economias e condições sociais eram, ainda, extremamente precárias. Era preciso delinear estratégias e estabelecer objetivos para a combater, em prol da melhoria das condições de vida e da satisfação das suas necessidades básicas. Foi então que, e face a esta problemática, surgiu, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento social (com a referida cimeira<sup>10</sup>).

Amaro (2003, p. 59) define desenvolvimento social como:

*«O processo de garantia de condições sociais mínimas, bem como de promoção da dimensão social do bem-estar, por parte dos responsáveis dos vários países e organizações internacionais».*

Ainda, no que concerne aos diferentes tipos de desenvolvimento, Amaro (2003, p. 59) apresenta um último conceito, que se junta aos demais: desenvolvimento integrado.

*«Processo que conjuga as diferentes dimensões da vida e dos seus percursos de mudança e de melhoria, implicando, por exemplo: a articulação entre o económico, o social, o cultural, o político e o ambiental; a quantidade e a qualidade; as várias gerações; a tradição e a modernidade; o endógeno e o exógeno; o local e o global; os vários parceiros e instituições envolvidas; a investigação e a acção; o ser, o estar, o fazer, o criar, o saber e o ter (as dimensões existenciais do desenvolvimento; o feminino e o masculino; as emoções e a razão, etc.)».*

Amaro (2003, p. 59) questiona ainda se este conceito pode ser um «conceito integrador» dos outros tipos de desenvolvimento, referindo que têm surgido algumas soluções que juntam os conceitos mencionados como: desenvolvimento sócio-local; desenvolvimento local, integrado e sustentável; e desenvolvimento humano e sustentável.

Mais recentemente, em 2009, foi publicado um relatório desenvolvido por Stiglitz, Sen & Fitoussi intitulado *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Neste relatório são feitas uma série de recomendações relacionadas com o PIB, com o bem-estar e com a sustentabilidade, entre as quais:

- «Olhar para o rendimento e para o consumo ao invés da produção;
- Considerar o consumo e o rendimento juntamente com a riqueza;
- Enfatizar a perspetiva familiar/doméstica;

---

<sup>10</sup> Desta cimeira resultaram 2 (dois) importantes documentos focados no desenvolvimento social: a Declaração de Copenhaga e o Programa de Ação da Cimeira Mundial.



- Destacar a distribuição de rendimento, consumo e riqueza;
- Ampliar as medidas de rendimento para as atividades não comerciais;
- Devem ser tomadas medidas para melhorar a saúde, a educação, as atividades pessoais, a voz política, as relações sociais, as condições ambientais e a segurança;
- Os indicadores da qualidade de vida devem avaliar as desigualdades de uma forma geral;
- Os aspetos ambientais da sustentabilidade merecem um acompanhamento distinto com base num conjunto de indicadores físicos bem escolhidos» (Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2009, pp. 39-82).

Desta forma, e em jeito de conclusão, podemos afirmar que *«só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade. Na ausência destas quatro, estarão indisponíveis todas as outras possíveis escolhas»* (Veiga, 2005, pp. 45-46).

## I. 2. A doutrina do desenvolvimento nos últimos 60 (sessenta) anos

*«While the problems of the world's poor remain as overwhelming as ever, studying them has generated enough analytical ideas and thrown up enough challenges to the dominant paradigm to make all of us in the profession somewhat wiser, and at least somewhat more conscious of the possibilities and limitations of our existing methods of analysis» (Bardhan's, 1993, pp. 139-140).*

No cenário de pós II Guerra Mundial onde as economias se encontravam a recuperar, onde haviam populações inteiras afetadas por uma das eclosões militares mais graves e penosas de toda a história, era necessário desenvolver uma doutrina de desenvolvimento que pudesse contribuir para ultrapassar todas as dificuldades associadas. Neste sentido, e tendo em conta mais de 50 (cinquenta) anos de história do desenvolvimento, é consensual que teorias como a Teoria da Modernização, a Teoria da Dependência, a Teoria do Sistema-Mundo e a Teoria da Globalização tiveram um grande impacto sendo, atualmente, consideradas como as principais teorias do desenvolvimento.

Do ponto de vista teórico são vários os investigadores a afirmarem que a evolução da doutrina do desenvolvimento pode ser dividida em 5 (cinco) “grandes” períodos temporais:

- ✓ Anos 50 (cinquenta) - inícios dos anos 60 (sessenta);
- ✓ Anos 60 (sessenta) – início da década de 70 (setenta);
- ✓ Anos 70 (setenta) - meados da década de 80 (oitenta);
- ✓ Finais dos anos 80 (oitenta) - anos 90 (noventa);
- ✓ Início do século XXI (2000 a 2005) (Conde, 2009; Thorbecke, 2006).

### • Anos 50 e inícios dos anos 60

Tendo ainda muito presente a situação vivida durante a II Grande Guerra, as principais preocupações dos grandes Estados incidiram, essencialmente, sobre o domínio da segurança internacional, da economia e do bem-estar social. Era de todo importante evitar que a situação económica global chegasse ao ponto de eclodir mais uma guerra mundial. Era essencial proteger os Estados, como as suas economias e as respetivas populações, assegurando-lhes condições mínimas de vida.

A independência de muitas ex-colónias (pós II Guerra Mundial) e o seu nível de subdesenvolvimento, traduzido em proporções alarmantes de pobreza (condições de vida das populações extremamente precárias e muito aquém das consideradas condições mínimas de vida essenciais) e a existência de economias frágeis (incapazes de darem resposta às necessidades mais prementes dos seus cidadãos, assim como desenvolver a própria atividade económica local) foram motivos mais que suficientes para a sociedade internacional se preocupar com a questão da pobreza. Tornava-se claro para estes novos países que mesmo

tendo alcançado a independência relativamente aos seus antigos colonizadores, ainda se encontravam dependentes destes. Essa dependência era vista com alguma satisfação por parte destes últimos, pois, com o auxílio que podiam assegurar a essas economias (extremamente fragilizadas, que outrora estiveram sob o seu domínio), manteriam de alguma forma a «sua influência e poder» que se traduzia, entre outros aspetos, no «acesso privilegiado a recursos e mercados» (Monteiro, 2001, p. 67; Afonso & Fernandes, 2005, p. 22).

Mais do que ajudar estes Estados a crescer economicamente, era necessário ajudá-los a superar os seus níveis de subdesenvolvimento. E a sociedade internacional tinha consciência disso.

Foi, então, neste contexto que se desenvolveram diversas teorias, entre as quais:

- ✓ Teoria do *Big Push* (Rosenstein-Rodan);
- ✓ Teoria do Desenvolvimento Equilibrado (Nurske);
- ✓ Modelo Dualista (Lewis);
- ✓ Tese do Esforço Crítico Mínimo (Leibenstein);
- ✓ Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado (Hirschman);
- ✓ Teoria dos Estádios de Desenvolvimento (Rostow) (Conde, 2009; Sangreman, 2005a).

Estas, à exceção da Tese de Leibenstein e da Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado, avançaram com o conceito de modernização que «respondia ao atraso das sociedades tradicionais, pressupunha a evolução das sociedades tradicionais para Estados modernos e industriais através da industrialização – sobretudo de substituição de importações – e de um forte intervencionismo do Estado» (Conde, 2009, p. 14).

Na Teoria do *Big Push*, Rosenstein-Rodan defendeu que: o crescimento económico só era possível através de investimento diversificado no setor secundário; um desenvolvimento equilibrado com grandes investimentos poderia superar os problemas das inseparabilidades dos países cujos mercados internos eram de pequena dimensão. Explicou, ainda que, se fossem estabelecidas, ao mesmo tempo, um grande número de empresas/indústrias, cada uma delas poderia representar a procura da outra de tal maneira que os setores, que na ausência dessa procura seriam antieconómicos, tornar-se-iam exequíveis, permitindo, assim, um rápido crescimento económico (Sandroni, org., 1999).

Na mesma “linha” de opinião de que o investimento no setor secundário era condição essencial para o desenvolvimento, surgiu Nurske com a Teoria do Desenvolvimento Equilibrado. Este defendeu que esse mesmo investimento tinha como principais objetivos permitir a complementaridade entre as indústrias existentes, assim como inovar os principais setores económicos (Sangreman, 2005a). O investimento (na indústria) dominou, portanto, o pensamento económico da altura.

Assistiu-se assim a uma “desvalorização” do setor agrícola em detrimento do setor industrial. Considerado como “motor” da economia, dominava no pensamento económico a ideia de que a

indústria era, por si só, capaz de gerar múltiplas ofertas de emprego para os trabalhadores rurais assim como era capaz de gerar um aumento na procura, tanto de alimentos como de matérias-primas e de fornecer *inputs*, de natureza industrial, para o setor agrícola (Thorbecke, 2006, p. 5).

Para este facto contribui, também, o Modelo Dualista de Lewis que assentou, essencialmente, no dualismo do mercado de trabalho onde existiam 2 (dois) setores: um considerado formal ou capitalista (o setor industrial)<sup>11</sup> e o outro considerado tradicional ou de subsistência (setor agrícola) (Scherer, 2007; Fields, 2004; Lewis, 1954). Neste modelo, Lewis defendeu que os salários dos trabalhadores estavam relacionados com os setores da economia onde trabalhavam sendo que os que exercessem funções no setor industrial recebiam, tendencialmente, mais (30% ou mais) do que aqueles que se encontrassem no setor tradicional<sup>12</sup>. Esta diferença de salários, em parte, era uma ilusão devido ao custo de vida mais elevado que estava associado ao setor capitalista (Lewis, 1954). É importante referir que, e conforme demonstrado por Lewis (1954), esta diferença de salários entre os dois setores não era apenas nominal, mas também no salário real devido a uma série de aspetos:

- Ao custo psicológico associado à mudança do estilo de vida [despreocupado (setor de subsistência) → disciplinado e urbanizado (capitalista)];
- Ao reconhecimento de que a mão-de-obra sem qualificações tornar-se-ia mais útil para o setor capitalista, depois de ter permanecido neste por um determinado período de tempo;
- O facto dos trabalhadores do setor capitalista se organizarem ao nível sindical.

Igualmente, o produto marginal decorrente do setor tradicional podia ser nulo ou até mesmo negativo (Lewis, 1954).

*«An unlimited supply of labour may be said to exist in those countries where population is so large relatively to capital and natural resources, that there are large sectors of the economy where the marginal productivity of labour is negligible, zero, or even negative»* (Lewis, 1954, p. 141).

Para Lewis, se a agricultura estagnasse, o setor capitalista não podia crescer, já que o desenvolvimento requeria que a indústria e a agricultura crescessem em simultâneo. Na sua opinião o desenvolvimento económico passava por 3 (três) períodos:

---

<sup>11</sup> Para o Lewis, o setor capitalista correspondia à «parte da economia que [utilizava] capital reproduzível e que [pagava] aos capitalistas pelo uso deste». Esta definição assemelhava-se à definição de Adam Smith sobre os trabalhadores produtivos que trabalhavam com a utilização de capital e cuja produção tinha a possibilidade de ser vendida a preços superiores aos seus salários (Lewis, 1954, p. 146). De reiterar que o capital, para Smith, era «*sinónimo de diligência, e todo [o] acréscimo ou decréscimo de capital [tendia] a aumentar ou a diminuir a quantidade dos trabalhadores produtivos (...) ao mesmo tempo em que [aumentava] o produto anual da terra e do trabalho do país, a riqueza e o [rendimento] real de todos os habitantes*» (Leão, 2009, p. 93). Os trabalhadores produtivos, na visão de Smith, eram por exemplo todos aqueles que trabalhavam no setor agrícola, na manufatura e no comércio (Leão, 2009).

<sup>12</sup> « (...) *He thought of the informal sector wage as a basic wage, lower than the real wage received by formal sector workers*» (Fields, 2004, p. 8).

- ✓ Ponto de partida ou início (dependia, de uma forma geral, das fontes externas que estimulassem o investimento e que trouxessem novas visões, de natureza técnica, que seriam passíveis de desencadear a concorrência interna);
- ✓ Estabilidade (período de grandes investimentos na indústria, incluindo infraestruturas, onde o governo não seria capaz de isolar a balança de pagamentos do seu país dos efeitos decorrentes das flutuações dos mercados internacionais);
- ✓ Estagnação secular (desencadeado por questões de foro político, como as revoluções, as guerras, ou apenas desencadeada por uma má governação) (Lewis, 1955).

É importante reter que Lewis (1955) defendia que o crescimento do setor agrícola não estava relacionado com o aumento da elasticidade da procura, mas sim com o aumento do rendimento. Porém, seria o aumento de rendimentos proporcionados aos trabalhadores agrícolas, que geraria o capital que conduziria ao crescimento dos demais setores.

Tanto a estratégia de desenvolvimento proposta por Rosenstein-Rodan, como a estratégia proposta por Nurske alicerçavam-se na capacidade que a entidade estatal (o Estado) detinha para promover a industrialização. Esta assentava em investimentos que se encontravam suportados e simultaneamente protegidos por um conjunto de leis e na capacidade de gerar poupança, de modo a transformar economias, essencialmente agrícolas, em economias industriais. Igualmente, os autores que defendiam a existência de um desenvolvimento equilibrado, dos quais são destacados precisamente estes (Rosenstein-Rodan e Nurske), mencionavam que o desenvolvimento se fazia «*em toda a sociedade em simultâneo*» e defendiam, ainda, que devia existir um motor que fosse capaz de lançar e sustentar, equilibradamente, os diferentes processos de desenvolvimento (Sangreman, 2005a), p. 6). Esse motor, segundo Sangreman (2005a), assentava essencialmente no investimento de natureza industrial, nomeadamente em:

- Bens de capital, permitindo inovar diferentes setores da economia, mais precisamente os setores mais relevantes (suscetíveis de gerarem mais rendimento);
- Infraestruturas;
- Formação dos operários;
- Capacidade institucional (principalmente financeira).

Contudo, o facto de estas mesmas estratégias necessitarem de capital levou a que Hirschman (1958) identificasse uma série de críticas em relação às mesmas, entre as quais o facto do capital não estar ao alcance dos países mais pobres. Para além disso, houve uma série de fatores que contrariaram o sucesso não só destas teorias mas também de outras. De facto, a fragilidade do setor agrícola extremamente dependente da exportação das suas matérias-primas, a inexistência de um sistema comercial assente nos princípios de comércio livre e o elevado intervencionismo do Estado na economia (que levou a que o setor privado não tivesse a iniciativa de intervir na economia), foram fatores que condicionaram as teorias defendidas por Rostow, Nurske, Lewis e Rosenstein-Rodan (Conde, 2009).

Hirschman (1958), como mencionado inicialmente, desenvolveu a Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado. Defendeu que só com a existência de desequilíbrio é que a economia se podia transformar. A sua teoria conduziu ao surgimento de estratégias de investimento em diferentes setores que se verificavam segundo uma determinada hierarquia ou até mesmo prioridades. Na opinião de Hirschman (1958) o setor industrial permitia um maior número de ligações a atividades de outra natureza (como por exemplo a produção de bens intermédios), devendo, por isso, ser um setor prioritário – o crescimento do setor “arrastaria” os demais setores.

Ainda nos finais dos anos 50 (cinquenta) e 1 (um) ano antes da Teoria do Desenvolvimento Desequilibrado, surgiu, pela autoria de Leibenstein (1957), a Tese do Esforço Crítico Mínimo.

Esta assentou na ideia de que para o desenvolvimento era crucial a existência de estimulantes iniciais que tivessem um certo tamanho crítico. Na opinião de Leibenstein, o atraso económico tinha um conjunto de fatores que detinham um determinado grau de estabilidade. Segundo o próprio, o grau de estabilidade existente era caracterizado pelo facto de determinadas variáveis apresentarem valores de equilíbrio. Não forçosamente um equilíbrio perfeito, mas algum equilíbrio por muito pequeno que fosse (Leibenstein in Gupta, 2009).

Já no início dos anos 60 (sessenta), Rostow, na *Teoria dos Estádios de Desenvolvimento*, identificou as seguintes fases do desenvolvimento económico:

- ✓ Fase 1: A sociedade tradicional - “*traditional society*”;
- ✓ Fase 2: As pré-condições essenciais para o “arranque” - “*the preconditions for take off*” (fase de transição);
- ✓ Fase 3: O arranque - “*take off*”;
- ✓ Fase 4: O caminho para a maturidade - “*drive to maturity*”;
- ✓ Fase 5: A era do consumo em massa - “*high mass consumption*” (Sangreman, 2005a); Silva, 2004; Sandroni, org., 1999).

Na Teoria de Rostow, através da categorização que faz ao nível dos setores da economia (setores de desenvolvimento primário<sup>13</sup>, de desenvolvimento suplementar<sup>14</sup> e de desenvolvimento derivado<sup>15</sup>) e dos estádios de desenvolvimento (Rostow, 1961), observa-se uma «*clara vinculação com o conceito multiplicador de Keynes nos seus efeitos diretos, indiretos e induzidos sobre toda a estrutura produtiva de uma determinada economia, bem como com os conceitos de efeitos de cadeia retrospectiva e efeitos de cadeia prospectiva de*

---

<sup>13</sup> Setores onde as possibilidades de inovação ou até mesmo o aproveitamento de recursos (recém lucrativos ou até ao momento inexplorados) proporcionavam não só um índice de desenvolvimento elevado como, também, desencadeavam forças expansionistas em outros setores da economia (Rostow, 1961).

<sup>14</sup> Estes setores caracterizavam-se, segundo a teoria, por alcançarem o progresso de forma muito rápida como uma resposta direta ou até mesmo como exigência do crescimento observado nos setores de desenvolvimento primário, como por exemplo o carvão, o ferro e a engenharia em função dos caminhos de ferro (Rostow, 1961).

<sup>15</sup> O seu crescimento decorria do aumento dos rendimentos, da população, da produção do setor industrial ou de qualquer outra variável que fosse de pequeno crescimento. Por exemplo, a produção de bens alimentares e a habitação (Rostow, 1961).

*Hirschman, configurando as relações de interdependência setorial dessa economia» (Silva, 2004, p. 137).*

É uma aproximação da «*noção do processo de destruição criadora de Schumpeter*», ao definir o “arranque” «*à semelhança de uma revolução industrial diretamente vinculada a modificações radicais nos métodos de produção e exercendo cruciais e estratégicos efeitos num curto período de tempo sobre o ritmo do desenvolvimento*» (Silva, 2004, p. 137-138).

*«O rápido crescimento de um ou mais novos setores industriais é um poderoso e essencial propulsor da transformação econômica. Sua força se origina da multiplicidade de suas formas de impacto, quando a sociedade está preparada para reagir positivamente a este. O crescimento desses setores, com novas funções de produção de alta produtividade, por si mesmo tende a elevar o volume da produção per capita; coloca o rendimento nas mãos de homens que não se limitarão a amealhar uma grande percentagem do rendimento em crescimento, mas que a reinvestirão em atividades altamente produtivas; estabelece uma cadeia de procura efetiva de outros produtos manufaturados; origina a necessidade de áreas urbanas maiores, cujos custos em capital podem ser elevados mas cuja população e organização mercantil auxiliam a dotar a industrialização de impulsão própria; e, afinal, inaugura uma série de efeitos de economias externas que, no fim, ajudam a produzir novos setores líderes quando o impulso inicial dos que lideraram o arranco começa a esmaecer» (Rostow, 1961, pp. 84-85).*

## • **Anos 60 e inícios dos anos 70**

Os problemas observados no período anterior não se resolveram e estenderam-se às décadas seguintes, chamando à atenção das agências internacionais para a gravidade da situação que assolava a maior parte dos países do mundo [os Países Menos Desenvolvidos (PMD)]. Era cada vez mais urgente atuar. Havia que desenvolver esforços no sentido de assegurar os meios necessários às populações, de modo a conseguirem satisfazer condições mínimas de vida. Esses esforços não se limitavam, apenas, a infraestruturas. Estendiam-se, também, aos setores da educação e da saúde considerados como prioritários. Assistiu-se à preponderância dos mecanismos de Ajuda bilateral e multilateral na cena internacional. A tomada de consciência para os níveis de pobreza existentes, levou a que os organismos internacionais e os países industrializados se centrassem, sobretudo, num único objetivo: a redução da pobreza extrema, procurando garantir as condições mínimas de vida. O aumento dos fluxos de Ajuda que se verificaram nos anos 60 (sessenta), a par das taxas de crescimento dos países economicamente mais pobres [cujo aumento dessas taxas já se iniciara nos anos 50 (cinquenta) até finais da década de 60 (sessenta)], levou a que esta década ficasse conhecida como a “*década do desenvolvimento*” (Riddell, 2007).

Porém, e ao contrário dos anos anteriores, o setor agrícola voltou a ser valorizado e as ideologias do comunismo e do capitalismo dominaram. E foi precisamente associada à lógica do capitalismo, que surgiu, na América Latina, e já nos finais dos anos 60 (sessenta), a Teoria da Dependência que se estendeu, inevitavelmente, até à década de 70 (setenta) como resultado das várias fases que caracterizaram a sua evolução enquanto teoria.

Associada à essência desta teoria<sup>16</sup> estava a ideia de que os PMD estavam afastados do sistema capitalista (encontravam-se na sua periferia) característico dos países desenvolvidos. Estes viam nos países mais pobres a oportunidade de satisfazer alguns dos seus interesses económicos e até políticos. Como mencionado por Hayter, citada em Conde (2009, p. 15), os PMD, também conhecidos por Países do Sul, encontravam-se na periferia do capitalismo e o interesse deste era não só explorar mas, também, preservar as diferenças que existiam. A relação de interdependência estabelecida entre os Países do Norte (mais desenvolvidos) e os do Sul era, essencialmente, criticada nos setores do comércio e da produção. O Norte era «*acusado de fomentar no Sul a manutenção de uma nova ordem económica e política assente em produtos manufacturados para exportação*». Esta situação assegurava a existência de mercados abertos e impedia a «*criação de pequenas indústrias alternativas nos mercados locais*», cercando, assim, os países mais pobres.

Um dos autores que esteve diretamente relacionado com esta teoria foi Fernando Henriques Cardoso que, nos finais dos anos 60 (sessenta), a par com Enzo Falleto, escreveu a obra intitulada *Dependência e desenvolvimento na América Latina* (1967). Contudo, não são apenas estes dois nomes que aparecem associados à Teoria da Dependência mas também nomes sonantes como Paul Baran (1962), Celso Furtado (1964), Gunder Frank (1967), Aghiri Emmanuel (1969), Theotónio dos Santos (1970) e Samir Amin (1970).

Igualmente, na década de 60 (sessenta) surgiu o Modelo dos Dois Défices (*Two-Gap Model*) por Chenery e Strout. Defenderam que a Ajuda era essencial para suprir os *gaps* que se observavam nas poupanças e nas trocas externas dos países mais pobres, o que resultava em volumes maiores de investimento. Era crucial perceber como as diferentes economias dos PMD funcionavam, de forma a entender como é que a Ajuda poderia ser uma solução para as suas vulnerabilidades económicas (Riddell, 2007).

Desta forma, e tendo analisado as décadas de 50 (cinquenta) e 60 (sessenta), é importante referir que ambas foram “dominadas” pelo Paradigma do Estruturalismo. Este assentava nos pressupostos de que:

- Os países mais pobres eram «*caracterizados pela heterogeneidade (dualidade) estrutural*»;
- O desenvolvimento levava «*à desagregação das estruturas tradicionais e a sua absorção pelas estruturas modernas da sociedade*»;
- «*O mercado, só por si, não conseguia criar condições necessárias para dinamizar o crescimento e a mudança (fracasso de mercado)*»;
- O Estado enquanto promotor e regulador do «*processo de desenvolvimento económico*»;

---

<sup>16</sup> Segundo Machado (1999, p. 1), «*não existe uma Teoria da Dependência, mas a dependência dentro do sistema internacional de relações de força e de poder*».



- Existia um «*duplo mecanismo de coordenação – o Estado (através das políticas macroeconómicas) e os preços (coordenação ao nível microeconómico)*» (Sangreman, s.d., p. 1).

- **Anos 70 e meados dos anos 80**

Os problemas intimamente relacionados com o desenvolvimento não cessaram e estenderam-se aos anos seguintes [70 (setenta) e 80 (oitenta)]. De facto, na década de 70 (setenta), principalmente, assistiu-se a um aumento do desemprego e da pobreza; a uma distribuição desigual dos rendimentos (ao nível interno); a um aumento das migrações internas [deslocavam-se das zonas tipicamente rurais, para as zonas mais “desenvolvidas” (potencialmente com maiores oportunidades de emprego e, por conseguinte, de melhoria da qualidade de vida – zonas urbanas<sup>17</sup>)]; a uma maior pressão sob a balança de pagamentos e, conseqüentemente, a um aumento do endividamento externo (Thorbecke, 2006).

Face a estes problemas, os economistas estabeleceram objetivos de forma a superá-los. Era crucial promover o emprego, de modo a contrariar a tendência de desemprego; aumentar o PIB (objetivo que foi comum durante as décadas anteriores); promover, através de políticas adequadas e estabelecidas para esse fim, uma distribuição interna mais equitativa dos rendimentos, assegurando condições mínimas de vida para as populações; e procurar equilibrar a balança de pagamentos, de modo a controlar o endividamento junto dos outros países.

Obviamente que medidas como a satisfação das necessidades básicas e a promoção de uma distribuição mais equitativa dos rendimentos, proporcionariam a médio e a longo prazo uma diminuição dos níveis de pobreza, sendo esse um dos claros objetivos da altura.

Por forma a atingir esses objetivos foram ainda desenvolvidas teorias (como por exemplo o Modelo de Harris-Todaro) que se debruçaram, essencialmente, pelas áreas rurais, onde o setor agrícola era a atividade económica dominante e onde se assistiu a enormes perdas populacionais (crescente deslocação para as áreas dominadas pelo setor secundário); pelo emprego; pela distribuição de rendimentos; pela pobreza; pela importância que tanto o setor informal como o «*critério de investimento sócio-económico*» e como a própria tecnologia, que devia ser adequada, desempenhavam na economia (Thorbecke, 2006).

Efetivamente, a década de 70 (setenta) destacou-se pelo surgimento do modelo desenvolvido por Harris e Todaro (tendo em conta o Modelo Dualista de Lewis) que defendia que para um indivíduo ser contratado para um emprego do setor industrial, não era necessário que este estivesse presente nas áreas urbanas onde estes empregos estavam localizados. À luz deste modelo, eram mais os trabalhadores que procuravam emprego no setor industrial, do que aqueles que, efetivamente, eram contratados, sendo que aqueles que não o eram acabavam por ficar, *à posteriori*, sem emprego. O desemprego aberto não era uma característica do

---

<sup>17</sup> Este foi o motivo que esteve subjacente ao “sobrelotamento” populacional observado nestas zonas (Thorbecke, 2006).

Modelo de Lewis, apesar de ser uma característica do mercado de trabalho. É de salientar que o Modelo de Harris-Todaro foi prorrogado por Fields (1975) para permitir a procura de emprego na agricultura, a existência de um setor informal urbano, a contratação preferencial dos mais instruídos e emprego fixo (Fields, 2004, p. 9).

Da mesma forma que surgiu o Modelo de Harris-Todaro, assistiu-se a uma descredibilização do Modelo de Chenery e Strout, criado na década anterior. Para este facto contribuíram, de certo modo, posições tomadas pelo BM e pelo Secretariado Internacional do Trabalho<sup>18</sup>. Estes organismos defenderam que para suprir os níveis de pobreza que caracterizavam um elevado número de países no cenário mundial, não bastava apenas aumentar as taxas de crescimento económico dos mesmos. Era necessário tornar esses países o “centro” da Ajuda. Surgiu, assim, o Paradigma dos Projetos Setoriais quando os doadores procuraram canalizar a Ajuda para setores como por exemplo o da saúde e o da educação (Riddell, 2007).

Assistiu-se, ainda, em meados e finais dos anos 70 (setenta), mais precisamente em 1973 e 1979, e nos inícios dos anos 80 (oitenta), ao surgimento de crises petrolíferas que, no fundo, não foram mais do que fases desencadeadas por uma crise iniciada já em 1956.

A década de 70 (setenta) foi, indubitavelmente, “cunhada” por uma série de importantes acontecimentos históricos que marcaram a história internacional. Para além das crises petrolíferas, como referido, assistiu-se, ainda, ao surgimento da Nova Ordem Económica Internacional (NOEI), em 1974.

Ao contrário das expectativas, a NOEI não foi capaz de resolver os graves problemas com que se defrontavam diariamente os países mais pobres (sendo que esta tinha sido criada para esse efeito). Foi na decorrência das crises petrolíferas que se assistiu, como já mencionado, ao aumento do endividamento externo e ao desequilíbrio da balança de pagamentos.

Se na década anterior as ONG tinham “pouca visibilidade” (número reduzido de atividades e apoios), neste período começaram a participar mais ativamente junto da sociedade, como resultado das igrejas não terem capacidade para suportar os custos decorrentes dos estabelecimentos hospitalares e escolares (Riddell, 2007).

Os anos 70 (setenta) caracterizaram-se, assim, por uma crise de paradigma (que havia dominado os anos anteriores), tendo-se assistido à sua decadência, ressurgindo as perspetivas monetaristas e as «*críticas à Economia do Desenvolvimento*». Começaram, então, a surgir as primeiras «*abordagens alternativas do desenvolvimento*» (Sangreman, s.d., p. 1).

Os anos 80 (oitenta) foram extremamente complicados para o desenvolvimento e para a Ajuda, sendo mesmo considerados como os anos do “desenvolvimento perdido”. A crise da dívida<sup>19</sup>, o aumento das taxas de juro e a recessão dos países doadores foram os motivos que

---

<sup>18</sup> Foi com os estudos desenvolvidos por este organismo («*sobre o setor informal e recomendou ajuda financeira e técnica para empreendimentos de pequeno porte, normalmente domésticos, desenvolvimento de tecnologia apropriada e abandono das tentativas de regulamentação do setor informal*» (ILO in Machado, 1999, p. 28) que questões relativas às mulheres e ao desenvolvimento encontraram «*espaço a partir do que estava*» a ser debatido relativamente ao emprego e ao setor informal (Machado, 1999, p. 28).

<sup>19</sup> Na sua origem estiveram as crises petrolíferas de 73 e de 79 e a diminuição das trocas comerciais provocadas pela diminuição dos preços das matérias-primas. Esta situação levou a que, todos os países que importavam petróleo alterassem o seu comportamento através da diminuição das suas importações

estiveram na origem desta fase tão difícil, que se traduziu numa diminuição dos montantes que tinham como fim a Ajuda e no aumento das exigências por parte das instituições políticas relativamente aos resultados que seriam alcançados por esta (Afonso & Fernandes, 2005). Foi neste década que se falou, pela primeira vez, em ajustamento estrutural e onde as ONG<sup>20</sup> assumiram um papel crucial no âmbito da Ajuda humanitária. Os Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) correspondem, desde então, a um conjunto de medidas «*usualmente recomendadas pelo FMI e pelo BM como condição para a concessão de empréstimos e destinado a incentivar mudanças estruturais significativas nos países em desenvolvimento que defrontam problemas com o pagamento das suas dívidas*» (Serra, 1999). Essencialmente, estes programas procuram não só controlar os níveis inflacionários dos países mais pobres, mas também resolver os elevados défices que os caracterizam (procura-se diminuir o défice através, por exemplo, da dinamização de atividades económicas que sejam propulsoras de um aumento do PIB). Os defensores do ajustamento estrutural acreditavam que o elevado intervencionismo do Estado era o principal motivo pelo qual os Estados não conseguiam crescer economicamente (Sangreman, 2005a).

Na década de 80 (oitenta) assistimos, ainda, ao domínio de uma nova teoria (Teoria do Sistema-Mundo) cujos esforços para o seu desenvolvimento se iniciaram já no final dos anos 70 (setenta). Esta teoria «*assentava a sua análise na evolução do sistema capitalista, onde distinguia áreas centrais e periféricas na economia mundial: o centro, a periferia e a semi-periferia, numa dinâmica de mercado onde os países se podiam deslocar da periferia para a semi-periferia, ou vice-versa. Esta constatação tem uma conclusão importante: o subdesenvolvimento não seria “permanente”*» (Conde, 2009, p. 16).

Em virtude do que ocorrera na década anterior (com a crise de paradigma), esta caracterizou-se pelo emergir de um novo paradigma: a Economia Política Neoclássica. Neste o mercado voltou a assumir o papel central na economia, sendo constituído por «*agentes racionais que tomavam decisões descentralizadas*» e onde o preço era o principal mecanismo de coordenação. Com a Economia Política Neoclássica ficou claro que a elevada intervenção do Estado, na economia, era geradora de *rent-seeking*. Igualmente, as limitações que eram colocadas ao mercado livre acarretavam diversos problemas/desvantagens, como: «*distorções de preços, ineficiência e desperdício de recursos para o crescimento*» (Sangreman, s.d., p. 1).

## • **Finais dos anos 80 a 90**

A partir dos finais da década de 80 (oitenta) até à década de 90 (noventa), assistiu-se ao emergir de duras críticas à liberalização do mercado, anteriormente defendida, no sentido em que eram necessárias instituições funcionais e eficazes que fossem suportadas por uma legislação própria e adequada, aplicada por sistemas judiciários independentes (Conde, 2009).

---

de energia e que contraíssem mais empréstimos de modo a pagar as suas dívidas, o que se traduziu num verdadeiro contrassenso, pois ficaram ainda mais endividados (Serra, 2004).

<sup>20</sup> Estas, que contavam com poucos apoios nos anos 60 (sessenta), viram a situação alterar-se neste período, quando o Estado e as fundações começaram a ajudá-las financeiramente (Riddell, 2007).

Foi, igualmente, um período particularmente importante no âmbito da Ajuda ao Desenvolvimento e das Relações Internacionais. Acontecimentos como a queda do Muro de Berlim (1989), o fim da Guerra Fria (1991) e o fim da ideia de que os países só eram ajudados quando se associassem a uma das grandes potências (URSS e EUA), levaram a que emergissem questões relacionadas com a governação dos países (Riddell, 2007). Chamou-se a atenção, como referem Afonso & Fernandes (2005), para a existência de valores democráticos, pelo respeito pelos Direitos Humanos e pela existência de uma boa governação. Tal resultou da tomada de consciência de que muito ainda havia a fazer para se conseguir reduzir a pobreza que assolava a maior parte dos países do mundo. Para além das indispensáveis medidas de natureza económica que até então tinham caracterizado a evolução da doutrina do desenvolvimento, deveriam ser, também, desenvolvidas medidas políticas de carácter governativo que considerassem o alcance de um desenvolvimento duradouro, de modo a que os Direitos Humanos e as necessidades básicas inerentes aos mesmos fossem respeitadas e asseguradas por um governo mais democrático, mais próximo do cidadão, onde a transparência e a responsabilidade fizessem parte da sua agenda política (Afonso & Fernandes, 2005).

A década de 90 (noventa) aparece-nos, assim, como a década onde a luta contra a pobreza<sup>21</sup> voltou a estar na ordem do dia junto dos parceiros internacionais, assumindo como principal objetivo do desenvolvimento, a redução da mesma. Já que, e contrariamente às perspectivas do passado, a pobreza não era apenas uma questão de economia, de rendimento, pelo que os doadores uniram esforços no sentido de conseguir dar resposta a este “mal social” que afetava (e infelizmente ainda hoje afeta), essencialmente, os países mais pobres.

Era importante promover o desenvolvimento das instituições e rever todo um conjunto de políticas de forma a reavaliá-las.

Por exemplo, ao nível do mercado livre teria de existir uma intervenção por parte do Estado, tendo em conta o contexto em que se inseria, no sentido em que os mercados deveriam atuar de forma transparente perante a lei e com um sistema de regulação apropriado.

Assistiu-se, assim, a um reconhecimento da importância do governo e das suas funções. Foi, indubitavelmente, a era da chamada boa governação.

	<b>Definição em termos de processos</b>	<b>Definição em termos de políticas públicas</b>
<b>BM</b>	Participação Transparência <i>Accountability</i>	Quadro regulatório Eficácia governamental
<b>PNUD</b>	Participação Transparência <i>Accountability</i> Promoção do Estado de direito Promoção de consensos sociais Participação dos segmentos mais pobres e vulneráveis nas decisões coletivas	

<sup>21</sup> Principal objetivo da Ajuda que, no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria, se viu confrontada com algumas dificuldades colocadas pelo derrotismo levantado em relação ao seu papel e à sua importância no âmbito do desenvolvimento e pelo fim do “jogo” de interesses geo-estratégicos de influência em diferentes zonas do mundo entre a URSS e os EUA (Riddell, 2007).

<b>FMI</b>	<i>Accountability</i> Estado de direito	Eficiência do setor público Combate à corrupção
<b>DFID</b>	Participação dos cidadãos <i>Accountability</i>	Estabilidade macroeconómica Provisão de serviços básicos Governos honestos

**Tabela 2- Definição de boa governação.**  
**Fonte: Grindle in Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (2011, p. 7)**

Ainda nos anos 90 (noventa) assistiu-se ao chamado “cansaço da Ajuda” (*Aid fatigue*), como consequência dos países recetores (países beneficiários da Ajuda) recorrerem cada vez mais aos empréstimos concedidos pelo BM e pelo FMI. Essa recorrência deveu-se às dificuldades que os mesmos tinham em conseguir obter financiamento junto dos mercados internacionais, aos níveis de exportação (cada vez mais baixos) e aos custos (cada vez mais elevados) subjacentes a economias cuja capacidade de exportação era cada vez menor, refletindo-se ao nível da dívida desses recetores, que aumentava de forma gradativa e substancial. Face a esta situação económica, de extrema gravidade por sinal, a consequência não podia ter sido outra: os países recetores da Ajuda estavam cada vez mais dependentes da Ajuda externa, uma vez que as suas estruturas económicas não permitiam que os mesmos fossem autossuficientes e capazes de conduzir a sua economia de forma independente (Salvador, 2005).

É importante referir ainda que, em 1989, surgiu um dos mais importantes consensos no domínio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o Consenso de Washington. Este chegou a ser confundido com políticas de natureza neoliberal e até mesmo com o fenómeno da globalização, segundo Williamson (2002). Defendia que os governos, no seu todo, deviam proceder a reformulações ao nível das políticas até então implementadas, em prol da liberalização de mercados e da estabilidade macroeconómica<sup>22</sup>. Reformulações que passariam pelos seguintes princípios orientadores:

- Procurar dar continuidade à estabilidade macroeconómica, através de um controlo assertivo sobre a inflação, bem como através de uma redução dos défices fiscais existentes;
- Tornar as economias mais abertas ao mundo, no sentido de se verificar uma liberalização de mercadorias e capitais;
- Estabelecer políticas de liberalização não só dos produtos internos de cada país, mas também dos fatores de mercado, através da privatização e da desregulação (Williamson, 2002).

Essencialmente, as políticas defendidas eram: disciplina fiscal, liberalização do comércio, privatização, desregulação, taxas de câmbio competitivas e liberalização das taxas de juro (Williamson, 2002).

Contudo, as críticas da UNICEF, no já referido relatório *Adjustment with a human face* (1987), vieram tornar claro que este paradigma não correspondia às expectativas, sobretudo

<sup>22</sup> No capítulo seguinte, voltaremos a abordar este consenso de uma forma mais precisa e completa.

porque não resolvia os problemas das desigualdades crescentes e do agravamento da pobreza, consequência das restrições às políticas sociais em detrimento do equilíbrio das contas públicas e da balança de pagamentos com o exterior.

Igualmente, e pela importância que teve no âmbito das transações económicas, é importante referir que este período também foi marcado pela Teoria da Globalização que, de um modo muito genérico, se focou tanto na cultura como nas comunicações a uma escala global, e os seus defensores viam a cultura como um dos elementos essenciais para a interpretação do desenvolvimento (Salvador, 2005).

À semelhança da década anterior, os anos 90 (noventa) até ao primeiro ano do século XXI aparecem-nos como uma fase onde emergiram diferentes paradigmas<sup>23</sup>, entre os quais o Neoinstitucionalismo<sup>24</sup>. Neste paradigma as instituições ganham particular relevância e o próprio desempenho e o desenvolvimento da economia estão, intimamente, relacionados com a própria «*estrutura*» e «*arquitetura institucional*». Ainda segundo este paradigma «*a dinâmica do desenvolvimento depende das inovações institucionais e do percurso anterior da sociedade (path dependency)*» (Sangreman, s.d., p. 2).

## • Inícios do século XXI

Atualmente, num contexto onde se destaca a interdependência económica, é reconhecido cada vez mais que os governos locais devem ser transparentes e responsáveis (*accountability*). Igualmente, devem existir políticas concertadas, no domínio macroeconómico, com impacto em áreas diretamente relacionadas com a saúde, com as finanças públicas e com a política diplomática dos Estados. Estas políticas devem ainda ter em conta os potenciais efeitos que possam vir a ter não só junto das populações, como junto do meio-ambiente (Conde, 2009).

---

<sup>23</sup> Para além do Neoinstitucionalismo, emergiram outros paradigmas como o Paradigma de Informação Imperfeita (o fracasso de mercado resultava não só de problemas decorrentes da informação, como também dos riscos e incertezas; o Estado era considerado incapaz de resolver novos problemas. Assistia-se a uma situação de duplo fracasso onde o Estado e o mercado falhavam, o que se traduziu numa falha de coordenação global. Para tal, os arranjos institucionais eram a única forma de solucionar tal situação, nomeadamente ao nível da informação); o Paradigma das Capacidades [(onde a não consideração das capacidades se traduziu numa falha da Economia do Desenvolvimento (Sen in Sangreman, s.d.); havia que ultrapassar a ideia de que o desenvolvimento estava centrado no crescimento económico (Seers in Sangreman, s.d.)). Neste paradigma, o desenvolvimento humano aparecia como uma das variáveis a serem analisadas, passando, assim, o desenvolvimento a ser avaliado através de uma «*conceção mais pluralista de progresso da sociedade*»]; e os Paradigmas considerados Alternativos onde se focava o desenvolvimento sustentável, local, social, humano, .... (Sangreman, s.d., p. 2).

<sup>24</sup> A este respeito vale a pena referir que a primeira vertente, digamos, institucionalista surgiu entre os anos 50 (cinquenta) e 60 (sessenta) – Teoria Institucional ou Institucionalista (Zucker, 1977). Esta teoria, que admite a descentralização do poder e que verifica uma «*tendência institucionalizante*», aborda os impactos provocados pelas instituições externas na ação dos Estados e as causas de eventuais mudanças nessas mesmas instituições (Mariano & Mariano, 2002, p. 60). À luz desta teoria, as instituições<sup>24</sup> existentes no sistema político internacional não só influenciam o comportamento dos diferentes governos<sup>24</sup> (Keohane & Nye, 1989), como também são essenciais para analisar as relações de Cooperação que se estabelecem entre os Estados (Mariano & Mariano, 2002).

Para a Teoria Institucionalista a capacidade dos Estados de comunicarem e cooperarem depende das instituições criadas pelo Homem (Keohane & Nye, 1989). Parte do princípio que os atores detêm alguns interesses em comum, vendo a Cooperação como uma forma de obter alguns benefícios/ganhos (Mariano & Mariano, 2002).

Destaca-se a importância do desenvolvimento humano e surgem, pela primeira vez, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>25</sup> («*reduzir para metade a pobreza extrema e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de género e empoderar as mulheres; reduzir em dois terços a mortalidade infantil; reduzir em 75% a mortalidade materna; combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças graves; garantir a sustentabilidade ambiental; e, fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento*») (Objectivo 2015, s.d.) com a Declaração do Milênio, assinada pelos Estados-membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, no ano 2000.

Segundo Afonso & Fernandes (2005, p. 10), «os ODM são o quadro internacional de referência para a Cooperação para o Desenvolvimento», onde, de uma forma geral, se procura garantir a satisfação das necessidades básicas das diferentes populações. E não se pode falar em necessidades básicas sem fazer referência à Declaração de Cocoyoc<sup>26</sup> [“fruto” de uma reunião realizada no México, entre 8 e 12 de outubro de 1974 (reunião do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)] e à obra, do mesmo ano, de Hollis Chenery (*Redistribution with growth: policies to improve income distribution in developing countries in the context of economic growth*). Hollis Chenery juntou-se ao BM que se encontrava, entre 1969-1981, sob administração de Robert McNamara. A política de crescimento com redistribuição tinha como principal objetivo aumentar o rendimento absoluto das populações que se caracterizavam por níveis de rendimento extremamente baixos, de forma a que existisse uma redistribuição mais equitativa dos rendimentos. Chamou a atenção para a situação das mulheres que eram, precisamente, as que menos recebiam (Machado, 1999). Foi neste sentido que, a perspetiva contra a pobreza tinha como objetivo «assegurar que as mulheres de baixo» rendimento «[aumentassem] a sua produtividade», já que «a pobreza das mulheres é entendida como um problema do subdesenvolvimento, e não da sua subordinação. Ela reconhece o papel reprodutivo da mulher, e procura atender sua necessidade (...) de género» de ter um rendimento (Moser in Machado, 1999, p. 29).

Ainda ao nível da Cooperação para o Desenvolvimento, o início e meados do século XXI tem sido marcado por importantes conferências, encontros e reuniões de alto nível [por exemplo, a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (2002), a Conferência de Paris (2005) e a Conferência de Busan sobre a Eficácia da Ajuda (2011)],<sup>27</sup> em prol de uma melhor qualidade e eficácia da Ajuda, numa lógica de mais e melhor Cooperação.

Não podíamos terminar esta abordagem ao desenvolvimento e à Cooperação sem referir que o reconhecimento, a importância atribuída às ONG na década de 80 (oitenta), prolongou-se até à década seguinte, onde estas viram finalmente reconhecido o seu papel na

---

<sup>25</sup> Que teremos oportunidade de abordar mais em pormenor no capítulo seguinte.

<sup>26</sup> Foi com esta declaração que se reconheceram como necessidades básicas do Homem, a alimentação, o vestuário, a saúde, a educação e a habitação. Igualmente, e ainda neste documento, a satisfação daquelas era vista como a principal preocupação do desenvolvimento (United Nations, 1974, p. 5).

<sup>27</sup> Voltaremos a estas e mais conferências no capítulo seguinte, onde as abordaremos de forma mais completa, tendo em conta o impacto que tiveram, e continuam a ter, no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

sociedade e no desenvolvimento (reconhecimento do seu estatuto; participação mais ativa em debates e conferências; desenvolvimento de novos projetos em prol da comunidade, ...) (Riddell, 2007).



### I. 3. Os Estados Frágeis: o desafio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

*«The concept of a “fragile state” emerged as problematic for various reasons in almost all cases» (DAC/OECD in Stewart & Brown, 2009, p. 1).*

A preocupação com os elevados níveis de pobreza que assolavam os países subdesenvolvidos e em vias de desenvolvimento foi um marco ao longo da história da Cooperação. Contudo, e a par dessa preocupação, surgiu uma outra: a questão da segurança internacional dos diferentes Estados. Assim, a pobreza e a segurança internacional estiveram, ambas, na origem de um novo conceito: Estados Frágeis.

De facto, nos últimos 13 (treze) anos, os ditos Estados Frágeis têm sido alvo de grande atenção e preocupação, tanto pelas agências como pela política internacional. O atentado terrorista que ocorreu em Nova Iorque, a 11 de setembro de 2001, marcou o início dessa preocupação que tem marcado, desde então, o diálogo político. Contudo, isto não significa que antes deste atentado, este tipo de Estados não estivessem na ordem da cena internacional, muito pelo contrário. Só que tal acontecimento veio alertar para o perigo eminente que estes Estados representavam para a segurança internacional, não sendo por acaso a referência de Barack Obama, em 2009<sup>28</sup>, às novas, e cada vez mais dispersas, ameaças terroristas com que a segurança mundial se defrontava. Defendia que países como a Somália deveriam ser “alvo” da concentração de esforços, de forma a evitar que a fragilidade que caracteriza esse país seja favorável ao desenvolvimento de grupos terroristas (Obama, 2009). Inevitavelmente, e tendo em conta o desenrolar dos acontecimentos que abalaram a segurança internacional, ao afetar diretamente uma das maiores potências mundiais (EUA), os Estados Frágeis e as ameaças terroristas que alguns, se não grande parte, deles representam, constituem um dos maiores desafios internacionais da atualidade.

No entanto, e apesar da importância que o tema associado à fragilidade dos Estados tem representado, não existe consenso em relação ao real entendimento do seu conceito sendo, por isso, inúmeras as definições atualmente existentes. Até porque, e conforme tem sido possível constatar ao longo dos diversos relatórios das principais agências internacionais, o seu próprio entendimento tem sido como que atualizado quando confrontados com situações e contextos diferentes. É, portanto, um conceito que *«se forma diariamente, através de práticas administrativas que fazem parte da rotina burocrática de uma rede de agências de diversas origens e que se baseiam num entendimento comum sobre quais os recursos que são valorizados no campo»* (Siqueira, 2010, p. 67).

Não obstante esse amplo leque de definições existentes, parece-nos claro que as definições providas tanto pelo Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (DFID) como pela OCDE são as que melhor definem esse conceito. O DFID entende por Estados Frágeis

---

<sup>28</sup> Depois de lhe ser atribuído o Prémio Nobel da Paz.

«aqueles Estados que não podem [porque não têm capacidade para tal] e/ou não querem [não têm vontade política] assegurar as suas funções básicas às populações, as quais incluem o direito aos serviços, à justiça e à segurança. A definição assegurada pela OCDE é muito idêntica, mas ressalva, precisamente, a “falta de compromisso político e capacidade suficiente para desenvolver e implementar políticas a favor dos mais pobres”» (DFID, Morcos in Stewart & Brown, 2009, pp. 1-2). A par desta ausência de vontade e/ou capacidade política há, ainda, quem defenda que este tipo de Estados são «conflituosos, tensos e perigosos, e muitas vezes disputados por facções rivais» (Rotberg, 2002, p. 85)<sup>29</sup>.

A este respeito, Helman & Ratner, em 1992/3, defendem que a existência de confrontos internos que se verificam não de forma periódica mas de forma progressiva e contínua, influenciam negativamente a capacidade dos governos locais atuarem no sentido de assegurarem o acesso das populações aos bens e serviços públicos mais essenciais à sua existência. É portanto, neste sentido, que se afirma que a fragilidade associada a este tipo de Estados é uma fragilidade que funciona como um “ciclo vicioso” (a fragilidade económica, a pobreza e a instabilidade governativa geram confrontos dentro dos próprios Estados e assim sucessivamente).

Segundo Rotberg (2002), os Estados Frágeis são identificados pela existência das seguintes características:

- Um sistema executivo que, a par das suas funções, ainda controla o sistema judiciário;
- Um sistema burocrático que funciona mal e contribui para oprimir, ainda mais, as respetivas populações;
- Inexistência de diálogo entre os governos e os seus cidadãos;
- Setores considerados como essenciais à satisfação de algumas das necessidades mais prementes das populações não são assegurados pelo Estado, mas sim pelo privado. Nos casos em que são providos pela entidade estatal, estão muito aquém de garantir a satisfação dessas mesmas necessidades;
- Existência de exclusão ao nível de oportunidades no domínio económico (apenas alguns indivíduos têm acesso a elas);
- Economia caracterizada por níveis inflacionários extremamente elevados, em oposição a um PIB extremamente baixo.

É, no entanto, importante salientar que os Estados Frágeis não constituem uma ameaça apenas à segurança internacional por serem potenciais territórios onde as células terroristas se desenvolvem. Representam, igualmente, um perigo ao nível económico-social, no sentido em que, por exemplo, fomentam a existência de economias paralelas e de guerras, e aumentam o número de refugiados a procurarem acolhimento em outros países, de forma a “fugir” às

---

<sup>29</sup> A fragilidade dos Estados caracterizada pela incapacidade dos governos locais de darem resposta às situações de pobreza extrema, ou até mesmo pela inexistência de vontade política em fazer “mais e melhor” pelas respetivas populações, são motivos que estão na base destes confrontos e guerras no interior dos próprios Estados e que correm o risco de se “alastar” a demais países.

situações de calamidade que caracterizam os Estados Frágeis em que residem. É importante reter que este aumento de emigrantes, muitas vezes clandestinos, são prejudiciais para as economias e a para as sociedades dos países “recetores”.

Parece claro, na mais vasta literatura a que tivemos possibilidade de aceder, que é consensual a ameaça que estes Estados representam para a cena internacional. Contudo, as questões que se colocam são:

- ✓ Como atuam os grandes organismos e agências internacionais no combate à fragilidade que os caracteriza?
- ✓ Que medidas têm vindo a ser tomadas e quais os seus resultados práticos nesses mesmos Estados?

No combate a esta fragilidade encontram-se, essencialmente, os programas de Ajuda externa e as operações de *state building* que visam não só auxiliar os países com fundos e projetos financeiros capazes de dinamizarem a própria atividade económica interna, mas também reforçar a capacidade dos diversos governos assegurarem o fornecimento dos bens essenciais às condições mínimas de vida dos seus cidadãos, assim como serem capazes de gerir eventuais conflitos internos que possam surgir, de modo a que a paz e a ordem social possam prevalecer.

Contudo, são diversos os teóricos que criticam os organismos e as agências internacionais, uma vez que, apesar de saberem que este tipo de Estados necessitam de grandes fluxos financeiros, estes estão muito aquém do volume que aqueles realmente precisam. Porém, não é apenas o volume de Ajuda Internacional concedido que é alvo de críticas, as operações de *state building*, também. E é precisamente neste ponto que Engberg-Pedersen et al. (2008) defendem que o *state building* apesar da importância que desempenha no âmbito da fragilidade estatal, as suas possibilidades são limitadas.

*«However, it could be argued that carefully devised flexible and context-dependent approaches to fragile situations can strengthen positive changes and weaken negative ones»* (Engberg-Pedersen et al., 2008, p. 43).

Defendem que: aspetos relacionados com a paz, a segurança, o desenvolvimento económico-social, a governação e os acordos políticos entre os respetivos governos e doadores devem ser analisados, tendo por base o contexto histórico associado aos Estados Frágeis; e que as ambições subjacentes ao *state building* devem ser medidas (Engberg-Pedersen et al., 2008).

Por sua vez, Mehler (2009) afirma que ajudar um Estado Frágil através de um modelo único de *state building* pode ser um verdadeiro fracasso, tanto quanto tentar ajudá-los a sair dessa situação de fragilidade através da utilização, *à priori*, das bases das autoridades de âmbito local. Para além disso, menciona que a consideração de determinados aspetos contextuais é importante, mas alerta para o facto de tal não ser levado ao extremo.

Assim, enquanto que Engberg-Pedersen et al. (2008) defendem que as agências e organismos internacionais devem focar a sua atenção no contexto histórico dos Estados Frágeis, Mehler (2009) defende que, mais do que isso, devem focar a sua atenção nas necessidades e anseios das respetivas populações.

Já Krasner (2004) assume uma posição radical em relação aos instrumentos disponibilizados para ajudar estes Estados a superar a sua própria fragilidade. Segundo o próprio (2004), estes meios não são, de todo, eficazes<sup>30</sup>. Desta forma, propõe duas alternativas a esses mecanismos: a *shared sovereignty* (soberania partilhada) e os *trusteeship* (tutela).

Mais recentemente, em 2006, Duffield defende que existe uma relação entre o desenvolvimento, a segurança humana e o entendimento de Estados Frágeis, sendo que o próprio vê na segurança humana «*uma relação de [governança] e uma prática discursiva que permite que Estados considerados “eficientes” compreendam e intervenham em Estados vistos como “ineficientes”*». Para Duffield «*essa prática discursiva poderia ser vista como uma estratégia liberal de poder, em que a partir da ideia de desenvolvimento, se constituiria uma biopolítica internacional voltada para a população global. Desta forma, a relação entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos (ou ditos frágeis, na sua maioria) poderia ser vista como uma relação entre “vida segura” e “vida não-segura”, isto é, entre populações que vivem sob a tutela e a protecção de um Estado que lhes fornece os bens essenciais e a possibilidade de viver em si mesma e as populações que vivem em situações opostas*» (Duffield in Siqueira, 2010, p. 38).

Ainda nesta ótica, Duffield defende que as intervenções dos Estados mais desenvolvidos não devem ser encaradas como «*práticas voltadas para o desenvolvimento, mas como tecnologias de segurança para conterem a circulação da “vida não-segura” e, assim, proteger a massa consumidora “segura” de indivíduos não desejados*» (Duffield in Siqueira, 2010, p. 38).

Independentemente das posições tomadas pelos referidos autores em relação aos instrumentos de Ajuda disponibilizados pelas agências internacionais e até mesmo às diversas conceções de fragilidade estatal, é consensual que os Estados Frágeis representam um verdadeiro desafio internacional. Não só porque os Direitos Humanos não são respeitados como, ainda, os respetivos cidadãos vivem num verdadeiro “estado de sítio” que, por si só, constitui uma ameaça mundial, que se traduz no desenvolvimento de uma ameaça ambiental, de crises, não só de natureza económica (economias paralelas/atividades ilegais) mas também ao nível da saúde pública (doenças) e da própria sociedade (desenvolvimento de células terroristas, aumento do fluxo de refugiados, entre outros) (Siqueira, 2010).

Desta forma, para fazer face a este desafio e a esta ameaça internacional, surgiu pela OCDE, em 2007a), um documento intitulado *Principles for good international engagement in Fragile*

---

<sup>30</sup> Segundo Siqueira (2010, p. 36), os mecanismos de Ajuda Internacional e de *state building* encontram-se limitados no sentido da soberania Westphaliana, o que os torna incapazes de gerir os Estados Frágeis.

*States & situations*<sup>31</sup>. Os 10 (dez) princípios estabelecidos neste documento chamam a atenção para uma série de aspetos, entre os quais:

- O contexto em que os Estados Frágeis se encontram, tendo em conta as prioridades dos mesmos;
- O *state building* como principal objetivo;
- A prevenção, no sentido em que os «atores internacionais devem estar preparados para intervir rapidamente nas situações em que o risco de conflito e instabilidade é elevado»;
- Ter em conta possíveis situações de discriminação/exclusão e evitá-las;
- Considerar as ligações que se estabelecem entre objetivos de natureza política, de desenvolvimento e da própria segurança (DAC/OECD, 2007a), p. [2]).

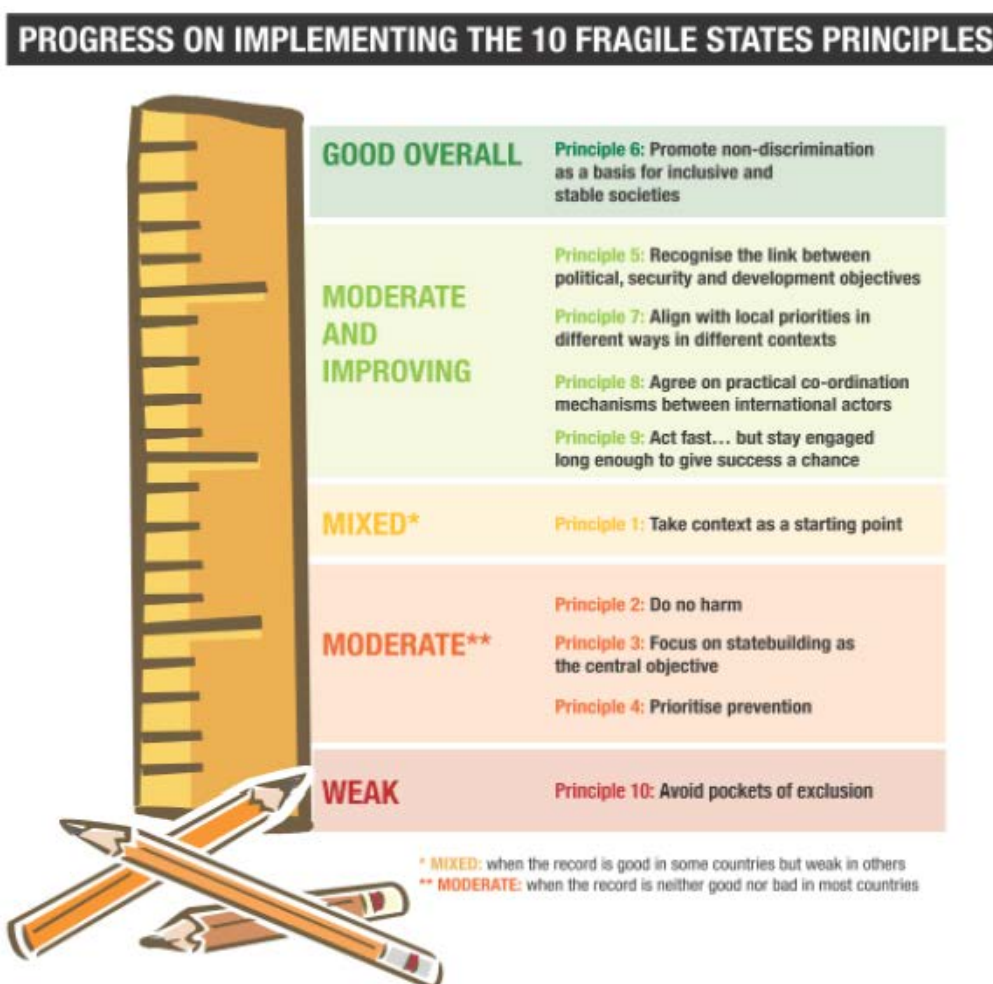


Ilustração 2 – Princípios para o bom envolvimento internacional nos Estados Frágeis. (Fonte: DAC/OECD, 2010a), p. 9).

<sup>31</sup> Com este documento, foi possível à UE elaborar um outro, que é e tem sido essencial à presente temática. Esse documento, produzido em francês, no ano de 2007, intitula-se *Vers une réponse de l'EU aux situations de fragilité*.

Para além da OCDE, existem outras agências, como por exemplo o BM e o DFID, que definem as suas próprias linhas de atuação e as suas próprias práticas, tendo sempre por base os princípios estabelecidos pela OCDE.

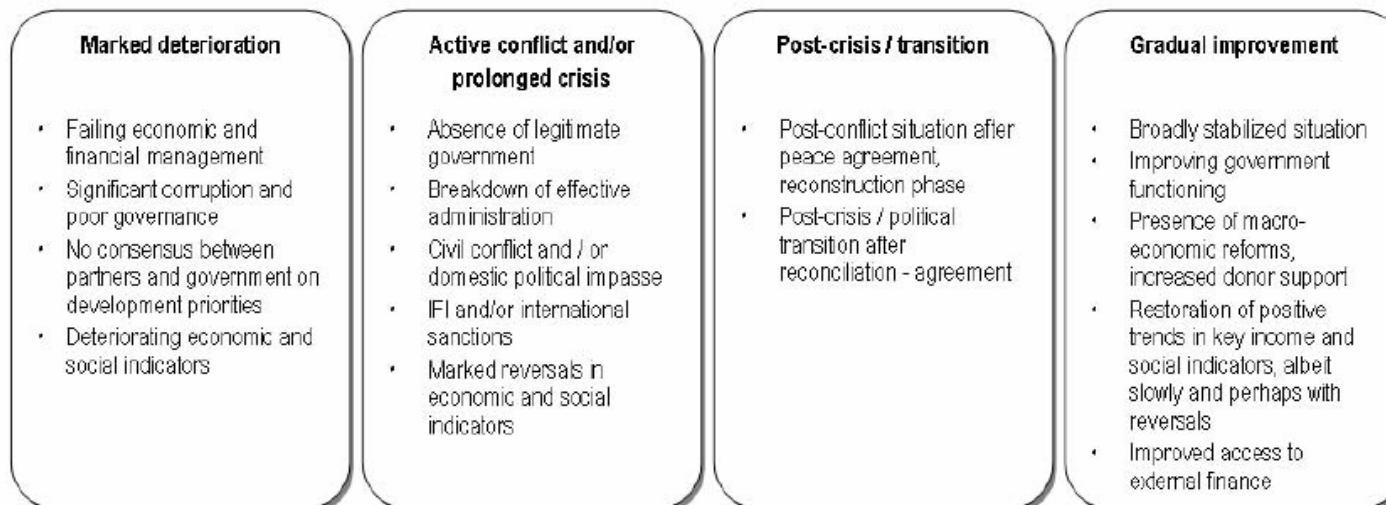
O BM entende que cada Estado Frágil tem as suas próprias características, devendo ser ajudado segundo as mesmas e não segundo um padrão geral de medidas. Dentro dessas, o BM salienta que é essencial reforçar ou construir, dependendo das situações, a capacidade dos respetivos governos, e gerar responsabilização (*accountability*). Defende que para além de ser crucial haver uma ligação entre os diversos desafios decorrentes não só do processo de desenvolvimento, como do próprio *peace building*, é, igualmente, importante que:

- Exista “alinhamento” entre os Estados doadores que concedem financiamentos aos Estados Frágeis, no sentido de os ajudar;
- Sejam fomentadas as parcerias internacionais;
- A capacidade de resposta das próprias instituições se pautar pela força e pela flexibilidade (World Bank, 2005).

É importante salientar que esta lógica defendida pelo BM, de que não se devem ter padrões gerais de atuação, mas sim padrões específicos onde os contextos dos diversos Estados são respeitados, é partilhada, igualmente, pelo Banco Africano do Desenvolvimento (BAfD) que defende uma “abordagem contínua” que seja dividida em 4 (quatro) fases distintas, conforme consta na estratégia delineada pelo próprio (2008, p. 2):

1. «Deterioração de Mercado;
2. Conflito ativo e/ou crise prolongada;
3. Pós-crise/Transição;
4. Melhoria gradual».

Para cada fase, o BAfD estabelece uma abordagem estratégica tendo em conta as características de cada uma delas (fases) e um conjunto de instrumentos específicos, conforme se pode observar na ilustração que se segue:



**Strategic approach**

Focus on Prevention – policy dialogue Focus on improving governance	Build knowledge base Stay engaged – policy dialogue	Post conflict / crisis – reconstruction Focus on turnaround and graduation	Stabilization – policy dialogue Graduation, reform and normalization
--	--	---	---

**Instruments**

PBA-based ADF allocations Limited capacity building support Use of secondment Use of non-sovereigns	ADF support where appropriate Under special circumstances - use of secondment Use of non-sovereigns	Supplemental support for qualifying countries Capacity building & secondment Use of Joint Trust Funds	PBA-based ADF-allocations Capacity building - secondment Use of Joint Trust Funds
--	---	---	---

**Ilustração 3 – A abordagem contínua.**  
(Fonte: African Development Fund, 2008, p. 2).

Igualmente, o BAfD, ao longo da sua estratégia, define 3 (três) pilares essenciais para auxiliar este tipo de Estados:

- Um primeiro pilar assente, essencialmente, num mecanismo financeiro suplementar, num mecanismo de dotação específica e na existência de critérios de elegibilidade;
- Um segundo, onde há recursos para o Banco continuar com o seu programa de liquidação de dívidas que se encontram em atraso;
- Um terceiro pilar, que seja caracterizado pela existência de um conjunto limitado de recursos que sirvam para apoiar (de forma suplementar), a capacitação, a gestão de conhecimento, ..., de todos os Estados Frágeis (African Development Fund, 2008, p. 3).

O DFID, como já referido, destaca-se, também, pela posição que assume em relação aos Estados Frágeis. É conhecido por ser uma das principais agências internacionais que se foca sobre a temática da fragilidade que atinge este tipo de países, e que tem repercussões nos restantes países do mundo. Esta agência, ao longo de um documento da sua autoria intitulado *Why we need to work more effectively in Fragile States?*, defende, entre muitos outros pontos, a existência de coordenação ao nível das atividades dos Estados doadores, por forma a que, todos os Estados Frágeis sejam atendidos nas suas reais necessidades e que nenhum deles seja colocado de parte. Defende que o objetivo não deve ser a boa governação, mas sim uma governação que seja boa o suficiente (*good enough governance*). Realça que, apesar da Ajuda concedida pelos países mais desenvolvidos, pelas diversas agências internacionais ser importante, pode não chegar para resolver os problemas político-económicos e sociais com que se defrontam estes Estados. É «necessário que a comunidade internacional combine a Ajuda com a diplomacia, com garantias de segurança, com uma monitorização dos Direitos Humanos, com uma política comercial e com a assistência técnica» (DFID, 2005, pp. 16-19). Obviamente que a UE também desempenha um papel importante nesta área ao disponibilizar instrumentos para auxiliar estes Estados, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)<sup>32</sup>, o Instrumento de Financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)<sup>33</sup>, o Instrumento de Estabilidade (IE)<sup>34</sup> e a Ajuda humanitária<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> O FED é considerado o principal instrumento de Ajuda no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU) (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007a).

<sup>33</sup> O ICD substituiu o «leque de instrumentos geográficos e temáticos que foram sendo criados ao longo dos anos em função das necessidades, com o intuito de melhorar a Ajuda ao Desenvolvimento». Com este, as «Comunidades Europeias financiam medidas destinadas a promover a Cooperação geográfica com os países em desenvolvimento» que constam na lista dos países recetores da Ajuda do CAD (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2010a).

<sup>34</sup> Este instrumento «tem sido utilizado para financiar (...) projetos de resposta a situações de crise no mundo». Esses projetos podem assumir a forma de: «apoio a processos de medição, (...) instauração de um clima de confiança, formas de administração provisória e de justiça em períodos de transição, (...) reforço do Estado de Direito» ou solução «do problema dos recursos naturais na origem dos conflitos» (União Europeia: Ação Externa, s.d.).

<sup>35</sup> Será referenciada e brevemente desenvolvida no capítulo seguinte.



## **Capítulo II - A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**



Neste segundo capítulo, e tal como o próprio título denota, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento será tónica dominante.

De facto, procuraremos não só identificar e caracterizar os diferentes paradigmas que têm marcado a sua evolução, mas também enumerar algumas das mais importantes reuniões internacionais que culminaram com a aprovação de documentos políticos como, por exemplo, a Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda (2003) e a Declaração de Busan (2011). Para além disso, dedicaremos uma parte do presente capítulo à APD (objetivos, tipos e modalidades) que será seguida por uma breve caracterização do estado atual da Cooperação (tendo como base toda a evolução) e do sistema de Cooperação Internacional. Neste último, serão identificados os diferentes atores que o constituem e as formas de Cooperação existentes.



## **II. 1. A Cooperação para o Desenvolvimento à luz dos paradigmas que dominaram os séculos XX e XXI**

A história da Cooperação para o Desenvolvimento tem sido caracterizada por um conjunto de lógicas de pensamento muito associadas ao período em que se desenvolveram. Nalguns casos, os resultados que eram ambicionados não foram atingidos, pelo que conduziu a uma revisão dessas mesmas doutrinas, sobretudo no período compreendido entre os anos 60 (sessenta) e 90 (noventa) com o Paradigma dos Projetos Setoriais e com o Consenso de Washington.

Contudo, e ao contrário do que se possa pensar, os paradigmas da Cooperação não estagnaram no século XX, tendo-se assistido ao surgimento de novos logo no início do século XXI. Referimo-nos, claramente, ao Paradigma dos ODM, ao Consenso de Monterrey e ao, mais recente, Consenso Europeu. Passados alguns anos, e nalguns deles, decorrida mais de 1 (uma) década, estes paradigmas continuam a ser a base da Cooperação na atualidade.

Assim, e pela importância que tiveram, e que ainda hoje têm, no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento, é importante perceber em que bases se desenvolveram e têm vindo a desenvolver. E é, precisamente por isso, que nos propomos a analisá-los individualmente nos pontos que se seguem.

## a) Paradigma dos Projetos Setoriais (décadas de 60 e 70)

O Paradigma dos Projetos Setoriais foi um paradigma que caracterizou toda uma lógica de pensamento dominante nos anos 60 (sessenta) e 70 (setenta), estando associado à Teoria dos Estágios do Desenvolvimento, ao Modelo dos Dois Défices e ao Modelo de Harris-Todaro, referenciados no capítulo anterior. Surgido na década de 60 (sessenta), foi considerado o primeiro grande paradigma da Cooperação para o Desenvolvimento, como consequência dos entendimentos de um desenvolvimento equilibrado entre os diferentes setores e os graus de endividamento dos países em desenvolvimento, como resultado dos empréstimos de capital (Sangreman, 2009c).

Este paradigma, ainda segundo o mesmo autor (2009c), diversificou-se e passou a incluir um vasto conjunto de áreas, como por exemplo a saúde, a educação, os meios de transporte, as redes de saneamento, as infraestruturas básicas, o setor energético, o controlo dos nascimentos e os programas de desenvolvimento de bairros de acolhimento de migrantes rurais. Tal traduziu-se na tomada de posição dos países doadores que, após os argumentos apresentados pelo BM e pela OIT, passaram a orientar a Ajuda<sup>36</sup> para setores específicos dos países beneficiários (Riddell, 2007).

Para estas organizações internacionais, referenciadas em Riddell (2007), não bastava aumentar os níveis de crescimento e promover mudanças ao nível estrutural e institucional para lutar contra a pobreza. Ou seja, apesar do crescimento ser importante, não era condição suficiente para lutar contra este “mal social”. Era preciso ir mais longe. Era essencial auxiliar as populações mais vulneráveis dos países mais desfavorecidos.

O Paradigma dos Projetos Setoriais caracterizou-se, ainda, por deter uma análise essencialmente mista e por promover um tipo de abordagem marcada pela “perfeição”, dado que se acreditava que existia um modelo de desenvolvimento que era universal e que contemplava a Ajuda, tendo em conta as necessidades dos países (Henriques, 2009).

Sangreman (2009c), p. 40) acrescenta e afirma que este paradigma correspondeu «a teorias, políticas e modelos (...) da economia do desenvolvimento articulado com a convicção de que o Estado era a única entidade interveniente dominante no “campo” da Cooperação» nos países beneficiários da Ajuda, o que lhe deu uma dimensão prática. Ainda segundo o mesmo autor (2009c), para além da crença de que o Estado era a única entidade dominante, acreditava-se também que os ministérios que recebiam a Ajuda detinham «capital humano suficiente para tornar eficaz a planificação nacional e regional, a prioridade à modernização das estruturas físicas, da agricultura e da indústria, da educação e da saúde». Ou seja, neste paradigma o Estado era a única entidade capaz de tomar alguma posição, decisão ou deliberação

---

<sup>36</sup> Como teremos oportunidade de observar no presente capítulo, por Ajuda, ou melhor dizendo, por APD entende-se a transferência de recursos que são concedidos por agências oficiais, Estados e governos locais ou pelas suas agências executoras, com o objetivo de promover o desenvolvimento económico e o bem-estar dos países (DAC/OECD, s.d.).

relativamente aos PMD e beneficiários da Ajuda. Igualmente, a «*influência do “campo” político fazia-se sobretudo a partir da lógica de repartição geopolítica com origem nas Relações Internacionais*» (Sangreman, 2009c), p. 41).

Contudo, a ideia associada a este paradigma chegou ao fim quando confrontada com a grave crise económica que se traduziu na crise da dívida motivada pelos choques petrolíferos (aumento do preço do petróleo)<sup>37</sup>, pela diminuição dos preços das matérias-primas, pelo aumento das taxas de juro (colocou o serviço da dívida juntamente com os juros a um nível incontornável), e pela fraca relação capital/produto dos empréstimos concedidos aos países devedores, que culminou com a incapacidade de alguns países para pagar a dívida [os países da América Latina declararam insolvência na década de 80 (oitenta) e a Rússia na década de 90 (noventa), mais concretamente em 1997]. Foi, precisamente, nesta altura, e como resultado de todos estes problemas e dificuldades que colocaram em causa, de um modo geral, o sistema económico mundial, que a sociedade internacional definiu como grande prioridade a promoção da estabilidade macroeconómica e financeira. Essa estabilidade foi fomentada através de um conjunto de políticas que passaram pelo ajustamento estrutural<sup>38</sup> e, posteriormente, pela boa governação [a partir da década de 90 (noventa)], de modo a evitar que os países em desenvolvimento, pelo menos esses, não contraíssem mais dívidas e que o sistema bancário característico do Ocidente «*absorvesse o impacto dos créditos não cobrados*» (Sangreman, 2009b), p. 30). De facto, a realidade marcada pelos elevados défices públicos e níveis de inflação, a par da sobrevalorização da moeda apelava à existência e à «*implementação de medidas de estabilização*», sendo que nesta altura, e face a este cenário, o FMI recomendava «*o fim do controle de preços e medidas de restrição de procura, através da redução das despesas públicas, desvalorização, subidas das taxas de juro e abolição dos subsídios*» (Alves, 2002, p. 18).

Esta mudança de pensamento traduziu-se naquilo a que mais tarde vieram por designar Consenso de Washington, na década de 80 (oitenta). Porém, e como teremos oportunidade de ver, este consenso não respondeu às expectativas e aos objetivos definidos, pelo que já no século XXI surgiram outros paradigmas (Paradigma dos ODM, Consenso de Monterrey e o Consenso Europeu).

---

<sup>37</sup> A crise da dívida teve repercussões tanto ao nível da Ajuda como dos países doadores que viram as suas economias serem afetadas. Porém já nos finais dos anos 70 (setenta), a Ajuda voltou a conhecer novas melhorias, quando os seus níveis voltaram a subir (Riddell, 2007).

<sup>38</sup> A expressão ajustamento estrutural surgiu, assim, nos anos 80 (oitenta) «*associada ao conjunto de prescrições de política económica formulado pelas instituições de Bretton Woods*», de forma a superar a situação de crise vivenciada (Alves, 2002, p. 17).

## **b) O Consenso de Washington (décadas de 80 e 90)**

*«(...) Williamson, laid out in a background paper what he understood to be main reforms that were widely agreed in Washington to be needed to restore Latin America economic growth. This was the origin of what Williamson termed the Washington Consensus. The term has been used and misused in all sorts of ways in the subsequent years, to mean laissez-faire and minimalist government and disdain for all values but the growth of GDP, but its original meaning was vastly less ideological» (Kuczynski & Williamson, eds., 2003, p. 24).*

No final dos anos 80 (oitenta), mais precisamente em novembro de 1989, realizou-se em Washington uma das reuniões mais importantes no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Nesta participaram representantes do governo e o Banco Central dos EUA e, ainda, importantes organizações internacionais como o FMI, o BM e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) com o objetivo de analisar as reformas que até então iam sendo implementadas nos países da América Latina, ao nível económico (Batista, 1994; Marangos, 2009). O resultado desta reunião, que se traduziu num conjunto de 10 (dez) reformas políticas, veio a ser apelidado, por John Williamson<sup>39</sup>, como Consenso de Washington.

Este consenso, segundo Williamson citado em Marangos (2009, p. 197), apareceu como «o resultado de uma pesquisa de opinião» e «como uma declaração que os economistas “sérios” deviam acreditar». Igualmente, considerado como um manifesto neoliberal, caracterizou-se por um conjunto de políticas económicas capazes de promover o desenvolvimento mesmo nos países mais fragilizados, neste caso a América Latina, que foi o motivo que levou ao encontro das já referidas entidades.

Relativamente à situação de fragilidade económica dos países latino americanos, Williamson defendeu que havia uma ideia errada por parte dos países mais desenvolvidos. Segundo este, a ideia de que os países da América Latina falharam na execução de um PAE estava errada. Williamson, ao invés de um fracasso em termos de ajustamento, afirmou que aqueles países começaram a desenvolver e implementar reformas no domínio económico que estavam pendentes (Williamson, 2000).

Afirmou (2000, p. 254) ainda que, o termo que deu origem a este consenso teve por base uma pergunta que lhe foi colocada durante um seminário no Instituto de Estudos de Desenvolvimento em Sussex (condado inglês), por Hans Singer: «Quais foram as políticas que foram seguidas na América Latina?». Quando confrontado com esta questão, e na tentativa de responder, Williamson referiu um conjunto de 10 (dez) reformas políticas, as quais apelidou,

---

<sup>39</sup> Considerado pai deste consenso. A génese do termo Consenso de Washington, conforme Williamson explicou, começou em 1989 quando este foi convidado pela comissão do Congresso norte-americano para articular o seu apoio ao Plano Brady. Este plano foi concebido para abordar a crise da dívida da década de 80 (oitenta). É importante salientar que a crise da dívida começou em 1982, quando um número de países, principalmente da América Latina, confrontados com elevadas taxas de juro e baixos preços das mercadorias, admitiram a sua incapacidade para cumprir as centenas de bilhões de dólares respeitantes aos seus empréstimos bancários no domínio comercial (Williamson in Marangos, 2009).



como já referido, por Consenso de Washington<sup>40</sup> (Marangos, 2009, p. 198). Segundo Williamson, e conforme mencionado em Marangos (2009), estas reformas foram praticamente aceites por todos na reunião realizada em Washington e chegaram mesmo a ser vistas como desejáveis na maioria dos países da América Latina.

É importante ressaltar que as mesmas foram desenvolvidas tendo por base 3 (três) grandes e importantes princípios orientadores que se traduziram, essencialmente, em:

- Dar continuidade à estabilidade da macroeconomia, através de um controlo assertivo da inflação, bem como através de uma redução dos défices fiscais que existiam;
- Tornar as economias mais abertas ao mercado mundial, de modo a se verificar uma liberalização dos mercados e dos capitais;
- Desenvolver e implementar políticas de liberalização a diversos níveis (produtos internos de cada país e dos fatores de produção, através da privatização e da desregulamentação) (Marangos, 2009).

Desta forma, e uma vez referenciadas, é importante identificar essas reformas políticas que foram definidas, sobretudo, ao nível da disciplina fiscal, da despesa nacional, da tributação, da liberalização de mercado e financeira, do câmbio, do Investimento Direto Estrangeiro (IDE), da privatização, da desregulamentação e dos direitos de propriedade.

---

<sup>40</sup> É importante reiterar que o termo atribuído por John Williamson gerou alguma controvérsia, no sentido em que não existia um consenso absoluto (Marangos, 2009); que o próprio termo para além de ser “enganador”, Williamson não especificou detalhadamente o que o termo se destinava a indicar (Toye, 1994). Para além disso argumentou-se que o termo “consenso” impedia os participantes de levantarem algumas questões que, pessoalmente, achavam importantes mas que não pareciam comandar um consenso. Desta forma, o termo foi criticado porque as reformas políticas implementadas não foram o resultado de uma decisão voluntária por parte de quem fazia as políticas, ao nível nacional, mas antes como resultado da coerção por parte de Washington (Marangos, 2009, p. 199). Face às críticas colocadas, Feinberg (1990, p. 22) sugeriu o termo «convergência» em vez de “consenso”, enquanto que o presidente do BID, Iglesias, propôs o termo “consenso latino-americano”. Face a estas críticas, o pai deste consenso admitiu que possivelmente o termo atribuído foi precipitado e não o mais correto e que, de facto, a palavra convergência, mais precisamente «convergência universal», seria o termo mais correto, dado que esta se estendia para além de Washington (Williamson in Marangos, 2009, p. 199). Apesar do reconhecimento, Williamson foi tarde demais, pois o termo já era frequentemente utilizado (Marangos, 2009).

## Washington Consensus

- 1. Fiscal discipline:** budget deficits, properly measured to include those of provincial governments, state enterprises, and the central bank, should be small enough to be financed without recourse to the inflation tax. This typically implies a primary surplus (i.e., before, adding debt service to expenditure) of several percent of GDP, and an operational deficit (i.e., disregarding that part of the interest bill that simply compensates for inflation) of no more than about 2 percent of GDP;
- 2. Public Expenditure Priorities:** policy reform consists in redirecting expenditure from politically sensitive areas, which typically receive more resource than their economic return can justify, such as administration, defense, indiscriminate subsidies, and while elephants, toward neglected fields with high economic returns and the potential to improve income distribution, such as primary health and education, and infrastructure;
- 3. Tax reform:** involves broadening the tax base and cutting marginal tax rates. The aim is to sharpen incentives and improve horizontal equity without lowering realized progressivity. Improve tax administration (including subjecting interest income on assets held abroad – flight capital – to taxation) is an important aspect of broadening the base in the latin context);
- 4. Financial liberalisation:** the ultimate objective of financial liberalisation is market – determined interest rates, but experience has show that, under conditions of a chronic lack of confidence, market-determined rates can be so high as to threaten the financial solvency of productive enterprises and government. Under that circumstance, a sensible interim objective is the abolition of preferential interests rates for privileged borrowers and achievement of a moderately positive real interest rate;
- 5. Exchange rates:** countries need a unified (at least for trade transactions) exchange rate set at a level sufficiently competitive to induce a rapid growth in non-traditional exports, and managed so as to assure exporters that this competitiveness will be maintained in the future;
- 6. Trade liberalisation:** quantitative trade restrictions should be rapidly replace by tariffs, and these should be progressively reduced until a uniform low tariff in the range of 10 percent (or at most around 20 percent) is achieved. There is, however, some disagreement about the speed with which tariff should be reduced (with recommendations falling in a band between 3 and years), and about whether it is advisable to slow down the process of liberalisation when macroeconomic conditions are adverse (recession and payments deficit);
- 7. Foreign Direct Investment:** barriers impeding the entry of foreign firms should be abolished; foreign and domestic firms should be allowed to compete on equal terms;
- 8. Privatisation:** state enterprises should be privatised;
- 9. Deregulation:** governments should abolish regulations that impede the entry of new firms or restrict competition, and ensure that all regulations are justified by such criteria as safety, environmental protection, or prudential supervision of financial institutions;
- 10. Property rights:** the legal system should provide secure property rights without excessive costs, and make these available to the informal setor.

Ainda relativamente a estas reformas políticas, é importante reter que foram alvo de duras críticas. Algumas delas surgiram pelo, na altura, vice-presidente e economista chefe do BM, Stiglitz (1998, pp. 6-7), que afirmou que a causa do sucesso e, simultaneamente, a crítica deste consenso, residiu, entre outras, na sua simplicidade:

*«The success of the Washington Consensus as an intellectual doctrine rests on its simplicity: its policy recommendations could be administered by economics using little more than simple accounting frameworks. A few economic indicators-inflation, money supply growth, interest rates, budget and trade deficits-could serve as the basis for a set of policy recommendations. (...) There are important advantages to the Washington Consensus approach to policy advice. It focuses on issues of first-order importance, it sets up an easily reproducible framework which can be used by a large organization worried about recommendations depending on particular individuals' viewpoints, and it is frank about limiting itself only to establishing the prerequisites for development.»*

De facto, foi essa simplicidade que levou ao questionamento tanto por parte de economistas, como por cientistas sociais que contestaram, respetivamente, a interpretação e os resultados das reformas políticas aplicadas na América Latina e a preocupação exclusiva, e muitas vezes obsessiva, com o desenvolvimento económico (aumento do PIB), descurando, assim, o desenvolvimento social (o bem-estar das populações que se traduzia ao nível do emprego, da saúde, da alimentação e nutrição, do sistema de ensino, das condições de vida, de um desenvolvimento duradouro, ...). Stiglitz (1998), que viu o Consenso de Washington como um manifesto neoliberal<sup>41</sup>, criticou também o termo atribuído por John Williamson. Segundo aquele (1998), Williamson deu a entender que tinha existido consenso em Washington, por parte dos participantes e para além disso, que este mesmo consenso estava correto<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Foi levado a entender que as políticas para alcançar o crescimento económico nos países em desenvolvimento, como a experiência dos países da América Latina revelou, foram: a estabilidade ao nível macroeconómico, a austeridade fiscal, a liberalização do mercado, a privatização e o obter preços justos (Stiglitz, 1998; 2000; 2002). Supunha-se que a disciplina fiscal, acompanhada de desregulamentação, abertura comercial e privatização seriam suficientes para eliminar a estagnação e iniciar o crescimento económico nos países em desenvolvimento e nas economias em transição (Marangos, 2009). A interpretação declarou que os mercados livres sem restrições, a redução do papel do Estado (Stiglitz, 1998) e a integração na economia internacional forneceu o melhor “*modus operandi*” para o desenvolvimento (Levinson, 2000).

Quando confrontado com o facto de o consenso que apadrinhara ser visto como um manifesto neoliberal, Williamson não escondeu a surpresa e não hesitou em esclarecer que aquele nunca passou de um denominador comum e levantou com retoricidade a seguinte questão: «Como é que é possível caracterizar o Consenso de Washington como uma agenda neoliberal, quando ele não “chamou” para cortar despesas do governo e impostos e alcançar um orçamento equilibrado, estabelecendo uma taxa de câmbio fixa ou flutuante, defendendo o monetarismo, a privatização de cada empresa do Estado, apoiando a supressão de regulamentos destinados a proteger o meio ambiente ou evitar a utilização de rendimentos e políticas industriais?». Williamson prosseguiu o seu discurso em defesa do consenso, e afirmou que a «liberalização não implicava, necessariamente, uma oscilação para o extremo oposto do fundamentalismo de mercado e um papel minimalista do governo. Contudo, essas possibilidades haviam sido reprimidas nos debates ideológicos que marcaram os anos 90 (noventa). Deste modo, o Consenso de Washington, enquanto uma declaração do credo neoliberal, seria bastante deficitário. Eu suspeito que muitos daqueles que fervorosamente denunciaram o Consenso de Washington como um manifesto neoliberal, nunca leram, realmente, o que eu escrevi, mas que a hostilidade ao que está associado a Washington foi suficiente para convencê-los que eu devo ser um apóstolo daquilo que eles não gostavam» (Williamson in Marangos, 2009, p. 204).

<sup>42</sup> Segundo Stiglitz (2000), apesar de reconhecida a importância dos diferentes preceitos do Consenso de Washington, não era consensual que os mesmos eram necessários e sobretudo suficientes para um desenvolvimento realmente bem sucedido. Igualmente, Stewart, mencionado em Marangos (2009, p. 202), afirmou que as políticas que foram adotadas em Washington, conhecidas por «fórmula do Consenso

Stiglitz (1998, pp. 1, 7) prosseguiu e afirmou, também, que as políticas deste consenso para além de não estarem completas, estavam, nalguns casos, erradas. Uma vez que, levar os mercados a funcionarem corretamente implicava muito mais do que uma baixa inflação; exigia regulação financeira, política de concorrência e políticas que facilitassem a transferência de tecnologia e que incentivassem à transparência.

Tendo igualmente por base o sucesso que se observara ao nível do desenvolvimento no Leste Asiático, vulgarmente conhecido como o Milagre do Leste Asiático, surgiu o Pós Consenso de Washington por Stiglitz (como teremos de oportunidade de ver mais à frente), cuja designação reflete a ideia de ir para além do Consenso de Washington. Stiglitz (1998) destacou a importância do sucesso do Leste Asiático para reforçar a ideia de que o já referido consenso “pecava” pela incompletude e por algumas visões menos corretas.

Apesar de o Milagre do Leste Asiático ter tido por base 2 (duas) das reformas políticas do Consenso de Washington (baixa inflação e prudência em termos fiscais), Stiglitz (1998) viu com aquele a oportunidade de ir para além do Consenso de Washington, até porque o mesmo não contemplava algumas das políticas que estiveram na origem do já referido sucesso, a saber: ter políticas igualitárias (que apesar de não estarem em desacordo com o consenso original, não foram realçadas por este), e uma política industrial desenvolvida para “eliminar” o fosso tecnológico que se verificava entre o Leste Asiático e os países mais desenvolvidos.

Stiglitz (1998) deixou claro ainda que, e tendo em conta as crises que se verificavam no leste da Ásia e que não colocavam em causa o sucesso de desenvolvimento que em tempos se observara, a resolução para as mesmas não se encontrava no Consenso de Washington. Aproveitou, também, para reforçar que as políticas macroeconómicas do já referido consenso (que foram desenvolvidas tendo por base o grande problema macroeconómico que se observava, na altura, na América Latina - a inflação) podiam não ser as mais adequadas à promoção do crescimento económico, tanto a médio como a longo prazo. O facto de se terem direcionado, essencialmente, para a inflação originou que tivessem sido “descuidados” os setores financeiros mais frágeis que eram, precisamente, outras fontes geradoras de instabilidade do ponto de vista macroeconómico. Na mesma linha de pensamento, salientou que setores como a educação e o desenvolvimento tecnológico foram como que “menosprezados” pelo consenso (Stiglitz, 1998)

Stiglitz (1998) continuou no seu documento a apresentar a sua perspetiva em relação às reformas políticas do Consenso de Washington<sup>43</sup>, e aproveitou a conclusão do mesmo para reiterar, e de modo a confrontar as já referidas políticas, que o Milagre do Leste Asiático dependeu muito mais do que da existência de uma estabilidade ao nível macroeconómico e da privatização. Sem um sistema financeiro sólido, no qual o governo tinha um “enorme” papel na

---

de Washington» apesar de terem sido aceites, tal não significou que as mesmas estivessem corretas. Em relação à designação atribuída ao conjunto destas políticas, Stewart defendeu que o nome mais adequado, ao invés de Consenso de Washington, devia ser “consenso latino-americano”, tal como sugerido pelo Presidente do BID.

<sup>43</sup> As quais não referimos na sua totalidade nem detalhadamente de modo a não tornar a análise tão extensiva, mas que podem ser observadas no artigo de sua autoria (1998), intitulado *More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus*.

sua criação e na sua manutenção, seria difícil mobilizar poupanças ou alocar capital de forma realmente eficiente. A menos que fosse competitivo, os benefícios do livre comércio e da privatização seriam dissipados no *rent seeking* não estando, assim, orientado para a criação de riqueza. E se o investimento público em capital humano e na transferência de tecnologia fosse insuficiente, o mercado não iria preencher essa falha. Terminou, deixando muito clara a sua posição em relação ao Consenso de Washington que, segundo o mesmo (1998, p. 14), o grande intuito daquele foi o de fornecer uma fórmula para se «criar um setor privado vibrante e estimular o crescimento económico». Em retrospectiva, essas políticas foram não só avessas ao risco, como baseadas no anseio de evitar as piores situações.

Assim, segundo o próprio Joseph Stiglitz (1998), o Pós-Consenso de Washington distinguiu-se da versão original por reconhecer que eram precisos não só mais instrumentos, mas também mais objetivos, ao contrário do Consenso de Washington, que se centrou num conjunto pequeno de instrumentos (estabilidade macroeconómica, liberalização do comércio e privatização) e num único objetivo (o crescimento económico).

Stiglitz (1998) mostra-nos isso mesmo ao afirmar que o Pós-Consenso de Washington procurou ir mais longe, tendo-se focado em aspetos como<sup>44</sup>:

- A liberalização do comércio;
- A estabilidade macroeconómica;
- A reforma do sistema financeiro;
- O papel do governo como um complemento para o setor privado;
- A melhoria da eficácia do Estado.

Procurou, essencialmente:

- Aumentar a qualidade de vida (que incluía a melhoria dos serviços de saúde e dos serviços educativos) e não apenas o PIB;
- Alcançar o desenvolvimento sustentável, que incluía a preservação dos recursos naturais e a manutenção de um ambiente saudável;
- O desenvolvimento equitativo, o que garantia que todos tivessem a possibilidade de beneficiar dos resultados decorrentes do desenvolvimento;
- Um desenvolvimento democrático, onde os cidadãos podiam participar de diferentes formas nas tomadas de decisões que afetavam as suas vidas (Stiglitz, 1998).

Rodrik, à semelhança de Stiglitz, também foi um duro crítico do Consenso de Washington. Acusou estas reformas políticas de terem contribuído para o constante aparecimento de crises financeiras. Não só fracassaram no que dizia respeito ao potenciar o

---

<sup>44</sup> A liberalização comercial e a estabilidade ao nível macroeconómico, como tivemos oportunidade de observar, já se observavam no Consenso de Washington.

crescimento económico, como conduziram a um aumento da pobreza, das desigualdades e da insegurança do ponto de vista económico (Rodrik, 2002).

Afirmou que até ao final dos anos 90 (noventa), a versão original foi alterada<sup>45</sup> para aquilo que apelidara de Consenso de Washington Alargado<sup>46</sup> (Rodrik, 2003). Esta alteração, segundo Marangos (2009), deveu-se ao reconhecimento de que:

- Sem um rejuvenescimento no domínio institucional, todas as reformas que se encontrassem direcionadas para o mercado não seriam eficazes;
- Sem uma supervisão prudente e com um razoável quadro macroeconómico, a liberalização financeira iria levar à existência de crises financeiras;
- A Teoria *Trickle-Down*<sup>47</sup> não foi a mais indicada para diminuir os níveis de pobreza existentes, pelo que a existência de novas políticas sociais e de programas de redução da pobreza eram cada vez mais prementes.

Este consenso alargado, como demonstrado em Marangos (2009, p. 205), «interpretou os resultados negativos do consenso original como resultado de uma aplicação menos adequada das políticas que foram recomendadas. A nova fórmula de crescimento económico era: crescimento económico = melhores práticas institucionais + abertura ao comércio e fluxos de capitais».

Visto como uma “segunda geração de reformas” (Rodrik, 2003), incluiu:

- As reformas políticas propostas na primeira versão;
- A governação corporativa;
- A luta contra a corrupção;
- A existência de mercados de trabalho flexíveis;
- Os acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC);
- Os códigos e normas financeiras;
- A prudência na abertura de contas de capital;
- Regimes cambiais não intermediários;
- Bancos centrais independentes;
- Estabelecimento de metas para a inflação;
- Criação de redes de segurança social e redução dos níveis de pobreza (Rodrik, 2002).

---

<sup>45</sup> Houve uma revisão no pensamento dominante das agências multilaterais e dos economistas políticos em Washington que produziu uma agenda de pesquisa mais ampla, que ficou conhecida como a segunda geração de reformas (Marangos, 2009; Rodrik, 2003).

<sup>46</sup> O termo, segundo Marangos (2009), foi utilizado por Rodrik de forma depreciativa.

<sup>47</sup> Teoria desenvolvida por Georg Simmel, também conhecida Teoria Simmeliana da Lágrima, que «*coloca a difusão da moda em particular e do consumo em geral num contexto social*». Esta teoria permite-nos «*ver como o movimento da moda se articula com a dinâmica do sistema social em que ela ocorre*». Mostra, igualmente e não só, «*que esse sistema social consiste na diferenciação e distribuição de status que se posiciona numa configuração piramidal que vem do topo à base*»; e, «*que a moda será direcionada pela natureza hierárquica das relações sociais e das múltiplas interações que essas relações criam*» (Pereira, s.d., p.5).

Original Washington Consensus	“Augmented” Washington Consensus
	the previous 10 items, plus:
1. Fiscal discipline 2. Reorientation of public expenditures 3. Tax reform 4. Financial liberalization 5. Unified and competitive exchange rates 6. Trade liberalization 7. Openness to DFI 8. Privatization 9. Deregulation 10. Secure Property Rights	11. Corporate governance 12. Anti-corruption 13. Flexible labor markets 14. WTO agreements 15. Financial codes and standards 16. “Prudent” capital-account opening 17. Non-intermediate exchange rate regimes 18. Independent central banks/inflation targeting 19. Social safety nets 20. Targeted poverty reduction

**Tabela 1 - Consenso de Washington Original Vs Consenso de Washington Alargado.**  
**Fonte: Rodrik (2002, p. 9).**

Posteriormente, com a edição da obra de Kuczynski e Williamson, em 2003, surge o Depois do Consenso de Washington, que correspondia a todas as reformas políticas que precisavam ser implementadas nos países da América Latina (Williamson in Marangos, 2009), e que, à semelhança do Consenso de Washington original, do Consenso enquanto manifesto neoliberal e do Consenso de Washington Alargado, podemos observar na tabela seguinte.

Policies	Original Washington Consensus	Washington Consensus as a neoliberal manifesto	Augmented Washington Consensus	After the Washington Consensus
1. Fiscal discipline	Small budget deficit financed without resource to inflation tax	Balanced budget	As the original Washington Consensus	Crisis building. As the original Washington Consensus
2. Public expenditure priorities	Redirect expenditure from politically sensitive areas to fields with the potential to improve income distribution, such as primary education, health care and infrastructure	Reduce government expenditure	As the original Washington Consensus Social safety nets. Targeted poverty reduction	Crisis building As the original Washington Consensus. Social sector
3. Tax reform	Broadening tax base and cutting marginal tax rates	Overall tax cuts and eliminate taxes that redistribute income	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus Income distribution
4. Financial liberalization	Market determined interest rates	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus Financial codes and standards	Crisis building. As the original Washington Consensus
5. Exchange rates	A unified competitive exchange rate	Convertible freely floating exchange rates	Non-intermediate exchange rate regimes	Crisis building. As the original Washington Consensus
6. Trade liberalization	Replace quantitative trade restrictions with tariffs of around 10–20%	Free trade and the elimination of protection and capital controls	As the original Washington Consensus WTO agreements. "Prudent" capital-account opening	Crisis building. As the original Washington Consensus
7. Foreign direct investment	Abolish barriers to entry for foreign firms	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus
8. Privatization	State enterprises should be privatized	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus
9. Deregulation	Abolition of regulations that impede entry of new firms or restrict competition	Deregulation of entry and exit barriers and the suppression of regulations designed to protect the environment	As the original Washington Consensus flexible labor markets	As the original Washington Consensus
10. Property rights	Secure property rights which are also available to the informal sector	Not a concern	As the original Washington Consensus	As the original Washington Consensus
11. Institution building	Not a concern	Independent central bank and money supply should grow at fixed rate consistent with monetarism	As the original Washington Consensus Corporate governance. Anti-corruption. Independent central banks/inflation targeting	Crisis building. Second generation of reforms
13. Price liberalization	No consensus. Price and wage freezers and fixed exchange rate vs. free prices	Immediate price liberalization		

**Tabela 3 - As reformas políticas do Consenso de Washington original, do Consenso de Washington como manifesto neoliberal, do Consenso de Washington Alargado e do Depois do Consenso de Washington.**  
**Fonte: Marangos (2009, p. 201).**



### c) O Paradigma dos Objetivos de Desenvolvimento (ODM) (século XXI)

*«In 2000, 189 nations made a promise to free people from extreme poverty and multiple deprivations. This pledge became the eight Millennium Development Goals to be achieved by 2015» (United Nations, s.d.[b]).*

O início do século XXI ficou marcado por uma das mais importantes declarações assinadas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento: a Declaração do Milênio, adotada pelos 189 (cento e oitenta e nove) Estados-membros da Assembleia Geral das Nações Unidas. Aprovada em setembro de 2000, na Cimeira do Milênio, esta declaração foi um reflexo das grandes e principais preocupações dos chefes de Estado e de Governo e dos países participantes [num total de 147 (cento e quarenta e sete) e 191 (cento e noventa e um), respetivamente] na considerada «*maior reunião de sempre de dirigentes mundiais*» (Annan in Nações Unidas, 2000, p. [1]).

A Declaração do Milênio, ainda segundo Kofi Annan (2000, p. [1]), foi o resultado de um certo período de conversações, que teve como base não só as reuniões que foram realizadas ao nível regional mas também o Fórum do Milênio, «*que permitiram que as vozes das pessoas fossem ouvidas*. Com esta, ficaram definidos objetivos como: «*reduzir para metade a percentagem de pessoas*» que vivem em situações de enorme pobreza; procurar assegurar bens essenciais a todas as populações como o acesso a água potável e ao ensino; procurar alterar toda uma tendência de disseminação de uma das doenças mais mortíferas, mundialmente, o VIH/SIDA, entre muitos outros objetivos no âmbito do desenvolvimento (Annan in Nações Unidas, 2000, p. [2]).

Estes objetivos destacaram-se não só por “trazerem de volta” ao centro das preocupações, um dos maiores flagelos sociais – as situações de pobreza extrema<sup>48</sup> [após um período onde esta “perdeu terreno” e deu lugar à ideia de ajustamento estrutural, traduzido no objetivo de se alcançar uma macroeconomia estável (com o Consenso de Washington)], mas também porque assumiram uma posição dominante na abordagem da Cooperação passando, assim, a serem vistos como o novo paradigma da Cooperação:

*«MDGs constitute a new paradigm that has replaced the structural adjustment paradigm, which in turn replaced a previous project modality paradigm» (Renard, 2006, p. 6).*

---

<sup>48</sup> Foi, precisamente, tendo em conta este flagelo social que foram criados os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers – PRSP*). Estes planos «contém uma avaliação da pobreza e descrevem as políticas macroeconómicas, estruturais e sociais», assim como «os programas que determinado país vai seguir durante vários anos para promover o crescimento e reduzir a pobreza, bem como as necessidades de financiamento externo e as fontes de financiamento associadas» (IMF, 2012).

Assim, e uma vez referenciados, identificamos como os “grandes” Objetivos do Milénio<sup>49</sup>:

- 1) «Erradicar a pobreza extrema e a fome;
- 2) Alcançar o ensino primário universal;
- 3) Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres;
- 4) Reduzir a mortalidade infantil;
- 5) Melhorar a saúde materna;
- 6) Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças;
- 7) Assegurar a sustentabilidade ambiental;
- 8) Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento» (United Nations, 2008).

Para estes objetivos, as Nações Unidas definiram um conjunto de metas (quantitativas) a atingir para cada um deles, e um conjunto de 48 (quarenta e oito) indicadores<sup>50</sup> que permitem 2 (duas) coisas: avaliar até que ponto essas metas/objetivos estão (ou não) a ser atingidos e medi-los de modo a que se possa, por exemplo, estabelecer uma relação de comparação entre diferentes países.

Desta forma, ao nível dos 8 (oito) Objetivos do Milénio, foram estabelecidas as seguintes metas:

#### **Objetivo 1:**

- «Reduzir para metade a proporção de indivíduos que auferem rendimentos diários inferiores a 1 (um) dólar, entre 1990 e 2015;
- Alcançar o pleno e produtivo emprego e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens;
- Reduzir, no mesmo período, para metade a percentagem de pessoas que são afetadas pela fome;

#### **Objetivo 2:**

- Assegurar que até ao ano de 2015, todas as crianças concluem o ensino primário (completo);

#### **Objetivo 3:**

- Eliminar (até 2005, se possível) a disparidade que existe entre ambos os sexos, tanto no ensino primário como no ensino secundário, e em todos os graus de ensino até ao ano de 2015;

---

<sup>49</sup> Ver Anexo 2.

<sup>50</sup> Alguns dos indicadores, conforme podemos ver no Anexo 2, são: hiato de pobreza (taxa); percentagem de crianças [com menos de 5 (cinco) anos] com um peso deficiente para a sua idade; taxa de escolarização primária líquida; rácio entre alfabetização masculina e feminina [15 (quinze) – 24 (vinte e quatro) anos]; taxa de mortalidade infantil; taxa de mortalidade materna; percentagem de mulheres grávidas com o VIH/SIDA [entre os 15 (quinze) e os 24 (vinte e quatro) anos]; taxa de mortalidade provocada pela malária; rácio entre a área protegida e a superfície terrestre, entre outros (United Nations, 2008).

**Objetivo 4:**

- No período de 1990 a 2015, reduzir em 2 (dois) terços a taxa de mortalidade de crianças com idade inferior a 5 (cinco) anos;

**Objetivo 5:**

- Reduzir em 3 (três) quartos, entre 1990 a 2015, a taxa de mortalidade materna;
- Alcançar o acesso universal à saúde reprodutiva, até 2015;

**Objetivo 6:**

- Até ao ano de 2015, inverter toda uma tendência de propagação do VIH/SIDA;
- Garantir, até 2010, o acesso universal para o tratamento do VIH/SIDA de todos aqueles que precisarem;
- Até ao ano de 2015, inverter a tendência da incidência da malária e outras doenças graves;

**Objetivo 7:**

- Integrar, tanto nas políticas como nos programas nacionais, os princípios de desenvolvimento sustentável e inverter a tendência para a perda de recursos ambientais;
- Até 2015, reduzir para metade a proporção de populações que não têm acesso permanente à água potável;
- Até 2020, melhorar de modo significativo as condições de vida de pelo menos 100 (cem) milhões de habitantes que vivem em bairros degradados;

**Objetivo 8:**

- Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, tendo como base um conjunto de regras e sendo previsível e não discriminatório;
- Satisfazer as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos (...), sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento;
- Através de um conjunto de medidas nacionais e internacionais, tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento, de modo a tornar as suas dívidas sustentáveis a longo prazo;
- Em parceria com os outros países em desenvolvimento, desenvolver e implementar estratégias que permitam aos jovens alcançarem um trabalho condigno e produtivo;
- Em parceria com as empresas de tipo farmacêutico, proporcionar o acesso a medicamentos vistos como essenciais à saúde aos países em desenvolvimento, através da implementação/definição de preços acessíveis a todos que deles precisem;
- Ainda na perspectiva de parceria, neste caso com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios decorrentes das novas tecnologias, especialmente das tecnologias de informação e comunicação» (United Nations, 2008).

Os ODM, enquanto resultado dos compromissos políticos e do compromisso de desenvolverem esforços para lutar e sobretudo combater as situações de pobreza e respetivas problemáticas assumidos pelos participantes na Cimeira do Milénio, estão relacionados com os Direitos do Homem, não só porque ambos partilham dos mesmos objetivos: «*preservar e proteger a dignidade humana, através da realização de um vasto leque de direitos civis, culturais, económicos, políticos e sociais*», mas sobretudo porque, e apesar de existirem diversos fatores «*que contribuem para a pobreza, são fatores como a injustiça e a discriminação, o acesso desigual aos recursos e o estigma social e cultural (...), [que] estão sempre implicados e representam sempre uma negação dos Direitos Humanos*». É deste modo indubitável a ligação que existe entre ambos, dado que «*a cada objetivo correspondem obrigações, critérios ou normas de Direitos Humanos*», e porque «*sem um quadro de referência dos Direitos Humanos não é possível alcançar e (...) sustentar os Objectivos do Milénio*» (Objectivo 2015, s.d., pp. 6, 11).

ODM	Direito a...	Compromissos
Erradicar a pobreza extrema e a fome	Condições de vida adequadas (alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais básicos). Segurança (no caso de de desemprego, viuvez, velhice ou outras condições de vida que são impostas)	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º (1); ICESCR, art. 1.º; Declaração do Milénio, art. 11.º e 19.º.
Alcançar o ensino primário universal	Educação	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º (1); ICESCR, art. 13.º e 14.º; CRC, art. 28.º (1) (a); CEDAW, art. 10.º; CERD, art. 5.º (e) (V); Declaração do Milénio, art. 19.º.
Promover a igualdade de género e empoderar as mulheres	Não discriminação em função do género	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 2.º; CEDAW, ICESCR, art. 3.º; CRC, art. 2.º; Declaração do Milénio, art. 20.º.
Reduzir a mortalidade infantil	Vida e nível básico de saúde física e mental	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º; CRC, art. 6.º, 24.º (2) (a); ICESCR, art. 12.º (2) (a); Declaração do Milénio, art. 19.º.
Melhorar a saúde materna	Nível básico de saúde física e mental	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º; CEDAW, art. 10.º (h), 11.º (f), 12.º, 14.º (b); ICESCR, art. 12.º; CRS, art. 24.º (2) (d); CERD, art. 5.º (e), (IV); Declaração do Milénio, art. 19.º.
Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças graves	Não discriminação; Nível básico de saúde física e mental	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º; ICESCR, art. 12.º; CRC, art. 24.º; CEDAW, art. 12.º; CERD, art. 5.º (e), (IV); Declaração do Milénio, art. 19.º.
Garantir a sustentabilidade ambiental	Condições de vida adequadas; Melhoramento contínuo das condições de vida; Nível básico de saúde física e mental	Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 25.º (1); ICESCR, art. 11.º (1) e 12.º; CEDAW, art. 14.º (2) (h); CRC, art. 24.º; Declaração do Milénio, secção IV.
Fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento	Ordem social e internacional em que os direitos contidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos sejam concretizáveis; Realização de direitos económicos, sociais e culturais através do esforço nacional e da cooperação internacional (de acordo com a organização e recursos de cada Estado).	Carta das Nações Unidas, art. 1.º (3), 55.º e 56.º; Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 22.º e 28.º; ICESCR, art. 2.º (1), 11.º (1), 15.º (4), 22.º e 23.º; CRC, art. 4.º, 24.º (4) e 28.º (3); Declaração do Milénio, art. 12.º a 15.º e secção V.

ICESCR	Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais
CRC	Convenção sobre os Direitos das Crianças
CEDAW	Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher
CERD	Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

**Tabela 4 - ODM's e a sua ligação com os Direitos Humanos.**  
**Fonte: Objectivo 2015 (s.d., p. 2).**

E é precisamente neste sentido que o diretor da Campanha do Milénio das Nações Unidas alerta para a importância do respeito dos Direitos Humanos e a sua relação com o desenvolvimento e, por conseguinte, com os ODM:

«(...) *A única forma de assegurar que os objetivos sejam alcançados de uma forma inclusiva e sustentável é garantir que o discurso sobre os Objetivos seja fundado continuamente dentro do quadro de Direitos Humanos. Sou da opinião de que os ODM e os Direitos Humanos são interdependentes e reforçam-se mutuamente*» (Shetty in Objectivo 2015, s.d., p. 20).

Efetivamente, e como o documento da Campanha do Milénio (s.d.)<sup>51</sup> demonstra, a ligação que se estabelece entre os Direitos Humanos, que têm uma força vinculativa (uma vez que assumiram a forma de legislação), e os Objetivos do Milénio enquanto compromissos políticos assumidos na Cimeira do Milénio, como já referido, traduz-se no facto de os primeiros poderem ceder, em termos legais, autoridade aos últimos. Por sua vez, os ODM, pela sua natureza, têm a capacidade de promover um processo, ao nível político, de grande dimensão, a partir do qual os Direitos do Homem podem vir a ser concretizados de modo progressivo. A complementaridade entre ambos é, portanto, inequívoca.

Porém, e segundo a mesma fonte (s.d., p. 16), não é apenas a complementaridade que caracteriza esta “relação”, mas também a sustentabilidade, uma vez que a própria declaração onde ficaram consignados os já referidos objetivos se baseou nos princípios subjacentes aos Direitos Humanos: a «*liberdade, igualdade, solidariedade, responsabilidade partilhada, tolerância e respeito pelo meio ambiente*». Igualmente, deixou claro que o direito ao desenvolvimento não está circunscrito a um grupo específico de indivíduos, mas sim a todos aqueles que enformam a população mundial<sup>52</sup>. É um direito de todos e, assim como os Direitos Humanos têm de ser respeitados, os ODM devem ser cumpridos. E é precisamente aqui que estes (ODM) podem desempenhar um papel crucial para chamar a atenção de todos aqueles governos que não respeitam os direitos aos quais as suas populações devem ser os seus grandes e principais beneficiários. Ou seja, enquanto metas a atingir alicerçadas nos Direitos do Homem<sup>53</sup> são uma forma não só de observar até que ponto os mesmos são cumpridos e, principalmente, respeitados; mas também uma forma de responsabilizar todos os órgãos de soberania que não os cumprem/respeitem e levá-los, acima de tudo, a cumprir as funções e as obrigações inerentes ao poder que assumem.

---

<sup>51</sup> Do já referido Objectivo 2015 (s.d.).

<sup>52</sup> Na Declaração do Milénio ficou expresso que o «*desenvolvimento pressupõe liberdades: liberdade de miséria e do sofrimento, da fome, do analfabetismo, da doença, da habitação desadequada, da privação de recursos e serviços básicos e de insegurança*» (Objectivo 2015, s.d., p. 16).

<sup>53</sup> «*Os ODM são reforçados pela legitimidade e pela base de valores provenientes dos Direitos Humanos*» (Objectivo 2015, s.d., p. 16).

#### **d) O Consenso de Monterrey (séc. XXI)**

*«(...) ODA will play an essential role as a complement to other sources of financing. It [the Monterrey Consensus] emphasises the need to tap all available financing resources and to increase effective use of these resources. It points to “hidden” domestic savings (...) as a major source of financing. (...) View trade as “an engine for development” and private international capital flows, especially FDI, as “vital complements” to development efforts. It says official development assistance plays an important role as a complement to other sources of financing (...)» (Mourrissey, 2002, p. 10).*

O Consenso de Monterrey surgiu em março de 2002 com a Conferência sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, que ocorreu em Monterrey, no México, entre os dias 21 e 22. Nesta conferência estiveram presentes mais de 50 (cinquenta) chefes de Estado e 3 (três) importantes organizações internacionais, sendo que 2 (duas) das quais já haviam participado no encontro ocorrido em novembro de 1989 e cujas reformas políticas vieram a originar o já abordado Consenso de Washington. Falamos, assim, no BM, FMI<sup>54</sup> e na OMC. Tendo como base a Declaração do Milénio (2000), onde ficaram estabelecidos os já referidos ODM, o Consenso de Monterrey destacou-se pelo facto de tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento concordarem em unir esforços na luta contra a pobreza.

O BM (s.d.) acrescenta que este é distinguido tanto pelo reconhecimento da necessidade dos países em desenvolvimento assumirem a responsabilidade de reduzirem a sua própria pobreza, como pela necessidade dos Estados mais ricos apoiarem este esforço através de um comércio mais aberto e de um aumento da Ajuda financeira.

Contudo, a luta contra a pobreza não foi o único objetivo deste consenso, muito pelo contrário. Acresceram 2 (dois) outros objetivos: promover tanto o crescimento económico como o desenvolvimento sustentável. Era crucial crescer economicamente de modo sustentável e atingir um estágio de desenvolvimento que se caracterizasse, igualmente, pela sustentabilidade e durabilidade. Nesta conferência, e passados quase 2 (dois) anos após a sua definição, os Objetivos do Milénio voltaram à discussão, pois os dados até então revelados não podiam ser menos animadores. Demonstraram a existência de falhas graves e dramáticas nos recursos considerados essenciais para se conseguir alcançar as metas de desenvolvimento acordadas. Face a essa situação, e de modo a assegurar que o século XXI seja o “século do desenvolvimento para todos”, os chefes de Estado e de Governo participantes nesta conferência defenderam que para alcançar essas metas era necessário:

- Mobilizar e aumentar a eficácia relativa à utilização dos recursos financeiros existentes e disponíveis;

---

<sup>54</sup> Como tivemos oportunidade de verificar, tanto o BM como o FMI estiveram presentes no encontro realizado em Washington, em novembro de 1989.

- Conseguir alcançar as condições económicas tanto nacionais como internacionais necessárias para tal;
- Desenvolver parcerias entre países, nomeadamente, entre os países desenvolvidos e os países ainda em desenvolvimento (United Nations, 2003).

Assim, e à semelhança da Declaração do Milénio, o Consenso de Monterrey traduziu-se num conjunto de compromissos assumidos pelos líderes políticos intervenientes e que passavam por:

- «Adotar políticas racionais;
- Promover a boa governação a todos os níveis;
- Estado de Direito;
- Mobilizar recursos internos;
- Desenvolver esforços para atrair fluxos internacionais (de forma a desenvolver/a fomentar o comércio internacional como motor do desenvolvimento);
- Aumentar tanto a cooperação técnica como a financeira;
- Assegurar o financiamento sustentável da dívida;
- Diminuir os níveis de dívida externa;
- Reforçar a consistência e a coerência dos sistemas internacionais (monetários, financeiros e comerciais)» (United Nations, 2003, p. 5).

Como referido anteriormente, este consenso destacou-se pelo facto de definir que os países em desenvolvimento são responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento ao nível socioeconómico, sendo que tanto as políticas como as próprias estratégias desenvolvidas, e adotadas para tal, jamais devem ser menosprezadas. Aliás, as mesmas devem ser apoiadas por um ambiente económico internacional que seja propício às mesmas. Igualmente, reforçou que o sistema de comércio e o investimento podem desempenhar um papel crucial no combate às situações de pobreza. Foi precisamente neste sentido que os líderes políticos intervenientes e assinantes do Consenso de Monterrey demonstraram o seu apoio a quadros de desenvolvimento regional, como por exemplo a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD)<sup>55</sup>.

Respondendo aos propósitos definidos durante a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento, no documento oficial do Consenso de Monterrey (2003) constam 6 (seis) grandes linhas de atuação, a saber:

- 1) Mobilização de recursos financeiros domésticos (entenda-se de cada país) para o desenvolvimento;

---

<sup>55</sup> Esta estratégia traduziu-se num «quadro estratégico adotado pelos líderes africanos» que foi adotado na Cimeira da Organização da Unidade Africana (OUA), decorrida em julho de 2001, em Lusaka (Zambia), com o objetivo de combater os níveis de pobreza e os estágios de subdesenvolvimento no continente africano (Office of the Special Adviser on Africa United Nations, s.d.).

- 2) Mobilização de recursos internacionais para o desenvolvimento, nomeadamente o IDE e outros fluxos privados;
- 3) O comércio internacional como “motor” para o desenvolvimento;
- 4) Aumentar tanto a Cooperação Internacional técnica como a financeira para o desenvolvimento;
- 5) Dívida externa;
- 6) Promoção da coerência e da consistência dos sistemas monetário, comercial e financeiro internacional como suporte ao desenvolvimento.

Relativamente à primeira linha de atuação, os chefes de Governo e de Estado chamaram a atenção, no mesmo documento (2003), para:

- A importância de aspetos como a poupança interna;
- A eficácia, a coerência e a consistência das políticas desenvolvidas no domínio macroeconómico;
- A boa governação;
- O Estado de Direito, a paz e a liberdade;
- Políticas económicas e instituições democráticas sólidas;
- Combate à corrupção;
- Um sistema de governo que se pautar pela transparência, eficácia e pela eficiência;
- Investimentos em setores (e suas infraestruturas) considerados cruciais, de modo a que mesmo os mais vulneráveis tenham acesso e beneficiem de melhores condições de vida;
- Existência de mecanismos financeiros que sirvam de apoio e incentivo ao desenvolvimento de novas atividades económicas como, por exemplo, através de créditos para micro, pequenas e médias empresas, especialmente destinados para o setor feminino;
- Proteção social, entre outros.

Segundo aqueles, estas medidas eram essenciais não só para lutar contra os estágios de pobreza que se observavam, como também para garantir a ocorrência de um desenvolvimento, acima de tudo, sustentável.

Igualmente, e a par da lógica de desenvolvimento, as linhas de IDE foram destacadas pelo carácter complementar que podem desempenhar junto das estratégias políticas (nacionais e internacionais) de desenvolvimento. Efetivamente, este tipo de investimento é visto como extremamente importante para:

- O financiamento do crescimento económico sustentável ao longo dos anos;
- A transferência de tecnologia e de conhecimento;
- A criação de postos de trabalho;



- Aumentar (ao nível global) a produtividade;
- Melhorar a competitividade e o espírito empresarial;
- Erradicar a pobreza (através do crescimento económico e do desenvolvimento) (United Nations, 2003).

Porém, os líderes políticos salientaram que, para usufruírem de tais benefícios, é necessário que sejam criadas as condições necessárias para facilitarem esses investimentos. Há que desenvolver esforços de modo a que o clima inerente ao investimento se pautem pela transparência, estabilidade e previsibilidade, e para isso é essencial que os contratos sejam cumpridos e os direitos de propriedade respeitados. Mais uma vez, a importância da existência de políticas macroeconómicas sólidas voltaram a ser reforçadas, assim como a existência de instituições que permitam que as empresas (sejam elas nacionais e/ou internacionais) tenham possibilidade de atuar de modo eficiente e rentável e com o máximo de impacto sobre o desenvolvimento (United Nations, 2003).

A par desses aspetos foi também referido que em determinadas áreas prioritárias, como a política económica e os quadros de regulação para a promoção e proteção dos investimentos, incluindo as áreas de desenvolvimento dos recursos humanos, é necessário evitar a existência de situações de dupla tributação. É essencial que exista um tipo de governação mais corporativo, normas contáveis, parcerias público-privadas, acordos de investimento, assistência técnica e programas de capacitação que se pautem pela produtividade e onde permaneça toda uma lógica que promova um ambiente mais competitivo. Ainda nesta linha de ação, é crucial que existam instituições internacionais e regionais competentes, assim como instituições adequadas nos países de origem para aumentarem os seus apoios ao investimento estrangeiro privado no desenvolvimento de infraestruturas e outras áreas prioritárias (incluindo projetos para reduzir o fosso digital), nos países em desenvolvimento e nas economias em transição. Para isso, é importante que exista um conjunto de instrumentos que funcione como incentivo como, por exemplo, o crédito à exportação, o cofinanciamento, o capital de risco e outros instrumentos de empréstimo, as garantias de risco e os serviços de desenvolvimento de negócios. Igualmente, a existência de parcerias estabelecidas entre empresas é vista como extremamente importante tanto para a transferência, como para a difusão tecnológica (United Nations, 2003).

Relativamente ao comércio como “motor” do desenvolvimento, foi consensual que a existência de um comércio aberto, não-discriminatório, equitativo e liberalizado representaria uma verdadeira mais-valia não só para os países mais pobres ou em vias de desenvolvimento, como também para os países mais desenvolvidos, uma vez que um comércio que tenha todas estas características é um verdadeiro estímulo ao desenvolvimento mundial. Neste sentido, e de modo a que o comércio mundial constitua um verdadeiro apoio ao desenvolvimento em benefício de todos, os líderes políticos não só encorajaram como adotaram os compromissos assumidos em Doha, aquando a realização da Quarta Conferência Ministerial no Qatar, nos dias 9 a 14 de novembro de 2001. Igualmente, e em prol de um sistema comercial (a uma

escala mundial) melhor, os participantes comprometeram-se a fortalecer as zonas de comércio livre e o papel dos acordos regionais e sub-regionais.

Na quarta linha de ação definida, a APD mereceu especial relevância, quando a mesma foi vista como importante para:

- Atrair investimento privado direto (quando em complemento com outras fontes de financiamento para o desenvolvimento);
- Auxiliar um Estado a atingir níveis de mobilização de recursos nacionais adequados num período temporal apropriado, enquanto que o capital humano, as capacidades produtivas e de exportação são reforçadas;
- Apoiar serviços sociais como o setor educativo e a saúde, infraestruturas públicas de desenvolvimento, o desenvolvimento agrícola e rural e melhorar a segurança alimentar;
- Melhorar o ambiente para o desenvolvimento de atividades do setor privado (United Nations, 2003).

Inevitavelmente, a importância da Ajuda tinha que ser reconhecida, ora não fosse esta, tanto para os países menos desenvolvidos como para os países sem litoral e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, a maior fonte de financiamento externa, essencial não só para alcançar os Objetivos do Milénio como também demais metas que tenham sido acordadas internacionalmente.

Nesta conferência, e em virtude da importância inequívoca da APD na Cooperação para o Desenvolvimento, ficou clara a vontade e o compromisso político assumido de aumentar a qualidade e a eficácia da Ajuda através *«de uma maior harmonização, desligamento, utilização de instrumentos de apoio ao orçamento, quando apropriados, alinhamento, (...) focalização da Ajuda nos pobres e na melhoria da medição dos resultados»*. Salientou-se, também, a importância de se atingir a meta estabelecida – *«disponibilizar 0.7% do RNB para a APD (com pelo menos 0,15% para os países menos avançados)»*. Para além disso, e pela primeira vez na história da Cooperação, foi estabelecido um calendário bastante preciso para o aumento da Ajuda, por parte dos signatários, num prazo máximo de 4 (quatro) anos. Ou seja, até 2006 (IPAD, 2011, p. 122).

Ainda no âmbito da APD, mas na modalidade específica da Cooperação técnica também conhecida por assistência técnica, os intervenientes políticos defenderam a importância de melhorar a entrada dos países beneficiários na apropriação e no “desenho”, incluindo na contratação de programas de assistência técnica; e aumentar a utilização eficaz dos recursos locais de assistência técnica (United Nations, 2003).

Ao nível da dívida externa, e segundo o já referido documento oficial (2003), foi consensual que os governos nacionais devem desenvolver e implementar estratégias que sirvam para a controlar e gerir, de modo a que a mesma possa ser caracterizada pela sustentabilidade. Ou seja, é crucial que a dívida externa seja sustentável, até porque o financiamento da dívida sustentável é extremamente importante para a mobilização de

recursos para o investimento público e privado. Contudo, é importante ressaltar que nesta conferência se destacou que a existência de uma dívida externa controlável e, sobretudo, sustentável, não é apenas uma responsabilidade dos países que as recebem (devedores), mas também daqueles que as cedem (credores). Até porque ambos devem ser responsáveis por prevenir situações de dívida verdadeiramente insustentáveis, e por resolvê-las caso forneçam indícios de existência ou que já existam na realidade, sendo, portanto, “um facto consumado”. Foi precisamente neste sentido, e de modo a controlar e a avaliar a dívida externa, que o papel da assistência técnica foi visto como essencial.

Igualmente, o alívio da dívida foi visto como crucial na disponibilização de recursos que possam ser direcionados para atividades compatíveis com o alcance de um crescimento e desenvolvimento sustentável. Para além disso, é importante ter em conta o impacto que o alívio desta pode representar para alcançar as metas estabelecidas na Declaração do Milénio, sendo que o mesmo deve evitar a imposição de encargos injustos sobre outros países em desenvolvimento (United Nations, 2003).

Ainda neste domínio, mas ao nível das organizações financeiras internacionais como o FMI e o BM, ficou ressaltada, no mesmo documento (2003), a necessidade de as mesmas considerarem quaisquer mudanças fundamentais na sustentabilidade da dívida dos países (provocadas por catástrofes de origem natural, por condições graves ao nível de choques comerciais ou conflitos) ao fazer recomendações políticas (incluindo o alívio da dívida), conforme as situações em análise.

Finalmente, e em relação à última linha de ação acordada (aumentar a coerência e a consistência dos sistemas monetário, financeiro e comercial internacionais em prol do desenvolvimento), foram salientados 4 (quatro) grandes pontos:

- A importância de se continuar a melhorar a governação económica numa escala global;
- De se reforçar a liderança das Nações Unidas na promoção do desenvolvimento;
- De serem desenvolvidos, ao nível de cada Estado, esforços para melhorar a coordenação existente entre os diferentes ministérios e as principais instituições;
- De serem incentivadas políticas e programas de coordenação das instituições internacionais, e a coerência aos níveis operacional e internacional de forma a alcançar os Objetivos do Milénio (United Nations, 2003).

Ao nível da arquitetura financeira internacional, os objetivos definidos foram: aumentar o financiamento para o desenvolvimento e, mais uma vez, erradicar a pobreza. A existência de uma forte coordenação das políticas macroeconómicas entre os principais países industrializados como fundamental para uma maior estabilidade global e para uma reduzida volatilidade da taxa de câmbio, que são essenciais tanto para o crescimento económico como para os fluxos financeiros substanciais e previsíveis para os países em desenvolvimento e para os países com economias em transição. Foi destacada, também, a importância de se assegurar que os primeiros (países em desenvolvimento) tenham a possibilidade de

participarem efetiva e equitativamente na elaboração e formulação de códigos e normas financeiras. As estimativas de risco soberano realizadas pelo privado devem, acima de tudo, maximizar a utilização de parâmetros que se pautem pelo rigor, transparência e objetividade. Os líderes políticos, de modo a promover uma repartição justa dos encargos e a minimizar o risco moral, propuseram a existência de um «mecanismo internacional de treino da dívida», no qual tanto os devedores como os credores se uniriam para reestruturarem todas as dívidas, verdadeiramente insustentáveis, de modo eficiente e atempado. Contudo, ficou explícito que, a adoção de tal mecanismo não deve colocar em causa o financiamento de emergência em cenários marcados pela crise (United Nations, 2003, p. 19).

Os mesmos prosseguiram e enfatizaram a importância de existir uma boa governação a todos os níveis, como fator chave para alcançar o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável e erradicar as situações de pobreza extrema em qualquer parte do mundo. Salientaram o facto de a governação económica precisar de ser desenvolvida em 2 (duas) grandes áreas: alargar a base para a tomada de decisões sobre as questões relativas ao desenvolvimento e preencher as falhas que se têm verificado ao nível organizacional. Para isso, para complementar e consolidar os avanços nestas 2 (duas) grandes áreas, é necessário fortalecer o sistema das organizações internacionais, entre as quais as Nações Unidas. É prioritário encontrar formas que se caracterizem pelo pragmatismo e inovação por forma a melhorar, ainda mais, a participação efetiva dos países em desenvolvimento e com economias em transição nos diálogos internacionais e nos processos decisórios (United Nations, 2003, pp. 19-20).

Igualmente, e de modo a reforçar a eficácia do sistema económico global para o desenvolvimento, os líderes políticos elaboraram um conjunto de ações que merecem ser refletidas e tidas em consideração:

- Melhorar o relacionamento entre as Nações Unidas e a OMC para o desenvolvimento, e reforçar a sua capacidade para fornecerem assistência técnica a todos os países que dela necessitem;
- Apoiar a OIT e incentivar o trabalho que está a ser desenvolvido relativamente à componente social da globalização;
- Fortalecer a coordenação do sistema de todas as instituições multilaterais (financeiras, comerciais e de desenvolvimento) para apoiar, a uma escala global, o crescimento económico, a eliminação da pobreza e o desenvolvimento sustentável;
- Incluir nas políticas de desenvolvimento, independentemente do setor para que se direcionem, a questão de género;
- Reforçar a Cooperação Internacional fiscal, através de um fortalecimento do diálogo entre as autoridades fiscais de cada Estado (ou seja, nacionais) e uma maior coordenação do trabalho das organizações multilaterais e regionais mais importantes e participativas, dando especial enfoque às necessidades dos países em desenvolvimento e dos países com economias em transição;

- Ao nível das comissões regionais e dos Bancos Regionais de Desenvolvimento (BRD), promover o respetivo papel destas entidades em apoiar o diálogo político, a uma escala regional, sobre questões de natureza macroeconómica, comercial, financeira e de desenvolvimento (United Nations, 2003).

Foi precisamente tendo por base todas estas linhas de atuação que os chefes de Estado e de Governo definiram um conjunto de compromissos que vieram a caracterizar o Consenso de Monterrey. Referimo-nos a estes: aumentar não só a mobilização dos recursos financeiros nacionais, mas também os fluxos de investimento de natureza privada e o alargamento da sua distribuição geograficamente; não só reforçar a APD, como resolver situações de dívida graves dos países em desenvolvimento; alargar as condições, as formas de acesso aos mercados e garantir que os sistemas comerciais se pautem pela equidade e pela justiça; aumentar a coerência das organizações financeiras (tanto regionais, como mundiais); e, finalmente, nos processos de tomada de decisões internacionais, fomentar «*uma justa representação dos países em desenvolvimento*» (IPAD, 2011, p. 122).

## e) O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (século XXI)

«*The European Consensus on Development (...) defines the new policy of the European Union towards all developing countries. The European Consensus very clearly states the primary and overarching objective of the EU's cooperation with developing countries is the eradication of poverty in the context of sustainable development, including the pursuit of the MDG*» (EC Development Cooperation for ENPI Countries, s.d.).

O designado Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento surgiu no final do ano de 2005, mais precisamente a 22 de novembro. Este consenso foi uma «*declaração conjunta do Conselho e dos representantes do Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da [UE]*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 1).

Nesta declaração, as entidades europeias definiram como princípios da “sua” política de desenvolvimento a apropriação<sup>56</sup>, a parceria<sup>57</sup>, o aprofundamento do diálogo político<sup>58</sup>, a participação da sociedade civil<sup>59</sup>, a igualdade entre os sexos<sup>60</sup>, e a atitude perante a fragilidade dos Estados<sup>61</sup>. A par destes, reforçou que a política de desenvolvimento se centra e se desenvolve em torno de grandes e importantes objetivos como a erradicação das situações de pobreza extrema que fazem parte da realidade de muitos países em desenvolvimento<sup>62</sup>, o respeito pelos Direitos do Homem, a promoção dos sistemas democráticos (e o que ambos implicavam/pressupunham) e da boa governação. Na perspetiva da UE, é essencial erradicar as situações de pobreza existentes, pois as mesmas assumem um carácter multidimensional, interferindo, assim, em todos os domínios da vida humana. Segundo o Conselho da UE (2005),

---

<sup>56</sup> Ao nível da apropriação, as entidades europeias ressaltam a presença desta tanto nas estratégias como nos programas de desenvolvimento dos países parceiros, salientando que os países em desenvolvimento são responsáveis por criar e desenvolver meios propícios «*à mobilização dos seus próprios recursos, o que inclui a execução de políticas coerentes e eficazes*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 7).

<sup>57</sup> «*A UE e os países em desenvolvimento partilham entre si a responsabilidade pelos esforços conjuntos que desenvolvem em parceria*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 7).

<sup>58</sup> O diálogo político assume, na estratégia de desenvolvimento da UE, especial relevância enquanto instrumento para «*a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento*», e pelo facto de deter uma componente preventiva, no sentido em que «*visa assegurar a observância de todos estes princípios, sendo também abordados neste contexto temas como a luta anticorrupção e a luta contra a migração ilegal e o tráfico de seres humanos*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 7).

<sup>59</sup> «*A UE, que apoia a ampla participação de todos os interessados no desenvolvimento dos países, incentiva todos os sectores da sociedade a tomarem parte nesse processo*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 8).

<sup>60</sup> «*(...) a UE incluirá uma forte componente igualitária em todas as suas políticas e práticas nas suas relações com os países em desenvolvimento*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 8).

<sup>61</sup> Foi assumido o compromisso de melhorar a sua (UE) capacidade de resposta às parcerias mais difíceis e aos Estados Frágeis; de intensificar «*os seus esforços no trabalho de prevenção de conflitos*» e de apoiar «*a prevenção da fragilidade dos Estados mediante reformas governativas, o desenvolvimento do Estado de Direito, medidas anticorrupção e a implantação de instituições estatais viáveis, a fim de os ajudar a desempenharem um certo número de funções básicas*», assim como satisfazer as necessidades mais prementes das suas populações. A UE atuará de modo a «*reforçar as capacidades dos Estados Frágeis (...) e a evitar a degenerescência dos Estados*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 8).

<sup>62</sup> Este objetivo, conforme citado no documento do Conselho da União Europeia (2005, p. 4), inclui a «*prosseção dos [ODM]*».

a pobreza que perpetua na realidade de muitos países, acaba por se refletir em diversos níveis, como por exemplo o da alimentação das respetivas populações (nomeadamente ao nível do consumo e da segurança alimentar), da saúde, da educação, da segurança e da condignidade das condições laborais. Em suma, reflete-se nos seus próprios direitos enquanto cidadãos e, sobretudo, enquanto seres humanos. Para isso, e segundo a mesma fonte (2005, p. 6), a luta/a erradicação da pobreza só será pautada pelo sucesso se for atribuído o mesmo grau de importância a 3 (três) grandes domínios: «o investimento nas pessoas<sup>63</sup>, na proteção dos recursos naturais<sup>64</sup> e na criação da riqueza<sup>65</sup>». Igualmente, ressaltou que, como chave central do processo de desenvolvimento, está a «autonomização das mulheres» e que no cerne de toda e qualquer política e estratégia de desenvolvimento estava a igualdade entre homens e mulheres.

Para além de todos estes aspetos, no Consenso Europeu para o Desenvolvimento defendeu-se que deve existir um maior volume da Ajuda, assim como uma maior qualidade da mesma. Para isso há que aumentar não só os recursos financeiros, mas também reforçar a sua eficácia, coordenação e complementaridade. Ou seja, relativamente ao aumento dos recursos financeiros, as entidades participantes tinham como grande objetivo duplicar o volume da Ajuda da UE (anualmente), o que em termos práticos se traduz nas seguintes metas: até 2010, os países membros deviam atingir 0,56% do RNB, e, em 2015, essa percentagem deve subir 1,4%, isto é, para os 0,7%. Por outro lado, e em prol da eficácia da Ajuda, prevaleceu a ideia de que é de extrema importância que um conjunto de princípios seja respeitado, de modo a que tal seja possível. Princípios esses que passam pela «apropriação nacional», pela «coordenação», pela «harmonização dos doadores», pelo «alinhamento» e pela «focalização nos resultados» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 10).

Segundo o já citado documento (2005, p. 11), a forma mais indicada para garantir a complementaridade assenta no dar resposta às grandes linhas prioritárias dos países parceiros, sejam nacionais e/ou regionais. Igualmente, e de modo a promover uma melhor coordenação e complementaridade dos países doadores, a UE orientou-se «no sentido de uma programação anual conjunta, com base nas estratégias de redução da pobreza (ou estratégias equivalentes) dos países parceiros e nos respectivos processos orçamentais, em mecanismos comuns de execução como a análise conjunta e as missões conjuntas a nível dos doadores, e o recurso a regimes de co-financiamento».

Ainda no âmbito da Ajuda (de uma melhor prestação da mesma), e tendo por base os compromissos estabelecidos pela Declaração de Paris, a UE, neste consenso, assumiu mais 4 (quatro) importantes compromissos, totalmente adicionais:

---

<sup>63</sup> Investir, nomeadamente, em áreas com a saúde, o setor educativo e o VIH/SIDA (Conselho da União Europeia, 2005).

<sup>64</sup> Proteger os recursos naturais nas suas mais diversas vertentes, ao nível das florestas, dos recursos hídricos, da fauna e flora marítima, e dos próprios solos (Conselho da União Europeia, 2005).

<sup>65</sup> Criação de riqueza, através da própria dinamização económica. Dinamização essa que podia ser fomentada através do «empreendedorismo, da criação de emprego, do acesso ao crédito, dos direitos de propriedade e das infraestruturas» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 6).

1. Assegurar o apoio necessário ao desenvolvimento de capacidades através de um conjunto de programas coordenados e recorrer, cada vez mais, a acordos estabelecidos entre diferentes doadores;
2. «Encaminhar 50% da assistência bilateral entre governos através dos sistemas existentes nos países, inclusive aumentando a % da assistência comunitária prestada mediante apoio orçamental ou abordagens sectoriais»;
3. Reduzir para metade o número de «missões não coordenadas»;
4. Evitar, ao nível da execução de projetos, «a criação de novas unidades» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 11).

Nesta declaração, a UE, representada pelas entidades participantes, tornou claro não só a sua perspetiva em relação às responsabilidades que os países em desenvolvimento devem assumir (devem ser responsáveis pelas decisões e reformas políticas no âmbito do sistema comercial, dentro do que ficara estabelecido nos seus planos de desenvolvimento), mas também as linhas de orientação e atuação da política de desenvolvimento europeia que estão intimamente relacionadas com as suas áreas de atuação: «o comércio e a integração regional; o ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais; infraestruturas, comunicações e transportes; água e energia; desenvolvimento rural, ordenamento do território, agricultura e segurança alimentar; governação, democracia, direitos humanos e apoio às reformas económicas e institucionais; prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados; desenvolvimento humano; e, coesão social e emprego» (Conselho da União Europeia, 2005, pp. 21-28).

Relativamente à primeira área de atuação, a declaração (2005) foi uma demonstração clara da disposição da UE em apoiar tanto a atividade comercial como a integração regional dos países em desenvolvimento sendo que, para isso, é prioritário o desenvolvimento de instituições e de capacidades que permitam desenvolver e aplicar políticas comerciais e de integração bem estruturadas, assim como auxiliar o setor privado a retirar todos os benefícios decorrentes das chamadas «novas oportunidades» comerciais. Por outro lado, e em relação ao meio ambiente e a uma gestão sustentável dos recursos provenientes da natureza, foi destacado o apoio da UE às políticas e estratégias desenvolvidas nacional e regionalmente, e a sua participação em iniciativas nesta área. Ainda neste domínio, reiterou o seu apoio à aplicação de convenções como a Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, assim como à implementação da Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Setor Florestal (FLEGT) e do Plano de Ação da UE sobre as Alterações Climáticas (Conselho da União Europeia, 2005).

Para as infraestruturas, comunicação e redes de transportes, a estratégia europeia assentou nas seguintes características: «económica, financeira, ambiental e institucionalmente sustentável». Igualmente, e de modo a ultrapassar o fosso tecnológico, a UE demonstrou, na mesma declaração (2005, p. 23), a intenção de apoiar não só uma maior procura às



tecnologias da informação e da comunicação como também a investigação direcionada para o desenvolvimento. No âmbito da água e da energia, os objetivos estabelecidos passavam por:

- Garantir a sustentabilidade e a proteção dos recursos hídricos;
- Assegurar o acesso das diferentes populações à água potável e às redes de saneamento básicas para as condições mínimas de vida;
- Desenvolver capacidades e infraestruturas (por exemplo, captação de fundos) de modo a terem melhores facilidades de «*acesso a serviços energéticos modernos (inclusive às energias renováveis) e a preços razoáveis, sustentáveis, eficazes e limpos, através da Iniciativa Europeia para a Energia e de outras iniciativas nacionais e internacionais*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 23).

Em relação à quinta grande área de ação europeia («*desenvolvimento rural, ordenamento do território, agricultura e segurança alimentar*»), ficou explícita a predisposição para:

- Apoiar processos que conduzam, em última instância, à criação (ao nível local) de «*polos de desenvolvimento*»;
- Apoiar também, mas já a uma escala mundial, a atividade de investigação no domínio do setor agrícola, assim como desenvolver esforços para que, nessa mesma área, as populações locais possam ter acesso a recursos financeiros e a recursos como a terra e a água;
- Uma intensificação da atividade produtiva, “dentro” dos princípios da sustentabilidade;
- A promoção da competitividade que deve dominar não só os mercados mais pequenos (dimensão regional), mas também os mercados de maior dimensão, ou seja, os mercados internacionais;
- Desenvolver meios para que seja possível gerir o risco associado a todos aqueles países que se encontram dependentes das matérias essenciais à produção (matérias-primas).
- Assegurar que a segurança alimentar exista e que seja reforçada, desenvolvendo assim todos os esforços para que tal seja possível, não descurando, entre outros aspetos, melhores condições de acesso a bens alimentares e à qualidade dos mesmos (Conselho da União Europeia, 2005, p. 25).

Ao nível da sétima área de atuação mencionada na declaração europeia (2005), e tal como a própria designação pressupõe, está relacionada com os esforços que a UE se comprometeu a desenvolver e a implementar de modo a evitar que existam situações de conflito e de fragilidade dos Estados, desenvolvendo para tal um conjunto de planos, medidas e formas que visam diminuir, por um lado, a possibilidade de ocorrências de conflito em países altamente propícios a tal, e, por outro, que permitam detetar antecipadamente sinais de eventual fragilidade por parte dos Estados. Ficou igualmente claro, e no que diz respeito a

situações de conflito, a vontade de continuar a apoiar medidas que as evitem e solucionem. É, deste modo, inequívoca a posição da UE a favor da paz e da sua existência, na prática<sup>66</sup>. Nas situações onde já não seja possível evitar atempadamente o estado de fragilidade, sendo essa uma característica dominante dos Estados Frágeis, a UE disponibiliza-se para assegurar a prestação de um conjunto de serviços que sejam essenciais para esses Estados, assim como procurar dar resposta às necessidades mais prementes dos mesmos (Conselho da União Europeia, 2005).

Em relação ao desenvolvimento humano, na mesma declaração (2005), ficou explícita a orientação para setores como a saúde, a educação, a cultura e a igualdade de género.

Finalmente, e em relação à última linha de ação europeia ao nível do emprego e da coesão social, as entidades intervenientes demonstraram e assumiram os objetivos de evitar situações de exclusão social e de discriminação e de promover «*investimentos geradores de emprego e propícios ao desenvolvimento dos recursos humanos*». Para isso, reiteraram o seu intento de promover «*o diálogo e a protecção social*», de apoiar políticas de natureza social e orçamental de modo a «*promover a igualdade*» (Conselho da União Europeia, 2005, p. 28).

O Consenso Europeu, enquanto declaração conjunta, traduziu-se, assim, num dos mais importantes documentos da UE no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Com a análise do mesmo, foi possível reter o seu indubitável empenhamento em participar ativamente no processo de desenvolvimento, traduzido no apoio, políticas e estratégias que se alicerçam, essencialmente, sobre os ODM.

---

<sup>66</sup> Daí o apoio a todas as formas possíveis que sejam capazes de evitar e solucionar conflitos (Conselho da União Europeia, 2005).

## **II. 2. Uma passagem por algumas das conferências e declarações internacionais mais importantes desde os anos 90 (noventa) até ao século XXI**

As questões em torno do subdesenvolvimento e do desenvolvimento marcaram todo um longo período da história da Cooperação para o Desenvolvimento, que procurou dar resposta a situações verdadeiramente preocupantes no âmbito da sociedade internacional. Os problemas das situações de pobreza e de subdesenvolvimento nos países mais pobres; a questão do endividamento e dos financiamentos; a importância de se conseguir alcançar uma Ajuda ao Desenvolvimento realmente eficaz; a sustentabilidade ambiental; o procurar “atingir” os Objetivos do Milénio, foram alguns dos motivos que justificaram todo um conjunto de encontros e conferências internacionais realizadas desde a década de 90 (noventa) até aos nossos dias.

E são precisamente as “grandes” conferências e reuniões de alto nível que se centraram, sobretudo, na pobreza, no subdesenvolvimento, na sustentabilidade do meio ambiente, na eficácia e qualidade da APD, que vamos abordar, sob pena de não tornarmos a nossa análise demasiado extensa.

Assim, e se nos finais do século XX assistimos à realização de conferências no âmbito do desenvolvimento e do ambiente, o século XXI tem-se destacado por pretender ir mais longe e abarcar todo um conjunto de aspetos inerentes à Cooperação para o Desenvolvimento, caracterizando-se, assim, pela riqueza de conteúdos e temáticas abrangidas (qualidade e eficácia da Ajuda, Cooperação, migrações e desenvolvimento, Objetivos do Milénio, erradicação da pobreza, preservação do ambiente e seus recursos).

Face ao exposto, é importante identificar e perceber todas essas conferências que marcaram os últimos 20 (vinte) anos da Cooperação.

Deste modo, e relativamente ao primeiro período em análise [ou seja, aos anos 90 (noventa)], este caracterizou-se pela ocorrência de importantes conferências relacionadas, como já referido, com o desenvolvimento (I e II Conferências das Nações Unidas sobre os Países Menos Avançados), com a Cooperação [Cimeira Ibero-Americana (CIB)], com o meio-ambiente (Conferência do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento), com os Estados insulares em desenvolvimento (Conferência Global sobre Pequenos Estados Insulares) e com a desertificação e a seca (Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente em África).

As 2 (duas) primeiras conferências realizaram-se em Paris nos dias 1 a 14 de setembro de 1981, e nos dias 3 a 14 de setembro de 1990, respetivamente. Surgiram após o reconhecimento da existência de um grupo específico de países que se destacavam pelos piores motivos: situações de pobreza extremas, medíocre desempenho ao nível económico e institucional, e fragilidade ao nível das suas posições geográficas. Estas, que se realizaram com certa periodicidade, voltaram a ocorrer nos dias 14 a 20 de maio de 2001, em Bruxelas, e

nos dias 9 a 13 de maio de 2011, em Istambul. Destas conferências emergiram programas de ação que visavam precisamente combater as situações de pobreza (e por conseguinte melhorar as condições de vida das respetivas populações), o mau desempenho económico e institucional, e colmatar as dificuldades/desvantagens inerentes da posição geográfica que caracteriza esses países (IPAD, s.d.[a]).

A CIB, realizada também no ano de 1991, assentou essencialmente sobre a Cooperação entre os Estados ibero-americanos<sup>67</sup>. Contudo, e à semelhança das conferências anteriores, não se realizou somente no ano de 1991, muito pelo contrário. Tem vindo a realizar-se todos os anos. Das cimeiras realizadas, a V Cimeira, ocorrida nos dias 16 e 17 de outubro de 1995, assumiu particular relevância, pois foi desta que emergiu a Declaração de Bariloche que se subdividiu em 2 (duas) partes: na primeira, a educação assumiu particular importância no âmbito da Cooperação e do desenvolvimento, tanto económico como social; e, na segunda parte, são referidos os programas, projetos e iniciativas de Cooperação aprovados pela cimeira que lhes deu origem.

Segundo informação do antigo IPAD, existem, atualmente, 21 (vinte e um) programas ibero-americanos distribuídos pelo setor cultural, social, económico e outros programas de fortalecimento da Cooperação Sul-Sul e de acesso à justiça; 2 (duas) iniciativas ibero-americanas no setor social e 7 (sete) projetos, 4 (quatro) dos quais inseridos no setor social e os restantes no setor económico (IPAD, s.d.[a]).

Relativamente à Conferência do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida por *Earth Summit* (Cimeira da Terra), realizada nos dias 3 a 14 de junho de 1992, estiveram representados 172 (cento e setenta e dois) Estados, sendo que apenas 6 (seis) países membros das Nações Unidas não estiveram presentes. Desta conferência, resultaram 5 (cinco) importantes documentos, a saber: Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Agenda 21, Princípios para a Administração Sustentável das Florestas, Convenção sobre Biodiversidade Biológica e Convenção sobre Mudança do Clima (Ecclesia - Arquidiocese Ortodoxa Grega de Buenos Aires e América do Sul, s.d.).

Na Declaração do Rio ficaram estabelecidos 27 (vinte e sete) princípios relacionados com o ambiente e com o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a Agenda 21 traduziu-se, essencialmente, num plano de ação a ser implementado a diversos níveis (global, regional ou local). Esta, enquanto plano ainda presente na sociedade internacional, reflete «o consenso mundial e um compromisso político assumido ao mais alto nível sobre o desenvolvimento e Cooperação ambiental», tendo estabelecido como áreas de intervenção:

- Promover o desenvolvimento sustentável através do comércio;
- Fomentar a existência de políticas comerciais e ambientais que se apoiem mutuamente;

---

<sup>67</sup> Estes Estados eram: a Andorra, a Argentina, a Bolívia, o Brasil, o Chile, a Colômbia, a Costa Rica, Cuba, El Salvador, o Equador, a Espanha, a Guatemala, as Honduras, o México, a Nicarágua, o Panamá, o Paraguai, o Peru, Portugal, a República Dominicana, a Venezuela e o Uruguai. É de salientar que Andorra apenas foi incluída no ano de 2004, à exceção de todos os outros que integram estas cimeiras desde a ocorrência da primeira, ou seja, em 1991.

- Prover os meios financeiros adequados aos países em desenvolvimento;
- Incentivar o desenvolvimento de políticas económicas favoráveis ao desenvolvimento sustentável, estabelecendo-se, assim, uma relação política económica - desenvolvimento sustentável<sup>68</sup>;
- «Aperfeiçoar a base científica para a tomada de decisão;
- Promover o desenvolvimento sustentável;
- Prevenir a destruição do ozono estratosférico»;
- Ao nível da «poluição atmosférica transfronteiriça», desenvolver, sobretudo, um conjunto de mecanismos que meçam essa mesma poluição, que controlem e avaliem o seu impacto aos níveis ambiental e socioeconómico<sup>69</sup> (United Nations, s.d.[d]).

Ao nível da conservação, da gestão e desenvolvimento das florestas e respetivos recursos florestais, foram estabelecidos, nesta mesma conferência, um total de 15 (quinze) princípios, tendo como base a importância das florestas no âmbito do «desenvolvimento económico e na manutenção de todas as formas de vida devendo, por isso, serem aplicados a todos os tipos de florestas (...), em todas as regiões geográficas e zonas climáticas (...)» (United Nations, s.d.[d]).

Finalmente, e em relação às 2 (duas) convenções resultantes da já referida conferência, a Convenção sobre a Biodiversidade Biológica atingiu o seu culminar com a aprovação do seu texto em 1994, com o Decreto Legislativo n.º 2. Esta convenção estabeleceu como objetivos «a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável dos seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes» (Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente, 2000, p. 9). Por outro lado, e tal como a sua própria denominação pressupõe, a segunda convenção debruçou-se sobre as alterações climáticas e as ameaças que estas podiam representar junto do Homem, estabelecendo, por isso, como objetivo atingir níveis estáveis de concentração de gases de estufa que impedissem uma «interferência antrópica perigosa no sistema climático» (United Nations, s.d.[e], p. [6]).

Passados quase 2 (dois) anos, mais precisamente entre 25 de abril e 6 de maio de 1994, realizou-se a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, da qual surgiu a Declaração de Barbados<sup>70</sup> e, por conseguinte, o Programa de Ação de Barbados, formalmente conhecido como o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em

<sup>68</sup> Dimensão económico-social – I Secção da Declaração do Rio.

<sup>69</sup> II Secção da mesma declaração, intitulada *Conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento*.

<sup>70</sup> Nesta declaração ficou salientado o dever da sociedade internacional em cooperar com estes Estados na implementação do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (ou seja, o Programa de Ação de Barbados), «fornecendo meios eficazes, incluindo recursos financeiros adequados, previsíveis e adicionais em conformidade com o capítulo 33 da Agenda 21; facilitar a transferência de tecnologia ambiental, inclusive em condições concessionais e preferenciais, conforme o acordado mutuamente, tendo em conta a necessidade de proteger os direitos de propriedade intelectual; bem como as necessidades especiais de desenvolvimento dos países, promover a existência de um comércio justo, equitativo e não discriminatório e um sistema internacional de apoio económico» (United Nations, 1994).

Desenvolvimento. Este programa, para além de se centrar em todo um conjunto de desafios e limitações com que os pequenos Estados insulares se confrontavam<sup>71</sup>, centrou-se igualmente sobre as ações que deviam ser tomadas para alcançar um desenvolvimento sustentável, seguindo os princípios que ficaram estabelecidos na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (United Nations, 1994).

Estas ações, segundo este documento (1994), deviam ser implementadas a curto, médio e longo prazo e dividiram-se pelas seguintes áreas:

- «Alterações climáticas e o nível do mar;
- Desastres naturais e ambientais;
- Recursos energéticos;
- Recursos turísticos;
- Recursos da biodiversidade;
- Instituições nacionais e capacidade administrativa;
- Instituições regionais e cooperação técnica;
- Transportes e comunicações;
- Ciência e tecnologia;
- Desenvolvimento de recursos humanos».

É importante referir que esta conferência foi revista em janeiro de 2005<sup>72</sup>, nas Maurícias, da qual emergiram 2 (dois) novos e importantes documentos: a Estratégia das Maurícias e a Declaração das Maurícias. Em ambos os documentos ficou expresso o compromisso de ir para além do que havia ficado estabelecido em 1994, incluindo assim novas áreas de atuação como é passível de ser observado na já referida estratégia [«ciência e tecnologia»; «graduação dos países menos desenvolvidos»; «comércio: globalização e liberalização»; «desenvolvimento da capacidade sustentável e educação para o desenvolvimento sustentável»; «produção e consumo sustentável»; «ambientes nacionais e regionais adequados»; «saúde»; «gestão do conhecimento e informação para a tomada de decisões»; e «cultura» (United Nations, 2005, pp. 14-20)]. O ir mais além do que havia ficado inicialmente estabelecido deveu-se, essencialmente, aos Objetivos do Milénio.

*«Small island developing States' national development plans and strategies, including national sustainable development strategies, should include poverty reduction strategies (...), and measures to address their vulnerabilities and to build resilience, in order to contribute to the achievement of these internationally agreed goals (...)» (United Nations, 2005, p. 1).*

---

<sup>71</sup> «Segundo o capítulo 17, secção G da Agenda 21, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento e as ilhas que abrigam pequenas comunidades são reconhecidos como um caso especial para o ambiente e para o desenvolvimento, porque são ecologicamente frágeis e vulneráveis, são de pequena dimensão, têm recursos limitados, a sua dispersão geográfica e o isolamento de todos os mercados colocam-nos em desvantagem económica e impede as economias de escala» (United Nations, 1994).

<sup>72</sup> Mais precisamente entre os dias 10 e 14.

*«Reaffirm our commitment to support the efforts of small island developing States for their sustainable development through the further full and effective implementation of the Barbados Programme of Action, including through achievement of the internationally agreed development goals, including the MDG» (United Nations, 2005, p. 1).*

Posteriormente, 5 (cinco) anos após a adoção do primeiro documento e, sobretudo, com o intuito de analisar os resultados atingidos com a sua aplicação, realizou-se na cidade de Nova Iorque, em setembro de 2010, uma Reunião de Alto Nível.

Finalmente, e no âmbito de algumas das mais importantes conferências internacionais que marcaram os anos 90 (noventa), a Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, particularmente em África (1994) surgiu do reconhecimento das dimensões que a desertificação, a seca, a existência de territórios áridos, semiáridos e sub-húmidos secos representavam numa escala mundial, com particular incidência no continente africano que era, segundo a convenção, especialmente afetado pelas situações de desertificação e de seca. Nesta convenção ficou estabelecido o objetivo de combater *«a desertificação e a mitigação dos efeitos da seca nos países afectados por seca grave e/ou desertificação, particularmente em África»*, através do desenvolvimento e adoção de medidas eficazes a todos os níveis, *«apoiadas em acordos de Cooperação Internacional e de parceria, no quadro duma abordagem integrada, coerente com a Agenda 21»*, de forma a possibilitar e a contribuir para o almejado desenvolvimento sustentável (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, s.d., p. 5). É importante reter que, ainda no âmbito desta temática, assistiu-se no ano de 2011 (20-21 de setembro, Nova Iorque) à realização da Reunião de Alto Nível sobre Enfrentando a Desertificação, a Degradação dos Solos e a Seca no contexto do Desenvolvimento Sustentável e Erradicação da Pobreza.

Já no século XXI, encontros como a Cimeira do Milénio (setembro de 2000), a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (março de 2002), como já tivemos oportunidade de observar, marcaram aquilo a que se veio apelidar por paradigmas da Cooperação para o Desenvolvimento, onde foram assumidos, sobretudo, um conjunto de compromissos políticos ao nível dos Objetivos do Milénio (Declaração do Milénio), da boa governação, do crescimento económico e da Ajuda para o Desenvolvimento (Consenso de Monterrey).

Tendo como antecedentes os compromissos assumidos pelos líderes políticos no Consenso de Monterrey, o ano de 2003 ficou também “marcado”, na história da Cooperação, pela Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda que surgiu com o I Fórum de Alto Nível em Roma (24 a 25 de fevereiro de 2003).

Nesta declaração, os representantes do FMI e de outras instituições financeiras multilaterais, os chefes das instituições de desenvolvimento multilaterais e bilaterais e os representantes dos países parceiros, reafirmaram os seus compromissos no combate e erradicação das situações de pobreza, no desenvolvimento de um crescimento económico sustentável e na promoção de um desenvolvimento igualmente sustentável (OECD, 2003).

As deliberações que ficaram expostas na declaração da qual foram signatários tinham em vista, essencialmente, melhorar a eficácia da APD e traduziram-se num conjunto de atividades que almejavam reforçar a sua harmonização, e que ainda hoje são salientadas:

- Assegurar que a APD é «fornecida de acordo com as prioridades dos países parceiros, incluindo as estratégias de redução da pobreza e abordagens semelhantes, e que os esforços de harmonização» são adaptados a cada país;
- «Rever e identificar formas para alterar, conforme o adequado, as (...) instituições individuais e as políticas dos países, procedimentos e práticas para facilitar a harmonização», para além de desenvolver esforços em prol da redução das «missões dos doadores, as análises e relatórios, agilizar as condicionalidades, simplificar e harmonizar a documentação;
- Implementar progressivamente (...) as normas de boas práticas ou princípios no fornecimento e gestão da APD, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada país;
- Intensificar os esforços dos doadores para o trabalho através da Cooperação delegada ao nível do país e aumentar a flexibilidade do país, com base numa equipa para gerir programas nacionais e projetos de forma mais eficaz e eficiente;
- Desenvolver, em todos os níveis (...) das nossas organizações, incentivos que promovam a gestão e o reconhecimento das equipas dos benefícios da harmonização no interesse para o aumento da eficácia da Ajuda;
- Fornecer apoio para o trabalho analítico do país, de modo a reforçar a capacidade dos governos de assumirem um papel de maior liderança e de assumirem a responsabilidade dos resultados de desenvolvimento;
- Expandir ou integrar os esforços liderados pelos países para simplificar os procedimentos e práticas dos doadores, incluindo reforçar a procura orientada para a Cooperação técnica<sup>73</sup>;
- Assegurar apoio ao orçamento, ao setor ou à balança de pagamentos, sempre que consistente com o mandato do doador, e quando a política apropriada e os mecanismos fiduciários estejam "no lugar";
- Promover abordagens harmonizadas nos programas globais e regionais» (OECD, 2003, p. 11).

Posteriormente, e após esta declaração, foram assinados importantes documentos onde a harmonização, a eficácia e a qualidade da Ajuda foram aspetos dominantes.

Referimo-nos, assim:

---

<sup>73</sup> A lista de países naquele momento envolvidos incluía a Etiópia, a Jamaica, o Vietname, o Bangladesh, a Bolívia, o Camboja, as Honduras, o Quênia, o Quirguistão, Marrocos, Nigéria, Nicarágua, ilhas do Pacífico, Senegal e a Zâmbia (OECD, 2003, p. 11).



- ✓ Ao Memorando de Marrakech, onde ficaram estabelecido os 5 (cinco) princípios fundamentais para a promoção de uma abordagem harmonizada de gestão para os resultados do desenvolvimento, resultantes da II Mesa Redonda Internacional em Marrakech (fevereiro de 2004);
- ✓ À Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (resultou do II Fórum de Alto Nível em Paris – 28 de fevereiro a 2 de março de 2005);
- ✓ À Agenda para Ação de Acra, aquando o III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (2-4 de setembro 2008);
- ✓ À Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, surgida da Conferência Internacional de Acompanhamento sobre o Financiamento para Rever a Implementação do Consenso de Monterrey (mais conhecida por Conferência Internacional de Doha – 29 de novembro a 2 de dezembro de 2008);
- ✓ À Declaração de Bogotá Rumo a Parcerias para o Desenvolvimento Eficazes e Inclusivas, como resultado do Evento de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul e sobre a Capacidade de Desenvolvimento (25 de março de 2010);
- ✓ À Declaração de Díli (Diálogo Internacional sobre Construção da Paz e Construção dos Estados, 9-10 de abril de 2010);
- ✓ E, mais recentemente, à Declaração de Busan, resultante da realização do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado entre os dias 29 de novembro e 1 de dezembro de 2011.

Em relação ao Memorando de Marrakech, este assumiu particular relevância pelos princípios que estabeleceu, como já referimos, ao nível de uma abordagem harmonizada para a gestão dos resultados do desenvolvimento. Esses princípios foram:

- «Em todas as fases (...) focar o diálogo sobre os resultados para os países parceiros, agências de desenvolvimento e outras partes interessadas»;
- «Alinhar a atual programação, monitorização e avaliação de atividades com os resultados estimados e acordados»;
- «Manter o sistema de comunicação de resultados o mais simples, rentável e amigável possível»;
- «Gerir para, e não através dos resultados»;
- «Utilizar a informação dos resultados para gerir a aprendizagem e a tomada de decisão, bem como para a elaboração de resultados e prestação de contas» (OECD, 2004, pp. [6]-[7]).

Na Declaração de Paris<sup>74</sup> ficaram estabelecidos os chamados «*compromissos de parceria*» como «*a apropriação*<sup>75</sup>, *o alinhamento*<sup>76</sup>, *a harmonização*<sup>77</sup>, *a gestão centrada nos*

---

<sup>74</sup> Esta declaração teve como base a Declaração de Roma, assim como os princípios que foram propostos na Mesa Redonda de Marrakech (OCDE, 2006).

recursos<sup>78</sup>, e a responsabilidade mútua<sup>79</sup>» (OCDE, 2006, pp. 4-11) que já tinham algum fundamento no Consenso de Monterrey, quando «ficou claro que a Ajuda era apenas um dos elementos da equação do desenvolvimento, visto que, em última análise, o desenvolvimento depende da coordenação e da coerência de um conjunto variado e amplo de políticas, tanto de natureza interna como externa» (Ministro dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca in Ribeiro, 2011, p. 5).

Se a Declaração de Paris se destacou pelo estabelecimento dos designados «compromissos de parceria» em prol da eficácia da Ajuda, a Agenda para Ação de Acra foi, igualmente, importante neste âmbito, pelos compromissos assumidos a diferentes níveis:

- Diálogo sobre as políticas nacionais de desenvolvimento (ampliar este diálogo);
- Capacidade dos países em desenvolvimento de controlarem o seu próprio desenvolvimento (reforçar a capacidade destes mesmos países);
- Sistemas (por exemplo ao nível da gestão financeira do setor público);
- Países em desenvolvimento (reforçar e utilizar esses mesmos sistemas);
- Fragmentação da Ajuda (procurar reduzi-la);
- Valor monetário da Ajuda (desenvolver esforços no sentido de aumentá-lo);
- Desenvolvimento [incentivar todos os participantes no processo de desenvolvimento a adotar o que ficou estabelecido na Declaração de Paris; reconhecer o papel e respetivas contribuições provenientes dos participantes neste domínio, assim como as relações de Cooperação Sul-Sul; instar «*todos os fundos globais a apoiarem o controlo pelos países, a alinharem e harmonizarem a sua Ajuda de um modo pró-activo e a fazerem bom uso de estruturas de responsabilização mútua, ao mesmo tempo que se empenham na obtenção de resultados*» (OCDE, 2008, p. [5]); incentivar os países em desenvolvimento a serem responsáveis pela mobilização, gestão e avaliação das suas próprias iniciativas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento)];
- Organizações da sociedade civil [não só trabalhar, como estar disponível para receber as propostas desenvolvidas pelas mesmas, assim como levá-las a refletir sobre como podem implementar o que ficou definido em Paris (2005)];
- Políticas da Ajuda em relação aos Estados Frágeis (no sentido em que ficou assumido o compromisso de as adaptar tendo em conta as realidades dos mesmos);
- Resultados do desenvolvimento [apresentação, transparência, prestação de contas, previsibilidade e «*controlo proprietário*» (OCDE, 2008, p. [8])] (OCDE, 2008).

---

<sup>75</sup> «Os países parceiros exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento» (OCDE, 2006, p. 4).

<sup>76</sup> «Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros» (OCDE, 2006, p. 5).

<sup>77</sup> «As ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes» (OCDE, 2006, p. 8).

<sup>78</sup> «Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados» (OCDE, 2006, p. 10).

<sup>79</sup> «Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento» (OCDE, 2006, p. 11).

Já a Declaração de Doha, resultante da conferência internacional ocorrida em Doha (Qatar) e desenvolvida com o objetivo de rever a aplicação do Consenso de Monterrey, destacou-se por salientar a importância da APD reafirmando, assim, tanto os seus objetivos como os seus compromissos. Igualmente, nesta declaração, ficou clara a preocupação dos Estados-membros em relação à crise financeira que assolava o sistema económico mundial e onde tanto os países em desenvolvimento como os países que se caracterizavam por deter economias em transição podiam ser os mais prejudicados, no sentido em que corriam sérios riscos de não conseguirem alcançar as metas internacionalmente acordadas ao nível do desenvolvimento e até mesmo os Objetivos do Milénio. Para isso, frisaram a importância de adotar todo um conjunto de medidas que funcionem como mecanismos de respostas àquele tipo de crises, e que sejam capazes de reestabelecer o crescimento económico (United Nations, 2008).

Ainda no âmbito desta declaração e do já referido Consenso de Monterrey, em 2010 e 2011, ocorreram 2 (dois) diálogos de alto nível, mais precisamente o IV e o V Diálogo de Alto Nível sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, respetivamente (realizados nos dias 23-24 de março de 2010 e nos dias 7-8 de dezembro de 2011, ambos em Nova Iorque), que tiveram como temática, precisamente, esses dois documentos e se intitularam *The Monterrey Consensus and Doha Declaration on Financing for Development: status of implementation and tasks ahead*.

Passados 5 (cinco) anos, a Declaração de Paris continuou a servir de “pano de fundo” para as reuniões de Alto Nível, tal como aconteceu no Evento de Alto Nível sobre a Cooperação Sul-Sul e sobre a Capacidade de Desenvolvimento (25 de março de 2010, como já mencionado), e no Diálogo Internacional sobre Construção da Paz e do Estado (9 a 10 de abril de 2010).

O primeiro culminou com a assinatura da Declaração de Bogotá, desenvolvida essencialmente com o intuito de reforçar as relações de Cooperação Sul-Sul. Esta declaração destacou-se, sobretudo, pelos compromissos assumidos ao nível do desenvolvimento das capacidades, da troca de conhecimentos e da concertação de esforços em prol da integração dos princípios associados à eficácia da Ajuda (OECD, 2010).

Já o segundo atingiu o seu “apogeu” com a Declaração de Díli. Nesta declaração, os países signatários reafirmaram o seu compromisso com os princípios estabelecidos na Declaração de Paris, com os princípios aplicáveis à intervenção internacional nos Estados Frágeis e com a Agenda para Ação de Accra (cujos princípios também estiveram prevaletentes na Declaração de Bogotá) (OECD, 2010).

As situações de conflito e de fragilidade foram os pontos essenciais da Declaração de Díli, já que esse tipo de situações são vistas como verdadeiros entraves para alcançar os Objetivos do Milénio. Por forma a evitar, precisamente, a existência de conflitos e de algum modo contribuir para o desenvolvimento de Estados responsáveis que respondam às necessidades e anseios das respetivas populações, os representantes dos países em desenvolvimento, os parceiros bilaterais e multilaterais e as organizações da sociedade civil definiram 7 (sete) etapas:

1. Estimular o desenvolvimento de diálogos, acordos e processos políticos inclusivos;
2. Estabelecer e fortalecer as condições essenciais para a existência de níveis de segurança básicos;
3. Promover, ao nível dos conflitos, uma resolução pacífica, assim como o acesso à justiça;
4. Desenvolver todo um conjunto de organismos de governo eficazes e responsáveis, de modo a facilitar toda uma prestação de serviços;
5. Criar as bases essenciais para um desenvolvimento económico inclusivo, incluindo meios de subsistência sustentáveis, criação de postos de trabalho e uma gestão eficaz dos recursos provenientes da natureza;
6. Desenvolver capacidades sociais de modo a permitir a reconciliação e coexistência pacífica;
7. Fomentar tanto a estabilidade, como a Cooperação à escala regional (OECD, 2010).

Ainda no âmbito desta declaração, e de forma a não a tornar a análise tão exaustiva, é importante referir que, entre outros aspetos, os intervenientes assumiram o compromisso de desenvolver um plano de ação internacional no domínio da fragilidade estatal e das situações de conflito, alicerçado em 4 (quatro) grandes pontos:

1. Desenvolvimento das capacidades: desenvolver todo um conjunto de recomendações com o intuito de apoiar esse mesmo desenvolvimento, de salientar a importância da existência das relações de Cooperação Sul-Sul, de alertar os Estados para as políticas que devem ser evitadas (no sentido em que estas podem colocar em causa as capacidades dos países em desenvolvimento) e apoiar o *state building*;
2. Instrumentos da APD: essencialmente melhorar a sua entrega (rápida e flexível);
3. Processos de planeamento: aperfeiçoar o processo que permite não só assegurar que a paz seja estabelecida nos países em desenvolvimento, mas também identificar as prioridades do *state building* e os respetivos constrangimentos;
4. Diálogo político: no sentido em que é essencial para assegurar o estabelecimento de melhores relações entre o Estado e a própria sociedade. Para além disso, temas como a edificação da paz e do *state building* são temas que incorporam este mesmo diálogo (OECD, 2010).

Mais recentemente, e como anteriormente mencionado, surgiu a Declaração de Busan como resultado do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (2011). Este fórum centrou-se, mais uma vez, na eficácia da Ajuda, onde chamou à atenção para o facto de os diferentes governos e organizações internacionais refletirem e compreenderem a necessidade, cada vez mais premente, de «*proteger as pessoas dos desastres. (...) Não se trata apenas de segurança. Os desastres têm um significativo impacto financeiro nas economias dos países, tanto ricos como pobres. A redução de risco e o fortalecimento da resiliência podem ajudar a*

*proteger os avanços do desenvolvimento face a esses choques»* como mencionou o presidente deste encontro Jagan Chapagain (Chapagain in Cruz Vermelha Portuguesa, 2011). Chamando igualmente à atenção para o impacto que os desastres têm nos países em desenvolvimento, a responsável das Nações Unidas para a redução dos riscos e presidente desta conferência, Margareta Wahlström, referiu que *«os custos dos desastres são suportados pelos países em desenvolvimento sem apoio por parte da comunidade internacional. Com perdas anuais que chegam aos 20% dos seus PIB, os países gastam frequentemente o seu orçamento destinado a actividades de desenvolvimento para responder aos impactos dos desastres»* (Wahlström in Cruz Vermelha Portuguesa, 2011).

Este fórum de alto nível destacou-se, ainda, por tentar trazer novos países doadores no âmbito da Ajuda Internacional, como a China, o México, a Índia, a África do Sul e o Brasil que têm estado muito próximos de outros países através de todo o auxílio que lhes têm assegurado, embora atuando *«à margem da abordagem global para o desenvolvimento»* (Cruz Vermelha Portuguesa, 2011). No documento que emergiu deste fórum (Declaração de Busan), os ministros dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, os representantes das entidades do setor privado e das corporações e os chefes das instituições multilaterais, bilaterais e regionais destacaram a importância da existência de relações de Cooperação entre os setores público e privado, até porque este último, e segundo o documento, é reconhecido como parceiro essencial no desenvolvimento.

Em prol de uma maior coordenação e colaboração entre os referidos setores para apoiar o desenvolvimento, os elementos intervenientes definiram 4 (quatro) princípios essenciais:

- 1) «Apropriação», no sentido em que as parcerias para o desenvolvimento só poderão ser pautadas pelo sucesso se forem conduzidas pelos próprios países em desenvolvimento, implementando abordagens específicas de acordo com a situação defrontada;
- 2) «Orientação para os resultados» (todos os esforços desenvolvidos, assim como todos os investimentos deverão, ter um impacto na «eliminação das situações de pobreza extrema, na redução das desigualdades, no desenvolvimento sustentável, ...»);
- 3) «Parcerias inclusivas para o desenvolvimento»;
- 4) «Transparência e responsabilidade para com os outros» (DAC/OECD, 2011a), p. 3).

Contudo, é importante reter que, para além destas conferências e reuniões, o século XXI, ao nível da Cooperação para o Desenvolvimento, tem sido marcado por muitos outros momentos deste tipo. Entre esses, podemos referir a título meramente informativo, sob pena deste ponto não se estender para além do desejável num documento desta natureza, as Cimeiras UE-África I, II e III, em 2000, 2007 e 2011, respetivamente, sendo que destas últimas resultaram documentos como a Estratégia Conjunta África-UE (2007), o Plano de Ação (2008-2010), a Declaração Conjunta de Trípoli assinada em 2011 e o Plano de Ação (2011-2013).

Na Estratégia Conjunta de 2007, os 4 (quatro) grandes objetivos sobre os quais se alicerça a parceria UE-África são:

1. «Reforçar e elevar a parceria política UE-África» de modo a resolver/abordar questões de interesse mútuo;
2. «Fortalecer e promover a paz, a segurança, a governação democrática, os Direitos Humanos, as liberdades fundamentais, a igualdade de género, o desenvolvimento económico sustentável, incluindo a industrialização e a integração regional e continental em África» para assegurar que os ODM (na sua totalidade) sejam cumpridos nos países do continente africano até ao ano de 2015;
3. «Promover e sustentar conjuntamente um sistema de multilateralismo efetivo, com instituições fortes, representativas e legítimas e a reforma do sistema das Nações Unidas e de outras importantes instituições internacionais, para enfrentar os desafios globais e preocupações comuns<sup>80</sup>»;
4. «Capacitar os atores não-estatais e criar condições que lhes permitam desempenhar um papel ativo no desenvolvimento, na construção da democracia, na prevenção de conflitos e processos de reconstrução pós-conflito», de forma a «facilitar e promover uma ampla e abrangente parceria centrada nas pessoas. A UE e o continente africano assumiram, também, o compromisso de «promover abordagens holísticas para os processos de desenvolvimento, e fazer desta estratégia conjunta uma plataforma permanente de informação, participação e mobilização de um amplo conjunto de atores da sociedade civil em geral, entre as da UE e do continente africano» (Council of the European Union, 2007, p. 3).

Em relação aos planos de ação, tanto no primeiro como no segundo, ficaram estabelecidas 8 (oito) grandes parcerias ao nível:

1. Da «paz e da segurança»;
2. Da «governação democrática e dos direitos do Homem»;
3. Do «comércio, da integração regional e das infraestruturas»;
4. Dos «ODM»;
5. Do setor energético;
6. Das alterações climáticas;
7. Da «migração, mobilidade e emprego»;
8. Da «ciência, sociedade da informação e espaço» (Comission of the European Communities, 2008, pp. 3-11; Department of Economics Affairs, 2011, pp. 27-31).

Por último, na Declaração de Trípoli, a parceria UE-África foi reconhecida como uma das relações mais longa e de elevada importância do ponto de vista estratégico para ambos os

---

<sup>80</sup> Como «os Direitos Humanos, incluindo os direitos das crianças e a igualdade de género, o comércio justo, a migração, o VIH/Sida, a malária, a tuberculose e outras pandemias, as mudanças climáticas, a segurança e a sustentabilidade energética, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça e do tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves, o conhecimento da sociedade baseado nas TIC, na ciência, na inovação e na tecnologia» (Council of the European Union, 2007, p. 3).

continentes. Ficou, igualmente, presente que esta parceria deve nortear as transformações que o mundo realmente necessita, como:

- Procurar solucionar os efeitos decorrentes das alterações climáticas;
- A prevenção de conflitos;
- A existência de boa governação;
- Alcançar um mercado energético, essencialmente sustentável;
- Investir em recursos energéticos renováveis;
- Desenvolver todo um conjunto de infraestruturas;
- Prover segurança alimentar, alcançar os ODM, combater um dos vírus mais endémicos da história mundial, o VIH/SIDA;
- Ter em consideração a realidade migratória e os desafios decorrentes desta, assim como as suas ligações ao desenvolvimento;
- Promover a igualdade de género nas mais diversas questões sociais;
- Continuar a desenvolver esforços de modo a incentivar um aumento das linhas de investimento, como criar novos postos de emprego e desenvolver, ainda, no domínio do mercado laboral, todo um conjunto de ações que contribuam para a entrada das camadas populacionais mais jovens (Department of Economics Affairs, 2011).

## **II. 3. A Cooperação para o Desenvolvimento na atualidade: o reflexo de mais de 6 (seis) décadas de história**

Após um período com mais de 60 (sessenta) anos de história, marcado por uma série de acontecimentos e mudanças de perspectivas no âmbito da Cooperação e do desenvolvimento, tal como tivemos oportunidade de observar na evolução da doutrina do desenvolvimento nas últimas 6 (seis) décadas (capítulo I), a Cooperação para o Desenvolvimento é caracterizada, atualmente, pelos diversos objetivos que contempla, entre os quais:

- ✓ A redução da pobreza;
- ✓ A promoção da igualdade entre os sexos;
- ✓ A sustentabilidade e o respeito pelo meio ambiente e, por conseguinte, pelos recursos naturais;
- ✓ Assegurar a segurança não só nacional, mas também internacional;
- ✓ Assegurar as condições mínimas de vida;
- ✓ O respeito pelos Direitos Humanos.

Estes objetivos atingiram, como já referido, o seu culminar com o estabelecimento dos ODM, aquando a assinatura da Declaração do Milénio das Nações Unidas, em 2000.

Esta declaração chega, ainda nos nossos dias e decorridos mais de 10 (dez) anos, a ser considerada como um marco para a Cooperação para o Desenvolvimento e para tudo o que esta pressupõe, até porque a mesma é reflexo de uma preocupação generalizada dos líderes políticos e dos Estados [nomeadamente dos 147 (cento e quarenta e sete) chefes de Estado e de Governo e dos 191 (cento e noventa e um) países] que com ela concordaram (Nações Unidas, 2000).

Para além desta declaração, o século XXI tem-se caracterizado por outros momentos de grande importância na história da Cooperação. Creio mesmo que, pelas iniciativas e pelos esforços desenvolvidos até então, será um século onde a temática da Cooperação será tónica dominante.

De facto, não só se tem procurado alcançar as metas estabelecidas internacionalmente, como também um melhor sistema de Ajuda. Fala-se em harmonização dos financiamentos, em eficácia da APD e em transparência das políticas públicas, cada vez mais importantes no processo da Cooperação Internacional.

De salientar que, as questões relacionadas com o financiamento e também com a qualidade da Ajuda, atualmente dominantes, assumiram particular relevância já a partir dos finais do século XX, quando os organismos internacionais demonstraram a sua preocupação com a sua real eficácia, numa altura onde se colocou em causa até que ponto os objetivos que eram estabelecidos e, por conseguinte, os seus resultados junto das populações estavam a ter o



efeito para os quais tinham sido delineados. A consciência de que a Ajuda, por si só, não era suficiente para «*gerar impactos globais em termos de redução da pobreza e de que o desenvolvimento efectivo exige mais do que simples [A]juda institucional conduziu a um enfoque cada vez maior*» (Ribeiro, 2011, p. 3) nesta questão da eficácia. Daí as diversas e sucessivas conferências internacionais e fóruns de alto nível realizados desde esse período até à atualidade, como observado no ponto anterior.

Mas, o que se entende por eficácia da Ajuda? Segundo a Plataforma BetterAid.org, citada em Ribeiro (2011, p. 3), pode ser entendida como «*a medida em que os objectivos das acções de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que venham ser atingidos, tendo em conta a importância relativa de cada um*», podendo ainda ser «*utilizada como um julgamento acerca da medida em que uma intervenção atingiu ou se espera que venha atingir os seus objectivos centrais de forma eficiente e sustentável e com o impacto institucional positivo*».

A eficácia da Ajuda, ainda segundo a mesma Plataforma, «*diz respeito ao impacto das acções dos actores do desenvolvimento, incluindo a Ajuda Internacional, no melhoramento da vida das populações pobres e marginalizadas, de forma a promover mudanças sustentáveis, dirigidas tanto às raízes profundas como os sintomas da pobreza, desigualdade e marginalização*» (Plataforma BetterAid.org in Ribeiro, 2011, pp. 3-4).

São notórios os progressos ao nível desta temática, desde 2005 até ao momento presente, sendo que até ao ano de 2010 já se encontram publicados alguns dos resultados no relatório intitulado *Aid effectiveness 2005-2010: progress in implementing the Paris Declaration*. Assim, entre alguns desses progressos estão:

- A proporção de países em desenvolvimento que têm desenvolvido estratégias de desenvolvimento, ao nível nacional, triplicou;
- A existência de quadros orientados para os resultados, de elevada qualidade, para medir o progresso face às prioridades nacionais de desenvolvimento (segundo o inquérito feito a um quarto dos países em desenvolvimento, no ano de 2005);
- Existem e são publicadas cada vez mais estatísticas relativas aos ODM, nomeadamente no que concerne ao alcance/cumprimento das metas estabelecidas;
- São vários os esforços que têm sido desenvolvidos para apoiar a capacidade de desenvolvimento;
- Os atores não estatais estão cada vez mais empenhados em participar na definição de estratégias de desenvolvimento;
- Há uma melhoria dos sistemas públicos de gestão financeira em pelo menos um terço dos países (em desenvolvimento) que foram inquiridos em 2011;
- Verificou-se, em 2011, uma maior utilização dos sistemas dos países em desenvolvimento face a 2005, por parte dos doadores, apesar de nem sempre cumprirem o que ficou estipulado com a Declaração de Paris (DAC/OECD, 2011b)<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> É importante salientar que, apesar destes progressos, ainda há muito a fazer para que se alcance a verdadeira eficácia da Ajuda, como podemos ver no sumário executivo relativo ao já referido relatório.

Uma vez identificadas, digamos, as palavras-chave da Cooperação para o Desenvolvimento na atualidade (harmonização, financiamento, eficácia e qualidade da APD, ODM e Direitos Humanos), é importante identificarmos e percebermos as diferentes motivações que se lhe encontram subjacentes.

A este nível, é importante ter em conta não só que são vários os autores que se têm debruçado sobre esta temática, mas também que aquelas vão evoluindo ao longo do tempo não se mantendo, portanto, inalteráveis. É exemplo disso o facto de todo um conjunto de acontecimentos recentes, dos quais faz parte o fenómeno da globalização, levarem ao surgimento de novas motivações. Autores como Roger Riddell (2007) e Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen (2003) mostram-nos isso mesmo.

Enquanto que o primeiro (2007) se refere a essas novas motivações numa escala mais global, referindo, por exemplo, a questão dos bens públicos, Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen (2003) são mais específicos e identificam um amplo leque de motivações como:

- A proteção e a sustentabilidade do meio ambiente (ao nível mundial);
- Procurar controlar os movimentos migratórios, que como sabemos são cada vez maiores e afetam, indubitavelmente, a realidade internacional;
- Combater tanto o tráfico e a venda ilegal de estupefacientes como eventuais ações e movimentos de natureza terrorista;
- Reduzir a possibilidade de doenças consideradas endémicas, como por exemplo o VIH/SIDA.

Não obstante estas mesmas motivações, a revisão da literatura existente permite-nos identificar diferentes tipos (de motivações), tendo em conta as diferentes perspetivas desenvolvidas pelos mais diversos autores (tabela seguinte).

<b>Tipos de motivações</b>	<b>Motivações/interesses (países doadores)</b>
<i>Políticas</i>	Estabilidade política [1], democracia [1;2;13], ideologia política [3].
<i>Económicas</i>	Investimento externo [4], comércio [1;4;16], abertura comercial [2;8], rendimento inicial [2], IDE [2;5], importações [3;6;8;10], exportações [7;8;11;10;13;14], fluxos comerciais bilaterais [5], cotação cambial [10], dívida externa [13], balança de pagamentos [14], investimento do doador [14], crescimento económico [16], diminuição dos níveis de pobreza [16], matérias-primas [17].
<i>Sociais</i>	Dar resposta às situações de emergência [16], solidariedade [16].
<i>Éticas</i>	Passado colonial [2;3;5;11;13], história [16], corrupção [11].
<i>Cidadadina e segurança</i>	Liberdades civis [2], despesas militares [3;11], aliança militar entre doador e beneficiário [3], liberdade política [5;10;11;13], liberdade civil [5;10;13], exportação de armamento [7;14], importação de armamento [11], liberdade [8], direitos políticos e civis [9;11], eficácia da

	governança [9], ligações militares [10], direitos humanos [11], ajuda militar [11], conflitos interestatais [13], conflitos internos [13].
--	--

Referências na tabela	Autores
[1]	McKinlay, R. & Little, R. (1977)
[2]	Alesina, A. & Dollar, D. (1998)
[3]	Schraeder, P., Hook, S. & Taylor, B. (1998)
[4]	Maizels, A. e Nissanke, M. K. (1984)
[5]	Berthélemy, J. & Tichit, A. (2003)
[6]	Arvin, B. & Drewes, T. (2000)
[7]	McGillivray, M. (2003)
[8]	Cooray, N. & Shahiduzzaman, Md. (2004)
[9]	Bandyopadhyay, S. & Wall, H. (2006)
[10]	Quinn, J. & Simon, D. (2006)
[11]	Neumayer, E. (2003)
[12]	Dollar, D. & Levin, V. (2004)
[13]	Berthélemy, J. (2006)
[14]	Fenny, S. e McGillivray, M. (2008)
[15]	McGillivray, M. & Oczkowski, E. (1992)
[16]	Riddell, R. (2007)
[17]	Bartenev, V. & Glazunova, E. (2013)

**Tabela 5 – Tipologia das diferentes motivações no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.**

**Fonte: Ferreira (s.d.), adapt. nossa.**

Face ao exposto, podemos concluir que nem sempre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem na sua base motivações de natureza altruísta, muito pelo contrário. Muitas vezes o princípio de solidariedade dá lugar à lógica de satisfação de interesses próprios, o que a nosso ver assumirá proporções ainda maiores, tendo em conta o cenário económico-financeiro global dos países doadores.

Contudo, e apesar de todo o lado negativo associado a esses interesses, o que é certo é que estes têm-se revelado cruciais para a distribuição da Ajuda. Segundo David Sogge e Stephen Browne, é precisamente a procura por situações mais favoráveis ao nível das trocas comerciais e a existência de interesses geopolíticos que justifica não só a distribuição da Ajuda, como também o aumento dos seus fluxos de financiamento (Sogge, 2002; Browne in Riddell, 2007). A favor destas teses abonam os exemplos fornecidos por Riddell (2007) com base em outros autores [Maizels & Nissanke (1984), Alesina & Dollar (2000) e Berthélemy (2005)], nomeadamente:

- ✓ Ao nível dos interesses político-económicos e de segurança interna, salientam-se países como os EUA, a Grã-Bretanha, a França, a Alemanha e o Japão que só forneceram Ajuda com base nesses interesses;
- ✓ Relativamente aos países ex-colonizadores, e por interesses político-estratégicos, os dados revelam que as suas antigas colónias auferiam tendencialmente mais

financiamento do que os demais países, o que se veio a modificar<sup>82</sup> com o término da Guerra Fria.

Para além disso, e à semelhança do surgimento de novas motivações, tem-se assistido a todo um aparecimento de novas questões, como por exemplo a questão do terrorismo e, por conseguinte, da segurança internacional.

De facto, atentados terroristas como os ocorridos em 2001 (11 de setembro – atentado terrorista ao *World Trade Center*, em Nova Iorque), 2004 (11 de março – Espanha) e 2005 (7 de julho – Londres) fizeram com que os países voltassem a definir a sua política externa com base nos seus próprios interesses ao nível da geoestratégia e da segurança. Contudo, e em relação ao terrorismo, Afonso & Fernandes (2005, p. 34) chamam atenção para o perigo que pode representar a Ajuda ao ser utilizada como meio de combate aos movimentos e ações terroristas. Afirmam que, «*se é verdade que a protecção dos cidadãos não pode ser feita através da retórica e do orçamento da Ajuda porque isso não resolverá o problema da pobreza. Usar a segurança para definir a distribuição da Ajuda pode bem conduzir a uma intensificação do terrorismo e a um aumento da pobreza*».

Apesar dos avanços observados ao nível da Cooperação para o Desenvolvimento, é preciso ir para além deles, o que implica reformá-la. Segundo algumas das recomendações do Painel de Alto Nível sobre o Financiamento do Desenvolvimento, ocorrido em 2001, há que:

- Construir instituições nacionais que sejam eficazes e que se adotem políticas pautadas pela solidez;
- Existir uma governação que para além de ser baseada na participação e no Estado de Direito, deve ter como principal preocupação o combate à corrupção;
- Desenvolver/implementar políticas disciplinadas ao nível macroeconómico;
- Definir um perfil de despesa pública que dê prioridade essencialmente a 4 (quatro) grandes áreas: capital humano, educação básica especial, mulheres, saúde e setor rural;
- Existir um sistema financeiro que disponibilize financiamentos para os países que realmente são capazes de investir eficientemente;
- Proteger os direitos de propriedade e garantir que exista um «ambiente regulatório» que, de facto, proteja não só os direitos dos trabalhadores mas também o meio ambiente;
- Distribuir a APD, na ótica dos países doadores, segundo 2 (dois) critérios: os níveis de pobreza existentes num determinado país e a avaliação sobre até que ponto a política do país beneficiário está realmente direccionada para a diminuição desses mesmos níveis;

---

<sup>82</sup> Os ex-colonizadores ajudavam as antigas colónias com base nos interesses estratégicos e políticos (Alesina & Dollar, 2000).

- A Ajuda ser simultaneamente voluntária e prudentemente alocada para uma base de recursos comuns que seja para financiar a anunciada estratégia de desenvolvimento do país beneficiário (United Nations General Assembly, 2001).

Felix Naschold (2002, p. [2]) acrescenta que, ainda, se deve:

- Redistribuir os recursos adicionais para os setores que são prioritários para a diminuição dos níveis de pobreza, como por exemplo a educação básica, a saúde e o saneamento;
- Apoiar os ODM tanto em países com bom ou mau desempenho, não aplicando assim os chamados critérios de seletividade de forma muito rigorosa;
- «Continuar a apoiar (e, se necessário, ajudar a desenvolver) planos políticos nacionais que estejam ligados aos orçamentos e às estratégias de redução da pobreza);
- Acelerar a utilização comum dos fundos dos países doadores e a harmonização dos procedimentos de apoio a estes planos políticos»;
- «Tornar as sociedades mais estáveis, participativas e justas».

Assim, e citando Salvador (2005, p. 70), a Cooperação para o Desenvolvimento, no contexto atual, assenta num fundamento mais liberal no domínio económico, enquanto que ao nível político e das próprias instituições é mais conservador. Tal deve-se ao fenómeno cada vez mais presente no nosso dia a dia: a globalização. Segundo a mesma fonte (2005, p. 70), esta fundamentação liberal e conservadora procura responder a esse fenómeno que se caracteriza não só por uma liberalização do mercado como também pela sua desregulação e abolição de eventuais dificuldades ao seu livre funcionamento. Desta forma, tanto o desenvolvimento como a “agenda para o desenvolvimento” têm por base essas diretrizes. Ou seja, o desenvolvimento é entendido como um processo que faz parte das economias dos diferentes países, a uma escala nacional, mas que se encontra presente num mercado de maior dimensão (mundial), no sentido em que são integradas nesse mesmo mercado. Já a “agenda” procura garantir:

- A «*liberalização dos fluxos de capitais*»;
- O «*acesso ao mercado mundial*»;
- A «*adopção de políticas nacionais que permitam atrair os fluxos e promover a competitividade da economia, incluindo a boa governação, os direitos de propriedade, os estímulos ao investimento e a melhoria do “capital humano”*» (Salvador, 2005, p. 70).

É importante reter que este modelo, apesar de uma clara adaptação à nova realidade do século (globalização), não deixa de manter, no que diz respeito ao papel da Ajuda, a perspetiva que vigorava no período correspondente à II Grande Guerra: a sua ação é limitada e

subsidiada relativamente ao mercado mundial. Mantém-se assim o modelo que vigorava na II Guerra Mundial, e que assenta em 4 (quatro) grandes objetivos, segundo Sanahuja Perales, mencionado em Salvador (2005, pp. 70-71):

1. Ao nível nacional, a Ajuda deve «*promover a adopção de políticas económicas favoráveis aos mercados e financiar os investimentos necessários, em infraestruturas, para a sua plena integração no mercado mundial*»;
2. Ao nível internacional, a Ajuda é vista como «*um instrumento para a correção das “falhas e imperfeições do mercado”*» (Fitzgerald in Salvador, 2005, p. 71);
3. Numa perspetiva social, «*a Ajuda constitui uma “rede de segurança” internacional como forma de atenuar os custos sociais das políticas de ajustamento e de reforma económica*»;
4. No domínio político, «*esta racionalidade foi assumida pelo influente documento do CAD, e enquadrador das políticas e programas de Cooperação: Shaping the 21 Century: the contribution for Development Co-operation (DAC/OECD, 1996)*». Um contexto que, de algum modo, explica o consenso alcançado pelos doadores ao nível das metas estabelecidas no domínio das questões ambientais, do desenvolvimento humano e do combate à pobreza.

## II. 4. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)

*«The DAC has measured resource flows to developing countries since 1961. Special attention has been given to the official and concessional part of this flow, defined as “Official Development Assistance” (ODA). The DAC first defined ODA in 1969, and tightened the definition in 1972. ODA is the key measure used in practically all Aid targets and assessments of Aid performance» (DAC/OECD, s.d.).*

A APD é um conceito que conta com mais de 4 (quatro) décadas de reconhecimento e existência no “campo” da Cooperação para o Desenvolvimento. Criado nos finais dos anos 60 (sessenta) do século passado, pelo CAD da OCDE, tem assumido desde então um papel crucial neste domínio, ora não fosse essencial para o financiamento dos países mais pobres. Neste sentido, e como já mencionado, por APD entende-se a transferência de recursos que são concedidos por agências oficiais, Estados e governos locais ou pelas suas agências executoras, com a finalidade última de promover tanto o desenvolvimento económico como o bem-estar dos países. A par destes objetivos, a APD caracteriza-se pelo seu carácter concessional em situações de empréstimo e de donativos. Enquanto que nos primeiros a margem de concessionalidade é de 1/4 numa escala de 100%, ou seja 25%, nos últimos é de 100% (DAC/OECD, s.d.).

Afonso & Fernandes (2005, pp. 17-18) focam, particularmente, este ponto da concessionalidade da Ajuda para chamar à atenção que toda e qualquer transferência bilateral proveniente do setor público (do doador, obviamente) que se caracterize por uma percentagem inferior ao mínimo estabelecido pelo CAD em termos de concessionalidade, não é considerada APD, independentemente de ser acompanhada por objetivos que visem o desenvolvimento do país beneficiário. Igualmente, não são consideradas como tal transferências e operações com interesses de natureza comercial; apoios que visem, sobretudo, financiar investimentos do setor privado; donativos destinados ao setor privado *«para lhe permitir flexibilizar as condições dos créditos que este outorga aos PED»*; e *«as aquisições efectuadas pelos governos e instituições monetárias centrais de títulos emitidos pelos bancos de desenvolvimento multilaterais em condições de mercado»*.

Não obstante todos estes aspetos, é importante não só refletir, como questionar sobre até que ponto o conceito amplamente reconhecido pela sociedade internacional, nos inícios da década de 70 (setenta), mais precisamente em 1972, se mantém (ou não) inalterado. Relativamente, ao seu entendimento podemos afirmar que se mantém muito próximo, se não idêntico, ao elaborado inicialmente pelo CAD, apesar dos novos elementos que foram sendo introduzidos com o passar do tempo. Referimo-nos:

- Aos custos administrativos (contabilização);

- Aos donativos que são transferidos aos diferentes sistemas de ensino e que correspondem, nada mais nada menos, que ao custo inerente do ensino dispensado a todos e quaisquer alunos provenientes dos países considerados beneficiários da Ajuda;
- À Ajuda que é fornecida aos refugiados dos países recetores, obviamente, pelos doadores;
- Aos empréstimos que são “perdoados” (Afonso & Fernandes, 2005).

Uma vez identificados estes elementos, é igualmente importante refletir sobre os objetivos da APD. E porquê? Porque há quem acredite que estes não se limitam apenas à promoção do desenvolvimento económico e de melhores condições de vida às populações mais desfavorecidas e fragilizadas nos seus diversos domínios, sejam eles económicos, sociais, políticos,...

Como detentor desta perspetiva encontramos o italiano Massimo Tommasoli que, numa sessão paralela da *Fourth Annual Global Development Conference: Globalization and Equity* em 21 de janeiro de 2003 no Cairo (Egito), apresentou a comunicação *Inequality, vulnerability to violence conflict and Aid incentives for peace*.

Segundo Tommasoli (2003), a APD faz-se acompanhar por 4 (quatro) grandes tipos de objetivos: uns relacionados com o comportamento por parte dos atores; outros relacionados com as suas próprias capacidades; com os relacionamentos entre si, ou seja, entre os diferentes atores; e aqueles que procuram influenciar o clima económico-social que se desenvolve em situações de maior conflito (estados de guerra) e de paz.

De uma forma mais precisa, e tendo por base o citado autor (2003), os objetivos relacionados com:

- O comportamento dos atores, significa que os doadores utilizam a Ajuda como uma forma de incentivo para os atores desenvolverem todo um conjunto de comportamentos em prol da paz. Alguns dos exemplos mencionados por Tommasoli (2003) são:
  - ✓ A todos os governos que se venham a envolver em negociações cujo tema central seja a paz, oferecer aos mesmos um significativo aumento da APD global;
  - ✓ Assegurar, no âmbito das forças tanto policiais como militares, formação ao nível dos próprios Direitos Humanos;
  - ✓ Tornar os diversos governos em governos efetivamente mais conscientes e abertos a todas as iniciativas locais que visem o predomínio da paz.
- As suas capacidades, o ponto-chave é reforçar as capacidades não de um, mas de todos os atores que defendam a paz e, por outro lado, tornar mais vulneráveis as capacidades de todos aqueles que desenvolvam ações que incitam e conduzam a



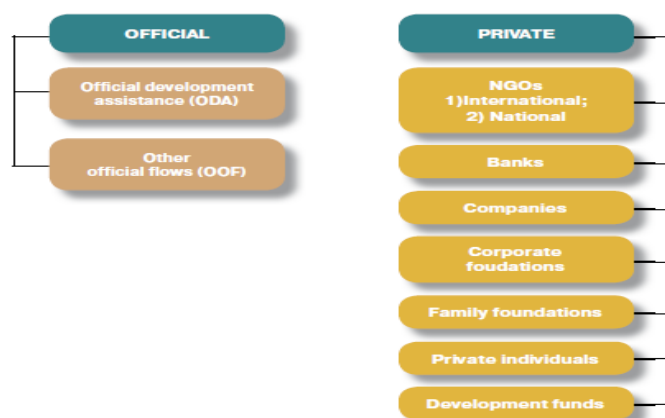
situações de conflito, muitas vezes violento. Algumas formas de atuar nesse sentido são:

- ✓ Apoiar, em termos financeiros, as ONG que desenvolvam ações a favor da paz e do respeito pelos Direitos Humanos;
  - ✓ Ao nível dos sistemas legais, facilitar o acesso de indivíduos e de grupos marginalizados aos mesmos;
  - ✓ Fortalecer iniciativas que venham a ser desenvolvidas localmente e que visem alcançar a paz e criar ligações horizontais entre elas;
  - ✓ Controlar e reduzir as despesas no setor militar, entre outros.
- As relações estabelecidas entre os atores prendem-se, sobretudo, com a mudança daquelas. Ou seja, os doadores procuram alterar as relações que se estabelecem entre os diferentes grupos sociais que se encontram presentes na sociedade (seja entre diferentes grupos comunitários ou, até mesmo, entre o próprio Estado e a sociedade civil) de modo a que se tornem, acima de tudo, mais inclusivas e menos violentas. Para isso há que, entre outras coisas:
    - ✓ Criar espaços que se pautem pela neutralidade e que permitam que os diferentes grupos sociais comuniquem e dialoguem entre si;
    - ✓ Desenvolver projetos ao nível da justiça que incluam um tipo de jurisdição internacional para todos os crimes que são cometidos contra a própria Humanidade;
    - ✓ Desenvolver «programas de policiamento democrático»;
    - ✓ Promover o regresso e a respetiva reintegração na sociedade de pequenos grupos compostos, essencialmente, por refugiados.
  - O ambiente económico-social onde têm lugar situações de hostilidade e dinâmicas de paz, significa alterá-lo através de um conjunto específico de medidas, como por exemplo:
    - ✓ Apoiar o diálogo nos sistemas eleitorais, promover a existência de eleições livres;
    - ✓ Fortalecer os meios de comunicação social, assim como a liberdade de acesso à informação;
    - ✓ Promover mecanismos de governação que se pautem pela transparência e pela responsabilidade;
    - ✓ Fomentar dinâmicas, ao nível regional, a favor da paz e da integração;
    - ✓ Em termos de infraestruturas económico-sociais básicas, proceder à sua reconstrução;

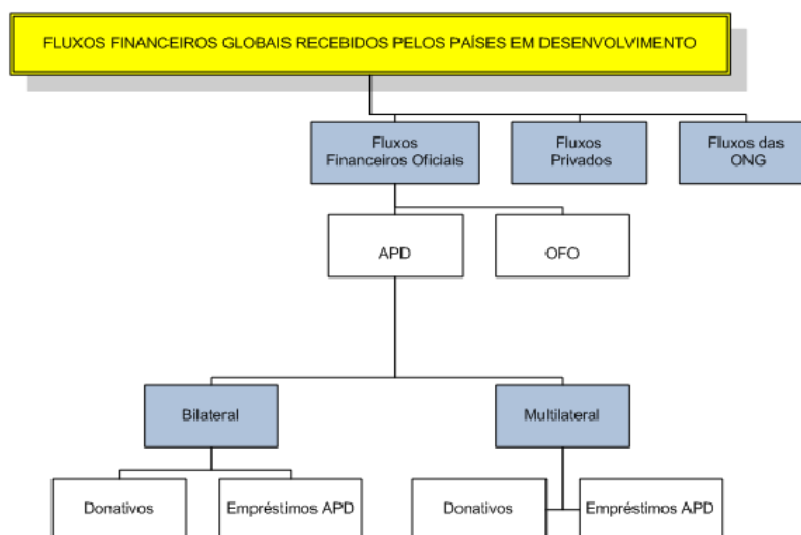
- ✓ Perdão da dívida (Tommasoli, 2003, pp. 10-11).

Uma vez identificados os grandes objetivos da APD, é importante reter que esta não representa a totalidade de fluxos que financiam, digamos, o sistema de Cooperação, muito pelo contrário. À APD juntam-se outros fluxos oficiais (são todos aqueles que apesar de serem provenientes do setor oficial, não são considerados APD porque não têm como principal objetivo o desenvolvimento ou porque a margem de concessionalidade é inferior ao estipulado) e os fluxos privados (Bartenev & Glazunova, eds., 2013).

De realçar que, e conforme podemos observar nos esquemas seguintes, há autores que agrupam os fluxos provenientes das ONG aos fluxos privados e há outros que os separam.



**Esquema 1 - Classificação das formas de APD, segundo as fontes de financiamento.**  
 Fonte: Bartenev & Glazunova, eds. (2013, p. 65).

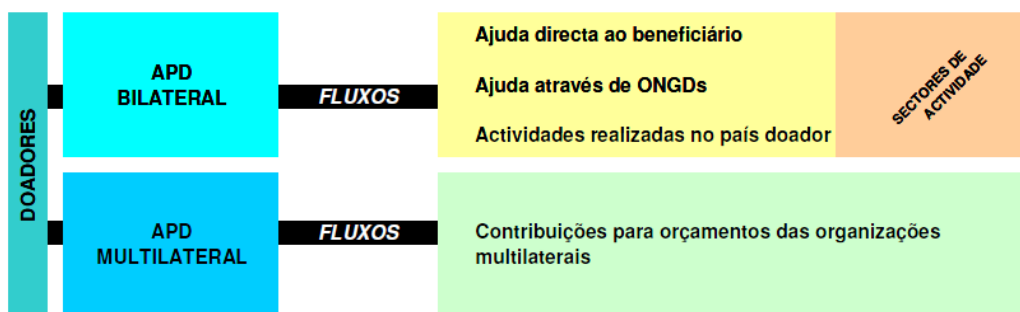


**Esquema 2 - Fluxos Financeiros Globais da Cooperação.**  
 Fonte: Moreira (2005, p. 38).

Com o segundo esquema, podemos observar, também que, a APD pode ser de 2 (dois) tipos: bilateral e multilateral, sendo que ambos podem assumir a forma de empréstimos e/ou donativos. A distinção entre APD bilateral e multilateral assenta, essencialmente, no tipo de doador da Ajuda e na forma como é canalizada. Ou seja, a primeira pode ser fornecida

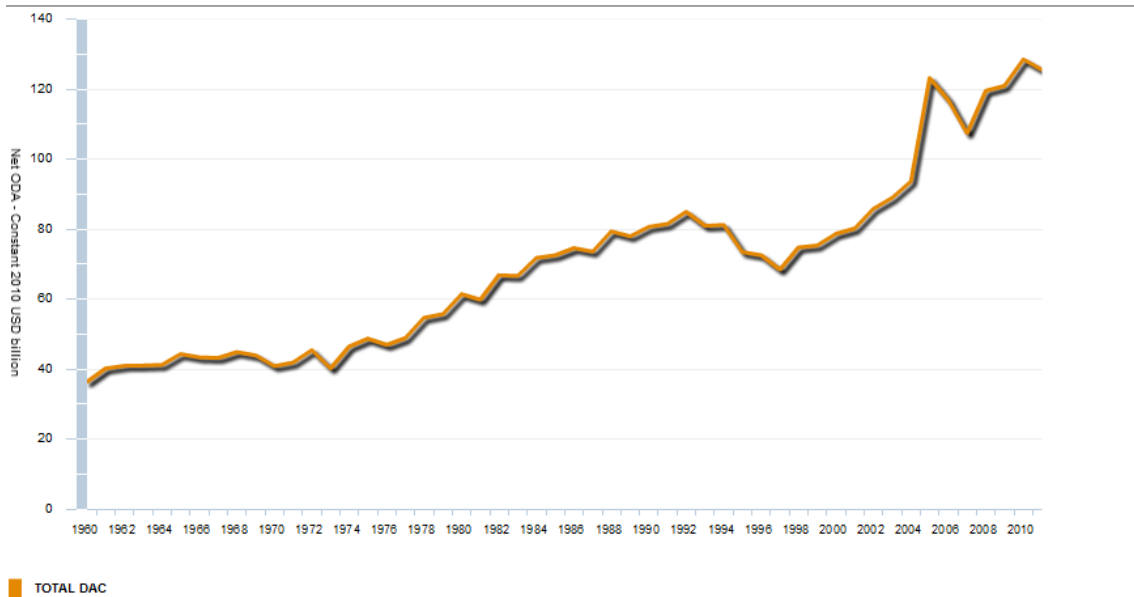
diretamente pelo doador (por exemplo, o governo de um determinado Estado) ao país recetor da Ajuda, por ONG (nacionais e internacionais) e, ainda, por um conjunto de atividades desenvolvidas no país doador (IPAD, s.d.[b]) [por exemplo, desenvolver programas que permitam a reintegração de refugiados, tal como referido por Tommasoli (2003) – página 133]. Já a APD multilateral engloba todas as contribuições que são efetuadas para os orçamentos das diferentes organizações multilaterais, como a Associação Internacional do Desenvolvimento (AID) do BM, o PNUD e os BRD (como por exemplo, o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAsD), o BAfD, o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) e o BID, que as gerem autonomamente e que são provenientes dos diferentes países e das quotas dos seus membros (IPAD, s.d.[b]; Moreira, 2005).

#### AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO - ESQUEMA DE FUNCIONAMENTO

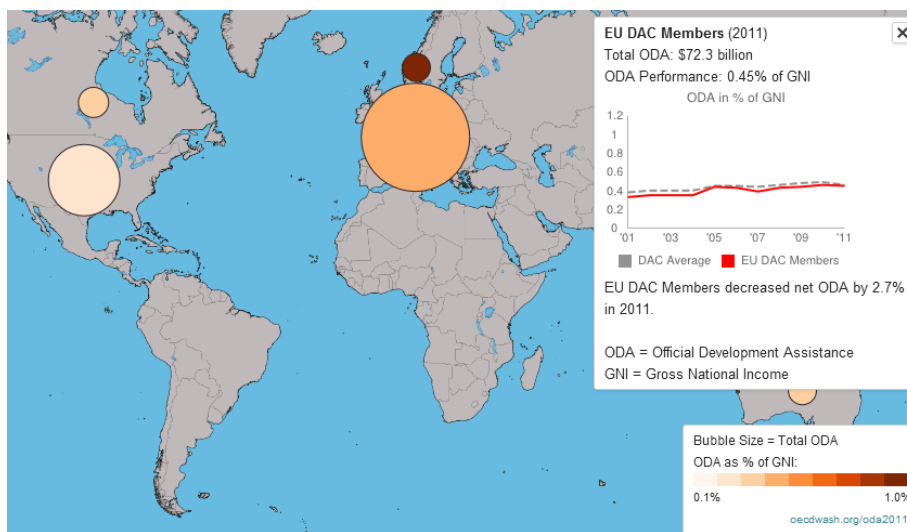


Esquema 3 - Esquema de funcionamento da APD.  
Fonte: IPAD (s.d.[b]).

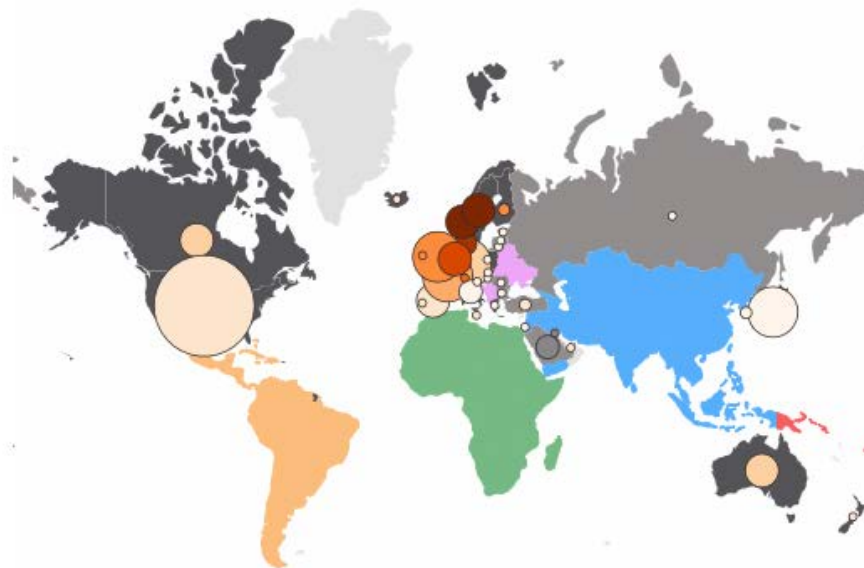
Segundo os dados estatísticos fornecidos pelo CAD (2012a) e b); 2013a), b) e c), desde 1960 até 2012, a evolução do volume da APD tem sido caracterizada por aumentos e diminuições sucessivas, à exceção do período compreendido entre 1998 e 2005, onde foi notório o seu aumento. Em contrapartida, nos últimos anos tem-se assistido a uma diminuição da mesma, tendo-se verificado uma redução de 4%, em termos reais, no ano de 2012, em relação ao ano anterior. Esta diminuição à exceção de 2007 (com o fim das operações excepcionais de alívio da dívida), é a maior desde 1997 (DAC/OECD, 2013a).



**Gráfico 1 - Evolução da APD no contexto mundial (1960-2011).**  
 Fonte: DAC/OECD (2012a).



**Mapa 1 - Volume da APD dos Estados-membros da UE pertencentes ao CAD/OCDE (2011).**  
 Fonte: DAC/OECD (2012b).



Mapa 2 - Volume da APD dos países pertencentes ao CAD/OCDE (2012).  
Fonte: DAC/OECD (2013b).

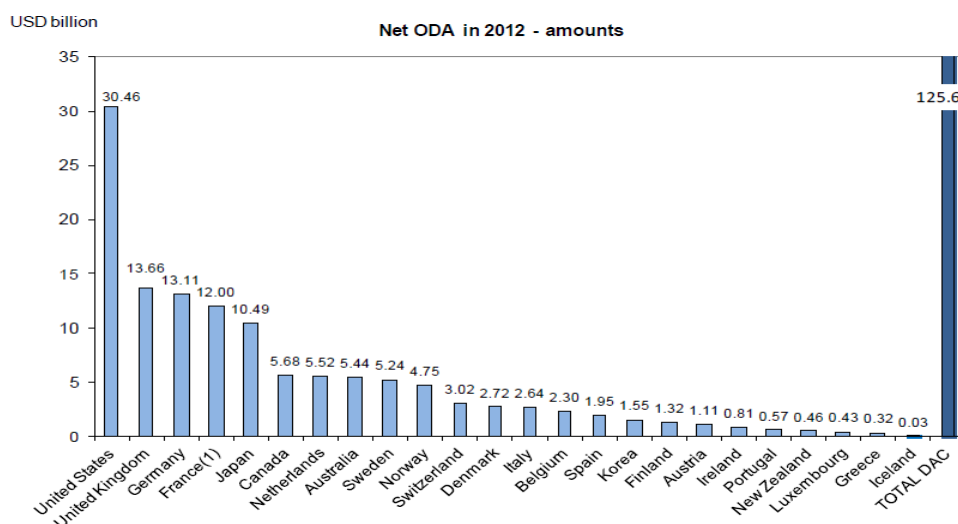


Gráfico 2 - Volume da APD líquida dos países doadores pertencentes ao CAD/OCDE, em bilhões de dólares (2012).  
Fonte: DAC/OECD (2013c).

A APD, para além dos donativos e empréstimos concessionais já referidos, pode ainda, assumir outras modalidades, tais como: Ajuda-projeto e Ajuda-programa; Cooperação técnica; Ajuda alimentar; Ajuda humanitária; e reestruturação da dívida.

Enquanto que a Ajuda-projeto «*procura afectar recursos a acções específicas, sendo a gama de projectos-alvo bastante diversificada: projectos de investigação agrícola; (...) de desenvolvimento do sector rural; (...) de irrigação; (...) de pastoreio; (...) de desenvolvimento de pequenas empresas; (...) entre outros*» (Moreira, 2005, p. 35); a Ajuda-programa<sup>83</sup> pode

<sup>83</sup> Segundo Moreira (2005, p. 35), esta modalidade da APD assumiu particular importância nos finais dos anos 80 (oitenta), uma vez que «*passou a ser a forma privilegiada de ajuda financeira aos países em desenvolvimento, em resultado de vários fatores, dos quais se destacam a crise da dívida externa e a*

assumir a forma de dinheiro ou géneros, sem qualquer restrição à sua utilização. Contudo, e apesar de não existirem restrições, existe a condição de que o país recetor implemente, tendo em conta o setor em questão, um programa que promova o seu desenvolvimento. Como podemos observar pela condição estabelecida, este tipo de Ajuda visa auxiliar o país recetor a implementar programas que promovam o desenvolvimento de diversos setores, como por exemplo o da saúde, da educação e dos transportes. Porém, pode ainda contemplar o suporte aos orçamentos de Estado, à balança de pagamentos do país beneficiário e todas as despesas que estejam relacionadas com «os programas sectoriais que sejam financiados em paralelo ou relacionados com os programas de ajustamento estrutural definidos pelo BM e pelo FMI» (IPAD, s.d.[c]).

A Cooperação técnica, também conhecida por assistência técnica, como já referido, está relacionada essencialmente com a formação dos países beneficiários deste tipo de Ajuda. O objetivo deste tipo de assistência é aumentar os níveis de conhecimento das populações alvo, normalmente dos países mais pobres, de modo a que, a médio e a longo prazo, se tornem mais independentes e desenvolvidos. Para tal, são utilizados mecanismos como os programas de concessão de bolsas de estudo e as ações de formação (que podem abranger diversas áreas).

Para além de procurar aumentar o nível de instrução dos países beneficiários, a assistência técnica procura, igualmente, melhorar a capacidade institucional de modo a tornar o setor/serviço público mais eficiente, uma vez que, e tal como nos mostra Gutiérrez (s.d.), uma das grandes linhas de orientação desta modalidade da Ajuda é tornar o setor público mais eficiente. Para isso, são desenvolvidas ações como o apoio ao desenvolvimento e definição de políticas públicas, suporte ao nível institucional, ... .

Com este tipo de programas, ações, atividades e apoios<sup>84</sup>, a assistência técnica pretende, sobretudo, desenvolver bases que permitam um desenvolvimento não só sustentável mas também endógeno dos países recetores (segundo a Teoria do Crescimento Económico, é importante fomentar um desenvolvimento com fatores endógenos como o capital humano e o quadro/ambiente institucional). Pretende, igualmente, reforçar a capacidade institucional e a capacidade de gestão, uma vez que o aumento da eficácia da Ajuda externa depende, substancialmente, destas capacidades por parte do país recetor (Gutiérrez, s.d.).

Deste modo, a assistência técnica contempla a assistência técnica pura e a assistência técnica relacionada com o investimento. Enquanto que a primeira está relacionada com a formação, com o já referido aumento dos conhecimentos das populações beneficiárias, a segunda está relacionada com o financiamento de serviços como, por exemplo, a assessoria política e operacional/técnica (por parte do país doador da Ajuda), procurando contribuir para a definição,

---

*necessidade de se proceder a ajustamentos estruturais e a reformas políticas, económicas e institucionais».*

<sup>84</sup> Segundo Jorge Gutiérrez (s.d.), estes programas, apoios ou ações só deverão ser concedidos e/ou implementados após um estudo concreto do país beneficiário, nomeadamente ao nível das suas necessidades setoriais e do contexto económico em que se insere. É igualmente importante que antes da implementação destes programas e/ou mecanismos, se tenha em consideração os possíveis impactos que os mesmos possam ter na sociedade (por exemplo ao nível das relações entre homem e mulher).

desenvolvimento e aplicação de um determinado projeto ou programa de forma a «*aumentar o stock de capital físico*» do país beneficiário (Moreira, 2005, p. 36).

Por Ajuda alimentar, tal como o próprio nome indica, entende-se o tipo de Ajuda relacionada com os bens alimentares. Pode assumir a forma de «*transferência de recursos para um país ou para uma região, sob a forma de alimentos, bens doados ou vendidos com pelos menos 25% de concessionalidade, assim como na forma de donativos monetários ou créditos (com um período de reembolso de três anos ou mais) destinados à aquisição de alimentos*» (IPAD, s.d.[c]). Em situações de fome alarmantes provocadas, por exemplo, por períodos de seca ou cheias que prejudicam as explorações agrícolas e levam a que as populações tenham pouco ou nada para se alimentar, assiste-se à distribuição gratuita de bens alimentares essenciais.

Apesar de poder ser de 3 (três) tipos (relativamente ao doador): bilateral, multilateral ou não governamental, são precisamente as 2 (duas) últimas que se destacam, uma vez que são precisamente as organizações internacionais, como o Programa Alimentar Mundial (PAM) e as ONG, que mais participam no seu fornecimento e distribuição (IPAD, s.d.[c]).

A Ajuda alimentar pode ser, quanto à sua natureza, classificada como Ajuda alimentar de emergência, Ajuda alimentar projeto e Ajuda alimentar programa. A primeira está associada a situações de calamidade provocadas pela natureza ou pelo ser humano, e que colocam as respetivas populações em perigo iminente de fome. É importante reter que este tipo de Ajuda não é considerada APD, pois não cumpre 1 (um) dos requisitos estabelecidos pelo CAD/OCDE (não tem como objetivo promover o desenvolvimento dos países recetores, mas antes responder a necessidades pontuais que possam representar um perigo ao nível da saúde e da própria vida das populações afetadas)<sup>85</sup> (Ramos, 2002).

Já a Ajuda alimentar projeto, caracteriza-se, de um modo geral, por ser específica em relação aos seus objetivos e aos países recetores, uma vez que são previamente definidos. Por exemplo, os programas de nutrição são desenvolvidos/elaborados tendo por base a situação nutricional que caracteriza as populações que irão ser “assistidas”. Este tipo de Ajuda encontra-se, ainda, ligado a organizações que podem ser internacionais, nacionais, governamentais ou não governamentais, uma vez que são estas que, frequentemente, recebem os donativos (forma que assume este tipo de Ajuda) (Ramos, 2002).

Finalmente, a Ajuda alimentar programa, e ao contrário da Ajuda alimentar projeto, não é entregue às organizações mencionadas mas aos governos recetores. É um tipo de Ajuda que «*pretende ser uma combinação do apoio à balança de pagamentos (substituindo importações*

---

<sup>85</sup> Tal não significa que a sua ação seja menosprezada, muito pelo contrário. Não é por não cumprir 1 (um) dos requisitos definidos pelo CAD/OCDE que deixa de ser menos importante em relação às outras modalidades da Ajuda.

comerciais) e orçamento de Estado (...), através de poupança de reservas<sup>86</sup>, criação de moeda local<sup>87</sup> e reservas alimentares<sup>88</sup>» (Ramos, 2002, pp. 24-25).

Por outro lado, por Ajuda humanitária entende-se aquela que visa auxiliar as populações vítimas de calamidade natural (tsunamis, terremotos, cheias, períodos longos de seca, ...) ou de ataques cuja autoria é humana e que assumem dimensões gravíssimas [como por exemplo os conflitos bélicos que levam à destruição de infraestruturas e à morte de um número, normalmente, elevado de pessoas (na sua maioria inocentes)], a terem acesso aos meios e aos serviços que garantam a satisfação das suas necessidades essenciais para a existência de condições mínimas de vida (ECHO, 1999).

A Plataforma Portuguesa das ONGD (s.d.[b]) acrescenta ainda que, a Ajuda humanitária intervém em situações de crise estrutural, desencadeadas por ruturas de natureza política, económica e até social. O tipo de assistência prestada por esta modalidade da Ajuda pretende, acima de tudo, evitar o sofrimento das populações. Quando tal já não é possível, desenvolve esforços de modo a tentar minimizá-lo, independentemente da raça, da etnia, da religião, sexo, filiação política, ... . Esta Ajuda é, portanto, distribuída sem qualquer tipo de discriminação. Para além da não discriminação, acresce uma outra característica: a imparcialidade nas decisões que são tomadas. O objetivo é auxiliar as populações e é nisso que se deve centrar as decisões e, por conseguinte, as suas ações.

A Ajuda humanitária, ainda segundo a mesma Plataforma (s.d.[b]), pode assumir 2 (dois) tipos de funções: fornecimento ou prevenção. Ou seja, pode desenvolver ações cujo objetivo seja prevenir as populações de, por exemplo, futuras cheias e secas. Ou pode fornecer bens e serviços considerados essenciais às populações beneficiárias. Esses podem assumir a forma de bens alimentares, de medicamentos, de cuidados de saúde, de roupas, ... . Pode, igualmente, ser uma Ajuda imediata ou uma Ajuda que se prolongue para lá da calamidade com o intuito de reconstruir edifícios/infraestruturas essenciais às condições mínimas de vida das populações, e promover as capacidades e competências das estruturas socioeconómicas e políticas locais (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d. [b]).

Finalmente, a última modalidade que nos falta referir relativamente à forma que a APD pode assumir é a relacionada com a dívida. Ou seja, em situações de reestruturação, a dívida

---

<sup>86</sup> Este tipo de Ajuda quando assume a forma de donativos «corresponde a um bem que teria que ser adquirido caso não existisse». Por outro lado, quando «assume a forma de crédito equivale a um adiamento de um pagamento». Para os países com baixos níveis de exportação ou com dificuldades ao nível da balança de pagamentos, a Ajuda alimentar assume particular relevância (Ramos, 2002, p. 25).

<sup>87</sup> Estes fundos, que são vistos como um instrumento de apoio ao desenvolvimento, são gerados a partir «da venda da Ajuda alimentar em mercados locais, normalmente via governo» e são designados por fundos de contrapartida. Estes podem ser utilizados para variadíssimos fins, como para adquirir géneros alimentícios locais para outros projetos que visem o desenvolvimento; para de alguma forma incentivarem os agricultores da zona, assim como para financiar obras públicas ou adquirir instrumentos/equipamentos e produtos para a exploração agrícola. Normalmente, existe «um elemento de condicionalidade no contrato» que se estabelece entre o doador e o recebedor, sendo que frequentemente o estipulado está relacionado com o incentivo à produção agrícola ou aos rendimentos provenientes de atividades rurais (Ramos, 2002, p. 25).

<sup>88</sup> As reservas alimentares permitem atenuar os efeitos que decorrem das flutuações de preço e possibilitam, em caso de extrema necessidade, responder prontamente às carências alimentares observadas. Tais reservas revelam-se, assim, extremamente importantes, particularmente nas situações onde os países recetores da Ajuda alimentar de emergência ainda esperam por ela (Ramos, 2002).



pode ser perdoadada ou reescalada. Enquanto que na última se assiste a uma alteração dos prazos de pagamento da dívida, que por si só já se encontram em atraso, na segunda, não se assiste a uma alteração dos prazos, uma vez que a mesma passa de empréstimo a donativo e os devedores já não têm a obrigação (inicialmente imposta) de a pagar.

É importante referir, ainda que, a APD pode ser desligada, ligada ou parcialmente ligada. Referimo-nos à APD ligada quando assume a forma de empréstimos e donativos cuja concessão ao país recetor *«está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador»*. Por outro lado, a desligada diferencia-se da primeira por não existir a condição estabelecida naquela. Ou seja, *«traduz os empréstimos e donativos cuja concessão não está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador»*.

Por Ajuda parcialmente desligada entende-se aquela que deve ser utilizada para adquirir bens e serviços num determinado grupo de países, no qual se encontram, essencialmente, países em desenvolvimento (Cordeiro, 2010, pp. 29-30).

## II. 5. O sistema de Cooperação para o Desenvolvimento

### a) Os atores da Cooperação para o Desenvolvimento

No atual contexto da Cooperação para o Desenvolvimento, são vários os atores que se podem identificar. Assim, e enquanto «*entidades que se dedicam à promoção do desenvolvimento*», isto é, que podem não só influir mas também financiar e aplicar políticas de Cooperação que visem alcançar tanto o desenvolvimento económico, como o desenvolvimento social dos «*países, regiões e comunidades com maiores dificuldades, num contexto de desequilíbrio da repartição de recursos e oportunidades ao nível mundial e que são decisores em matéria de desenvolvimento*» (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004, p. 1), identificam-se essencialmente 8 (oito) tipos de atores:

1. Os países doadores da Ajuda;
2. As agências bilaterais de Cooperação;
3. Os países em desenvolvimento;
4. CAD;
5. Os organismos internacionais de natureza financeira;
6. As instituições técnicas de tipo multilateral relativas ao sistema das Nações Unidas;
7. A UE;
8. As ONG e as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004).

Enquanto que os primeiros são os principais financiadores da APD, as agências bilaterais de Cooperação são órgãos de natureza pública responsáveis pela gestão da Cooperação, conforme demonstrado pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2004).

Igualmente, e segundo a mesma fonte (2004, p. 4), os países em desenvolvimento, enquanto beneficiários da Ajuda, «*devem garantir a eficácia da Cooperação e a distribuição equitativa pelas populações dos ganhos do desenvolvimento, embora não estejam só dependentes de factores internos, através também de processos de democratização (quando necessário), de parcerias com a sociedade civil, e de luta contra a corrupção*».

Contudo, é importante reter que, nos últimos anos, se tem assistido a uma alteração da lógica de atuação de alguns destes países. Efetivamente, estes deixaram de ser exclusivamente beneficiários, sendo atualmente classificados de doadores emergentes. Referimo-nos, por exemplo, a países como a China, a Índia e o Brasil. A emergência destes doadores tem, na perspetiva de Schläger (2007), não só reforçado as relações de Cooperação entre os países do Sul, mas também contribuído para a concretização dos Objetivos do Milénio. Por outro lado, e como refere Ferreira (2010, p. 174), esta situação tem gerado controvérsias (desafiam as abordagens tradicionais no âmbito da Cooperação e situam-se à margem dos esforços até então alcançados pelos países da OCDE no que diz respeito à harmonização) e contradições

(«por um lado, são subscritores da Declaração de Paris (...)» e «por outro lado, o [CAD] da [OCDE] pretende fomentar o diálogo com estes actores emergentes para que seja possível no futuro a inclusão dos montantes concedidos na contabilização da Ajuda Internacional». É porém indubitável o impacto positivo que estes atores têm e terão no continente africano. De facto, a presença destes não só permite «uma oportunidade de diversificação dos parceiros internacionais, de maior desenvolvimento e de atracção de projectos que serão mais adequados aos seus modelos e necessidades dos países em desenvolvimento»<sup>89</sup>. Ainda neste domínio, é crucial salientar a importância de Timor-Leste (classificado como Estado Frágil) no contexto político da Guiné-Bissau, no sentido em que tem contribuído para o financiamento e organização das suas eleições.

Relativamente ao CAD da OCDE, enquanto organização que reúne agências de um total de 23 (vinte e três) países<sup>90</sup> (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004), desempenha um papel crucial no desenvolvimento de políticas de Cooperação, nomeadamente políticas de Cooperação bilateral (forma de Cooperação que no ponto seguinte será explicada) e na definição e estabelecimento de linhas orientadoras (ao nível da APD) que devem ser seguidas pelos Estados que dele fazem parte. Ou seja, o CAD não é apenas um centro de informação, de documentação e de assessoria aos governos. É uma organização que para além disso, desenvolve políticas de Cooperação e estabelece linhas de atuação no âmbito da Ajuda pública (Dubois, s.d.[a]).

Apesar de, e tal como referido pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2004, p. 4), não executar nem financiar projetos no âmbito da Cooperação, tem como grandes objetivos «coordenar os esforços e recursos internacionais a favor dos países receptores da Ajuda» e harmonizar os procedimentos e as práticas dos países doadores «de forma a melhorar a eficácia da Ajuda».

Para além disso, e segundo a mesma fonte (2004, p. 5), o CAD tem como outras atividades principais:

- A avaliação das políticas desenvolvidas pelos Estados-membros, ao nível dos seus programas de Ajuda (em termos de qualidade e efetividade), «da forma de gestão dos mesmos e da evolução dos compromissos financeiros»;
- A compilação de informação estatística relativa à APD e aos fluxos de capital destinados aos países em desenvolvimento.

---

<sup>89</sup> Por exemplo, estima-se que só a China (através do comércio e investimento) contribua para que o crescimento económico do continente africano aumente entre a 1 e 2%. Obviamente que se houver uma contração da economia chinesa o contrário também acontecerá, tal como observado já em 2009. De facto, a contração observada (como consequência da atual crise económico-financeira) teve um impacto negativo nos países africanos, particularmente nos exportadores de minerais e petróleo. Isto porque, países como a China e a Índia representam quase 30% das exportações daquele continente e quando um destes ou até mesmos os dois países asiáticos diminuem o volume das importações africanas, tal repercute-se no seu crescimento económico (Ferreira, 2010).

<sup>90</sup> Alemanha, Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, EUA, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.

Ao nível dos organismos internacionais de natureza financeira, identificamos o FMI, o BM e os BRD.

O FMI é uma organização internacional que é constituída por 187 (cento e oitenta e sete) países e visa promover uma Cooperação monetária a uma escala mundial, uma estabilidade financeira sólida, facilitar as trocas comerciais internacionalmente, promover a empregabilidade e um crescimento económico sustentável, assim como, e tendo presente os Objetivos do Milénio, reduzir as situações de pobreza existentes (IMF, s.d.).

O BM, enquanto instituição financeira, encontra-se orientado para contribuir para a redução da pobreza (e desenvolver esforços nesse sentido) e para apoiar o desenvolvimento. Engloba 2 (duas) instituições que são geridas pelos países membros (187 – cento e oitenta e sete): o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a AID. A primeira tem como primeiro e último objetivo reduzir a pobreza, e a segunda centra e desenvolve as suas ações direcionadas exclusivamente para os países mais pobres. O BM, no âmbito da Cooperação, destaca-se pelos empréstimos que concede (com taxas de juro baixas), pelos créditos (sem juros) e pelas doações aos países em desenvolvimento. Mas também assegura ou facilita o financiamento através de parcerias com doadores do tipo bilateral e multilateral (World Bank, s.d.).

Finalmente, e nesta ótica de desenvolvimento, encontram-se os BRD que foram desenvolvidos nos anos 60 (sessenta) e 70 (setenta) com o objetivo de estimular o desenvolvimento e a integração a uma escala regional. Falamos, assim, no BID, no BAfD e no BAfD.

Em relação às instituições das Nações Unidas, identificam-se:

- O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – tem como grandes prioridades a diminuição dos níveis de pobreza existentes, a conservação do ambiente, a promoção do sexo feminino, os processos ligados à democratização e ao fortalecimento da própria sociedade civil;
- A UNICEF – *«tem como objetivos a promoção e defesa dos direitos das crianças baseados na melhoria das condições de vida, na escolarização, na nutrição, ou na protecção em conflitos armados»;*
- O Programa Alimentar Mundial (PAM) – diretamente relacionado com a alimentação, está direcionado para 2 (dois) objetivos: fornecimento de ajuda alimentar tanto a refugiados como a populações que se encontrem em situações de emergência; e promover a auto-suficiência e a segurança alimentar;
- O Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) – assegura assistência técnica e financeira para que os países em desenvolvimento possam melhorar as suas políticas no que concerne aos serviços de saúde e ao planeamento familiar das respetivas populações;
- A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) – dedica-se essencialmente à assistência técnica no âmbito do comércio internacional

(relações comerciais e mecanismos compensatórios), «*através do fortalecimento das capacidades institucionais e de negociação dos [países em desenvolvimento] na sua inserção na economia mundial*»;

- A Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) - «*promove a Cooperação Internacional nos sectores da agricultura e alimentação, procurando melhorar os sistemas de produção e abastecimento agrícola, fomentar o desenvolvimento rural e eliminar a fome e desnutrição*»;
- Outras instituições autónomas, como a OIT, a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização para a Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas (UNESCO) (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004, pp. 7-8).

Já em relação à UE, é inequívoca a importância que este ator desempenha no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, ora não fosse a política de Cooperação adotada. Política essa, tal como tivemos oportunidade de ver no ponto relativo ao Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (página 106), que tem como grandes objetivos erradicar as situações de pobreza extremas, promover o respeito pelos Direitos do Homem, a boa governação e a existência de sistemas democráticos (Conselho da União Europeia, 2005). A política de Cooperação europeia incorpora ainda, e de modo a alcançar os objetivos para os quais foi definida e estabelecida, 2 (dois) tipos de mecanismos: um de natureza específica e outro de natureza mais geral. Como Afonso & Fernandes (2005, pp. 54-56) mencionam, enquanto que os mecanismos de tipo geral se aplicam, sem exceção, a todos os países em desenvolvimento, os mecanismos específicos, tal como o próprio nome indica, são mecanismos que se direcionam para determinados países e áreas concretas. É disso exemplo o acordo de parceria estabelecido entre a África, as Caraíbas e o Pacífico e a própria UE (ACP-UE), conhecido por Acordo de Cotonou; a parceria entre a UE e 12 (doze) países mediterrânicos<sup>91</sup>; as relações estabelecidas com os países latino-americanos assentes na «*Cooperação económica, no diálogo político e institucional e nas relações comerciais*»; e as relações de Cooperação com os países da Europa Central e Oriental (PECO) e os Novos Estados Independentes (NEI). Os primeiros (PECO) beneficiam de um programa intitulado PHARE<sup>92</sup> (Polónia-Hungria: Assistência à Reestruturação das Economias) e os segundos (NEI) do TACIS<sup>93</sup> (Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes). Os órgãos da UE que se encontram diretamente envolvidos nas políticas desenvolvidas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento são o Conselho da União Europeia, o Parlamento

---

<sup>91</sup> Argélia, Chipre, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia e Autoridade Palestiniana. Na Declaração de Barcelona, que deu origem a esta parceria, ficou clara a intenção de «*tornar o Mediterrâneo um espaço comum de paz, estabilidade e prosperidade graças ao reforço do diálogo político e de segurança, bem como da Cooperação económica, financeira, social e cultural*» (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2011).

<sup>92</sup> Este programa tem como prioridades reforçar tanto as instituições como as administrações e financiar os investimentos (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007b).

<sup>93</sup> Foi desenvolvido com o intuito de «*favorecer a transição para uma economia de mercado e reforçar a democracia e o Estado de Direito nos Estados parceiros da Europa Oriental e da Ásia Central*» (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007c).

Europeu e a Comissão Europeia, sendo que nesta última se destacam a Direção Geral das Relações Externas, a Direção-Geral do Desenvolvimento, o EuropeAid, a Direção Geral para a Ajuda Humanitária e da Proteção Civil, mais conhecida por ECHO.

Finalmente, ao nível das ONGD e das ONG é importante referir que a linha de diferenciação entre ambas é muito ténue pois existem, por exemplo, fundações que são vistas como ONG e, simultaneamente, são ONGD (exemplo da Fundação Portugal-África). É importante reter que tanto umas como outras são organizações sem fins lucrativos e são organizações da sociedade civil que se encontram direcionadas para a própria sociedade.

Segundo o artigo n.º 6 da Lei n.º 66/98, de 14 de outubro (p. 5308), as ONGD têm como objetivos «*a concepção, a execução e o apoio a programas e projectos de cariz social, cultural, ambiental, cívico e económico, (...) através de acções nos países em vias de desenvolvimento: de Cooperação para o Desenvolvimento; de assistência humanitária; de Ajuda de emergência; de protecção e promoção dos Direitos Humanos*». Para além disso, têm como outros grandes objetivos «*a sensibilização da opinião pública para a necessidade de um relacionamento cada vez mais empenhado com os países em vias de desenvolvimento*» e «*a divulgação das suas realidades*».

As ONG, por outro lado, podem ser diferenciadas daquelas tendo em conta a sua própria natureza (são organizações mais especializadas), como por exemplo as uniões comerciais, as associações cooperativas e os grupos de proteção ambiental (ECOSOC in Ribeiro, 1995).

Não obstante estas organizações, e como referido pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2004, p. 10), existem outras que «*não sendo original ou tradicionalmente de Cooperação para o Desenvolvimento, têm um papel essencial e crescente na mesma*», como por exemplo as Associações de Desenvolvimento Local (ADL) e as organizações de solidariedade oriundas das migrações.

Apesar de não referidas no grande grupo de atores da Cooperação, é importante referir que as empresas também o podem ser. De facto, estas podem desempenhar um papel extremamente importante enquanto atores da Cooperação no sentido em que têm a possibilidade de desenvolver um conjunto de ações que visem não só capacitar os recursos humanos, mas também os meios tecnológicos. Podem atuar de 2 (duas) formas no processo da Cooperação: diretamente, por meio de incentivos ou de condições mais fáceis em termos de financiamento, e através da assistência técnica; e, indiretamente, por meio de parcerias estabelecidas com as ONGD ou de patrocínios às mesmas ou a projetos (Afonso & Fernandes, 2005).

## **b) As formas de Cooperação**

*«O conceito de Cooperação descentralizada (...) [reflete] uma nova orientação do papel do Estado, da participação e protagonismo dos beneficiários, e um maior apoio ao envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento» (IPAD, ed., 2008, p. 40).*

O sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no momento atual, é um sistema extremamente rico e diverso, dado que não contempla apenas um único tipo de ator, nem uma única forma de Cooperação. É um sistema onde a multiplicidade de atores e formas de Cooperação permitem o “estritamento” de laços em prol de um desenvolvimento comum. Uma vez identificados e analisados os tipos de intervenientes no processo da Cooperação, no ponto anterior, é agora a altura de se perceber como a Cooperação pode ser realizada através de 5 (cinco) grandes formas: bilateral, multilateral, descentralizada, triangular e delegada.

Assim, e relativamente à Cooperação bilateral, é clara a relação que se estabelece entre o país doador e o país beneficiário da Ajuda, no sentido em que esta forma de Cooperação se caracteriza por direcionar a Ajuda diretamente para os países recetores, «sendo que estes tanto podem ser os governos desses países, como outras organizações» (Dubois, s.d.[b]). Segundo Lyra (2005, p. 51), verifica-se a existência de Cooperação bilateral *«quando um país ajuda um outro diretamente para realização de projetos ou de programas de desenvolvimento»*. Por outro lado, por Cooperação multilateral entende-se, tal como referido por Dubois (s.d.[b]), aquela em que os governos dos países doadores remetem os fundos para organizações de tipo multilateral, para que estas os utilizem de modo a financiarem as atividades que venham a desenvolver, «por forma a que a gestão dos respetivos fundos seja efetuada por organizações públicas de dimensão internacional e não pelos governos doadores da Ajuda». Nas palavras de Lyra (2005, p. 51), e de uma maneira mais simplista, esta ocorre *«quando um país coopera para a realização de projetos em outros países por intermédio de organizações internacionais como a OMS ou a UNICEF»*.

A Cooperação multilateral é considerada ainda mais eficaz do que a bilateral, no sentido em que detém capacidade suficiente para solucionar eventuais problemas que não sejam circunscritos apenas a um país, mas a vários. Os programas de natureza multilateral são, normalmente, mais adequados para solucionar problemas, particularmente quando estes não podem ser solucionados dentro de um determinado país e estão envolvidos em processos que envolvem mais do que um Estado (Dubois, s.d.[b]).

Num cenário onde a visão tradicionalista da Cooperação (relação exclusiva entre dois agentes – governos e administrações centrais) era vista como ultrapassada e insuficiente face às mudanças que se assistiram numa dimensão mundial; onde existia a necessidade de desenvolver e implementar mecanismos de fiscalização e de transparência; e a constatação de que as políticas estabelecidas no âmbito de um “menos” Estado conduziam, progressivamente,

a um vazio da Cooperação desmanteando-a dos seus princípios e conduzindo para um desfalecimento dos mesmos (Proença, 2005), no final da década de 80 (oitenta), mais precisamente em 1989, surgiu uma nova forma de Cooperação: a Cooperação descentralizada. Efetivamente, o termo Cooperação descentralizada surgiu, oficialmente, na IV Convenção de Lomé<sup>94</sup>, tendo sido reforçado posteriormente, no ano de 1995, precisamente o ano em que se reviu a IV Convenção<sup>95</sup>, e em 2000, no Acordo de Cotonou (Barreira, 2010; Coelho, 2004). Relativamente a este termo, são múltiplas as definições que se podem encontrar, sendo que algumas delas são listadas por Dubois (s.d.[c]), pelo BM e pela UE.

Dubois (s.d.[c]) define a Cooperação descentralizada em sentido restrito e em sentido amplo, sendo que a primeira corresponde à Cooperação que é desenvolvida por organizações de natureza subestatal (por exemplo, os governos das regiões autónomas, municípios); e a segunda à «descentralização de iniciativas e da relação com o Sul, através da incorporação de uma ampla gama de novos atores da sociedade civil, e uma maior participação das partes interessadas nos países do Terceiro Mundo no seu próprio desenvolvimento».

Uma vez referido este tipo de organização subestatal, é importante reter que as relações de Cooperação estabelecidas entre *«duas ou mais comunidades, tendo como principais actores os municípios ou seus equivalentes, de acordo com o sistema organizativo dos países»* designa-se por Cooperação intermunicipal que é, precisamente, uma forma de Cooperação descentralizada<sup>96</sup> (Costa, 2005, p. 3). Esta (Cooperação intermunicipal) pode assumir diversas formas: protocolos<sup>97</sup>, geminações<sup>98</sup>, acordos de Cooperação e redes<sup>99</sup> (Costa, 2005; Barreira, 2010).

Já o BM vê a Cooperação descentralizada como *«uma parceria formal entre autoridades locais de diferentes países, que se empenham num programa de intercâmbio e colaboração que visa a melhoria das condições económicas e sociais das respectivas comunidades e aumenta as capacidades e competências dos parceiros envolvidos* (Afonso, 1998, pp. 26-27).

Finalmente, e na ótica da UE [expressa no Regulamento (CE) n.º 1659/98 do Conselho de 17 de julho, p. L 213/6], a Cooperação descentralizada *«constitui uma nova abordagem à Cooperação para o Desenvolvimento, que coloca os agentes no ponto fulcral de implementação, tendo, por conseguinte, o duplo objectivo de orientar as acções e de as tornar*

---

<sup>94</sup> Nesta convenção foi, oficialmente, reconhecida a importância dos atores não-governamentais na Cooperação para o Desenvolvimento, no sentido em que foram reconhecidos como parceiros da mesma, constituindo, assim, um ponto de viragem em toda uma lógica onde predominava um sistema de Cooperação assente nas relações Estado-Estado (Alves, 1996). Será abordada no capítulo seguinte.

<sup>95</sup> Ressalvou-se a importância que tanto as administrações locais como as organizações de base podiam desempenhar ou desempenhavam no domínio da Cooperação (Coelho, 2004). À semelhança da nota anterior, também será focada no capítulo seguinte.

<sup>96</sup> Nestas relações podem participar ONG, organizações da sociedade civil, associações empresariais, industriais, ... (Shep et al., 1995).

<sup>97</sup> *«Para a realização de projectos específicos ou para acessórias técnicas»* (Barreira, 2010, p. 24).

<sup>98</sup> Por geminações, segundo Afonso (1998, p. 29), entendem-se *«as parcerias permanentes, formalizadas mediante acordos entre as partes, reconhecidas oficialmente, entre dois (bilateral) ou mais municípios (multilateral) e que promovem a troca de conhecimentos e de experiências, podendo envolver diferentes setores da sociedade civil (associações, ONG, outras organizações)»*.

<sup>99</sup> *«Para promover a troca de experiências»* (Barreira, 2010, p. 24).



*viáveis*». Tem como objetivo «*contribuir para que haja, a longo prazo, uma mudança efectiva nos procedimentos da União em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento*».

Neste mesmo documento, a UE para além de “estender” esta forma de Cooperação a um vasto leque de atores, também define um conjunto preciso de áreas prioritárias de intervenção. Relativamente aos primeiros, menciona os organismos públicos de dimensão local, as ONG, os agrupamentos de natureza profissional e de iniciativa local, as cooperativas, os sindicatos, as organizações que podem ser constituídas por mulheres ou por jovens, os estabelecimentos de ensino, as igrejas e todas as associações não governamentais que contribuam para o desenvolvimento.

Já como áreas prioritárias, estabelece o desenvolvimento a vários níveis (recursos humanos e técnicos; local, rural ou urbano; nas áreas social e económica dos países em desenvolvimento); informar e mobilizar os diversos atores deste tipo de Cooperação; apoiar o reforço institucional e a capacidade de atuação destes mesmos atores; e apoiar e acompanhar metodologicamente as ações que venham a ser desenvolvidas no âmbito da Cooperação descentralizada.

Desta forma, e tendo presente os vários entendimentos de Cooperação descentralizada, retemos que esta corresponde a uma forma de Cooperação que pode ser desenvolvida tanto por organismos de natureza subestatal como pela própria sociedade civil, tendo como objetivos:

- O fomento de um desenvolvimento não só mais participativo, mas também mais próximo, de modo a responder tanto às necessidades como às iniciativas dos povos dos países em desenvolvimento;
- Contribuir para a democratização e para diversificar e reforçar a sociedade civil nos países em desenvolvimento;
- Mobilizar os já referidos atores da Cooperação descentralizada em prol destes objetivos (Sangreman & Proença, 2009).

A Cooperação descentralizada, pelo menos do ponto de vista teórico e concetual aparece, assim, como uma forma de Cooperação que abarca um vastíssimo número de vantagens, como:

- Estar mais próximo das populações;
- Ser mais independente em relação aos poderes<sup>100</sup>;
- Contribuir para a descentralização e democratização;
- Ser detentora de meios e condições mais adequados para o desenvolvimento de parcerias que tanto podem ser locais como horizontais;

---

<sup>100</sup> «(...) Por via daquilo a que se poderia chamar «*diversificação da dependência*» ao nível financeiro, e por não dependerem de ciclos eleitorais (com exceção dos municípios e os respetivos riscos de descontinuidade» (Sangreman & Proença, 2009, p. 22).

- Ter «*um maior campo para a criatividade e capacidade de risco, seja por razões de natureza subjectiva (como seja a auto-confiança gerada pelo envolvimento de todos os interessados) ou de natureza objectiva (como sejam um melhor conhecimento tanto dos problemas como das capacidades locais e o facto de intervir a nível micro)*»;
- Ser mais rápida e flexível, no sentido em que tanto a sua tomada de decisão como a sua atuação se pauta, normalmente, por um menor grau de burocracia e hierarquia, sendo que é importante reter que, muitas vezes, o facto de depender dos financiamentos exteriores, esta rapidez e flexibilidade podem ser colocadas em causa;
- Em relação às formas de Cooperação, destaca-se por deter custos fixos mais baixos, uma vez que contempla o voluntariado, o trabalho que é realizado e pago a preços mais baixos que os que são praticados no mercado e assenta, igualmente, numa estrutura bem mais simples, o que lhe permite ter custos fixos bem menores (Sangreman & Proença, 2009, pp. 22-23).

Contudo, os já referenciados autores (2009, p. 23) alertam para o facto de não se considerar, apenas, as vantagens decorrentes desta forma de Cooperação, pois a mesma também contempla sérios riscos, entre os quais:

- Possibilidade de conduzir a um esvaziamento das funções do Estado, de manter práticas e conceitos anteriores, e de vir a agravar situações potencialmente conflituosas no interior das próprias populações (traduzidas na luta pelos recursos, numa altura «*em que os recursos disponíveis para a [APD] não crescem à medida das necessidades*»);
- Criar novos espaços que conduzam ao emergir de novos grupos elitistas, de novos procedimentos administrativos e de «*novas bases de legitimidade*»;
- «*Perda de poder interno aos países em desenvolvimento*»;
- «*O risco de instrumentalização e violação de princípios por via das necessidades de financiamento e de reconhecimento*».

A Cooperação triangular e a Cooperação delegada, por sua vez, são formas de Cooperação relativamente recentes na agenda internacional para o desenvolvimento (Ashoff, 2010; DAC/OECD, 2003a).


A primeira normalmente envolve um doador tradicional pertencente ao CAD, um doador emergente no Sul e um país beneficiário, também ele, no Sul. Tem assumido uma posição de destaque, nos últimos 3 (três) anos, na agenda de desenvolvimento (como já referido) e em importantes documentos como a Declaração de Bogotá e o Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre a Cooperação para o Desenvolvimento de 2010 (Ashoff, 2010).

Apesar das vantagens decorrentes da sua utilização, como por exemplo criar sinergias, aumentar a eficácia e a eficiência da Ajuda (quadro 2), a Cooperação triangular contempla também alguns riscos:

- «Reduzir os padrões de qualidade, se os doadores emergentes ainda não têm experiência e capacidade para assegurar uma assistência ao desenvolvimento de alta qualidade;
- Negligenciar o alinhamento com as necessidades, prioridades e estratégias dos países beneficiários, (...) se [utilizada] para refletir as experiências e preferências dos doadores tradicionais e emergentes;
- Aumento dos custos de transação dos três atores<sup>101</sup> (...);
- Aumentar a fragmentação da arquitetura da Ajuda Internacional, devido ao crescente número de atores, dificultando a harmonização das abordagens, normas e práticas» (Ashoff, 2010, pp. 23-24).

---

<sup>101</sup> Para evitá-lo devem adotar uma abordagem, normas e procedimentos comuns, e «criar as condições legais, institucionais e orçamentais necessárias» para que a implementação da Cooperação triangular seja bem sucedida (Ashoff, 2010, p. 24).

OPPORTUNITIES ATTRIBUTED TO TRIANGULAR COOPERATION BASED ON THE OBJECTIVES OF THE PARTICIPANTS		
TRADITIONAL DONORS	EMERGING DONORS	BENEFICIARY COUNTRIES
<p>Increasing aid effectiveness: transferring successful aid experiences to third countries (scaling up)</p> <p>Increasing aid efficiency: reducing costs by contracting experts from emerging donors</p> <p>Creating synergies: using the comparative advantages of emerging donors</p> <p>Substituting aid programs in third countries for programs by emerging donors</p>	<p>Scaling up South-South cooperation by involving traditional donors and thereby mobilizing additional resources</p> <p>Improving the quality of South-South cooperation by involving traditional donors and transferring successful experience</p> <p>Using the experience and the support of traditional donors to build the capacity of their own development cooperation agencies</p>	<p>Increasing the value for money of development assistance by contracting less expensive experts from emerging donors instead of experts from traditional donors</p> <p>Benefiting from the similarities between emerging donors' experiences and their own needs as they look for more appropriate solutions to development problems</p>
<p>Phasing out development cooperation with emerging countries in an orderly manner</p> <p>Building the capacity of development cooperation agencies in emerging donor countries to increase the capacity of the international development cooperation system</p> <p>Sensitizing new donors on the principles and procedures of effective aid as agreed in the Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Action Plan</p>	<p>Increasing their visibility as emerging donors</p> <p>Promoting regional cooperation and integration</p>	<p>Benefiting from the linguistic and cultural similarities with the emerging donors</p> <p>Keeping more easily in touch with experts from emerging donors after completing the projects (experts from traditional donors could be out of reach once projects are completed)</p> <p>Promoting regional cooperation and integration</p>
 <p>Chinese Foreign Minister Yang Jiechi meets with his Malawian counterpart Joyce Banda in 2009, as part of an African tour.</p>		

Quadro 2 - Vantagens da Cooperação triangular.  
 Fonte: Ashoff; Altenburg & Weikert; UNDP; Fordelone in Ashoff (2010, p. 23).

Já a Cooperação delegada aparece como uma «forma de coordenação que permite melhorar a eficácia da Ajuda» (Blasco, 2008 p. 9).

Apresenta pela primeira vez, em 2003, pelo DAC, «ocorre quando um doador [doador principal]<sup>102</sup> (“lead” donor)] age com autoridade em nome de um ou mais doadores (doadores que delegam ou “parceiros silenciosos”)<sup>103</sup>. O nível e a forma da delegação variam». Tanto

<sup>102</sup> Ou por outras palavras, doador bilateral (DAC/OECD, 2003a), p. 90).

<sup>103</sup> Por exemplo, a UE no Projeto para Apoiar a Justiça de Timor-Leste, através da formação de auditores e inspetores para a Câmara de Contas e para a Polícia de Investigação Criminal de Timor-Leste, respetivamente. Através desta forma de Cooperação, a UE «utiliza os Estados-membros para promover a

pode circunscrever-se a uma determinada fase de um projeto específico (por exemplo, a avaliação), como pode estender-se a um programa setorial completo ou a um programa de dimensão nacional. Na Cooperação delegada, os parceiros silenciosos estão dispostos a perderem a sua “identidade” ao delegarem responsabilidades (DAC/OECD, 2003a), p. 89).

Segundo o CAD (2003a), p. 89), esta forma de Cooperação pode não só reduzir os custos de transação, como também melhorar a «eficácia da Ajuda através de uma maior utilização da vantagem comparativa dos doadores individuais». Para isso há que respeitar todo um conjunto de princípios e boas práticas, sendo que para estas últimas existe um Código de Conduta (quadro 3).

Relativamente aos primeiros, identificam-se os seguintes:

- «Os acordos de Cooperação delegada devem ser consistentes com a estratégia de redução da pobreza do governo parceiro ou enquadramento nacional equivalente, e devem apoiar, e não prejudicar, o desenvolvimento de capacidades e de *accountability* dos governos parceiros;
- A extensão e a preparação para qualquer acordo de Cooperação delegada deve ser proporcional à escala e ao âmbito do acordo;
- A sua plena utilização deve ser feita tendo em conta as vantagens comparativas de cada doador bilateral» (DAC/OECD, 2003a), p. 91).

---

*Cooperação nos diferentes países recetores», sendo que em vez de «desenvolver os projetos, combina com o país recetor qual o Estado-membro que está mais adequado para desenvolvê-lo» (Correia in Página Global, 2012). Neste projeto em particular, Portugal foi o país escolhido por Timor-Leste.*

## Code of conduct

### For a lead donor:

Enable delegating donors to review policies, procedures and systems relevant to a delegated co-operation arrangement.

Ensure that the expectations of the delegated donors are clearly understood.

Assess whether it is feasible to meet the reasonable expectations of the delegating donors.

Take all opportunities to be flexible, within external constraints, to adopt partner country procedures, or, where this is not possible, to adopt relevant common donor procedures.

Consult partner governments on the proposed delegated co-operation arrangements.

Share the details of delegated co-operation arrangements with partner governments and other interested parties, including other donors.

Adhere to agreements reached and, in particular, fulfil any agreed consultation and reporting requirements with other donors.

### For a delegating donor:

Assess the policies, systems and procedures of the lead donor where these are important to the success of the delegated co-operation arrangement.

State clear and realistic expectations of the lead donor in terms of its role in policy dialogue, reporting, monitoring and consultation.

Take all opportunities to be flexible, within external constraints, to adopt partner country procedures, or, where this is not possible, to adopt relevant common donor procedures.

Consult partner governments on the proposed delegated co-operation arrangements.

Share the details of delegated co-operation arrangements with partner governments and other interested parties, including other donors.

Adhere to agreements reached and, in particular, communicate with a partner government through the lead donor in the areas of responsibility delegated.

**Quadro 3 - Código de Conduta ao nível da Cooperação delegada.**  
Fonte: DAC/OECD (2003a), p. 91).

## **Capítulo III – A Cooperação Europa-África**





Tendo como base a abordagem geral da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento realizada no capítulo anterior, este terceiro capítulo centrar-se-á essencialmente na Cooperação entre os continentes europeu e africano.

Procuraremos demonstrar a forma como a relação de Cooperação entre estes tem evoluído, fazendo-se referência às Convenções de Yaoundé e Lomé, ao Acordo de Cotonou, à Declaração e ao Plano de Ação do Cairo, à Estratégia Europeia para África, à Estratégia Conjunta UE-África e às Declarações de Lisboa e Trípoli.



### III. 1. Contextualização histórica e princípios orientadores

As relações de Cooperação estabelecidas entre o continente europeu e o continente africano contam já com mais de 5 (cinco) décadas de história. Conhecido o seu início em meados dos anos 50 (cinquenta), com a assinatura do Tratado de Roma (1957)<sup>104</sup>, este relacionamento foi se tornando, ao longo dos anos, cada vez mais forte e, ainda hoje, a parceria europeia com o continente africano destaca-se, precisamente, pela sua solidez e durabilidade. Contudo, e ainda antes da assinatura do referido tratado, Schuman, aquando o seu célebre discurso a 9 de maio de 1950, referiu que uma das grandes e mais importantes tarefas da Europa seria contribuir para o desenvolvimento dos países africanos:

*«(...) Esta produção [do carvão e do aço] será oferecida a todos os países do mundo sem distinção nem exclusão, a fim de participar na melhoria do nível de vida e no desenvolvimento das obras de paz. Com meios acrescidos, a Europa poderá prosseguir a realização de uma das suas funções essenciais: o desenvolvimento do continente africano (...)» (Schuman, 1950).*

Remontando ao período em que emergiu, e tendo por base o próprio Tratado de Roma<sup>105</sup>, na base desta relação de Cooperação esteve o princípio de solidariedade para com os territórios coloniais, referidos no mesmo tratado por Países e Territórios Ultramarinos (PTU). Com este tratado, foi criada uma associação diretamente relacionada com as colónias e que se designava por Associação dos PTU. Com esta, os países signatários tinham como principal objetivo promover tanto o desenvolvimento económico como o desenvolvimento social daqueles territórios e países, assim como estabelecer um relacionamento mais próximo entre aqueles e a Comunidade Económica Europeia (CEE) (artigo 131.º, parte IV, do Tratado de Roma, 1957). De entre os países-membros, 3 (três) deles destacaram-se por assumirem orientações/perspetivas diferentes. Enquanto que a França se encontrava direcionada mais para a vertente económico-comercial<sup>106</sup>, países como a Holanda e a RFA defendiam uma perspetiva relacionada com a Cooperação para o Desenvolvimento<sup>107</sup> (Pereira, 2005).

Neste sentido, e como citado por Pereira (2005), esta associação desenvolveu-se e estabeleceu-se tendo por base as referidas perspetivas (económico-comercial e Cooperação para o Desenvolvimento), sendo que, no ano seguinte à assinatura do Tratado de Roma, em 1958, foi criado o primeiro FED. Com este primeiro fundo, e de entre os países signatários, a

---

<sup>104</sup> Entrou em vigor, 1 (um) ano depois (1958).

<sup>105</sup> Assinado pela Bélgica, França, Luxemburgo, Alemanha [República Federal Alemã (RFA)], Itália e Países Baixos.

<sup>106</sup> No sentido em que pretendia que os seus territórios ultramarinos pudessem aceder, sem qualquer restrição, aos mercados dos países-membros da CEE. É importante reter que a França foi um dos países que defendeu que a CEE devia deter um conjunto de «*relações preferenciais com um grupo restrito de países em vias de desenvolvimento*» (Pereira, 2005, pp. 16-17).

<sup>107</sup> A Holanda e a RFA defenderam que as relações entre a CEE e os países em vias de desenvolvimento deviam pautar-se pela abertura «*não devendo ter qualquer tipo de relações preferenciais*» (Pereira, 2005, p. 17).

RFA e a França destacaram-se por serem os países com uma maior percentagem de contribuição em relação aos demais Estados-membros.

Estado-membro	Contribuições		Distribuição	
	mua*	%	mua	%
Bélgica	70.00	12.04	30.00	5.16
RFA	200.00	34.40	-	-
França	200.00	34.40	511.25	87.80
Itália	40.00	6.90	5.00	1.02
Luxemburgo	1.2	0.22	-	-
Países Baixos	70.00	12.04	35.00	6.02
<b>TOTAL</b>	<b>581.25</b>	<b>100.00</b>	<b>581.25</b>	<b>100.00</b>

Nota: \*mua = milhões de unidades de conta (1 ua = US \$1, em 1973)

**Quadro 4 - Contribuições e distribuição do FED dos Estados-membros para os territórios ultramarinos no ano de 1958.**

**Fonte: Okigbo in Pereira (2005, p. 17).**

Contudo, é importante salientar que, apesar do Tratado de Roma aclamar o princípio de solidariedade para com os territórios ultramarinos e de reiterar a importância de contribuir e assegurar o desenvolvimento e crescimento destes, «*não foi encontrada uma base firme para uma verdadeira política de Cooperação*», mas desenvolveram-se «*os fundamentos de uma verdadeira política europeia de Cooperação para o Desenvolvimento*» (Leite, 2010, p. 62), que se viriam a tornar essenciais no âmbito da Cooperação europeia já nos inícios e finais da década de 60 (sessenta) com as Convenções de Yaoundé I e II ocorridas, respetivamente, a 20 de julho de 1963 e a 29 de julho de 1969, e que marcaram o início de uma nova fase nas relações entre a CEE e os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) e os 18 (dezoito) Estados Africanos e Malgaches Associados (EAMA) (Silva et al., 1986).

A partir da primeira convenção, e como teremos oportunidade de observar, os países signatários dedicaram particular atenção aos países do continente africano, devido à enorme fragilidade económico-social que os caracterizava. Como refere Pereira (2005), grande parte dos recursos foram destinados para este continente, não só com o intuito de edificar novas infraestruturas, mas também de incentivar à sua própria industrialização. Foi, ainda, nesta convenção, e 5 (cinco) anos depois da criação do primeiro FED, que surgiu o segundo fundo com o objetivo de apoiar as atividades produtivas (Pereira, 2005).

Posteriormente, em 1969, esse mesmo apoio estendeu-se às colónias pertencentes à Inglaterra e à Alemanha e, à semelhança da Convenção de Yaoundé I, surgiu o terceiro FED<sup>108</sup> já no início da década de 70 (setenta), mais precisamente no ano de 1970. Independentemente dos países que receberam particular atenção, pelas difíceis condições em que se encontravam, o que é certo é que ambas as convenções marcaram o início de uma preocupação e de um

<sup>108</sup> Este FED «*permitted to increase the financial means*» para a industrialização dos Estados associados (Pereira, 2005, p. 19).

objetivo, digamos, subjacente a toda a CEE: contribuir para o desenvolvimento dos PMD através dos países mais desenvolvidos, os ditos países industrializados.

Foi, também, na década de 70 (setenta) que a CEE, muito como consequência do contexto político-económico internacional de então, procurou desenvolver uma política de Cooperação que pudesse ser aplicada não apenas a um país, mas a vários, assumindo assim uma dimensão global. Foi neste sentido que, os chefes de Estado e de Governo se reuniram em Paris, em 1972, com o intuito de desenvolverem uma política de Cooperação de cariz global, assente no «*aprofundamento das políticas da Comunidade aplicáveis*» aos países mais pobres, na «*coordenação e harmonização das políticas comunitárias e nacionais de Cooperação*» e na «*criação de instrumentos adicionais de Cooperação financeira e técnica*» (Pereira, 2005, p. 19).

Igualmente, em 1973, com a adesão da Irlanda, da Dinamarca e do Reino Unido à CEE, a emergência de um quadro de Cooperação mais coerente e apropriado em virtude dos diversos países membros, era cada vez maior. Foi neste sentido que, em 1975, com o Acordo de Georgetown, se criou o grupo de países ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

Contudo, foi apenas em 1975 que a Cooperação e todas as políticas associadas conheceram novos desenvolvimentos com as Convenções de Lomé, que se revelaram cruciais nesta área. Como Silva et al. (1986) mencionam, «*introduziram uma alteração à filosofia jurídica que inspirara e orientara as duas convenções precedentes, substituindo o princípio de reciprocidade pelo do reconhecimento das desigualdades em matéria de desenvolvimento. Modificação que, sendo jurídica, iria não só provocar a criação de um certo número de estruturas inovadoras de Cooperação, mas ainda definir certas normas que colocam a Cooperação ACP/CEE na perspectiva de uma busca de soluções para os problemas do subdesenvolvimento em geral*». De facto, estas convenções assumiram particular importância no diálogo Norte-Sul, ao nível da Cooperação político-económica, mesmo que estas não se tivessem revelado «*como um modelo único de Cooperação para o Desenvolvimento*» (Pereira, 2005, p. 47).

Propósitos como o desenvolvimento de uma política de Cooperação global, segura e duradoura, desenvolvida tendo por base o respeito das decisões políticas e económicas de cada Estado envolvido e o constante diálogo entre o Conselho de Ministros ACP-UE, o Comité de Embaixadores ACP-UE e a Assembleia Paritária ACP-UE (Monteiro, 2001) foram os definidos em 1975 com a Convenção de Lomé I, assinada a 28 de fevereiro do mesmo ano, e que se debruçou, essencialmente, sobre as questões da Ajuda e das relações comerciais<sup>109</sup> [promoção do acesso ao mercado da CEE por parte dos países parceiros; estabelecimento do Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação dos Países ACP e dos PTU (STABEX)<sup>110</sup> e de um preço mínimo para os países parceiros ao nível da exportação de um produto

---

<sup>109</sup> Ao nível das relações comerciais, destaca-se uma inovação introduzida por esta convenção relativamente ao estatuto dos países ACP (passaram de “associados” a países “parceiros” da CEE). Desta forma, os produtos provenientes dos países ACP estariam isentos dos direitos aduaneiros (Pereira, 2005).

<sup>110</sup> Regime de compensações financeiras para estabilizar as receitas de exportação dos países parceiros (ACP e dos PTU).

específico: o açúcar; e o fomento do desenvolvimento industrial]. Com a Convenção de Lomé I verificou-se, sobretudo, o fomento de medidas no âmbito de uma política Cooperação económica.

Por outro lado, e apesar da Convenção de Lomé II (31 de outubro de 1979) ter seguido os propósitos da Convenção de Lomé I, assistiu-se a um aperfeiçoamento dos mesmos e à criação do Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de Produtos Mineiros (SYSMIN)<sup>111</sup>. Relativamente ao aperfeiçoamento dos propósitos estabelecidos, Medeiros (1998) identifica a liberalização dos produtos provenientes dos já referidos países parceiros (ACP), a expansão dos produtos de natureza agrícola cobertos pelo STABEX, o reforço das ações de assistência técnico-financeira em áreas como a geologia e a agricultura, o incentivo a investimentos privados e um melhor abastecimento dos parceiros ao nível de bens alimentares.

A Convenção de Lomé III (dezembro de 1985) deu continuidade a todos os propósitos estabelecidos pelas convenções anteriores, de forma a prosseguir o aperfeiçoamento dos mesmos. Deu particular atenção a áreas diretamente relacionadas com o desenvolvimento interno dos países do ponto de vista do setor agrícola e do setor industrial e, sobretudo, da segurança ao nível dos bens alimentares (fomentar o desenvolvimento da produção local de bens alimentares e um consumo racional dos mesmos) (Monteiro, 2001).

Passados 4 (quatro) anos, assistiu-se ao surgimento da Convenção de Lomé IV, assinada a 15 de dezembro de 1989, que se diferenciou das demais convenções pelo facto de não ter um período de durabilidade igual. Ou seja, de 5 (cinco) anos. De facto, esta convenção passou a ter um período de duração 2 (duas) vezes maior: 10 (dez) anos. Aspectos como o ajustamento estrutural<sup>112</sup>, o ambiente, a demografia, os setores agrícola e industrial, a Cooperação sociocultural, o investimento, a dívida externa, os Direitos do Homem e a boa governação foram alguns dos que foram focados e, inevitavelmente, seguidos pela Convenção de Lomé IV. Surgia assim uma nova política de Cooperação entre os 80 (oitenta) países [12 (doze) países europeus e 68 (sessenta e oito) ACP]. No seguimento dos aspetos por esta focalizados, a Convenção de Lomé IV, apesar de, e à semelhança das anteriores, ter dado continuidade às medidas inicialmente estabelecidas com a Convenção de Lomé I, procurando aperfeiçoá-las, diferenciou-se igualmente das restantes por estabelecer medidas como a possibilidade de um acordo de Cooperação ser anulado pelo facto de uma das partes não respeitar os Direitos Humanos, o Estado de Direito ou a própria democracia (Monteiro, 2001). É importante referir que as Convenções de Lomé ficaram também marcadas pelo surgimento dos FED n.º 4 (quatro), 5 (cinco), 6 (seis), 7 (sete) e 8 (oito), sendo que este último surgiu aquando da revisão da última convenção (Lomé IV).

---

<sup>111</sup> Aplicava-se aos países cujos produtos mineiros representassem «cerca de 20% duas exportações, ou então 12% no caso dos PMD». Sempre que houvesse «uma baixa de produção na ordem dos 10%, ou ainda, em casos de deficiência do setor, não resultantes de negligência do país produtor», aplicava-se a «ajuda através do Sysmin» (Monteiro, 2001, p. 144). Os minérios abrangidos eram: cobre, cobalto, fosfatos, manganês, estanho, bauxite, alumínio, pirites de ferro e ferro aglomerado (Monteiro, 2001).

<sup>112</sup> Relativamente a este ponto, é importante referir que foi precisamente na Convenção de Lomé IV que foi implementada a facilidade de ajustamento estrutural (Pereira, 2005).

Estas convenções destacaram-se, no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento, pela sua natureza inovadora, tendo estado na base para o desenvolvimento de outros tipos de Cooperação (Pereira, 2005), e pela sua importância a diferentes níveis (Cooperação comercial, boa governação, Direitos do Homem, ajustamento estrutural e Ajuda).

Ainda no âmbito da política comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento, é importante referir que o Tratado de Maastricht<sup>113</sup> «veio simultaneamente dar um novo enquadramento jurídico (...) [àquela] e possibilitar o seu aprofundamento» (Pereira, 2005, p. 12).

Com este mesmo tratado definiram-se 3 (três) grandes princípios: a coerência entre as diferentes políticas da UE e dos Estados-membros, a complementaridade entre as respetivas políticas de desenvolvimento e os diversos instrumentos políticos, e a importância da existência de coordenação entre a UE e os países beneficiários dos seus fluxos de Ajuda (Cardoso, 2000). Quatro anos depois (1996), foi publicado, pela Comissão das Comunidades Europeias, o *Livro verde sobre as relações entre a União Europeia e os Países ACP no limiar do século XXI*. Neste ficaram expressos os aspetos menos positivos nas relações de Cooperação estabelecidas entre aqueles países, nomeadamente:

- O facto de o «*princípio de parceria ter perdido substância*», tendo-se concretizado parcialmente;
- Ao nível do país recetor da Cooperação financeira e técnica da UE, a sua realidade no âmbito institucional e da política económica colocou, por diversas vezes, um elevado número de limitações que reduziram o impacto da Cooperação da EU «em termos de melhoria das condições de vida e de elevação do nível de desenvolvimento». Ainda a este nível, é importante reter que «o *carácter automático de concessão de uma parte (...) dos recursos financeiros e a tendência da UE, tal como de outros doadores, para se substituir ao parceiro em falta não contribuíram para promover o compromisso político real que deveria ser exigido aos governos dos países ACP. (...) Os instrumentos de Cooperação tiveram tendência para dominar as políticas, em vez de se colocarem ao seu serviço. (...) Uma certa falta de flexibilidade afectou a capacidade de Cooperação para se adaptar a um contexto político e económico (...) e para reflectir novas iniciativas políticas que traduzissem as preocupações das sociedades europeias e dos ACP, assim como a preocupação de aumentar de forma permanente a eficácia da Ajuda*»;
- O impacto alcançado com as preferências foi, de uma forma geral, dececionante (Comissão das Comunidades Europeias, 1996, p. V).

---

<sup>113</sup> Assinado a 7 de fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht instituiu a UE assente em três pilares: as Comunidades Europeias, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação policial e judiciária em matéria penal (JAI). Instituiu, também, «a *cidadania europeia, reforçou os poderes do Parlamento Europeu e criou a União Económica e Monetária (UEM)*. Além disso, a CEE passou a constituir a *Comunidade Europeia (CE)*» (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2010b).

Para além disso, e tendo em conta a perda da legitimidade que afetou o princípio inerente à Ajuda, a Comissão das Comunidades Europeias (1996, pp. XIII-XIV) forneceu aspetos chaves para a existência de uma política de Cooperação realmente eficaz, a saber:

- A necessidade de existir uma relação política mais forte entre ambas as partes (UE e os Estados ACP);
- Adaptar o quadro de Cooperação de modo a tornar mais fácil a abertura dos Estados ACP às relações de âmbito internacional;
- A possibilidade da zona geográfica coberta pelo novo acordo de Cooperação ser modificada;
- O dever da UE de adotar, relativamente aos ACP, uma nova abordagem não só mais coerente mas também mais coordenada;
- Rever as modalidades da UE ao nível da Cooperação financeira e técnica;
- Ao nível económico, o apoio assegurado pela UE deveria ter como grande objetivo a promoção da integração dos ACP na economia mundial;
- Em virtude da nova realidade e das alterações ocorridas ao nível socioeconómico dos Estados ACP, era premente que fossem consideradas novas prioridades no quadro da política de Cooperação;
- A proteção ambiental deveria «*ser mais eficazmente integrada no conjunto dos apoios comunitários*»;
- A possibilidade da UE, em relação ao desenvolvimento institucional, deter uma capacidade de intervenção mais ativa;
- A adoção de um novo regime comercial, que fosse coerente com as opções estratégicas dos ACP «*com vista à sua inserção na economia mundial*»;
- A possibilidade da UE apoiar um novo acordo que incidisse sobre como proteger o investimento privado estrangeiro.

Posteriormente, e decorridos igualmente 4 (quatro) anos, assistiu-se à realização da Cimeira UE-África, em 2000, de modo a reforçar a parceria estabelecida entre as comunidades europeia e africana. Neste mesmo sentido, e de forma a fortalecer esse relacionamento em prol da Cooperação, esta cimeira voltou a ocorrer nos anos de 2007 e de 2011, tendo emergido, como observado no capítulo anterior, 4 (quatro) importantes documentos: Estratégia Conjunta África-UE e o Plano de Ação (2008-2010) – [Cimeira 2007], a Declaração de Trípoli e o Plano de Ação (2011-2013) – [Cimeira 2011].

Ainda no início do século XXI, a 23 de junho de 2000, em Cotonou, os Estados ACP e a CE e os respetivos Estados-membros assinaram um acordo de parceria que ficou conhecido por Acordo de Cotonou. Estabelecido com uma durabilidade de 2 (duas) décadas, foi desenvolvido com o intuito de reduzir e erradicar as situações de pobreza existentes, juntamente com os objetivos estabelecidos ao nível do desenvolvimento sustentável e da integração gradual dos países ACP no sistema económico mundial, como teremos oportunidade de observar mais à



frente. Marcou, ainda, o surgimento dos FED n.º 9 e 10, sendo que este último surgiu na última revisão do referido Acordo de Cotonou, em 2008.

O Acordo de Cotonou traduziu-se, assim, no culminar das relações de Cooperação entre os países ACP e os países-membros da UE, sendo que este, tendo em conta as Convenções de Yaoundé e de Lomé, foi assinado por um maior número de Estados signatários.

Ano	Evento	Nº de Países		FED (incluindo os PTU) em milhões de €
		ACP	Europa	
1963	Yaoundé I	18	6	730,4
1969	Yaoundé II	18	6	887,3
1975	Lomé I	46	9	3 053,3
1980	Lomé II	58	9	4 207
1985	Lomé III	65	10	7 882,6
1990	Lomé IV	68	12	11 583,0
1995	Lomé IV (rev.)	70	15	13 151,10
2000	Cotonou	77	15	14 300

**Quadro 5 - Evolução das relações de Cooperação UE-ACP (1963-2000).**  
**Fonte: Comissão Europeia in Pereira (2005, p. 20).**

As relações de Cooperação entre os continentes europeu e africano, retratadas em cada um dos momentos referidos, marcaram um longo período da história da Cooperação euro-africana, que ainda hoje perpetua e se destaca em relação às demais relações estabelecidas, neste domínio, para com outros países. A solidez e a durabilidade associadas a esse relacionamento leva a que seja crucial perceber como se desenvolveu e como se tem consolidado desde então [com a Estratégia Europeia para África (2005), a Estratégia Conjunta UE-África (2007), a Declaração de Lisboa (2007) e a Declaração de Trípoli (2010)], sendo crucial analisar cada um desses momentos (o que será realizado nas páginas seguintes).

### **III. 2. As relações de Cooperação Europa-África à luz dos principais acordos e declarações de Cooperação**

A UE, como a conhecemos atualmente, desde muito cedo se destacou pela posição orientada para a política externa. Muito por consequência de todo um passado histórico, procurou estender a sua atuação política a outros países, nomeadamente àqueles que em tempos estiveram sob o domínio dos países que a compõem e que, a partir de dada altura, deixaram de estar, por terem alcançado a respetiva independência.

Efetivamente, e como referido anteriormente, o estreitamento de relações para com estes países deu-se, precisamente, quando estes se encontravam sob sua tutela, aquando da assinatura do Tratado de Roma. Tendo como um dos alicerces o princípio de solidariedade, as relações de Cooperação Europa-África, desde esse momento, foram-se tornando cada vez mais fortes e presentes na realidade política de ambos os continentes, de tal forma que se encontram consagradas na política externa europeia. Traduzidos nos momentos mais importantes desta parceria de Cooperação, os acordos estabelecidos, desde os inícios da década de 60 (sessenta) do século passado, estão ainda muito presentes na política de Cooperação da UE para com o continente africano, ora não tivessem sido estes a base para esse mesmo estreitamento.

## a) As Convenções de Yaoundé

Decorrida mais de meia década após a assinatura do Tratado de Roma e da criação da Associação dos PTU surgiu, em Yaoundé, a primeira convenção entre a CEE e os 18 (dezoito) EAMA<sup>114</sup>. Nesta convenção, o espírito presente no Tratado de Roma pareceu manter-se e refletiu-se no surgimento do segundo FED, que foi criado, precisamente, com o intuito de promover o desenvolvimento económico-social desses mesmos territórios (PTU) (Álvares; Vernier in Ferreira, 2004)<sup>115</sup>, tendo-se direcionado, essencialmente, para o setor agrícola (Caldeira, 2010).

As medidas estabelecidas em Yaoundé, que entraram em vigor no ano seguinte (1964), resultaram da vontade expressa das colónias pertencentes à França, à Itália e à Bélgica, que conseguiram alcançar a independência, mas que pretendiam dar continuidade à associação criada em 1957. De salientar que, no início da década de 60 (sessenta), após a independência das suas antigas colónias, o Governo Francês teve como principal objetivo reforçar os laços com as mesmas, no sentido em que pretendia manter a influência tanto política como económica que outrora tivera (Sissoko et al., 1998).

Dessas medidas, foi a vertente comercial que mais se destacou nesta convenção, que contou com uma durabilidade de 5 (cinco) anos. Com Yaoundé I ficou acordado que em relação a determinados produtos como o café, o cacau e a banana, exportados pelos Estados Africanos Associados, a CEE iria não só abolir gradualmente os direitos aduaneiros que detinha sobre os produtos exóticos que não se encontravam abrangidos pela Política Agrícola Comum (PAC) como, durante um certo período de tempo, iria impor a existência e, por conseguinte, a aplicação de um imposto “extra” [Tarifa Externa Comum (TEC)] contra todos os produtos semelhantes que fossem importados de outros países em desenvolvimento, que não os abrangidos nesta convenção (Sissoko et al., 1998).

Assistiu-se, ainda, em Yaoundé I, tal como Sissoko et al. (1998) mencionam, a uma tomada de posição da Comunidade em relação a um mecanismo criado pela França – o Surprix. Segundo os mesmos (1998), a CEE deliberou que este mecanismo<sup>116</sup> iria ser abolido de modo progressivo. Igualmente, e a par desta abolição, os Estados africanos envolvidos (entenda-se os Estados Africanos Associados) concordaram em eliminar gradualmente as tarifas aplicadas sobre as exportações da CEE, excetuando-se todas aquelas que gerassem receitas para o desenvolvimento ou para a industrialização. Concordaram, também, em aumentar as quotas de importação dos 6 (seis), na altura, membros da Comunidade.

---

<sup>114</sup> Benim (na altura conhecido por Daomé), Burundi, Camarões, República do Centro-Africana, Chade, Congo, Gabão, Costa do Marfim, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Níger, Ruanda, Senegal, Somália, Togo, Alto Volta e Zaire.

<sup>115</sup> É importante referir que, durante a vigência de Yaoundé I, mais precisamente em 1967, foi criado o Programa de Ajuda Alimentar, a partir do qual se procurava assegurar às populações mais afetadas segurança alimentar «tanto pelo melhoramento do seu poder de compra, como através da implementação de políticas sustentáveis a nível sectorial e macroeconómico» (Pereira, 2005, p. 28).

<sup>116</sup> Traduziu-se num subsídio às exportações, criado pelo Governo Francês, para manter os preços das mercadorias consideradas mais importantes das suas ex-colónias acima dos preços praticados no mercado mundial (Sissoko et al., 1998).

No fundo, e tal como podemos observar, as medidas estabelecidas em Yaoundé I foram desenvolvidas com o intuito de criar, entre a CEE e os EAMA, uma zona de livre comércio (Sissoko et al., 1998).

A par destas medidas, é ainda importante referir que, nesta mesma convenção, ficou estabelecido que o desenvolvimento económico-social seria seguido através do Banco Europeu de Investimentos (BEI) e do FED; e, numa base de não discriminação das pessoas e das empresas, estariam os serviços, os pagamentos e o capital (Abrantes, 1994).

Terminados os 5 (cinco) anos de vigência da primeira Convenção de Yaoundé, no dia 29 de julho de 1969 ocorreu a segunda grande convenção, que substituiu a anterior e que só entrou em vigor em 1971<sup>117</sup>.

Inicialmente pensava-se que Yaoundé II não seria mais do que a continuação de Yaoundé I. Contudo, tal não se verificou, pois foram introduzidas algumas alterações no domínio comercial. De facto, e como nos mostram Sissoko et al. (1998), a Comunidade rejeitou por completo o pedido efetuado pelos Estados africanos para manter a TEC, de forma a proteger os seus produtos exportados de todos os concorrentes que não pertencessem ao grupo dos 18 EAMA. Para este facto, e segundo a mesma fonte (1998), contribuíram a posição de países como a Alemanha e os Países Baixos, que consideravam que esta tarifa tinha um efeito discriminatório para todos os outros Estados que se encontravam em desenvolvimento.

Ainda em Yaoundé II, e após a rejeição daquela tarifa, a Comunidade concordou em implementar um novo mecanismo aplicável a todos os países em desenvolvimento, sem a exigência de qualquer tipo de reciprocidade: o Sistema Generalizado de Preferências (SGP) (Sissoko et al., 1998). De reiterar que este mecanismo, surgido em 1971, já havia sido referido em 1969, na alínea e) do artigo 23.º da Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento, resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas:

*«The expansion of international trade based on principles of equality and non-discrimination, the rectification of the position of developing countries in international trade by equitable terms of trade, a general non-reciprocal and non-discriminatory system of preferences for the exports of developing countries to the developed countries (...).» (United Nations, 1969).*

O mesmo traduziu-se num verdadeiro benefício para a totalidade dos países em desenvolvimento que exportavam para a Comunidade. Como referido pela Comissão Europeia (s.d.[a]), este sistema permitiu que aqueles países pagassem menos impostos em alguns ou na totalidade dos produtos que exportavam para o mercado da CEE, atualmente UE, contribuindo, assim, para o seu crescimento económico (dos países em desenvolvimento). Yaoundé II, e conforme mencionado por Sissoko et al. (1998), foi motivo de verdadeira insatisfação para os EAMA, pois os mesmos viram as tarifas relativas aos produtos que exportavam, como o cacau, o óleo de palma e o café, serem reduzidas pela Comunidade.

---

<sup>117</sup> Mais precisamente no dia 1 de janeiro.

## b) As Convenções de Lomé

Após o término do período de vigência de Yaoundé II, e tendo como base os princípios acordados em ambas as convenções datadas de 1963 e 1969, e de modo a manter toda a relação de Cooperação estabelecida desde o Tratado de Roma, a 28 de fevereiro de 1975, realizou-se a primeira Convenção de Lomé, que entrou em vigor no ano seguinte (1 de abril de 1976).

Esta teve como países signatários os países membros da CEE<sup>118</sup> e os países ACP<sup>119</sup>, num total de 55 (cinquenta e cinco) países.

Segundo Monteiro (2001, p. 140-141), para a ocorrência de Lomé I contribuíram 3 (três) grandes fatores, essencialmente políticos e económicos: a entrada do Reino Unido na CEE, o aumento da atividade e da «*influência do bloco afroasiático na ONU*», e a falta de matéria-prima, por parte da Europa, essencial para os setores industrial e económico. Assente nos pressupostos de uma Cooperação baseada no respeito político e económico de cada país, de uma Cooperação «*segura e sustentável*», «*global e integrada*», e na existência de um diálogo constante entre o Conselho de Ministros ACP/UE, o Comité de Embaixadores e a Assembleia Paritária ACP/UE, a Convenção de Lomé I deixou de contemplar o princípio de reciprocidade prevalecente nas duas convenções anteriores (Yaoundé I e II) e passou a desenvolver a sua ação com base num novo princípio/numa nova orientação que se traduziu na aceitação das desigualdades, em termos de desenvolvimento, que se observava entre os países membros da CEE (que eram notoriamente mais desenvolvidos) e os países que constituíam o grupo ACP. Para além disso, o estatuto de país associado, prevalecente em ambas as convenções de Yaoundé, fora suprido pelo de parceiro<sup>120</sup> (Monteiro, 2001).

Contudo, e apesar das introduções inseridas do ponto de vista comercial, este foi o setor que mais desiludiu na Cooperação (tanto em Lomé I, como nas suas demais revisões), como resultado de uma diminuição progressiva do espaço do mercado da CEE ocupado pelos produtos provenientes dos países ACP, tendo contribuído para tal os baixos níveis de diversidade e competitividade das economias daqueles. Para além disso, a atuação com base no princípio relativo à aceitação das desigualdades observadas do ponto de vista do desenvolvimento teve, contrariamente ao que se podia pensar, consequências extremamente negativas do ponto de vista comercial, no sentido em que conduziu a um verdadeiro desequilíbrio deste setor, sendo que apenas os países da CEE economicamente mais desenvolvidos e mais fortes foram, sistematicamente, beneficiados (Monteiro, 2001).

---

<sup>118</sup> Em 1973, deu-se o primeiro alargamento, passando de 6 (seis) para 9 (nove) países membros, com a entrada do Reino Unido, da Dinamarca e da Irlanda.

<sup>119</sup> Na altura com um total de 46 (quarenta e seis) países, este grupo surgiu com o Acordo de Georgetown, em 1975, aquando a sua assinatura na Guiana.

<sup>120</sup> Esta alteração de estatuto permitiu que os produtos exportados pelos países ACP ficassem isentos de direitos aduaneiros e de eventuais restrições quantitativas (Monteiro, 2001).

Face a esta situação, e de modo a colmatá-la, criou-se um novo mecanismo orientado para as receitas de exportação dos países do grupo ACP: o STABEX<sup>121</sup> (Monteiro, 2001).

No âmbito dos acordos de Cooperação, Lomé I destacou-se, assim, pelo desenvolvimento e implementação do STABEX, por garantir a existência de um preço mínimo em relação ao açúcar exportado pelos ACP (Protocolo sobre o Açúcar)<sup>122</sup>, por apoiar o desenvolvimento do setor industrial (nomeadamente ao nível das suas infraestruturas) e por assegurar o acesso de quase todos os produtos provenientes dos ACP ao mercado da CEE, num regime de não-reciprocidade (Pereira, 2005).

De salientar que, ao nível do FED<sup>123</sup>, a produção agrícola e industrial, e os transportes (infraestruturas) foram as áreas que mais se destacaram (38% e 20%, respetivamente), seguidas dos serviços sociais (16%) e do STABEX (14%) (Overseas Development Institute, 1980, p. [6]).

<i>Commitments as at mid-1979 by sector</i>	<i>Eua m</i>	<i>%</i>
Production (agriculture and industry)	729	38
Transport infrastructure	383	20
Social services	304	16
Trade promotion	29	1
Disaster relief	98	5
Stabex	270	14
Administrative costs	106	6
Total committed	1919	100
( Total available	3076 )	

**Quadro 6 - Utilização do IV FED de Lomé I por setores.**  
**Fonte: Overseas Development Institute (1980, p. [7]).**

Terminado o período de vigência da primeira Convenção de Lomé, e uns meses depois da sua assinatura (31 de outubro de 1979), entrou em vigor a Convenção de Lomé II (1980) entre a CEE [com um total de 9 (nove) Estados-membros: Bélgica, Alemanha, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido<sup>124</sup>] e o grupo ACP, que já

<sup>121</sup> Este sistema «*garantia aos países ACP um certo nível de receitas de exportação, protegendo estas últimas das flutuações a que estariam normalmente sujeitas em virtude do jogo dos mercados ou das vicissitudes da produção*» (Parlamento Europeu, 2000).

Nas palavras de Pereira (2005, p. 29), este instrumento foi desenvolvido e implementado com o intuito de «*facilitar a estabilização das receitas de exportação*» de um vasto conjunto de «*produtos de base agrícola e de minério de ferro para o mercado comunitário, através de transferências financeiras que atenuavam os efeitos negativos*» resultantes das perdas que observavam ao nível das receitas de exportação.

<sup>122</sup> Este protocolo traduziu-se no compromisso assumido pelos Estados-membros europeus de importar, por um período temporal indeterminado, aos estados ACP, uma quantidade acordada de açúcar a preços garantidos (Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento do Zimbabué, 2000).

<sup>123</sup> Num total de 3,076 mil milhões de Ecu (Overseas Development Institute, 1980). Ao nível das infraestruturas, verificou-se, de uma forma geral, a construção de edifícios hospitalares, de estabelecimentos de ensino, de estradas e pontes (European Commission, s.d.[b]).

<sup>124</sup> Integraram a CEE no ano de 1973.

contava com 58 (cinquenta e oito) países (ver quadro seguinte), e com ela o quinto FED, com uma dotação total de 4,52 mil milhões de Ecu (European Commission, s.d.[b]).

Lomé II classification of the 58 ACP countries			
<i>(a) Defined as 'least developed'</i>			
Benin	Ethiopia	Mauritania	Sudan
Botswana	Gambia	Niger	Swaziland
Burundi	Grenada	Rwanda	Tanzania
Cape Verde	Guinea	St. Lucia	Togo
Central African Republic	Guinea-Bissau	Sao Tome Principe	Tonga
Chad	Kiribati	Seychelles	Tuvalu
Comoros	Lesotho	Sierra Leone	Uganda
Djibouti	Malawi	Solomon Islands	Upper Volta
Dominica	Mali	Somalia	Western Samoa
<i>(b) Landlocked or island countries, not defined as 'least developed'</i>			
Bahamas	Jamaica	Mauritius	Trinidad & Tobago
Barbados	Madagascar	Papua-New Guinea	Zambia
Fiji			
<i>(c) Others</i>			
Cameroon	Ghana	Kenya	Senegal
Congo	Guyana	Liberia	Suriname
Equatorial Guinea	Ivory Coast	Nigeria	Zaire
Gabon			

Notes: Kiribati is missing from the relevant article (155) in the original text. The EEC have agreed to consider treating Zaire as a landlocked country, although it quite clearly cannot be defined as such.

**Quadro 7- Listagem dos 58 (cinquenta e oito) países do grupo ACP na Convenção de Lomé II.**  
**Fonte: Overseas Development Institute (1980, p. [1]).**

Tendo como base o espírito da convenção que a antecederia, Lomé II acabou por refletir todo um descontentamento inerente aos resultados que haviam sido alcançados com as medidas definidas e implementadas na primeira convenção (Monteiro, 2001).

Em Lomé II, e à semelhança da convenção anterior, foram introduzidas novas medidas que se traduziram na criação do Centro Técnico de Cooperação Agrícola e Rural e de um novo mecanismo orientado para os produtos de tipo mineral – o SYSMIN<sup>125</sup>. Tendo em conta as conclusões do mesmo autor (2001), observamos que a criação tanto do Centro, como da definição e aplicação do SYSMIN, tornaram claro as áreas para as quais Lomé II estava orientada: o setor agrícola (tal como observado em Lomé I e para o qual contribuiu, inequivocamente, a criação do STABEX<sup>126</sup>), os produtos mineiros e, claramente, a Cooperação entre os países membros da CEE, os ACP e os PTU.

Segundo Monteiro (2001), para além do SYSMIN, que foi criado com o intuito de ajudar a manter a capacidade produtiva dos centros responsáveis pela extração de minério (através de Cooperação técnica e financeira) e de contribuir técnica e financeiramente para o desenvolvimento de novos recursos de natureza energética e mineira do grupo ACP, Lomé II destacou-se por passar a contemplar, no seu campo de atuação, um novo grupo de países pautados pela insularidade e por um baixo nível de desenvolvimento.

Apesar do desencanto prevalecente (inerente ao fracasso das medidas e dos respetivos resultados em Lomé I), esta convenção destacou-se pelo balanço positivo em

<sup>125</sup> Este mecanismo, nesta convenção, forneceu um valor total de 282 milhões de Ecu, sendo que apenas países como o Zaire e a Zâmbia é que foram contemplados (Monteiro, 2001).

<sup>126</sup> Este assegurou um financiamento na ordem dos 550 milhões de Ecu em Lomé II (Monteiro, 2001).

relação às políticas desenvolvidas no âmbito da Cooperação. De facto, e como refere Medeiros (1998), em Lomé II:

- Assistiu-se a uma melhoria, ao nível da Cooperação, no domínio do setor comercial;
- Os produtos provenientes do grupo ACP foram liberalizados;
- Passaram a ser contemplados pelo STABEX um maior número de produtos agrícolas;
- Houve um reforço da Cooperação técnica e financeira, relativamente aos setores agrícola e geológico;
- O investimento privado foi incentivado (através de acordos de Cooperação, com cláusulas especiais em relação aos demais acordos);
- Assistiu-se a um melhor aprovisionamento dos bens alimentares nos países ACP;
- Observou-se um reforço da Cooperação técnica e financeira, que se traduziu, em relação à primeira convenção, num aumento de 51% (ver quadro seguinte).

	<i>Lomé I pledges</i>		<i>Lomé II pledges</i>	
	<i>Total resources</i>	<i>EDF only</i>	<i>Total resources</i>	<i>EDF only</i>
At current prices	3466	3076	5227	4542
% change			+51%	+48%
(a) At 1975 constant prices	3466	3076	3734	3244
% change			+8%	+5%
(b) On real annual basis	867	769	747	649
% change			-14%	-16%
(c) On real annual per capita basis (Eua)	3.21	2.85	2.45	2.13
% change			-24%	-25%

**Quadro 8 - Comparação de volume de Ajuda e outros financiamentos concedidos pela CEE: comparação entre Lomé I e Lomé II.**

Fonte: Overseas Development Institute (1980, p. [5]).

Posteriormente, e tendo atingido os 5 (cinco) anos de vigência, a Convenção de Lomé II deu lugar, a 8 de dezembro de 1984, à Convenção de Lomé III<sup>127</sup> que esteve em vigor até ao ano de 1989, sendo que foi, precisamente, neste período que 2 (dois) novos países integraram a CEE (Portugal e Espanha) e mais outros 2 (dois) o grupo ACP (Angola e Moçambique). Se as negociações que antecederam Lomé II foram pautadas pelo descontentamento em relação aos resultados que haviam sido alcançados, as negociações para Lomé III também não foram fáceis. De facto, o impasse que se observava entre os países do Norte e do Sul e o inevitável «*aumento do fosso*» entre ambos; o elevado número de países envolvidos nessas negociações; a desilusão perante o que havia sido alcançado, neste período, ao nível das relações de Cooperação entre a CEE e o grupo ACP; a “queda” abrupta dos preços internacionais, relativamente aos principais produtos exportados pelos ACP, o aumento da

<sup>127</sup> Entrou em vigor, apenas, a 1 de maio de 1986. O sexto FED, que surgiu nesta convenção, teve uma dotação global de 7,400 mil milhões de Ecu (Parlamento Europeu, 1999).



dívida externa; e, por conseguinte, a crise económica internacional que teve uma clara influência no volume da Ajuda ao Desenvolvimento (diminuiu)<sup>128</sup>, traduziram-se numa série de fatores que tornaram a realidade internacional menos propícia ao desenvolvimento de negociações e acordos (Monteiro, 2001, p. 145; Overseas Development Institute, 1989).

De salientar que, relativamente à queda de preços verificada nas principais mercadorias exportadas pelo grupo ACP (que influenciou diretamente o STABEX)<sup>129</sup>, os grandes prejudicados foram os Estados africanos, uma vez que os países do Caribe e em certa medida os do Pacífico beneficiavam de 2 (dois) importantes protocolos: o Protocolo sobre o Açúcar e o Protocolo sobre a Banana<sup>130</sup>. Face às situações de endividamento que se verificaram, a CEE, tendo em conta as diversas reservas e fundos que não foram utilizados nas convenções anteriores, procedeu à transferência de 120 milhões de Ecu de forma a reduzir os montantes do valor em dívida. Reitere-se que, apesar desta transferência e, por conseguinte, da diminuição da dívida externa, não se resolveu o problema, apenas foi adiado. Para além do montante transferido, a Comunidade procurou responder aos principais problemas com que os Estados africanos (com maiores níveis de pobreza e endividamento) do grupo ACP se debatiam, entre 1988 e 1989, através de um programa especial onde foram disponibilizados montantes sob a forma de Ajuda de desembolso rápido, de modo a auxiliar a sua atividade comercial, nomeadamente ao nível das importações (Overseas Development Institute, 1989).

Apesar das dificuldades prevaletentes aquando do período de negociações, o que é certo é que Lomé III se destacou não só por dar continuidade às anteriores, mas também por completá-las, o que se observou ao nível:

- Da Ajuda (a eficácia da sua programação aumentou);
- Da promessa recíproca em manter um clima para os investimentos atrativo, envolvendo componentes como seguro e garantia, de forma a fomentar os fluxos de capitais privados;
- Do reconhecimento que tanto as situações de seca e desertificação (combate), como a segurança alimentar (nomeadamente ao nível do desenvolvimento das produções locais e da utilização da Ajuda alimentar de forma racional) deviam estar, igualmente, no topo das prioridades (Medeiros, 1998).

---

<sup>128</sup> Ao nível da APD, «os recursos transferidos não chegaram a representar 50% do total do esforço da Comunidade (...), representando, por seu turno, cerca de 10% da Ajuda bilateral fornecida ao espaço ACP» (Monteiro, 2001, p. 146).

<sup>129</sup> A queda de preços teve um impacto direto no fundo relativo ao STABEX. Tal observou-se, sobretudo, no ano de 1988, quando os fundos destinados a este mecanismo (255 milhões de Ecu) foram menos de 1/3 do que fora reivindicado inicialmente pelos países ACP (803 milhões de Ecu) e menos de metade do valor que a CEE considerou como justificável (579 milhões de Ecu) (Overseas Development Institute, 1989).

<sup>130</sup> O Protocolo sobre a Banana «concede isenção de taxas à entrada no mercado comunitário de uma determinada quota de bananas, o que tem sido de extrema importância para muitos pequenos Estados das Caraíbas» (ECDPM, 2001a), p. [1]).

Para além disso, nesta convenção começou a fazer-se referência à dignidade do ser humano e da sua importância, o que constituiu uma verdadeira evolução, ora não fosse a expressão Direitos Humanos ainda um tabú<sup>131</sup> (Goutier, 2008).

Tendo como prioridade o desenvolvimento dos setores agrícola e industrial, a segurança alimentar, a Cooperação nos domínios cultural e social, as formas de programação da Ajuda entre os Estados e o apoio tanto a refugiados como a repatriados (Pereira, 2005), Lomé III, para atingir os seus objetivos, estabeleceu um amplo conjunto de medidas, a saber:

- O livre acesso ao mercado da CEE de quase todos os produtos exportados pelos países do grupo ACP;
- Relativamente aos produtos de base exportados pelos ACP, a existência de um rendimento mínimo garantido àqueles;
- Desenvolvimento da Cooperação nas áreas agrícola e industrial através do Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI) e do Centro Técnico de Cooperação Agrícola;
- Fortalecimento do setor humano (*«através da valorização dos recursos humanos, do reforço da identidade cultural de cada país e ainda do apoio a trabalhadores e estudantes emigrados na Europa»*);
- *«Reforço da dotação global dos 7400 mil milhões de Ecu (...) feita pelo FED»*, sendo que 65% deste valor foi destinado aos ACP por meio de subvenções (isto é, sem os países recetores da Ajuda terem qualquer obrigação de repor) (Monteiro, 2001, p. 146).

Deu-se igualmente, nesta convenção, início aos Programas Setoriais de Importação (PSI) e aos Programas Gerais de Importação (PGI) que tinham como principal objetivo auxiliar as importações consideradas indispensáveis aos países, colocando as divisas necessárias à disposição do Banco Central do país beneficiário. Ou seja, estes programas colocavam à disposição do Banco Central do país recetor o montante de divisas necessário para este último proceder às operações de importação que necessitava, sendo que a prioridade destes fundos passava pelo financiamento dos setores “mais sensíveis” nas áreas económica e social (Pereira, 2005).

Lomé III destacou-se, também, pelos esforços desenvolvidos pela Comunidade para equilibrar a distribuição de responsabilidades (Overseas Development Institute, 1989). Como mencionado no artigo publicado pelo Instituto de Desenvolvimento Ultramarino (1989), nesta convenção procurou estabelecer-se um diálogo político ao nível das estratégias de desenvolvimento entre os doadores internacionais e os *decision-makers* locais, o que se veio a refletir na definição das principais áreas de atuação, já identificadas.

Em setembro de 1991<sup>132</sup> e, contrariamente às convenções anteriores, entrou em vigor a Convenção de Lomé IV, não com uma durabilidade de 5 (cinco), mas de 10 (dez) anos<sup>133</sup>.

---

<sup>131</sup> «(...) Foi o primeiro golpe de misericórdia na sacrossanta neutralidade que pretendia que se fechassem os olhos às derivas políticas nos países ACP» (Goutier, 2008, p. 8).

<sup>132</sup> Mais precisamente no dia 1.

Assinada a 15 de dezembro de 1989, Lomé IV, com um período de duração 2 (duas) vezes superior aos das demais convenções, foi revista em 1995, sendo frequentemente referida (depois desta revisão) como Convenção de Lomé IV Revista.

É importante reiterar que, nas negociações que conduziram à assinatura desta convenção, esteve um constante questionar da CEE relativamente à utilidade de preferências comerciais, e com esta a procurar deter uma maior influência sobre as políticas de natureza económica de alguns dos Estados ACP que se encontravam numa situação económico-financeira verdadeiramente dramática (Overseas Development Institute, 1989).

No período da sua vigência, assistiu-se à integração de novos países. Desta vez, e ao contrário de Lomé III, esta integração verificou-se apenas no grupo ACP (Haiti, Namíbia, República Dominicana e Eritreia), que passou a ser constituído por um total de 71 (setenta e um) países.

Fortemente influenciada pelo Tratado de Maastricht (assinado no dia 7 de fevereiro de 1992, como já mencionado), Lomé IV destacou-se das anteriores, por nesta haver a possibilidade de ser denunciada ou suspensa, sempre que uma das partes envolvidas não respeitasse o regime democrático, o Estado de Direito e os Direitos do Homem<sup>134</sup>. Igualmente, o facto de traduzir toda uma tendência e mentalidade que se manifestavam no Ocidente fez com que se diferenciasse das que a antecederam (Monteiro, 2001).

No período compreendido entre os anos de 1990 e 1995, esta convenção destacou-se, segundo o mesmo autor (2001), não só por dar prosseguimento a todo um conjunto de medidas estabelecidas pelas anteriores versões de Lomé, mas também por reforçá-las. Esse reforço observou-se, sobretudo, na definição do que era realmente prioritário, na programação da Ajuda ao Desenvolvimento, no estabelecimento de objetivos e de programas tendo em conta as prioridades definidas. Igualmente, e como demonstrado por Medeiros (1998), o aumento de 40% da dotação financeira em relação à convenção anterior; o envolvimento e participação da Comunidade nos PAE dos ACP; o desenvolvimento de esforços em prol da proteção do meio ambiente; a procura por um maior equilíbrio entre as populações, a proteção ambiental e a conservação dos recursos e a produção tanto de bens como de serviços; o aperfeiçoamento das condições relativas ao investimento; a introdução do problema relativo à dívida externa dos estados pertencentes ao grupo ACP, foram aspetos que contribuíram, também, para o seu destacamento junto das demais.

Em igual período, mais precisamente no período correspondente entre o início da década de 90 (noventa) e o ano de 1993, a Ajuda da Comunidade foi direcionada, essencialmente, para a Ajuda alimentar, seguida dos programas PHARE e TACIS, dos fluxos destinados aos países da Ásia, da América Latina e do Mediterrâneo. Em último lugar, esteve a Ajuda humanitária (à exceção do ano de 1993 que esteve muito próximo do volume destinado aos países do Mediterrâneo), as ONG e projetos na área do ambiente, outros projetos na África do Sul e Ajuda canalizada para os países afetados pela Guerra do Golfo (de salientar que o volume

---

<sup>133</sup> Apenas o protocolo estabelecido financeiramente «*estava limitado a uma primeira fase de cinco anos e obrigatoriamente renovável findo esse período de tempo*» (Pereira, 2005, p. 36). Esta, para os primeiros 5 (cinco) anos, contou com o sétimo FED no valor total de 10,800 mil milhões de Ecu, e para os restantes 5 (cinco), com o oitavo FED no valor total de 12,967 mil milhões de Ecu (Parlamento Europeu, 1999).

<sup>134</sup> Esta possibilidade foi introduzida, pela primeira vez, em Lomé IV (Monteiro, 2001).

concedido para estes projetos e estes países afetados pela guerra, no ano de 1991, atingiu o valor mais alto em relação às demais áreas para as quais haviam sido direcionados os fluxos de Ajuda Comunitária) (ver quadro seguinte).

	1990	1991	1992	1993
<b>European Development Fund*</b>	<b>1256</b>	<b>1195</b>	<b>1942</b>	<b>1354</b>
<b>General EU Budget</b>	<b>953</b>	<b>2228</b>	<b>2037</b>	<b>2529</b>
of which:				
Food aid	485	650	627	434
Asia and Latin America	245	253	319	354
Mediterranean	103	165	219	353
Humanitarian aid <sup>b</sup>	20	116	121	341
NGOs	85	87	101	129
PHARE and TACIS <sup>c</sup>	—	305	484	719
Other <sup>d</sup>	16	651	165	200
<b>Total</b>	<b>2209</b>	<b>3423</b>	<b>3979</b>	<b>3883</b>

(1 Ecu = US\$1.17 in 1993)

**Notes:**

a) EDF disbursements fell in 1993 because there was no disbursement of STABEX funds (which took up 32% of EDF expenditures in 1992).

b) Figures for humanitarian aid are not unambiguous due to the changes in the statistical series resulting from the creation of ECHO in 1992 and the fact that some forms of aid especially food aid may include humanitarian aid.

c) Funds provided under the PHARE (Poland and Hungary Assistance for Economic Restructuring) and TACIS ( Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) programmes exclude food aid in the form of funding provided between 1989 and 1993 from the Common Agricultural Policy Guidance Fund. ECHO funds have also gone to the CEEC and FSR.

d) Includes aid to countries affected by the 1991 Gulf war (528m ecu), and (in 1993) environmental projects (15m ecu) and projects in South Africa (60m ecu).

**Quadro 9 - Desembolsos dos fluxos de Ajuda provenientes da CEE (Ecu m.): 1990-1993.**  
**Fonte: Overseas Development Institute (1995, p. [2]).**

No âmbito das relações estabelecidas entre a CE e os países ACP, o Acordo de Alteração da Quarta Convenção ACP-CE de Lomé, assinado em novembro de 1995<sup>135</sup>, na Maurícia, marcou uma nova etapa nesse domínio.

De facto, nesse acordo, e como é possível observar no documento oficial (Conselho de Ministros ACP-CE, 1996), os pontos dominantes foram:

- Os Direitos Humanos;
- O sistema democrático;
- A proteção do meio ambiente e, por conseguinte, a conservação dos recursos provenientes da natureza;
- O desenvolvimento sustentável e equilibrado (económico e socialmente);
- O desenvolvimento e a expansão da atividade comercial;
- A Cooperação descentralizada;
- A Cooperação no domínio social, cultural e até regional;
- O desenvolvimento tanto do setor agrícola como dos setores rural e industrial;
- O setor privado (programas de apoio);
- O diálogo político;

<sup>135</sup> Mais precisamente no dia 4.

- A autonomia dos países pertencentes ao grupo ACP.

Relativamente aos Direitos Humanos, ao sistema democrático, ao diálogo político e à Cooperação descentralizada, Monteiro (2001, pp. 148-149) reitera a importância destes a par de outros princípios presentes no mesmo acordo:

- Fortalecimento das disposições relacionadas com a democracia, com a boa governação e com o respeito pelos Direitos do Homem;
- Fomento do diálogo político entre os Estados envolvidos (CE e ACP), em temáticas diretamente relacionadas com a segurança e com a política externa;
- Ao nível do grupo ACP, as suas estratégias de desenvolvimento passaram a ser apoiadas;
- Maior enfoque atribuído aos agentes locais, nomeadamente ao nível dos municípios e das organizações de base, e ao papel que podiam e deviam desempenhar no âmbito da Cooperação descentralizada;
- Apoio aos PAE;
- Os financiamentos passaram todos a ser feitos por meio de subsídios, o que levou à eliminação dos empréstimos no domínio do FED (isto, relativamente à resolução dos problemas de dívida enfrentados pelos ACP);
- Ao nível do STABEX, os países recetores deixaram de ter que reembolsar o valor transferido;
- Manteve-se o «*regime de empréstimos às empresas*» por meio do SYSMIN;
- Uma nova modalidade de financiamentos passou a ser considerada (tranches), contrariamente ao que se tinha observado nas convenções anteriores, onde se atribuía logo quando uma convenção entrava em vigor «*um envelope financeiro único (...) independentemente de haver ou não aprovação ou mesmo projectos para aplicação do financiamento*».

Finalmente, e no âmbito de Lomé IV, é importante referir que ao nível da Cooperação comercial, financeira e técnica, verificaram-se algumas inovações. Relativamente à primeira, e segundo Monteiro (2001), os ACP ficaram isentos de direitos aduaneiros ou demais taxas cujos efeitos eram semelhantes aos anteriores; o regime preferencial de acesso ao mercado da CE foi alargado a quase à totalidade de produtos provenientes dos ACP; a par do regime preferencial, os calendários relativos à concessão de tarifas também foram alargados, assim

como as quotas de determinados produtos. Produtos como o rum<sup>136</sup>, a banana, o açúcar e a carne de bovino<sup>137</sup> também foram considerados no âmbito da Cooperação comercial.

Já ao nível da Cooperação de produtos de base, agrícolas e minerais, as transferências relativas ao STABEX assumiram a forma de subsídios. Por último, ao nível da Cooperação técnica e financeira, surgiu um vasto número de programas e projetos que absorveram grande parte dos financiamentos dos FED n.º 7 (sete) e n.º 8 (oito). Ainda no âmbito desta Cooperação (técnica e financeira), é importante reter que o setor privado assumiu particular relevância, uma vez que com uma grande parte dos financiamentos do FED e do CDI foi possível criar condições para o desenvolvimento «*e diversificação de pequenas e médias empresas*» (Monteiro, 2001, p. 150).

---

<sup>136</sup> Com o Protocolo sobre o Rum «*a UE comprometeu-se em apoiar um programa integrado e específico para o setor, para melhorar a posição competitiva dos exportadores de rum ACP*» (Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento do Zimbabué, 2000, p. 16).

<sup>137</sup> O Protocolo sobre a Carne de Bovino permitia um «reembolso de 90% dos impostos pagos sobre as importações de carne bovina a partir de vários países ACP», tendo beneficiado particularmente os exportadores da África do Sul (European Commission, s.d.[b]).

### c) A Declaração e o Plano de Ação do Cairo

«A Declaração e o Plano de Acção do Cairo assinados nesta Cimeira continham alguns compromissos ambiciosos (...). Talvez mais importante, a Cimeira do Cairo permitiu lançar um diálogo político mais estruturado entre a UE e África, através de reuniões regulares de funcionários superiores e de ministros» (Comissão das Comunidades Europeias, 2007, p. 4).

Após um relacionamento com mais de 4 (quatro) décadas, o século XXI constituiu um verdadeiro ponto de viragem no quadro das relações de Cooperação entre o continente europeu e o continente africano. De facto, no início do século XXI foram não só desenvolvidos esforços de modo a “quebrar” toda uma lógica de atuação que até então havia sido determinada com a vigência de Lomé (por exemplo ao nível comercial)<sup>138</sup>; como os acordos de Cooperação passaram a ser mais abrangentes, tanto em relação aos países contemplados como aos setores considerados; e, acima de tudo, a UE procurou reforçar o diálogo político e a parceria com África. Precisamente a marcar o início desta mudança, esteve a I Cimeira UE-África, realizada na cidade do Cairo, nos dias 3 e 4 de abril de 2000, como já referido.

Com esta, e pela primeira vez na história da Cooperação, os chefes de Estado e de Governo da UE e do território africano reuniram-se numa cimeira que esteve sob a presidência do Presidente da República Árabe do Egito (Mohammed Hosni Mubarak) e copresidência do Presidente da Argélia (Abdelaziz Bouteflika) e do Primeiro-Ministro português (António Guterres) (Conselho da União Europeia, 2000).

Apesar de ter sido marcada pelas questões inerentes ao período colonial, a I Cimeira UE-África «marcou o início do novo diálogo euro-africano» (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], p. 20), como reconhecimento da necessidade de se estabelecer um relacionamento de alto nível entre o continente africano e a UE (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010). Procurou desenvolver-se não só uma parceria que seja capaz de fazer face aos problemas que afetam ambas as partes (como a instabilidade política, os Direitos Humanos e a questão da dívida externa), como também se procurou «elevar as relações entre a UE e a África ao nível das existentes com a América Latina e a Ásia» (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], p. 20). Com esta cimeira, e citando a mesma fonte (2010), preconizou-se uma nova fase no relacionamento multilateral, já que se pretendia que este não estivesse assente no habitual conjunto de lógicas baseadas no pós-colonialismo e no assistencialismo.

Tendo em conta os seus intentos e de modo a dar continuidade aos mesmos, desta cimeira resultaram 2 (dois) importantes documentos: a Declaração e o Plano de Ação do Cairo. No primeiro ficou expresso, entre outros aspetos, o compromisso de «reforçar os elos já existentes de compreensão política, económica e cultural, através da criação de um ambiente e de um quadro eficaz para a promoção de um diálogo construtivo sobre questões económicas,

---

<sup>138</sup> Como teremos oportunidade de observar com o Acordo de Cotonou.

*políticas, sociais e de desenvolvimento*» (Conselho da União Europeia, 2000, p. 2), foram identificados e aplaudidos os progressos até então alcançados pelos Estados africanos [por exemplo ao nível da integração económica regional, dos tratados, declarações e planos assinados de modo a promover coletivamente o desenvolvimento – entre os quais se destaca o Plano de Ação de Lagos (1980)<sup>139</sup>, o Tratado de Abuja (1991)<sup>140</sup> e a Declaração de Sirte (1999)<sup>141</sup>], assim como as principais necessidades com que estes Estados se defrontavam e que instavam por soluções.

Precisamente tendo em conta estas necessidades e de modo a auxiliar África no caminho do desenvolvimento, em nome do reforço das relações de Cooperação entre ambos os continentes foram definidos um conjunto de compromissos e princípios. Para tal, e de modo a alcançá-los, foi assinado o Plano de Ação que se traduziu num conjunto de ações a seguir. Neste, ficaram estabelecidas como principais áreas de atuação: a Cooperação e a integração económica regional; a integração do continente africano na economia mundial; os Direitos do Homem, os princípios e instituições democráticas, a boa governação e o Estado de Direito; a edificação da paz através, quer da prevenção, quer da gestão e resolução de situações de conflito; e as questões de desenvolvimento (United Nations, 2000).

Para a integração de África no sistema económico mundial, e como temos oportunidade de observar no já mencionado plano, foram assumidos compromissos ao nível do comércio, do desenvolvimento do setor privado, do investimento, dos meios para o desenvolvimento (referindo-se, claramente, à APD), das infraestruturas (industriais, transportes, comunicações) e problemas associados a estas e ao setor secundário, da investigação e tecnologia, da dívida externa, e da cooperação em organismos internacionais. Por outro lado, e em relação aos Direitos Humanos, à democracia, à boa governação e ao Estado de Direito, para além dos compromissos diretamente relacionados com todos esses domínios, foram igualmente assumidos compromissos ao nível da sociedade civil, das migrações, dos refugiados e de Pessoas Deslocadas Internamente (PDI). Relativamente à paz e à prevenção, gestão e resolução de situações de conflito, os compromissos e ações estenderam-se desde o desarmamento, à desmobilização e à reintegração, ao terrorismo, ao armamento (mesmo que de pequeno calibre, armas consideradas «ligeiras» e «minas antipessoal»), à prestação de assistência pós situações de conflito. Finalmente, e em relação às questões de desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, o combate contra a pobreza, o setor educativo, a saúde, o meio ambiente, a segurança alimentar, o consumo e tráfico de estupefacientes e, ainda, as questões diretamente relacionadas com a cultura foram

---

<sup>139</sup> Este plano foi aprovado como resposta «à deterioração da situação económica [em] África», tendo apresentado uma estratégia que tinha como objetivo o desenvolvimento sustentável do continente africano (Monte, 2010).

<sup>140</sup> Entrou em vigor, apenas, em maio de 1994. Foi com este tratado que se criou a Comunidade Económica Africana.

<sup>141</sup> Nesta declaração foram anunciados os motivos pelos quais se criaria a União Africana (UA), que foi oficialmente instituída em julho de 2001: «acelerar o processo de integração regional; promover e consolidar a unidade do continente; fomentar a união, a solidariedade e a coesão; eliminar o flagelo dos conflitos; e habilitar a África a fazer face aos desenvolvimentos políticos, económicos e sociais de ordem internacional» (Southern African Development Community, 2004).



consideradas pelos chefes de Estado e de Governo da UE e de África neste Plano de Ação (United Nations, 2000).

Apesar de neste plano, e como referido no documento da Plataforma Portuguesa das ONGD (2010), não existir uma clara hierarquização das ações a realizar, este constituiu um verdadeiro marco na história da Cooperação entre a UE e África dado que, pela primeira vez, se criou uma agenda de prioridades comuns às 2 (duas) partes envolvidas.

Estava, assim, dado o primeiro passo para a criação de uma parceria mais forte no contexto das relações de Cooperação e que, como teremos oportunidade de ver, se veio a consolidar ao longo dos acordos e planos de ação assinados pelo menos até aos primeiros 10 (dez) anos do presente século.

#### **d) O Acordo de Cotonou: a inovação após 25 (vinte e cinco) anos de Cooperação**

*«O Acordo de Cotonou abriga um acordo exemplar e único no mundo. Não tenho conhecimento de um acordo tão global edificado sobre estes três vectores – político, comércio e desenvolvimento – entre um grupo de PVD. A conclusão deste acordo mostra que a vontade no seio da UE de ter um quadro de relações privilegiadas com o grupo de Estados ACP, é bem real» (Petit in Leite, 2010, p. 98).*

À semelhança das convenções anteriores, o Acordo de Cotonou, assinado a 23 de junho de 2000 em Cotonou (Benim), foi assinado pela UE e pelo grupo de países ACP, naquele momento composto por um total de 77 (setenta e sete) países (entrada dos Estados Federados da Micronésia, República das Ilhas Marshall, Palau, Nauru, Ilhas Cook e Niue).

Se a última versão de Lomé se destacou em relação às demais por ter uma durabilidade de 10 (dez) anos, este acordo foi estabelecido com uma durabilidade 2 (duas) vezes superior: 20 (vinte) anos de vigência<sup>142</sup>, podendo ser renovável a cada 5 (cinco) anos<sup>143</sup>. Igualmente, por períodos de 5 (cinco) anos, são estabelecidos os protocolos financeiros (art.º 95.º)<sup>144</sup>.

Na sua origem esteve toda uma insatisfação decorrente das medidas e respetivos resultados de Lomé nas suas diversas versões (entenda-se Lomé I, II, III, IV e IV Revista) que não foram os expectáveis (os benefícios que se esperavam do sistema comercial que vigorava não foram alcançados, o investimento direto proveniente do setor privado nos países em desenvolvimento não favoreceu grande parte dos ACP), muito por consequência da realidade económico-política e institucional dos Estados ACP, que se traduziu num inevitável aumento dos níveis de pobreza. De reiterar que, a par da pobreza e de toda a insatisfação, o crescimento populacional, também observado na maior parte daqueles Estados, não facilitou a concretização dos objetivos inicialmente estabelecidos na relação UE-ACP. Era premente introduzir todo um conjunto de medidas e alterações de forma a reduzir os elevados níveis de pobreza existentes, e a contribuir não só para a existência de um desenvolvimento sustentável, como também para responder da melhor forma possível aos desafios inerentes ao fenómeno da globalização (Leite, 2010).

---

<sup>142</sup> Esse mesmo período caracterizou-se por deter, também, uma primeira fase, entendida como fase preparatória de modo aos Estados ACP transitarem gradualmente para o novo sistema comercial e uma segunda fase onde os Acordos de Parceria Económica (APE) entraram em vigor (ponto que será analisado posteriormente).

<sup>143</sup> Este foi revisto em 2005 e em 2010. Na primeira revisão, algumas das alterações verificaram-se com a introdução dos artigos «11.º A – Luta contra o terrorismo» e «11.º B – Cooperação na luta contra a proliferação de armas de destruição maciça». Para além dessas, também se verificaram algumas modificações ao nível da redação dos artigos redigidos em 2000, aquando da assinatura do acordo (Acordo de Alteração de Cotonou, 2005, p. L 209/37).

Já a revisão ocorrida em 2010, reforçou a parceria entre a UE e os ACP. Ainda nesta mesma revisão ficou presente o consenso das partes envolvidas relativamente à repressão dos homossexuais em alguns dos Estados africanos, que segundo aqueles seria resolvida tendo por base o exposto na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

<sup>144</sup> Todos os artigos referidos neste ponto são artigos que constam no Acordo de Cotonou.

De facto, e como Leite (2010) refere, tanto a situação política como a nova ordem económica mundial decorrentes da globalização (que acarretou todo um conjunto de problemas associados à globalização dos mercados, da economia e das próprias tecnologias) tornaram imperativo refletir sobre qual o caminho a seguir, ao nível da Cooperação entre a UE e os ACP, até porque novos objetivos e motivações emergiram de ambas as partes. Contudo, e apesar dessa reflexão, e da consciência que novas medidas deviam ser introduzidas, os objetivos estabelecidos em Lomé IV (incluindo de Lomé IV Revista) mantiveram-se. Referimo-nos, claramente, ao fortalecimento do setor privado e das capacidades locais, do desenvolvimento tanto social como cultural, da proteção do meio ambiente, do acesso aos meios produtivos, da Cooperação e integração regional, e das reformas do ponto de vista institucional (Leite, 2010).

Este acordo, que estabelece como instituições comuns o Conselho de Ministros<sup>145</sup>, o Comité de Embaixadores<sup>146</sup> e a Assembleia Paritária<sup>147</sup> (art.º 14.º), e que tem como principais objetivos eliminar e erradicar as situações de pobreza extrema, promover o desenvolvimento sustentável e a gradual integração dos países ACP na economia global (art.º 1.º), desenvolve-se tendo como base, 4 (quatro) grandes princípios: «*igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias de desenvolvimento*»; «*participação*»; «*diálogo e respeito mútuo pelos objectivos*» e «*diferenciação e regionalização*» (art.º 2.º, p. L 317/6).

Igualmente, e de modo a atingir esses mesmos objetivos e a reestruturar todo um conjunto de políticas de Cooperação adotadas em Lomé, o presente acordo alicerça-se em 5 (cinco) importantes pilares:

- 1) O fortalecimento da dimensão política do relacionamento entre as partes signatárias;
- 2) O alargamento a novos atores (sociedade civil, setor privado, ONG, ...);
- 3) Diminuição dos níveis de pobreza existentes;
- 4) Inovações ao nível da Cooperação económica e comercial;
- 5) Uma gestão racional dos instrumentos financeiros «e um novo sistema de programação flexível» (Moreau, 2000, p. 7).

---

<sup>145</sup> Segundo o artigo 15.º do presente acordo, esta instituição, que é composta por elementos do Conselho da UE e da Comissão das Comunidades Europeias e por um elemento do governo de cada ACP, tem como funções «*conduzir o diálogo político*», «*definir as diretrizes políticas e adotar as decisões necessárias (...) nomeadamente no que se refere às estratégias de desenvolvimento (...)*», «*analisar e resolver quaisquer questões suscetíveis de impedir a aplicação eficaz e efetiva do (...) Acordo ou de obstar à concretização dos seus objetivos*» e «*garantir o funcionamento dos mecanismos de consulta*» (art.º 15.º, n.º 2, pp. L 317/11- L 317/12).

<sup>146</sup> Composto por «*representantes permanentes dos Estados-membros juntos da UE*», por 1 (um) elemento representante da Comissão e pelos «*chefes das missões*» dos diferentes ACP junto da UE, tem como principais funções assistir o Conselho de Ministros «*no desempenho das suas funções*» e executar «*quaisquer funções que lhe sejam por ele confiadas, devendo (...) acompanhar a aplicação do (...) Acordo, bem como os progressos obtidos na realização dos objetivos nele definidos*» (art.º 16.º, n.ºs 1 e 2, p. L 317/12)

<sup>147</sup> A Assembleia Paritária é «*composta por um número igual de representantes da UE e dos Estados ACP. Os membros (...) são (...) membros do Parlamento Europeu e (...) parlamentares, ou na sua falta, representantes designados pelos parlamentos dos Estados ACP*». Tem como principais funções «*promover os processos democráticos, através do diálogo e de consultas*»; «*contribuir para uma maior compreensão entre os povos da UE e os dos Estados ACP e sensibilizar a opinião pública para as questões de desenvolvimento*»; «*debater questões relativas ao desenvolvimento e à parceria ACP-UE*»; e, «*adotar resoluções e formular recomendações dirigidas ao Conselho de Ministros, tendo em vista a realização dos objetivos (...) do Acordo*» (art.º 17.º, n.ºs 1 e 2, p. L 317/12).

A estes pilares identificados por Françoise Moreau (2000), Monteiro (2001, p. 222) identifica os últimos 4 (quatro), com uma terminologia ligeiramente diferente, mas que é importante reter, que ambos significam o mesmo: «*a promoção de um desenvolvimento participativo, a erradicação ou diminuição da pobreza, o estabelecimento de um novo quadro para a Cooperação económica e comercial, e a reforma da Cooperação financeira*».

Cotonou contempla, assim, como grandes áreas de atuação o desenvolvimento económico e social (art.ºs 25.º a 27.º), a Cooperação e integração regional (art.ºs 28.º a 30.º), questões relacionadas com a igualdade de género (art.º 31.º), com o meio ambiente e com os recursos naturais (art.º 32.º), com o desenvolvimento e reforço das capacidades institucionais (art. 33.º), a Cooperação económica e comercial (art.ºs 34.º a 51.º), acordos de pesca (art.º 53.º) e a segurança alimentar (art.º 54.º).

Relativamente ao primeiro pilar, princípios como o diálogo político, a boa governação e o sistema democrático são salientados. O diálogo político é visto como um dever a ser seguido por ambas as partes signatárias (art.º 8, n.º 1) e que deve estar centrado em temas políticos concretos que sejam de interesse mútuo ou de extrema importância para a concretização dos objetivos estabelecidos pelo acordo (questões relacionadas com a comercialização de armas, as elevadas despesas ao nível das forças militares, os estupefacientes, o crime organizado, discriminação tanto étnica, como religiosa) (art.º 8.º, n.º 4). Subjacente ao sistema democrático, encontra-se o inequívoco respeito pelos Direitos do Homem, o desenvolvimento sustentável tendo por base a concretização desses mesmos direitos e o Estado de Direito (art.º 9.º). Ainda relacionado com o sistema democrático, está claramente a boa governação, que aparece definida como «*a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo*» (art.º 9.º, n.º 3, p. L 317/9), sendo que a prática de corrupção pode conduzir, em última instância, à cessação do acordo de Cooperação (art.º 97.º).

Em relação a este pilar, Leite (2010, p.105) reitera que, para a «*consolidação de um enquadramento político estável e democrático indispensável ao desenvolvimento*», alguns aspetos (muitos dos quais já referidos) têm que se ter em conta, como: o acesso, tanto aos meios produtivos, como à justiça e aos demais serviços considerados essenciais às próprias populações; e a participação da sociedade civil e do setor privado. Ainda em relação a este primeiro pilar, Dominique David salienta a importância da dimensão política nas questões de desenvolvimento:

«*Ainda que a estratégia económica represente um importante papel, a questão do desenvolvimento depende mais da política. Com efeito o desenvolvimento constrói-se através do estabelecimento de relações estáveis entre os actores de uma sociedade. (...)*» (David in Leite, 2010, pp. 104-105).

O pilar relativo à promoção do desenvolvimento participativo, ou seja, à inclusão de novos atores, tal como refere Monteiro (2001), é uma verdadeira inovação no âmbito das relações de parceria estabelecidas entre a UE e o grupo ACP. De facto, e segundo o mesmo (2001, p. 225), pretende-se que:

- A sociedade civil, as autoridades públicas, o setor privado, os parceiros económicos e sociais (inclusive as organizações de tipo sindical) (art.º 6.º) tenham acesso às informações necessárias relativamente ao acordo de parceria, principalmente no que concerne aos Estados ACP;
- A própria sociedade civil seja consultada sobre eventuais reformas e políticas de natureza político-económica que podem contar com o apoio dos parceiros europeus;
- Tornar mais fácil o «*envolvimento do sector privado na execução de programas e projectos*»;
- Assegurar que esses mesmos atores tenham acesso a meios financeiros, sendo que o setor privado, pela primeira vez, tem acesso, com Cotonou, a financiamentos provenientes por parte do BEI.

De salientar que, para além do apoio inegável deste Banco ao conceder financiamentos ao setor privado, este também pode contar com o apoio de uma outra importante instituição financeira: o Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI), atualmente conhecido pelo nome de Centro de Desenvolvimento Empresarial (CDE) (ECDPM, 2001c).

«(...) *Os intervenientes não estatais devem (...): ser informados e participar nas consultas sobre as políticas e estratégias de Cooperação e sobre as prioridades da Cooperação; beneficiar de recursos financeiros destinados a apoiar os processos de desenvolvimento local (...); participar na execução de projectos e programas de Cooperação (...); beneficiar de apoio com vista ao reforço das suas capacidades em domínios cruciais (...)*» (art.º 4.º, p. L 317/7).

Com este segundo pilar pretende-se, assim, aumentar o número de programas a serem desenvolvidos e implementados nos Estados constituintes do grupo ACP, no sentido em que a atividade dos diferentes governos é complementada com as ações desenvolvidas pela sociedade civil (Rito in Monteiro, 2001); e «*descentralizar cada vez mais a gestão e aplicação da Cooperação*», uma vez que participam outro tipo de atores como o setor privado, as ONG, outras organizações da sociedade civil e as autoridades de âmbito local (Ferreira in Monteiro, 2001, p. 225).

Por sua vez, e relativamente à erradicação ou diminuição da pobreza (terceiro pilar), que constitui como já tivemos oportunidade de observar um dos grandes objetivos sobre os quais se desenvolveu o presente acordo, é necessário, segundo o mesmo documento:

- Garantir um crescimento económico que seja acima de tudo rápido e sustentável;
- Promover o desenvolvimento humano e o social, a cultura e respetivos valores das diferentes comunidades;
- Promover o desenvolvimento e reformas ao nível institucional;
- Existir uma gestão pautada pela sustentabilidade;

- Regenerar o meio ambiente e assegurar que os recursos provenientes da natureza são conservados.

«O objectivo central da Cooperação ACP-UE é a redução da pobreza e, a prazo, sua erradicação (...). Neste contexto, (...) as estratégias de Cooperação ACP-CE têm por objectivo: assegurar um crescimento económico, rápido e sustentado (...); promover o desenvolvimento humano e social (...); promover os valores culturais das comunidades e as suas interações específicas com os elementos económicos, políticos e sociais; promover o desenvolvimento e as reformas institucionais (...); promover uma gestão sustentável e a regeneração do ambiente (...) e assegurar a conservação dos recursos naturais» (art.º 20.º, p. L 317/13).

Ao nível da Cooperação no domínio económico e comercial, os principais objetivos segundo o artigo 34.º são, essencialmente, os seguintes:

- Promover uma integração gradual dos Estados ACP na economia global;
- Fortalecer as capacidades produtivas, abastecedoras e comerciais do grupo ACP, de modo a serem suscetíveis de atraírem novos investimentos;
- Criar um novo dinamismo nas relações comerciais entre os países signatários, tendo por base o fortalecimento das capacidades referidas;
- Garantir que as normas estabelecidas pela OMC são respeitadas, incluindo aquelas que são relativas à «concessão de um tratamento especial e diferenciado», tendo em conta os interesses recíprocos entre as partes envolvidas e os seus graus de desenvolvimento.

«A Cooperação económica e comercial tem por objectivo a integração progressiva e harmoniosa dos Estados ACP na economia mundial. (...) O objectivo final (...) é permitir a plena participação dos Estados ACP no comércio internacional. (...) Para o efeito, (...) procura reforçar as capacidades de produção, de abastecimento e de comercialização dos países ACP, bem como a sua capacidade para atrair investimentos, (...) criar uma nova dinâmica das trocas comerciais entre as partes, reforçar as políticas comerciais e de investimento dos países ACP e melhorar a sua capacidade para fazer face a todas as questões relacionadas com o comércio. (...) Será executada em plena consonância com as disposições da OMC, incluindo no que se refere à concessão de um tratamento especial e diferenciado, tendo em conta os interesses mútuos das partes e os respectivos níveis de desenvolvimento» (art.º 34.º, p. L 317/20).

É importante realçar que, em relação às Convenções de Lomé, o «tratamento especial e diferenciado», presente no acordo, é um verdadeiro ponto de viragem em relação ao sistema comercial anterior (regime de preferências comerciais não recíprocas), que não alcançou os resultados esperados. Assim, com este novo sistema comercial, as relações estabelecidas entre a UE e a ACP passam a ser regionalizadas, a prazo (Neto in Monteiro, 2001, p. 227).

Transitou-se<sup>148</sup>, assim, tal como se pode observar no artigo 36.º do mesmo acordo, para um novo sistema comercial, onde os APE<sup>149</sup> assumem particular relevância no “centro” do sistema

<sup>148</sup> A mudança do sistema comercial que vigorava em Lomé para o novo sistema comercial prevalecente em Cotonou, não se verificou de forma radical, muito pelo contrário. Essa transição foi gradual,

comercial. As negociações relativas a estes acordos, que têm em consideração a realidade económica dos países ACP e a capacidade de estes adaptarem as suas economias à liberalização comercial, detêm objetivos que se estendem desde a definição do calendário para uma progressiva eliminação dos obstáculos que se colocam às trocas comerciais entre a UE e o grupo ACP; à liberalização dessas mesmas trocas e, por conseguinte, ao melhor acesso dos ACP ao mercado europeu através de uma reavaliação das consideradas “regras de origem” (art.º 37.º, n.º 7). Com este novo sistema comercial, assiste-se ao fim dos principais sistemas/instrumentos que marcaram as Convenções de Lomé: STABEX e o SYSMIN (ver tabela seguinte).

DATE	NEGOTIATIONS	TRADE REGIME
Until September 2002 Spring 2000	Preparation of negotiations.  The EU requests a derogation from other WTO members enabling it to maintain Lomé trade preferences until 2008.	
From September 2002 to 31 December 2007  2004  2006	The EU negotiates Economic Partnership Agreements with ACP countries, either in the form of regional groupings or on a country-by-country basis.  The EU and ACP countries study 'all possible alternatives' for non-LDC countries which 'decide [...] that they are not able' to sign free trade agreements.  The EU revises its GSP  The EU and ACP countries analyse prospective agreements 'to ensure that the timetable envisaged permits the adequate preparation of negotiations.'	Maintainance with 76 ACP countries, except South Africa, of non-reciprocal tariff preferences in force at present, i.e. the Lomé regime for all ACP countries
From 1 January 2008 until 2018-2020	Enforcement of new Economic Partnership Agreements (EPA).	End of the global 'all-ACP' Lomé regime.  ACP signatories of EPAs progressively open their markets to EU products.  LDCs which have chosen not to conclude EPAs retain their non-reciprocal tariff preferences.  Non-LDCs which have chosen not to conclude EPA's benefit from a new regime (yet to be defined).
From 2018-2020		Enforcement of free trade agreements between the EU and ACP signatories of EPAs.

**Tabela 6 - Calendário das negociações do Acordo de Cotonou.**  
Fonte: ECDPM (2001d), p. 2).

respeitando-se, assim, todo um período de tempo preparatório (art.º 36.º, n.º 2). Até à conclusão dessa mesma transição os países ACP continuaram a beneficiar do sistema comercial implementado em Lomé IV. Ou seja, continuaram a beneficiar das preferências comerciais não recíprocas (art.º 36.º, n.º 3).

<sup>149</sup> Segundo Ana Neto, citada em Monteiro (2001, p. 227), os APE «são acordos de comércio livre com um processo de implementação de 10 a 12 anos, à semelhança do que a UE tem com a África do Sul desde 1999».

Finalmente, ao nível da reforma da Cooperação de cariz financeiro, ficaram expressos no artigo 56.º os principais objetivos neste domínio e que se traduziram, ao nível da apropriação local, de uma parceria assente nos direitos e deveres de ambas as partes, da previsibilidade e da segurança dos recursos, da flexibilização e adaptação ao contexto de cada Estado ACP, e da eficácia, coordenação e coerência das ações.

*«A Cooperação para o financiamento do desenvolvimento deve (...): promover a apropriação local a todos os níveis do processo do desenvolvimento; reflectir uma parceria baseada em direitos e obrigações mútuos; sublinhar a importância da previsibilidade e da segurança a nível do fluxo de recursos, concedidos em condições extremamente liberais e numa base regular; ser flexível e adaptada à situação de cada Estado ACP bem como à natureza específica do projeto ou do programa em questão; garantir a eficácia, a coordenação e a coerência das acções»* (art.º 56.º, p. L 317/27).

Relativamente aos financiamentos [que podem contemplar projetos, programas, apoio aos orçamentos, *«linhas de crédito, mecanismos de garantia e participações no capital»*, *«recursos humanos e materiais»*, programas de natureza geral e setorial que constituam uma forma de apoio à importação (art.º 61.º, pp. L 317/28-L 317/29) e que podem abranger medidas para facilitar eventuais situações onde o peso da dívida é elevado, onde existem problemas relacionados com a balança de pagamentos, com as políticas e reformas ao nível setorial, macroeconómico e estrutural, com o *«desenvolvimento institucional e reforço das capacidades»*, *«programas de Cooperação técnica»*, Ajuda humanitária e de emergência e *«atenuação dos efeitos negativos da instabilidade das receitas de exportação»* (art.º 60.º, p. L 317/28)], verifica-se uma rutura com as convenções antecedentes.

Efetivamente, se em Lomé assistíamos à prevaência de um volume de Ajuda garantido, que era concedido independentemente dos resultados do desempenho alcançados pelos países recetores<sup>150</sup>, em Cotonou surge uma perspetiva totalmente diferente, onde é possível utilizar os meios financeiros de uma forma bem mais flexível e seletiva (Leite, 2010). A seletividade e a flexibilidade referidas por Leite (2010) são possíveis de ser encontradas nos artigos 56.º (alínea d)) e 63.º, onde é inegável que a Cooperação financeira, para além de flexível, deve ter em conta a realidade dos Estados ACP, assim como deve ser adaptada *«à natureza específica do projecto ou do programa em questão»* (art. 56.º, alínea d), p. L 317/27). De facto, segundo o artigo 63.º (p. L 317/29), passou a estabelecer-se métodos de financiamento de projetos ou programas<sup>151</sup>, que são determinados por um conjunto de aspetos: do grau de desenvolvimento, da localização geográfica e da realidade económico-financeira dos Estados ACP; da natureza inerente ao projeto ou programa, *«das perspectivas de rentabilidade económica e financeira e do impacto social e cultural»*; e, nas situações de empréstimo, *«dos factores que garantam o serviço desses [mesmos] empréstimos»*.

---

<sup>150</sup> Neste acordo assiste-se à disponibilização de montantes indicativos que têm a possibilidade de serem ajustados com alguma periodicidade em detrimento das capacidades que os países beneficiários detêm para a execução dos programas a que se tenham candidatado (Pereira, 2005).

<sup>151</sup> Segundo o Acordo de Cotonou, artigo 63.º, estes métodos devem ser determinados em conjunto pelos países ACP envolvidos e pela UE.



A par da seletividade e flexibilidade da Cooperação financeira, assiste-se também a uma simplificação dos instrumentos de Cooperação, no que refere ao seu número. Se em Lomé IV existiam 10 (dez) tipos de instrumentos que podiam ser agrupados em 3 (três) grandes categorias (Ajuda programável, Ajuda não-programável e empréstimos), Cotonou prima pela simplicidade ao estabelecer apenas 2 (dois) instrumentos:

- As subvenções [segundo o ECDPM (2001e), p. 1), as subvenções traduzem-se na existência de um único envelope que tem como objetivo fornecer subsídios ao grupo ACP. Este instrumento é atribuído tendo em conta tanto as necessidades como o nível de desempenho daqueles Estados. Podem ser utilizadas para «financiar um amplo conjunto de operações, como o apoio ao nível macroeconómico, as políticas setoriais, uma eventual assistência em caso de se verificar uma quebra ao nível das receitas provenientes da exportação, a Cooperação descentralizada, o alívio da dívida, (...) [e] projetos e programas tradicionais»].
- Facilidade de investimento [este mecanismo, segundo a mesma fonte (2001e), p. 2), funciona como uma espécie de «fundo renovável», assegurando aos Estados do grupo ACP uma certa segurança em relação ao volume de financiamentos disponíveis para o desenvolvimento do tão referido setor privado, tanto a curto como a médio e longo prazos. Incide sobre todas as áreas de atuação e operações que não sejam passíveis de serem financiadas, na totalidade, pelo setor privado ou pelas instituições financeiras locais].

Tal significa que, com as subvenções, a diferenciação entre Ajuda programável e Ajuda não-programável cessou, assim como os instrumentos STABEX e SYSMIN que deixaram de existir enquanto mecanismos autónomos, detentores do seu próprio orçamento. Já com a facilidade de investimento, os capitais de risco e a bonificação de taxas de juros prevaletentes na última versão de Lomé (IV) também terminaram, sendo substituídos então por este novo mecanismo (ECDPM, 2001e).

Segundo o ECDPM (2001e), p. 1-2), o estabelecimento de apenas 2 (dois) instrumentos financeiros, em Cotonou, teve como base 2 (dois) importantes objetivos: simplificar a gestão e assegurar que os recursos disponíveis eram utilizados de forma mais estratégica e coerente. Transitou-se, assim, de uma «assistência fragmentada e por projeto» para um apoio orçamental e para uma concentração da Ajuda para um certo número de programas de natureza setorial.

É importante referir ainda que, o segundo mecanismo foi estabelecido com o intuito de:

- Estimular o investimento a diversos níveis (regional e internacional), de forma a reforçar as capacidades das instituições financeiras locais;
- Contribuir para o desenvolvimento do setor privado dos ACP, através dos financiamentos concedidos a projetos e/ou empresas;

- Assegurar o fornecimento de capitais de risco e de empréstimos concessionais (ECDPM, 2001e), p. 2).

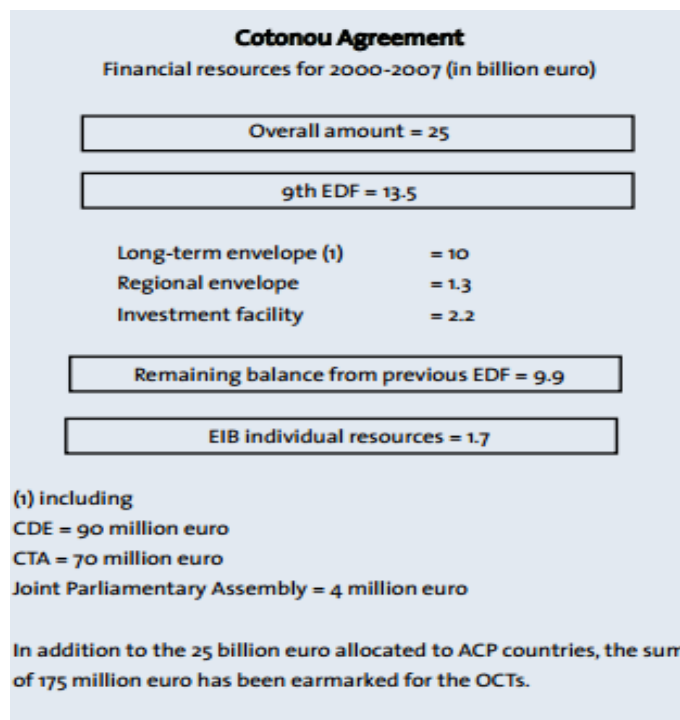
Ao nível dos financiamentos ficou ainda expressa, no mesmo acordo, a possibilidade dos meios financeiros serem «*afectados a operações de co-financiamento*» com diversos organismos e/ou demais países<sup>152</sup>, sempre que solicitado pelos países ACP (art.º 65.º, n.º 1, p. L 317/30). Igualmente, e sempre que pedido pelos mesmos Estados, a UE pode conceder:

- «*Assistência para estudar e encontrar soluções concretas para o endividamento, incluindo dívida interna, para as dificuldades do serviço da dívida e os problemas da balança de pagamentos*»;
- Formação ao nível da gestão da própria dívida e do processo de negociação internacional, assim como apoio, e no âmbito destas áreas (gestão da dívida e negociação), aos diversos grupos de trabalho, cursos e seminários formativos;
- «*Assistência para o desenvolvimento de técnicas e de instrumentos flexíveis de gestão da dívida*» (art.º 66.º, n.º 2, p. L 317/30).

Uma vez referenciados os instrumentos financeiros disponibilizados em Cotonou, surge agora o momento de, a título meramente informativo, sabermos qual o volume de recursos financeiros disponíveis na primeira fase de implementação do acordo, referida no mesmo como «período transitório».

---

<sup>152</sup> Nomeadamente «*com organismos e instituições de desenvolvimento, Estados-membros da Comunidade, Estados ACP, países terceiros ou instituições financeiras internacionais ou privadas, empresas ou organismos de crédito à exportação*» (art.º 65.º, n.º 1, p. L 317/30).



Quadro 10 - Recursos financeiros (em bilhões de euros), no período compreendido entre o ano 2000 e 2007.  
Fonte: ECDPM (2001e), p. 2).

Segundo o presente quadro, observa-se que, nesse período, esteve disponível um montante de 25 bilhões de euros, sendo que 9,9 bilhões transitaram de FED's anteriores<sup>153</sup>.

Ainda no âmbito de Cotonou, é importante reter alguns pontos essenciais focados por este ao nível da Ajuda humanitária e de emergência, do apoio ao investimento e desenvolvimento do setor privado, da Cooperação técnica, e da Cooperação com os Estados Menos Avançados, Sem Litoral e Insulares.

No que concerne à Ajuda humanitária e de emergência, tal como a própria definição constante no capítulo anterior pressupõe, e no âmbito deste acordo, é acionada e concedida às populações vítimas de calamidades provocadas pelo Homem (por exemplo, guerras) ou pela natureza ou outras «*de circunstâncias extraordinárias de efeitos comparáveis*», sendo concedidas durante o tempo necessário para responder às necessidades mais prementes resultantes desses acontecimentos (art.º 72.º, n.º 1, p. L 317/33). Segundo os pontos 2 e 3 do mesmo artigo (72.º, p. L 317/33), estas Ajudas, que são «*concedidas exclusivamente em função das necessidades e dos interesses das vítimas das catástrofes e segundo os princípios do direito internacional humanitário*», têm como principais objetivos:

- Salvar pessoas que se encontram em situações de crise e de pós-crise decorrentes dos acontecimentos ocorridos (provocados pela natureza ou não);
- Contribuir tanto para o financiamento como para o transporte e acesso da Ajuda humanitária por parte das populações beneficiárias;

<sup>153</sup> Estes 9,9 bilhões de euros são o reflexo de que, mesmo confrontados com diversas dificuldades, os Estados ACP não fizeram uso dos financiamentos que se encontravam disponíveis por parte do parceiro europeu.

- Proceder, a curto prazo, à reconstrução e à reabilitação de infraestruturas essenciais;
- Desenvolver, o mais breve possível, condições para a reintrodução do processo de desenvolvimento, tendo em conta os objetivos de longo prazo estabelecidos pelo acordo;
- Responder às necessidades decorrentes da deslocação de refugiados, desalojados e repatriados, de forma a satisfazer (enquanto seja necessário) todas as necessidades inerentes aos primeiros e facilitar o repatriamento e reinstalação dos últimos (ou seja, repatriados) no país de origem;
- Auxiliar os países que enformam o grupo ACP a desenvolverem e a criarem «*mecanismos de prevenção e de preparação para as catástrofes naturais, incluindo sistemas de previsão e de alerta rápido*».

Já em relação ao setor privado, setor que assume particular relevância neste acordo, ficou consagrado o apoio a políticas e estratégias que promovam tanto os investimentos como o desenvolvimento do mesmo (art.º 74.º). De modo a que esses mesmos investimentos, vistos como cruciais para promover a Cooperação para o Desenvolvimento, sejam impulsionados, é crucial que se desenvolvam e implementem medidas de forma a:

- Que os investidores privados participem nos esforços de desenvolvimento, que criem e mantenham um «*clima de investimento previsível e seguro*»;
- Incentivar o setor privado da UE a investir e a «*fornecer uma assistência específica*» aos Estados ACP, «*no âmbito da Cooperação e de parcerias entre empresas de interesse mútuo*»;
- «*Favorecer a criação de parcerias e de empresas comuns*»;
- «*Patrocinar foros sectoriais de investimento*» com o intuito de promover quer o investimento estrangeiro quer a promoção de parcerias;
- «*Apoiar o reforço das capacidades das agências e das instituições nacionais de promoção dos investimentos*»;
- Difundir informações relativas a eventuais oportunidades de investimento e as condições para o exercício das atividades empresariais nos ACP;
- «*Incentivar o diálogo, a Cooperação e as parcerias entre as empresas privadas (...) e ACP-UE, através de um fórum (...) para empresas do sector privado (...)*» (art.º 75.º, p. L 317/34).

A estes investimentos, ficaram estabelecidos, nos artigos 77.º e 78.º, garantias e proteção (dos mesmos). Para estimular o crescimento deste setor e mobilizar investimentos nacionais e estrangeiros com o mesmo propósito, são disponibilizadas «*subvenções para assistência técnica e financeira (...), serviços de assessoria e consultoria (...), capitais de risco (...), garantias de apoio a investimentos privados, nacionais e estrangeiros, (...) empréstimos, linhas de crédito (...)*» e empréstimos a partir dos recursos do BEI (art.º 76.º, p. L 317/34).

Por sua vez, e em relação à Cooperação técnica, esta deve:

- Auxiliar o grupo ACP a valorizar os seus próprios recursos humanos (nacional e regionalmente), de modo a desenvolverem instituições cruciais para o desenvolvimento<sup>154</sup>;
- Apresentar uma favorável relação custo-eficácia;
- «*Responder às necessidades para as quais foi concebida*»;
- Facilitar a transferência de *know-how*;
- Aumentar as capacidades a escalas regional e nacional;
- Focar-se e adaptar-se às necessidades, sendo somente disponibilizada quando solicitada;
- Apoiar e completar os esforços dos Estados ACP, de modo a identificarem as suas próprias carências/necessidades;
- Ser controlada e acompanhada, de forma a que a sua eficácia não seja colocada em causa;
- Incentivar a participação de diversos atores<sup>155</sup> nos contratos financiados pelo FED, assim como proceder ao recrutamento de pessoal qualificado para os projetos que sejam financiados pelo mesmo fundo;
- «*Incentivar o destacamento de quadros nacionais dos países ACP, na qualidade de consultores*», junto de instituições nacionais, internacionais ou de uma organização regional;
- Auxiliar a assistência técnica entre países ACP, assim como medidas destinadas a aumentar a sua capacidade para adquirirem conhecimentos técnicos próprios;
- Desenvolver programas de ação, com o intuito de proceder ao reforço institucional e ao desenvolvimento dos próprios recursos humanos (no longo prazo);
- Ter particular atenção ao desenvolvimento das capacidades do grupo ACP ao nível da planificação, da execução, da avaliação de projetos e da gestão de orçamentos;
- «*Contribuir para uma melhor identificação dos limites e do potencial dos recursos humanos (...) e elaborar uma lista de peritos, consultores e empresas de consultoria dos (...) ACP a que se possa recorrer para projectos e programas financiados pelo FED*» (art.º 79.º, n.ºs 1 e 2, pp. L 317/35-L 317/36).

Finalmente, ficou consagrado, no presente acordo, um tratamento especial a todos os países que sejam considerados menos avançados, sem litoral e insulares, sendo que o fortalecimento da Cooperação regional; as infraestruturas associadas aos transportes e as comunicações; a exploração eficaz e comercialização dos recursos do mar, «*bem como, para os países sem litoral, à pesca continental*»; o ajustamento estrutural (desenvolvimento dos

---

<sup>154</sup> Através do «*reforço das empresas e organizações de consultoria dos Estados ACP e de acordos de intercâmbio de consultores entre empresas da ACP e da Comunidade*» (art.º 79.º, n.º 1, p. L 317/35).

<sup>155</sup> «*(...) De peritos, de empresas de consultoria, de instituições de ensino e de investigação dos países ACP*» (art.º 79.º, n.º 2, alínea d), p. L 317/36).

Países Menos Avançados (PMA), Sem Litoral e Insulares e a dimensão social do próprio ajustamento) foram definidas como áreas a ter em «*especial atenção*» (art.º 84.º, n.ºs 1 e 2, p. L 317/37). De salientar que, enquanto os PMA beneficiam de um tratamento especial de forma a ultrapassar as dificuldades económicas e sociais que se lhes encontram associadas (art.º 85.º, n.º 1), o tratamento concedido aos Países Sem Litoral tem o intuito de ajudá-los a ultrapassar as dificuldades inerentes à sua localização geográfica e a demais obstáculos com que se defrontam no processo de desenvolvimento (art.º 87.º, n.º 1). Em relação aos Estados Insulares, é importante referir que as dificuldades geográficas e naturais, e demais obstáculos para o desenvolvimento constituem a base do tratamento especial disponibilizado, «*de modo a permitir-lhes acelerar o respectivo ritmo de desenvolvimento*» (art. 89.º, n.º 1, p. L 317/38).

Quando comparado com as convenções que o antecederam, é inevitável o carácter mais abrangente e progressista que o caracteriza (Leite, 2010). Cotonou procura não só dar continuidade aos objetivos estabelecidos em Lomé IV (incluindo Lomé IV Revista), como também introduz novos, no sentido em que procura contemplar um vasto conjunto de políticas (gerais e específicas/por setor) e questões (relacionadas com o meio ambiente, com os Direitos Humanos, com as migrações, com os mais jovens, com a paz e a segurança, com a participação da sociedade civil e do setor privado, com a compra e venda de armamento, com a corrupção e conflitos, com o sistema democrático e com a boa governação) (Leite, 2010).

Contudo, e apesar das inovações introduzidas e das novas áreas consideradas, Petit alerta para o facto de não se poder falar numa mudança de filosofia das relações entre a UE e os Estados ACP, até porque a ideia que esteve na base deste relacionamento de Cooperação não alterou a sua natureza. Houve antes uma imposição, forçada pela realidade internacional e por todo um conjunto de objetivos que não foram atingidos, de se proceder a uma revisão do espírito da Cooperação, dos seus objetivos e da sua prática, de modo a que esta parceria seja revitalizada, permitindo-lhe deter novas ambições e novas possibilidades de alcançar o sucesso (Petit in Leite, 2010).

### **e) A Estratégia Europeia para África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África**

A consciência de que o continente africano outrora dividido e fragmentado se encontrava em profunda mudança [como reflexo da criação da União Africana (UA), da NEPAD, do reforço do papel inerente às Comunidades Económicas Regionais Africanas (CERA) e o surgimento de uma nova leva de dirigentes nacionais], a par dos laços históricos que caracterizavam o relacionamento entre os continentes europeu e africano, estiveram, de um modo geral, na origem da Estratégia Europeia para África no ano de 2005<sup>156</sup>.

Esta estratégia (2005), que se desenvolveu tendo como base os princípios de igualdade, parceria, apropriação, subsidiariedade e solidariedade, tem como principal objetivo promover a concretização dos Objetivos do Milénio em África, sendo este mesmo objetivo reforçado e complementado pelos objetivos estabelecidos ao nível do Acordo de Cotonou, do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação, da Parceria Euro-Mediterrânica e da Política Europeia de Vizinhança, incluindo o apoio às reformas de natureza política e à modernização da economia.

A par deste objetivo, a Estratégia da UE para África, conforme observado no documento oficial disponibilizado pela Comissão das Comunidades Europeias (2005, p. 2), tem como finalidade «proporcionar à UE um enquadramento global, integrado e a longo prazo para as suas relações com o continente africano». Igualmente, com este documento político toda a África passa a ser abordada como sendo apenas uma única entidade, onde a UE consolidará o diálogo político para com as instituições pan-africanas.

De forma a que os Objetivos do Milénio sejam alcançados, e tendo por base a ideia de que os mesmos só podem ser concretizados se existir uma governação realmente eficaz e judiciosa, e uma realidade económica favorável, a UE, através da presente estratégia, direciona os seus esforços para diferentes domínios: paz, segurança, boa governação, crescimento económico, comércio e interconexão, coesão social, condições de trabalho decentes, igualdade de género e ambiente (Comissão das Comunidades Europeias, 2005).

Relativamente aos 3 (três) primeiros domínios, estes são considerados pré-requisitos para os Objetivos do Milénio serem concretizados; o crescimento económico, o comércio e a interconexão são cruciais para que se crie um ambiente económico propício para os atingir; e, finalmente, a coesão social e o ambiente são encarados como os domínios que visam diretamente esses mesmos objetivos. Para esses mesmos domínios foi, ainda, identificado um conjunto diversificado de ações a seguir, tais como:

---

<sup>156</sup> Mais precisamente, a 12 de outubro.

- **Ao nível da paz, da segurança e da boa governação:**
  - ✓ Desenvolvimento de uma abordagem global em relação à prevenção de situações potencialmente conflituosas;
  - ✓ Desenvolver esforços conjuntos contra toda e qualquer ameaça à segurança comum;
  - ✓ Apoiar as operações africanas em prol da paz;
  - ✓ Desarmamento;
  - ✓ Manter a paz em situações de pós-conflito;
  - ✓ «Resolução do problema dos recursos que alimentam conflitos»;
  - ✓ «Criação de instituições centrais eficazes e credíveis»;
  - ✓ Desenvolvimento das capacidades ao nível local;
  - ✓ «Lançamento de uma iniciativa em matéria de governação»;
  - ✓ Reforçar o respeito pelo sistema democrático e pelos Direitos do Homem;
  - ✓ Fomentar a igualdade de género;
  - ✓ Combater a corrupção e o crime organizado;
  - ✓ Incentivar a boa governação no âmbito financeiro, judiciário e fiscal (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, pp. 24, 26).
  
- **Ao nível do crescimento económico, comércio e interconexão:**
  - ✓ Apoiar a estabilidade da macroeconomia;
  - ✓ Criar mercados regionais integrados – comércio Sul-Sul;
  - ✓ Incrementar e melhorar o acesso aos mercados – comércio Norte-Sul;
  - ✓ Fornecer incentivos para o desenvolvimento do setor privado;
  - ✓ «Promover a agricultura e garantir a segurança alimentar»;
  - ✓ «Explorar os recursos haliêuticos de forma sustentável»;
  - ✓ Harmonizar as políticas relativas aos transportes;
  - ✓ «Desenvolver a gestão integrada dos recursos hídricos»;
  - ✓ Desenvolver a infraestrutura energética transfronteiriça e regional;
  - ✓ «Reduzir a fractura digital em África»<sup>157</sup> (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, pp. 30-33).

---

<sup>157</sup> «Esta medida deveria prever o apoio ao desenvolvimento de tecnologias avançadas e de baixo custo no sector das comunicações eletrónicas e a elaboração dos quadros regulamentares necessários à criação de um ambiente empresarial favorável à inovação, ao crescimento e à inclusão social». Igualmente, o modelo que é utilizado com sucesso no norte de África, e que permite interligar as redes nacionais de investigação e de ensino entre si «e com GEANT na Europa», deve ser estendido aos países localizados na África Subsariana (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p. 33).



De reiterar que, face a situações de acesso limitado a um vasto conjunto de áreas e serviços (transportes e comunicações, saneamento, água potável e setor energético), a que acrescem falhas ao nível das redes de dimensão regional e das conexões transfronteiriças que limitam o crescimento económico e a competitividade comercial africana, a Comissão das Comunidades Europeias (2005, p. 31) propôs o estabelecimento de uma «*Parceria UE-África para as infra-estruturas com vista a apoiar e a lançar programas (Redes Transafricanas)*» que facilite a interconexão continental de modo a promover integração regional.

- **Ao nível da coesão social e ambiente**, que se centra, essencialmente, no colocar as pessoas no centro do processo do desenvolvimento e no «*construir um futuro ecologicamente sustentável*», as medidas passam por:
  - ✓ Investir no setor educativo;
  - ✓ Assegurar uma adequada assistência de saúde;
  - ✓ Fomentar o acesso a recursos como a água potável, o saneamento e as tecnologias de informação e comunicação;
  - ✓ Incentivar o desenvolvimento de políticas em prol do emprego e de um trabalho digno;
  - ✓ Não só apoiar como promover a diversidade cultural;
  - ✓ Melhorar, do ponto de vista sustentável, a gestão do território;
  - ✓ «*Transformar a migração numa força positiva no processo de desenvolvimento*»;
  - ✓ Gerir a diversidade ambiental existente, nomeadamente ao nível da silvicultura, das pescas e dos recursos hídricos;
  - ✓ «*Travar a desertificação e melhorar a gestão sustentável dos solos*»;
  - ✓ *Preservar a biodiversidade*»;
  - ✓ Combater os efeitos decorrentes das mudanças climáticas;
  - ✓ Em relação aos produtos químicos, apoiar a sua boa gestão (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, pp. 36, 38).

Não se pense porém, que são apenas estes os domínios prioritários para os quais a Estratégia da UE para África se encontra direcionada, muito pelo contrário. Apesar de estar focada na concretização dos Objetivos do Milénio, esta estratégia assume 3 (três) dimensões, digamos, pelo que foi considerada como a *Tripla Estratégia de Resposta da UE*. Assim, e a par dos domínios já mencionados, os Estados-membros da UE pretendem, com a presente estratégia, aumentar o financiamento da Ajuda ao Desenvolvimento Europeia para com o continente africano e desenvolver uma abordagem mais eficaz.

No que concerne ao financiamento, a UE propôs-se a aumentá-lo de modo a estimular a Cooperação e a integração regional, inter-regional e pan-africana. O apoio à Cooperação, tanto entre os países da África do Norte como da África Subsariana (que são abrangidos pelos

diversos acordos de Cooperação com a UE), deve ser facilitado à luz desta estratégia e a UE deve garantir que o primeiro grupo de países (África do Norte) tem a possibilidade de participar nas diferentes iniciativas inter-regionais e pan-africanas financiadas pelo FED. Igualmente, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) – que substituiu o programa MEDA<sup>158</sup> (Instrumento da Cooperação Económica e Financeira da Parceria Euro-Mediterrânica) – deve incluir disposições de apoio à Cooperação entre os países da África do Norte e Subsariana no que seja relativo a questões de mútuo interesse, como por exemplo a migração.

Por outro lado, e relativamente à terceira dimensão, digamos, desta estratégia (uma abordagem por parte da UE mais eficaz), a UE propôs adotar um plano designado Plano de Ação para a Eficácia da Ajuda, e aplicá-lo na África Subsariana, prioritariamente. Este plano, segundo o documento oficial relativo à presente estratégia (2005, p. 41), deve basear-se em 4 (quatro) grandes iniciativas:

1. «Tornar o “atlas” dos doadores da UE um instrumento operacional para controlar a eficácia da Ajuda»;
2. «Estabelecer roteiros nacionais para a coordenação» [o estabelecimento deste tipo de roteiros nacionais (que apoiem o processo de harmonização local) permite uma redução substancial dos custos das operações da UE e contribui, também, para reforçar tanto as capacidades como as responsabilidades dos países parceiros];
3. «Adoptar documentos de programação comum» (a adoção de um quadro comum para a programação melhorará, substancialmente, a «complementaridade e a eficácia no seio da UE»);
4. «Desenvolver procedimentos comuns» (o desenvolvimento destes procedimentos foi estabelecido com o intuito de simplificar todos os procedimentos burocráticos que se encontravam na altura em vigor, através do Modelo Comum para os Acordos Financeiros. Este implica a existência de um único mecanismo de diálogo, pagamento e apoio para a totalidade dos doadores que se encontra em cada país).

Para além destas iniciativas, a UE deve melhorar do ponto de vista qualitativo a Ajuda ao Desenvolvimento, de modo a tornar a sua implementação não só mais transparente, mas também mais previsível e orientada para os resultados. Para tal, deve promover a concessão de um maior apoio orçamental, tanto global como setorialmente. Os programas de apoio orçamental favorecem, segundo a Comissão das Comunidades Europeias (2005, p. 42), uma melhor apropriação; a redução dos custos inerentes às operações; permitem que a Ajuda seja utilizada de forma mais eficaz, uma vez que não se encontram, efetivamente, vinculados; contribuem para o fortalecimento das capacidades e a viabilidade num longo prazo; e

---

<sup>158</sup> Este programa tem como principal objetivo colocar em prática as medidas de Cooperação destinadas a auxiliar os Países Terceiros Mediterrânicos (PTM) «a procederem à reforma das estruturas económicas e sociais, assim como atenuar os efeitos do desenvolvimento económico no plano social e ambiental». Apoia a «transição económica dos PTM», a «criação de uma zona euro-mediterrânica de comércio livre», um «desenvolvimento sócio-económico sustentável» e a «Cooperação regional, sub-regional e transfronteiriça» (Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007d).

permitem, aos diferentes governos de cada Estado, obter «*um melhor equilíbrio entre as suas despesas correntes e as despesas de investimento*».

De forma a melhorar a qualidade da Ajuda, ficou “patente”, nesta estratégia, a importância e a necessidade da Comunidade fazer a sua própria apreciação no âmbito do apoio orçamental, tendo em conta as suas perspetivas e interesses relativamente a determinadas realidades políticas e necessidades de desenvolvimento. Ou seja, a elegibilidade do apoio orçamental não deve ser apenas determinada pela análise das políticas de dimensão nacional ou setorial, pela estabilidade da macroeconomia e pelas melhorias alcançadas no âmbito da gestão das finanças públicas [tal como acontecia nos trabalhos realizados pelo FMI que são a sua base de suporte/inspiração, como mencionado pela Comissão das Comunidades Europeias (2005)].

Igualmente, e ainda neste domínio, a já referida Comissão (2005, p. 42) deixou claro que a UE deve abarcar a possibilidade de apoiar um novo tipo de iniciativas internacionais que podem estender-se, por exemplo, aos países saídos de situações de conflito ou que tenham sido vítimas de choques exógenos; assim como dispor de uma base de conhecimentos científicos e tecnológicos sólidos para desenvolver políticas de desenvolvimento estratégicas e sustentáveis, de modo «*a reforçar a eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento*».

É ainda importante referir que o sucesso desta parceria, que coloca a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento e a coordenação das diferentes intervenções dos diversos doadores no topo da lista de prioridades, depende, sobretudo, da sua capacidade para fortalecer as relações entre a UE e o continente africano «*para lá da interacção política e económica formal*»<sup>159</sup> (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p. 3).

---

<sup>159</sup> «*Uma das principais vertentes deste diálogo prende-se com o estabelecimento de geminações entre universidades e escolas, parlamentos, cidades, municípios, empresas e indústrias, sindicatos, redes da sociedade civil ou museus de África e da Europa*» (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p. 3).

## f) A Estratégia Conjunta UE-África e a Declaração de Lisboa

«(...) *Our common future requires an audacious approach, one that allows us to face with confidence the demands of our globalizing world. (...) We are resolved to build a new strategic political partnership for the future (...). We are determined to give this new strategic partnership the necessary means and instruments that will enable it to fulfil the Joint Strategy and the Action Plan that we have adopted today (...)*» (Council of the European Union, 2007, pp. 1-2)

Mesmo depois das convenções de Yaoundé e de Lomé, da assinatura do Acordo de Cotonou e da Estratégia Europeia para África, o relacionamento entre os países africanos e a UE continuou a consolidar-se e a tornar-se, naquilo a que, atualmente, é considerada a parceria mais forte e duradoura de todos os tempos. De facto, o continente africano (no seu todo) é uma das prioridades centrais da política externa da UE, tendo-se para isso vindo a desenvolver um conjunto de esforços em prol de um maior e melhor relacionamento entre ambas as partes. Esses esforços voltaram a atingir o seu culminar com a adoção da Estratégia Conjunta UE-África, em 2007.

Contudo, o caminho até a adoção desta nova estratégia não foi fácil. Foram necessários 7 (sete) anos para que fosse assinada e adotada, muito por consequência dos interesses da altura. De facto, entre a concretização da I Cimeira (2000) [onde passou a existir apenas um único enquadramento global para a relação de Cooperação UE-África, tendo-se agrupado, assim, os Estados da África Subsaariana (Estados que pertenciam ao grupo ACP), os Estados localizados no norte do continente africano (e que se encontravam envolvidos na parceria Euro-Mediterrânica) e a África do Sul (Eurocid, s.d.[b])] e a realização da II Cimeira<sup>160</sup> (8 a 9 de dezembro de 2007), muito aconteceu. Se a UE se encontrava mais voltada para as questões da segurança e da paz, o continente africano estava mais orientado para as vertentes económica (da qual também fazia parte a dívida externa) e comercial. Igualmente, para este longo período temporal contribuiu a situação do Zimbabué<sup>161</sup> (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010). De salientar que tanto esta situação como a do Darfur<sup>162</sup>, apesar de não constarem, como mencionado no artigo escrito por Leite (2007), na agenda oficial desta cimeira<sup>163</sup>, tal não significou que o assunto não tenha sido abordado, muito pelo contrário. Pois,

---

<sup>160</sup> Esta cimeira, que estava prevista acontecer na cidade de Lisboa no ano de 2003, foi adiada por toda a controvérsia gerada em torno da participação de determinados Estados africanos, particularmente o Zimbabué (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a]).

<sup>161</sup> O principal problema neste país estava relacionado com as «*graves violações dos Direitos Humanos, para além da expulsão dos anglo-descendentes*» (Leite, 2007).

<sup>162</sup> No Darfur estava em causa «*a segurança de milhares de refugiados desta região (oeste do Sudão) que fugiram para o vizinho Chade e para a República Centro-Africana*» (Leite, 2007).

<sup>163</sup> O que levou a escritores dos continentes europeu e africano a acusarem os líderes políticos, de ambos os continentes, de cobardes, por evitarem questões tão graves como as observadas no Zimbabué e no Darfur. Chegou mesmo a ser enviada uma carta, assinada por 17 (dezasete) elementos, 5 (cinco) dos quais prémios Nobel da Literatura (Günter Grass, Dario Fo, Nadine Gordimer, John Coetzee e Wole Soyinka) e 1 (um) português José Gil, onde se lia «*Porque devemos ouvir os poderosos quando estes não ouvem os gritos dos que sofrem? Milhões de africanos e europeus esperariam que o Zimbabué e o Darfur estivessem no topo da agenda. (...) Que podemos dizer desta cobardia política?*» (Leite, 2007).

tendo presente que a promoção dos princípios e valores democráticos e dos Direitos Humanos foram defendidos como a base essencial tanto para o diálogo como para a parceria entre a UE e o continente africano, relativamente à estratégia de relacionamento entre ambos, ambas as problemáticas tiveram que inevitavelmente ser focadas, não passando assim «à margem da cimeira» (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], p. 22).

Contudo, e apesar dos entraves que foram surgindo e que conduziram a um constante adiar da II Cimeira, as mudanças ocorridas neste mesmo período contribuíram para uma nova fase no relacionamento entre ambas as partes (UE e o continente africano). Essas mudanças, que foram de crucial importância para a política internacional, revelaram-se não só na UE [criação e desenvolvimento da Política Externa de Segurança Comum (PESC) e de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)] e em África (questões relacionadas com a geoestratégia tornaram-se cada vez mais importantes<sup>164</sup>, o NEPAD e a UA), mas também no mundo, de uma forma geral, com a emergência da nova realidade geopolítica (surgimento de novos atores como a China, o Brasil e a Índia) (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

Ultrapassadas as divergências, e de modo a responder à nova realidade geopolítica, às alterações que se verificavam tanto no continente europeu<sup>165</sup> como no continente africano<sup>166</sup>, à globalização e ao fortalecimento das relações políticas e de Cooperação entre a UE e o continente africano, surgiu, desta cimeira, a Estratégia Conjunta UE-África e a Declaração de Lisboa (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010), sendo que nesta última ficou explícito o compromisso de «construir uma nova parceria política estratégica para o futuro, ultrapassando a tradicional relação doador-receptor e partindo de valores e objectivos comuns, na via da paz, da estabilidade e do Estado de Direito, do progresso e do desenvolvimento» (Council of the European Union, 2007, p. 2).

Esta estratégia, que reflete simultaneamente «*uma continuidade e uma ruptura com o passado*» (Bossuyt & Sherriff, 2010, p. 3), alicerça-se, como mencionado no capítulo anterior, em 4 (quatro) grandes objetivos:

1. Reforçar a parceria política entre as partes envolvidas;

---

<sup>164</sup> A importância atribuída a estas questões teve como motivos a segurança e a economia (a África Subsariana tornou-se uma das principais fontes de fornecimento de petróleo, muito por consequência da instabilidade que se observava no Médio Oriente, ao nível das fontes energéticas) (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

<sup>165</sup> Adesão de novos Estados-membros [alargamento a 27 (vinte e sete) Estados] e crescimento da sua esfera de atuação, traduzida no aprofundamento do seu processo de integração e da aquisição de novas responsabilidades no cenário mundial (Council of the European Union, 2007). Relativamente a este último ponto, vale a pena referir que a adoção de políticas comuns em áreas como a segurança, as alterações climáticas, a inovação e o setor energético (Leite, 2010) contribuíram para este crescimento da esfera de atuação e, por conseguinte, aumento das responsabilidades.

<sup>166</sup> Nomeadamente a criação da UA; as reformas políticas e os processos de democratização; «*incremento das matérias-primas*»; oportunidades de investimento bastante atrativas; crescimento económico sustentável (sendo que em 2005, países como Angola, Cabo Verde, Congo, República Democrática do Congo, Etiópia, Moçambique, Serra Leoa, Sudão e Tanzânia «*atingiram ou ultrapassaram o limiar do crescimento de 7% necessário para a redução sustentada da pobreza*»); participação cada vez maior de atores internacionais no continente africano; «*realinhamento de poderes globais*»; globalização dos meios de comunicação social e das normas de natureza sociocultural; aumento da população, da mobilidade e da migração no interior do continente africano e entre este e a UE (Leite, 2010, p. 128).

2. «Reforçar e promover a paz, a segurança, a governação democrática, os Direitos Humanos (liberdades e garantias, igualdade de género), o desenvolvimento económico duradouro (incluindo a industrialização e a integração regional e continental em África), e assegurar que todos os ODM são alcançados até 2015, em todos os países africanos»;
3. Promover um sistema de multilateralismo efetivo e a reforma de instituições internacionais importantes, como por exemplo as Nações Unidas, para enfrentar todo um conjunto de desafios globais e preocupações comuns;
4. «Capacitar os atores não-estatais e criar condições que lhes permitam desempenhar um papel ativo no desenvolvimento, na construção da democracia, na prevenção de conflitos e processos de reconstrução pós-conflito», de forma a facilitar e promover uma parceria mais ampla e abrangente orientada para as pessoas (Council of the European Union, 2007, p. 3).

Estes objetivos consolidam-se, conforme podemos observar no já citado documento oficial (2007), em 4 (quatro) grandes prioridades estratégicas que abarcam diversas dimensões:

1. A paz e a segurança, no sentido de se alcançar um mundo mais seguro (para isso há que promover a paz, a segurança e a estabilidade em ambas as partes; considerar todo um conjunto de desafios que se coloca, face à realidade contemporânea, ao nível das questões da paz e da segurança);
2. A governação e os Direitos do Homem (onde, à semelhança da prioridade estratégica anterior, é necessário ter em conta os desafios no âmbito da governação e dos Direitos Humanos, e a governação pautada pelos princípios democráticos);
3. A atividade comercial e a integração regional, no sentido de não só elevar o potencial de ambas, mas também de utilizar as oportunidades disponíveis para tal (de acordo com o documento, tal é possível através do desenvolvimento do setor privado, do comércio e integração);
4. Questões consideradas cruciais para o desenvolvimento (atingir os Objetivos do Milénio) e que abarcam a Cooperação para o Desenvolvimento, o desenvolvimento social e humano, a igualdade de género, a sustentabilidade do meio ambiente e as alterações climáticas, as migrações e o desenvolvimento, o setor agrícola e a segurança alimentar, as infraestruturas, a água e as redes de saneamento básico, o setor energético, o desenvolvimento das consideradas sociedades de informação/conhecimento, a Cooperação ao nível cultural, e a comunicação.

A «*continuidade com o passado*», como referido por Bossuyt & Sherriff (2010, p. 3-4), traduz-se na reafirmação de princípios que se encontram presentes no Acordo de Cotonou [como a apropriação, a responsabilidade mútua, o respeito pelos Direitos do Homem, pelo sistema democrático, pelo Estado de Direito e a parceria orientada para as pessoas (onde a

participação da sociedade civil assumiu um papel crucial)] e a «ruptura» com os compromissos assumidos e com as inovações, nomeadamente ao:

- Reforçar a parceria política entre ambas as partes, de modo a dar resposta às questões que sejam de interesse mútuo;
- «Considerar a África como um todo e reforçar o seu diálogo político», de modo a edificar «uma parceria sólida e sustentável de continente a continente, com a União Africana (UA) e a UE no seu centro»;
- Fortalecer as integrações regional e continental no território africano;
- Fornecer um enquadramento simultaneamente global e a longo prazo, para o relacionamento entre as partes envolvidas.

Com estes compromissos e inovações é indubitável os interesses em:

- Reforçar cada vez mais esta parceria (que devia ser pautada pela solidez e sustentabilidade) e o diálogo político, reiterando a importância do continente africano ser tratado como um único elemento;
- Fortalecer ambas as integrações, sendo que a dimensão continental constitui uma verdadeira inovação em relação aos demais acordos de Cooperação;
- Aumentar os níveis de coerência e de eficácia tanto dos acordos, como das políticas e dos instrumentos existentes, traduzidos no novo enquadramento (Bossuyt & Sherriff, 2010).

Daí a adoção de uma estratégia que procura ir para além do desenvolvimento<sup>167</sup>, do continente africano<sup>168</sup>, das instituições<sup>169</sup> e da fragmentação dos quadros de relacionamento existentes<sup>170</sup> (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

---

<sup>167</sup> Através do desenvolvimento de uma parceria política que seja capaz de estabelecer um diálogo mais profundo e mais regular ao nível das temáticas que sejam de mútuo interesse. Procura-se que com esta parceria haja uma procura, relativamente a assuntos políticos, de benefícios para ambas as partes, assim como uma mudança de atitudes em prol da construção de uma «parceria entre iguais, que vá para além da tradicional Ajuda ao Desenvolvimento e da relação doador-recetor» (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 6).

<sup>168</sup> Procurar ir para além de África, através da promoção de agendas comuns nos fóruns internacionais; da definição de posições comuns no que concerne aos conflitos de dimensão global; no pressionar para uma maior e mais forte representação do continente africano nas instituições internacionais; e no procurar responder, de modo concertado, aos desafios inerentes ao fenómeno da globalização (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

<sup>169</sup> O ir para além das instituições traduz-se numa das grandes inovações da II Cimeira UE-África ao definir e a institucionalizar, pela primeira vez, a participação da sociedade civil em questões-chave no âmbito da parceria europeia com o continente africano, nomeadamente na discussão oficial dessa mesma estratégia, e na implementação e no acompanhamento/avaliação das suas prioridades e ações. Ou seja, procurou-se (e tem-se procurado) desenvolver uma parceria orientada para as pessoas onde a sociedade civil possa intervir, onde exista uma plataforma de diálogo e de concretização da Estratégia, e onde possa existir um relacionamento mais próximo entre o Parlamento Europeu e o Parlamento Pan-Africano (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

<sup>170</sup> Procurar ir para além da fragmentação da União para o Mediterrâneo, do Acordo de Cotonou em relação à África Subsariana e à Parceria UE-África do Sul, através da adoção de uma estratégia que considere todo o território africano assim como os seus problemas e desafios. Para além disso, essa

É igualmente importante salientar que a adoção desta estratégia não foi isolada. A mesma implicou a adoção de um Plano de Ação para a implementação da parceria estratégica no mesmo período, e que se estendeu de 2008 a 2010 (ver Anexo 3) e, mais recentemente, no âmbito da mesma, um novo plano para o período compreendido entre os anos 2011 e 2013. Independentemente de aplicáveis em períodos temporais distintos, as 8 (oito) parcerias estabelecidas no primeiro Plano de Ação, mantiveram-se. Referimo-nos, obviamente, e como referido no capítulo anterior, às parcerias ao nível da paz e segurança; à governação democrática e aos Direitos do Homem; ao comércio, à integração regional e infraestruturas; aos Objetivos do Milénio; ao setor energético; às alterações climáticas; às migrações, à mobilidade e ao emprego; à ciência, à sociedade da informação/conhecimento e ao espaço (Council of the European Union, 2007).

Depois de referidos os “alicerces” sobre os quais se desenvolve e estrutura a presente estratégia, é importante referir que, nos últimos anos, apesar de algumas dificuldades com que se tem confrontado, foram alcançados alguns avanços importantes tanto ao nível da própria (estratégia) como no que concerne à implementação de determinadas parcerias temáticas. Entre esses avanços destacam-se:

- A dinâmica do diálogo intra-africano (que já existia) foi impulsionada, muito pela necessidade dos diferentes intervenientes do continente africano concertarem posições perante os demais atores europeus;
- A «*estratégia promoveu um diálogo forte*» entre a Comissão Europeia e a Comissão da União Africana (CUA), muito como consequência da criação de uma delegação da UE em Adis Abeba, que criou dinâmicas que vieram a impulsionar «*um diálogo mais abrangente entre a UE e a UA*»;
- A Parceria para a Paz e Segurança enquanto uma das parcerias onde se registaram mais avanços. De salientar que, e ainda ao nível destas (parcerias), adotaram-se, em abril de 2009, «*roteiros de implementação detalhados*» para cada uma das 8 (oito);
- A «*estruturação e desenvolvimento da arquitectura institucional da estratégia*» (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, pp. 8-9) (Anexo 4).

Já no que concerne aos constrangimentos e limitações que se têm traduzido em verdadeiros entraves para a Estratégia Conjunta UE-África atingir resultados que se pautem por uma maior eficácia e sustentabilidade, a mesma fonte (2010, pp. 12-13) identifica-as:

- Ao nível das capacidades e recursos (a falta de recursos e capacidades por parte de África conduz a uma assimetria nesses domínios entre esta e a UE, o que dificulta o

---

estratégia, mais abrangente, deve ser complementar com os quadros de relacionamento que já existem com o continente africano (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).



estabelecimento de uma “parceria entre iguais”. Esta assimetria leva a que a UE se assuma como «*parceiro dominante*»<sup>171</sup>);

- Ao nível das parcerias temáticas (muitas das realizações alcançadas, limitam-se à introdução, na estratégia, de ações ou projetos que já se encontravam previstos ou, por outro lado, à identificação de um outro tipo de ações que têm a possibilidade de serem realizadas no quadro de determinada temática);
- A existência de interesses diferentes entre as partes envolvidas e no interior de cada uma das partes, leva a que não se consiga avançar em determinadas parcerias<sup>172</sup>);
- O trabalho das instituições da UE [*«a estratégia conjunta ainda não penetrou no trabalho regular»*] destas instituições, o que se verifica, por exemplo, no facto de esta estratégia muito raramente ser objeto de discussão no Grupo de Trabalho do Conselho sobre África (COAFR), em oposição ao Acordo de Cotonou, que é por diversas vezes abordado e utilizado como um importante instrumento do relacionamento da UE com os Estados africanos];
- O conseguir ir «*para além do desenvolvimento*» e «*para além de África*» [muito por consequência do diálogo político ainda estar muito centrado na forma como a UE pode ajudar África, não se tendo avançado no sentido de ambas as partes cooperarem em questões de dimensão global – como as migrações, a governação, a segurança, os Direitos do Homem, ... – e que são objeto de interesse para os Estados europeus e africanos)<sup>173</sup>];
- A apropriação da estratégia (que é «*ainda bastante fraca nos dois continentes*», existindo um elevado nível de desconhecimento da existência desta para além do eixo Bruxelas-Adis Abeba, a par de uma fraca participação e envolvimento tanto por parte do setor privado como pela sociedade civil);

---

<sup>171</sup> A falta de capacidades por parte do continente africano constata-se em diversas áreas na estratégia, sendo observável nas parcerias temáticas onde «*a posição africana é frequentemente reativa e não pró-ativa, onde há problemas relativamente ao grau de participação dos atores africanos, e onde se evidencia uma escassez dos recursos humanos da UA, muitas vezes sobrecarregados com diversos dossiers e parcerias*» (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 12).

<sup>172</sup> Por exemplo verifica-se uma enorme disparidade relativamente ao envolvimento dos diferentes Estados africanos, muito por consequência de muitos Estados não reconhecerem os benefícios da «*cedência a um enquadramento continental, por contraposição aos seus interesses e alianças nacionais ou às suas alianças com outros parceiros externos*». Esta falta de envolvimento traduz-se, claramente, na liderança das parcerias temáticas: apenas a África do Sul e alguns dos Estados da África do Norte é que participam na copresidência dessas parcerias (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 12).

<sup>173</sup> Em parte, tal não tem sido conseguido «*porque o acento tónico da implementação da estratégia tem estado na parte técnica e burocrática*». Por exemplo, os Grupos Conjuntos de Peritos trabalham ao nível técnico, não sendo detentores de grande poder de decisão, de liderança ou ligação política, como se observou na tentativa de elaborar «*uma declaração conjunta sobre as Alterações Climáticas antes da Cimeira de Cancun (dezembro de 2010), a qual foi discutida conjuntamente pelas partes ao nível dos Grupos de Peritos mas depois não houve uma informação e ligação adequadas às estruturas políticas da UA [União Africana], o que resultou num bloqueio da sua aprovação pelos líderes africanos*» (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 13).

- Ao nível do continente africano (que ainda não é tratado como uma só unidade, no sentido em que não existe coordenação e coerência entre os diferentes mecanismos financeiros e instrumentos, entre a UE e o território africano)<sup>174</sup>;
- A coerência entre os quadros de relacionamento e entre as políticas (a estratégia é ainda vista, por ambas as partes envolvidas, como «*um espaço reservado aos objectivos e actores do desenvolvimento, quando um dos seus objetivos é exactamente ir “para além do desenvolvimento”*»<sup>175</sup>);
- Financiamento (não existe um financiamento que seja especificamente direcionado para a estratégia).

É importante realçar que, estas mesmas limitações e constrangimentos tiveram um impacto negativo junto das parcerias temáticas, ora não tivessem sido algumas das suas prioridades “vítimas” de grandes atrasos ao nível da sua implementação, o que se traduziu, inevitavelmente, na aprovação dos roteiros para o estabelecimento da generalidade das parcerias temáticas apenas em abril e setembro (Parceria para a Energia) de 2009 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

Antes de concluir este ponto relativo à estratégia conjunta, à Declaração de Lisboa e aos Planos de Ação, é crucial salientar que, apesar do balanço final da II Cimeira ter sido positivo, muito como reflexo dos documentos que emergiram e que foram adotados, nem tudo foi consensual. De facto, a temática relacionada com os APE marcou a oposição por parte de alguns dos Estados africanos, que chegaram a rejeitá-los. Esta rejeição levou a que o Presidente do Senegal, Abdoulaye Wade, se retirasse da cimeira antes de a mesma terminar, tendo mencionado que «*para o Senegal acabou, os Estados africanos rejeitam os APE, vamos reunir-nos e ver o que os pode substituir*» (Wade in Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], pp. 37-38). Relativamente a esta oposição, Durão Barroso assegurou que estes acordos constituíam uma boa oferta para África e reiterou que a UE não era, contrariamente ao que se pensava, tão protecionista. Contudo não se pense que a oposição aos APE se tenha ficado apenas por alguns dos líderes africanos, muito pelo contrário. Várias ONG dos continentes europeu e africano estavam contra estes acordos que, segundo Alexandra Strickner<sup>176</sup>, tinham como principal objetivo «*umentar os lucros das empresas europeias*» (Strickner in Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], p. 39). Igualmente, para Ndiogou Fall da Rede de Produtores da África Ocidental (Roppa), aqueles iriam não só reduzir a produção de alimentos do

<sup>174</sup> No sentido em que, e citando a Plataforma Portuguesa das ONGD (2010, p. 14), «*Cotonou continua a ser o principal canal de Ajuda e comércio entre a UE e a África Subsaariana; a Política Europeia de Vizinhança engloba especificidades que não favorecem uma política continental e a Parceria UE-África do Sul também inclui disposições específicas que não são necessariamente coerentes quando o quadro mais abrangente*».

<sup>175</sup> Tal exige a existência de um «*envolvimento mais sistemático de outros serviços dentro do quadro da UE e da UA, que permitam incorporar as várias áreas de Cooperação UE-África e as dinâmicas de outras políticas na estratégia (política comercial, agrícola, energética, ambiental, segurança, ...)*». Os resultados neste domínio têm sido muito poucos e para que existam maiores avanços é necessário que o continente africano passe a estar presente nas diferentes agendas de política externa europeia – «*não só no vector “desenvolvimento”*» - e que as relações económicas e políticas «*com os Estados e organizações regionais africanas*» sejam reforçadas, para lá da APD (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010, p. 14).

<sup>176</sup> Da Seattle to Brussels.

continente africano, como iriam «*propor a oferta de mais Ajuda externa*» (Fall in Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a], p. 39). Visão partilhada, também, pelas associações agrícolas e as organizações humanitárias de ambos os continentes, que viam nos APE o término da agricultura familiar e a promoção de maiores fluxos de imigração. Ao nível religioso, as preocupações relativamente àqueles também foi notória, principalmente quando redes internacionais como Europa-África, Fé e Justiça (AEFJN Portugal) e o Micah Challenge Portugal dirigiram uma carta ao, na altura, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Luís Amado, denotando, precisamente, essas preocupações e receios em relação aos APE (Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a]).

## g) A Declaração de Trípoli

*«The partnership between Africa and the EU is one of the most enduring global relationships and is of strategic significance to both sides. We will continue the work launched at the Cairo Summit in 2000 and Lisbon Summit in 2007, where we decided to put our relations on a new, equal and strategic level»* (Council of the European Union, 2010, p. 1).

Quase 3 (três) anos depois da realização da II Cimeira UE-África, ocorreu em Trípoli, nos dias 29 e 30 de novembro de 2010, a III Cimeira tendo como temática “Investimento, crescimento económico e criação de emprego”.

Se a concretização da cimeira ocorrida em 2007 esteve ameaçada pela situação do Zimbabué, esta cimeira ficou marcada por toda a controvérsia que esteve em torno do Presidente do Sudão, Omar Al-Bashir, que foi ultrapassada quando a UE e a África pretenderam mostrar que não podia nem devia ser uma situação em particular a colocar em causa todo um relacionamento de Cooperação, a uma escala continental, que já se ambicionava como mais abrangente e consolidado (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010). É importante reiterar que, apesar do caso do Presidente sudanês não ter impedido a concretização da III Cimeira, o mesmo não deixou de suscitar algumas tensões, ora não fosse aquele acusado de «*crimes de guerra e genocídio no Darfur e alvo de um mandato de detenção do Tribunal Penal Internacional*» (Ribeiro & Ferreira, s.d.).

Independentemente de se ter procurado colocar de parte a situação relativa a Al-Bashir, o que é certo é que a realidade internacional, marcada pela crise financeira iniciada em 2008 (com a falência do Banco *Lehman Brothers*, nos EUA) e o surgimento de novas áreas vistas como prioritárias, se refletiu, claramente, nesta III Cimeira da UE-África. Se a ausência de líderes políticos como a Chanceler alemã Angela Merkel, o Presidente francês Nicolas Sarkozy e o Primeiro-Ministro britânico David Cameron foi sentida<sup>177</sup>, a participação do Presidente da Líbia, Muammar Kadhafi, foi destacada pelas suas críticas. Segundo este, a política da UE para o continente africano não trazia benefícios suficientes para o mesmo. Igualmente, o Presidente sudanês criticou o facto da UE associar a Ajuda prestada a África com a boa governação e com os progressos alcançados ao nível dos Direitos do Homem (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

Tendo em conta todo um conjunto de mudanças a que se estava a assistir tanto no continente africano (traduzida no crescimento económico deste) como na UE (entrada em vigor do Tratado de Lisboa), esta cimeira podia ser para ambos o momento ideal para «*dinamizar e reforçar a parceria UE-África*» (Ribeiro & Ferreira, s.d.).

---

<sup>177</sup> Esta ausência deveu-se, segundo Ribeiro & Ferreira (s.d.), à participação de Omar Al-Bashir.

Desta cimeira, que se antevia pelo Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso<sup>178</sup>, como um encontro de líderes políticos com o objetivo de consolidar e reforçar as relações existentes entre a UE e África (Ribeiro & Ferreira, s.d.), emergiu, como já mencionado, o Plano de Ação para os anos de 2011 a 2013 e a Declaração de Trípoli (que veio reforçar o que havia sido definido em 2007, aquando da realização da II Cimeira em Lisboa). De facto, esta declaração procura não só dar continuidade ao relacionamento entre a UE e o continente africano (prova disso mesmo é o facto de a Estratégia Conjunta de 2007 não ter sido alterada), como reforçá-la, ora não fosse, segundo a mesma declaração, uma das relações mais longas e duráveis da história da Cooperação.

Foi igualmente destacada a renovação do compromisso assumido pelos chefes de Estado e de Governo dos 80 (oitenta) países envolvidos na parceria, de aproveitá-la para fomentarem novas iniciativas que sejam não só mais abrangentes como benéficas para ambas as partes, o que implica passar de uma parceria que estava centrada na Ajuda Europeia para os problemas do continente africano, para um relacionamento «*mais estratégico e político, focado na discussão de problemas globais e concertação de interesses comuns*» (o que até ao momento não foi alcançado) (Ribeiro & Ferreira, s.d.). Na Declaração de Trípoli, segundo as mesmas autoras (s.d), reconhece-se, também, que se deve participar nos processos de reforma do sistema de governação global e nos processos de resposta a questões relacionadas, por exemplo, com as mudanças climáticas, com a segurança alimentar, com o cumprimento dos ODM, com a prevenção de situações de conflito, e com a promoção da igualdade entre homens e mulheres.

Em relação aos ODM, e tendo presente o prazo para o seu cumprimento (2015), na declaração ficou expresso o compromisso de se desenvolverem ainda mais esforços de modo a que nesse mesmo ano todos os ODM, sem exceção, sejam alcançados, sendo que no continente africano o financiamento para o desenvolvimento deve se centrar, essencialmente, na promoção e no apoio de um crescimento económico sustentável (onde o setor privado desempenha onde um papel crucial) e de novos postos de trabalho.

Neste mesmo documento político, e como mencionado pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2010), verifica-se o cuidado, a preocupação em apresentar o continente africano ao mundo como um continente repleto de oportunidades e não como um continente marcado exclusivamente pela pobreza e pelo subdesenvolvimento. Procura-se afastar o discurso assistencialista, reiterando a importância de se investir mais, de se promover o crescimento económico, de se criar novos postos de trabalho, de se melhorar todo o ambiente empresarial e de se aprofundar o papel (cada vez mais crucial) do setor privado em África; e reafirma-se a necessidade de se trabalhar em maior quantidade e qualidade nas áreas que suscitam interesse por parte da UE e do território africano, de modo a responder de forma mais concertada aos diferentes desafios (alterações climáticas, a segurança, a sustentabilidade

---

<sup>178</sup> Durão Barroso reconheceu que tanto a UE como o continente africano ganharian muito mais se desenvolvessem esforços conjuntos de forma a solucionar e a combater os desafios e obstáculos com que se defrontavam (Ribeiro & Ferreira, s.d.).

dos recursos energéticos, a governação global, as migrações, entre outros) (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010).

Face ao exposto, esta declaração, como referem Ribeiro & Pereira (s.d.), é um claro e inequívoco testemunho do empenhamento da UE e do continente africano em cooperarem de uma forma mais adequada.

## **Capítulo IV – A política de Cooperação Portuguesa**





O presente capítulo debruçar-se-á sobre a política de Cooperação Portuguesa. Serão desenvolvidos diferentes pontos que passarão, numa fase inicial, por uma breve contextualização histórica e pela identificação das suas prioridades e objetivos.

Igualmente, e de forma a perceber a atual arquitetura institucional e organizacional da Cooperação Portuguesa, será feita uma breve resenha da sua evolução.

O capítulo culminará com um último ponto dedicado à política de Cooperação Portuguesa no quadro da UE, onde serão referenciados aspetos como a Cooperação multilateral Portuguesa e a sua estratégia no âmbito da UE.

De realçar que, esta parte da investigação encontra-se relacionada com o capítulo relativo à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (II), pois Portugal, enquanto elemento do CAD, tem não só que procurar seguir toda uma série de recomendações propostas por este mesmo organismo, como também cumprir (ou pelo menos deve) todo um conjunto de compromissos internacionais de forma a contribuir para a existência de uma Ajuda mais eficaz, transparente e com qualidade.



## IV. 1. Em torno dos seus antecedentes históricos, prioridades e objetivos

*«A missão fundamental da 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 o Estado de Direito»* (IPAD, ed., 2008, p. 8).

A política de Cooperação Portuguesa, enquanto modelo de Cooperação descentralizada<sup>179</sup>, remonta ao ano de 1974, mais precisamente ao período que se seguiu à Revolução dos Cravos ocorrida a 25 de Abril desse mesmo ano, tendo o seu enquadramento institucional, de uma maneira geral, iniciado no momento em que as colónias portuguesas do continente africano alcançaram a independência<sup>180</sup> (Monteiro, 2001). De facto, a “nossa” política de Cooperação desenvolveu-se com as ex-colónias (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste), com o intuito de ajudar à construção dos respetivos Estados pós-coloniais caracterizando-se, assim, pelo relacionamento que desde muito cedo se estabeleceu com estes territórios de modo a auxiliá-los nas mais diversas áreas, estivessem essas relacionadas com o setor educativo, com o serviço de saúde, com as infraestruturas de saneamento básico e abastecimento de água, entre outras.

Aliás, não é por acaso que, como refere Sangreman (2009d), desde o surgimento da Cooperação Portuguesa até à atualidade, e independentemente dos diferentes modelos institucionais da política de Cooperação Portuguesa, 2 (duas) grandes e importantes características têm prevalecido: precisamente a relação com os PALOP e, mais recentemente,

---

<sup>179</sup> Desde o seu surgimento, a Cooperação Portuguesa tem-se caracterizado por ser um modelo de Cooperação descentralizada - sistema de Cooperação de índole transversal quer ao nível das áreas de atuação quer ao nível dos próprios agentes/intervenientes (ministérios, Assembleia da República, tribunais, órgãos da Administração Local, universidades e politécnicos públicos ou privados, representantes das igrejas, fundações, associações que representem as empresas, ONG, entre outros). Este «*sistema intervém, de modo próprio*» ou seja, detém orçamentos próprios e ações, projetos e programas de natureza específica (Sangreman, 2009d), p. 41). Ainda segundo a mesma fonte (2009d), p. 41), para além da vantagem inerente a este tipo de modelo de Cooperação («*capacidade de promover um maior aproveitamento das sinergias resultantes da conjugação de ações desenvolvidas pelos vários agentes*»), detém igualmente um aspeto menos vantajoso e que se encontra intimamente relacionado com a sua natureza («*assenta numa assinalável tendência para resultados mais caóticos, menos coerentes e eficazes*»). A par dessa desvantagem e pelo menos até ao ano de 1999, Sangreman (2009d), p. 39) afirma que este modelo conduziu a uma situação permanente de indefinição de objetivos e de prioridades, o que se traduziu «*num caos na organização dos actores, com um conjunto muito grande de entidades públicas e privadas a quererem ter intervenção na Cooperação, com uma filosofia de independência uns em relação aos outros e um voluntarismo enorme*». Igualmente «*a motivação dispersa para a Cooperação*», prevalecente desde o pós Revolução de 74 até ao ano de 1999, era acompanhada pelo individualismo cultural que se observava nas organizações e que tinha consequências não a médio, mas a longo prazo, dado que enfraquecia a competitividade nacional junto dos parceiros internacionais privilegiados. Neste mesmo sentido, é importante referir que algumas das críticas mais apontadas ao modelo de Cooperação Português se prendem com a própria coordenação (que é extremamente difícil) e com a inexistência de uma estratégia global. Face ao exposto, é indubitável que é necessário dotar este modelo com mecanismos não só de controlo mas também de coordenação rigorosos (Sangreman, 2009d).

<sup>180</sup> Guiné-Bissau em setembro de 1974; Moçambique em meados de 1975 (junho); São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, ambos no mês de julho de 1975; e Angola já nos finais desse mesmo ano (novembro de 1975) (Monteiro, 2001).

com Timor-Leste, no sentido de concentrar esforços para os auxiliar; e o já referido modelo descentralizado.

Relativamente à primeira característica, o mesmo autor (2009d), p. 40) afirma que esta esbateu-se muito por consequência da integração do nosso país na UE (no ano de 1986), o que o obrigou a assumir certos compromissos «*na sequência da sua posição de membro da comunidade doadora internacional, o que implicou novos condicionamentos*» à APD Portuguesa; e pela reentrada no CAD, em 1991, o que impôs à “nossa” política de Cooperação (essencialmente bilateral) um esforço sobretudo do ponto de vista financeiro, de forma a colocar a APD Nacional à disposição dos «*instrumentos multilaterais, nomeadamente no que respeita às agências especializadas das Nações Unidas*»<sup>181</sup>.

Contudo, esta relação (entre Portugal e as ex-colónias) não foi uma relação fácil, pelo menos nos primeiros tempos onde as marcas deixadas pela guerra (que ainda estavam muito presentes) (Cravinho in Cordeiro, 2010), a par das dificuldades económicas da altura, a inexistência não só de organização, mas também de conhecimentos e formação específica na área, e o desinteresse do Governo e da população de uma maneira geral em transferir recursos para os antigos territórios ultramarinos, tornaram ainda mais difícil o aprofundamento das relações de Cooperação na sua fase inicial (Cordeiro, 2010).

A par destas dificuldades, Monteiro (2001, p. 158) acrescenta que a influência e visibilidade de Portugal em diversos domínios (político, económico e cultural) no continente africano se deveu também a outros fatores, nomeadamente: ao progressivo «*afastamento e desaparecimento das gerações portuguesas que tiveram experiência directa com África*»; à falta de ligação para com Portugal, por parte dos líderes políticos africanos; a uma «*certa diluição da perspectiva africana no imaginário português (reforçada pela opção europeia que o Estado Português tomou)*»; e à existência de suspeições tanto políticas como ideológicas e históricas, por parte dos PALOP para com Portugal.

Indubitavelmente, e no âmbito da Ajuda e da Cooperação para o Desenvolvimento, o período que se seguiu à Revolução dos Cravos não foi fácil para Portugal, onde a par do relacionamento, nos primeiros tempos, extremamente difícil com as ex-colónias africanas, como já referido (Cravinho in Cordeiro, 2010), Portugal enquanto membro fundador do CAD (1961) passou, aquando dessa mesma Revolução, a ser apenas um país beneficiário/recetor da Ajuda até o ano de 1986 (ano em que passou a integrar a CEE). Após a sua adesão à CEE, Portugal voltou a participar, através das instituições da Comunidade existentes para tal, de forma ativa «*no esforço de Cooperação para o Desenvolvimento dos PVD*» (Monteiro, 2001, p. 159).

Se em 1986 a fase “menos boa” ao nível da Cooperação começa a dar sinais de grandes melhorias, o ano de 1989 foi considerado o verdadeiro ponto de viragem ao nível da política de Cooperação Portuguesa (Mesquita, 2005) cessando, assim, um período menos favorável para

---

<sup>181</sup> Segundo Cravinho, citado em Sangreman (2009d), p. 41), esta situação alterou significativamente a estrutura em que assentava a Cooperação Portuguesa deixando, assim, de fazer sentido a divisão que se observava entre a Cooperação bilateral e a Cooperação multilateral caminhando-se, desta forma, «*para uma predominância do financiamento conjunto de programas por entidades nacionais e internacionais*».

Portugal pelo menos nos primeiros anos. Efetivamente, e como refere Mesquita (2005), o ano de 1989 foi marcado pela existência de uma efetiva política de Cooperação para o Desenvolvimento caracterizada pelos esforços desenvolvidos em prol tanto da coordenação, como da quantificação dos fluxos de APD, de forma a ter a possibilidade de integrar novamente o CAD, o que veio acontecer pouco tempo depois, em 1991<sup>182</sup>. Para além de membro do CAD, é importante reter que Portugal é ainda membro de outras instituições internacionais direcionadas para a Ajuda ao Desenvolvimento, nomeadamente: desde 1980 é membro do BIRD; desde 1982 é membro do Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD); desde 1983 do BAfD; desde 1989 do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA); e desde 1992 da AID (Monteiro, 2001).

A política de Cooperação Portuguesa, apesar de toda a reestruturação que foi sofrendo ao longo dos anos, como teremos oportunidade de ver no ponto seguinte, mantém-se como uma das vertentes da política externa nacional, e reflete-o de 3 (três) formas distintas:

- Na relação Portugal vs PALOP e Timor-Leste<sup>183</sup>;
- Na promoção da língua oficial portuguesa, enquanto valor chave para a política externa portuguesa, uma vez que «*contribui para a sedimentação, longevidade de uma comunidade linguística que constitui a um só tempo, um importante contributo histórico português para o mundo, e um trunfo relevante na era da globalização (...)*»;
- Na promoção da capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais, cujos centros de decisão são supranacionais (IPAD, ed., 2008, p. 12).

Tendo presente que o relacionamento entre Portugal e os PALOP reflete a política de Cooperação Portuguesa, enquanto vertente da política externa, é importante referir que esta relação, a par de todos os motivos histórico-culturais associados, teve igualmente uma forte componente estratégica que se foi consolidando ao longo dos tempos (Monteiro, 2001).

De facto, a opção do Estado Português em direccionar-se para a África Lusófona deveu-se, também, a 2 (duas) opções estratégicas: o Europeísmo (no ano de 1986, adesão à CEE) e o Atlantismo («*opção fundamental por virtude dos laços histórico-culturais com o Brasil e pela necessidade de se estabelecer um novo quadro de relações com os PALOP e de se dar corpo e expressão à componente atlântica do território português – Açores e Madeira*») (Monteiro, 2001, p. 158).

Estas opções foram tidas em conta, pois não só se complementavam uma à outra, como também contribuiriam para que Portugal reforçasse a sua imagem e o seu peso junto da Europa, «*muito por força da sua experiência passada e recente na região tropical e do cariz (...) humanitarista desta última*». Igualmente, o Europeísmo e o Atlantismo foram opções que agradaram indubitavelmente os PALOP e o Brasil «*visto poderem beneficiar da situação criada,*

---

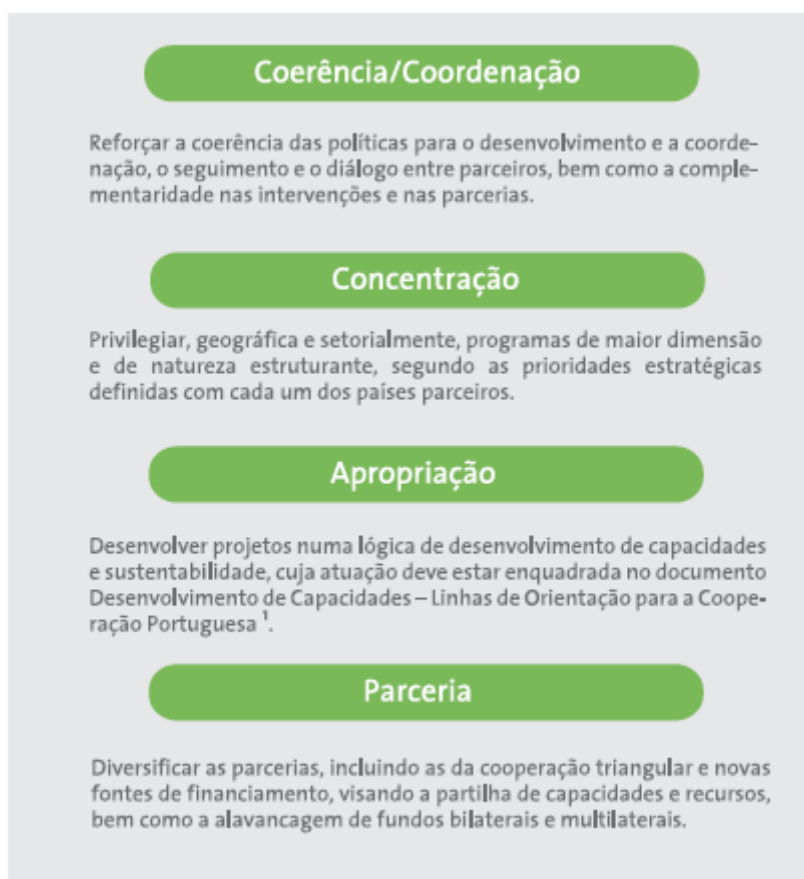
<sup>182</sup> Portugal reingressou a 3 de dezembro de 1991 (Monteiro, 2001).

<sup>183</sup> Constitui como objetivo fulcral de toda a política externa o relacionamento com países cujo idioma seja o português, sendo que a relação com Timor-Leste é vista como um ganho, sobretudo para o sucesso da diplomacia portuguesa.

nomeadamente os PALOP, pela Ajuda Comunitária e por terem mais facilidades em colocar os seus produtos num mercado de grande capacidade de aquisição» (Monteiro, 2001, pp. 158-159).

Para além de todo o percurso histórico, político e estratégico seguido pela Cooperação Portuguesa, é importante reter que esta, tendo como base um amplo leque de princípios [o respeito pelos Direitos do Homem; a responsabilidade e a solidariedade internacional; a parceria com os países destinatários da Ajuda e a concertação com outros doadores; o desenvolvimento sustentável, a justa e equitativa repartição dos benefícios e a coerência com outras políticas que envolvem os países recetores (Palma, 2002)], estabelece como principal objetivo contribuir não só para a erradicação das situações de pobreza existentes, mas também para o desenvolvimento sustentável. Para tal, define 3 (três) grandes áreas de atuação: Cooperação para o Desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e Ajuda humanitária de emergência (Governo de Portugal, 2014).

De reiterar que, e conforme se pode observar com o atual *Conceito estratégico*, a Cooperação Portuguesa rege-se pelos princípios operacionais da parceria, concentração, apropriação e coerência/coordenação.



**Quadro 11 - Princípios operacionais da Cooperação Portuguesa.**  
Fonte: Governo de Portugal (2014, p. 15).

Para além disso, alicerça-se em 2 (dois) eixos prioritários (Governança, Estado de Direito e Direitos Humanos; Desenvolvimento Humano e Bens Globais) e define um vasto conjunto de áreas de intervenção, como por exemplo a capacitação institucional, a educação e ciência, e a saúde. Define, igualmente, a igualdade de género e os Direitos das Crianças como áreas transversais (Governo de Portugal, 2014).

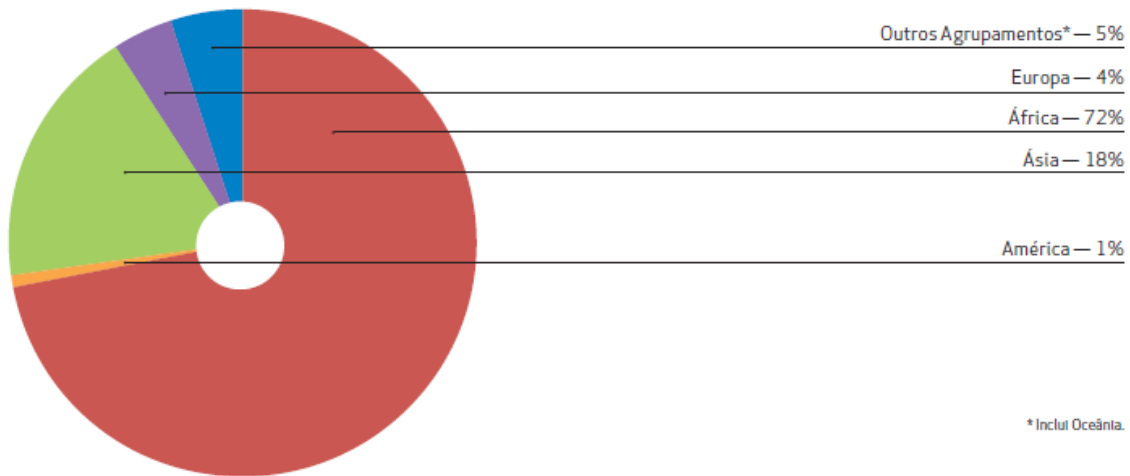


**Ilustração 4 - Eixos e áreas prioritárias de intervenção.**  
**Fonte: Governo de Portugal (2014, p. 16).**

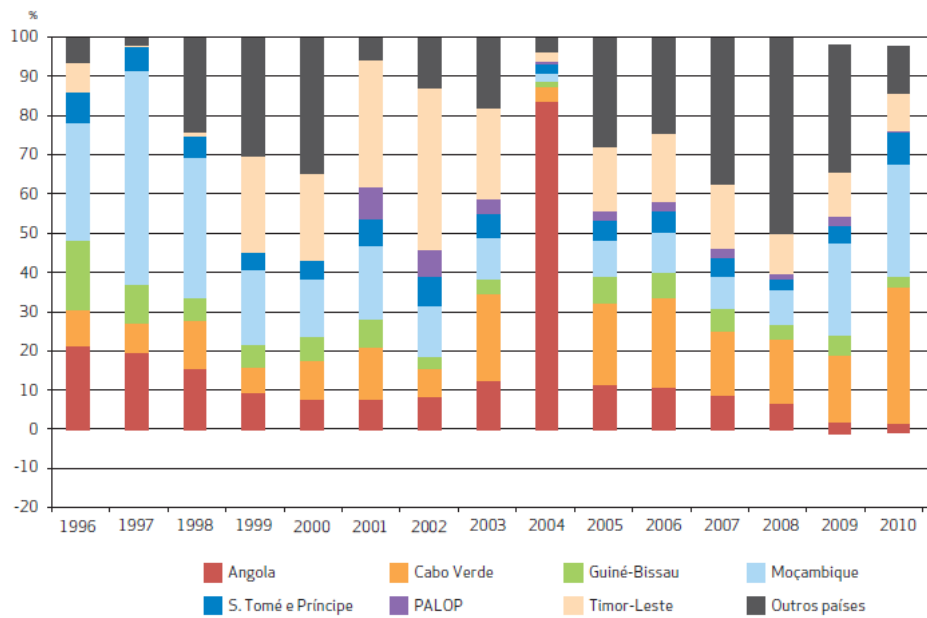
Fundamentada nos princípios e no principal objetivo definido, a política de Cooperação Portuguesa estabelece 2 (dois) tipos de prioridades: geográficas e setoriais. Relativamente às primeiras, e à semelhança da *Visão estratégica da Cooperação Portuguesa* (2005), o atual documento estratégico (2014) define como zonas geográficas prioritárias os PALOP e Timor-Leste.

A este nível vale a pena referir que, e tendo em conta os dados estatísticos disponibilizados, no período compreendido entre o ano de 1996 e o ano de 2012, o continente africano e Timor-Leste foram os principais destinatários da APD bilateral Portuguesa sendo que, nos últimos anos, Cabo Verde e Moçambique foram os países que absorveram a maior “fatia” do volume da Ajuda canalizado para os PALOP.

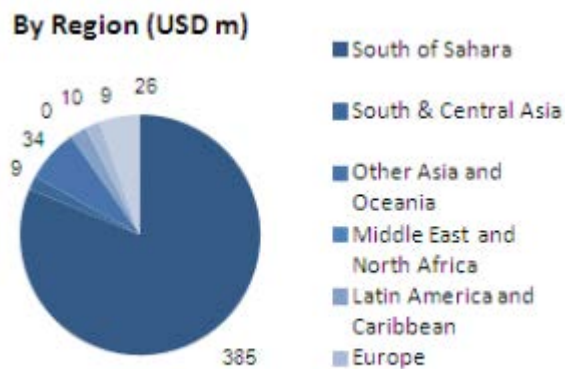
De referir que, entre 2010 e 2011, 80% da APD bilateral Portuguesa foi direcionada para estes últimos países e 90% para Timor-Leste. Em 2012, diminuiu para 76%, devido, em parte, à linha de crédito disponibilizada para Marrocos em 2008, tornando-o o terceiro maior beneficiário ao absorver 15% da APD bilateral Portuguesa (Camões-ICL, 2013).



**Gráfico 3 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (1996-2010).**  
 Fonte: IPAD (2011, p. 151).



**Gráfico 4 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (1996-2010).**  
 Fonte: IPAD (2011, p. 151).





Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)	
1 Mozambique	170
2 Cape Verde	149
3 Timor-Leste	31
4 Sao Tome & Principe	27
5 Angola	18
6 Guinea-Bissau	15
7 Brazil	8
8 Afghanistan	8
9 Serbia	6
10 China	3
Memo: Share of gross bilateral ODA	
Top 5 recipients	83%
Top 10 recipients	92%
Top 20 recipients	93%

Gráfico 5 - APD bilateral Portuguesa em 2011, em termos brutos.  
Fonte: DAC/OECD (2012c).

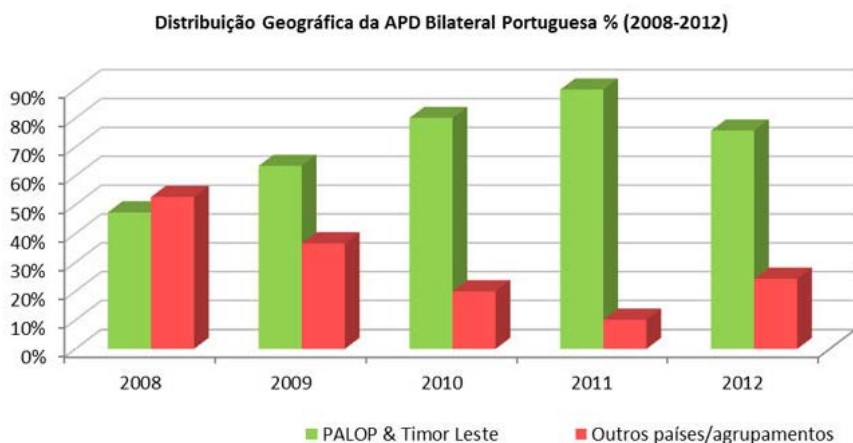


Gráfico 6 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (2008-2012).  
Fonte: Camões-ICL (2013).

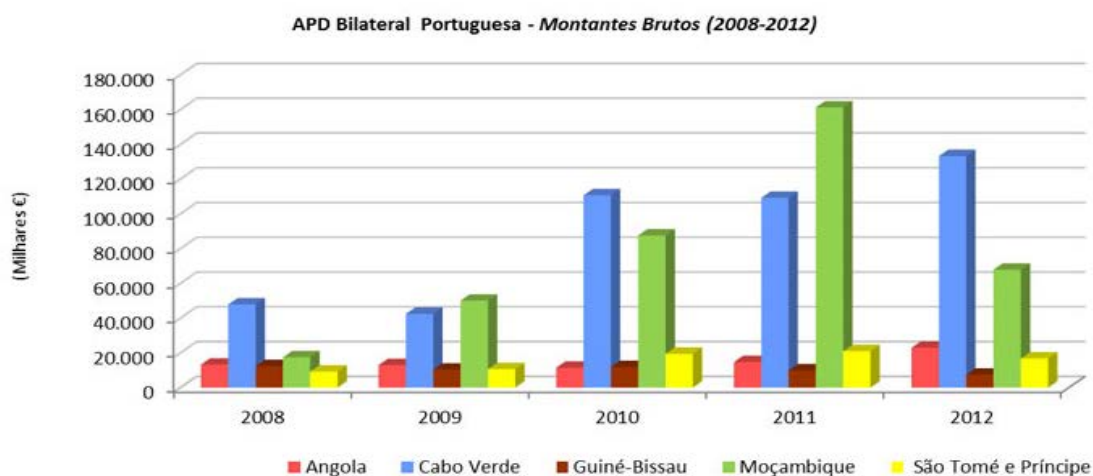


Gráfico 7 - APD bilateral Portuguesa - montantes brutos (2008-2012).  
Fonte: Camões-ICL (2013).

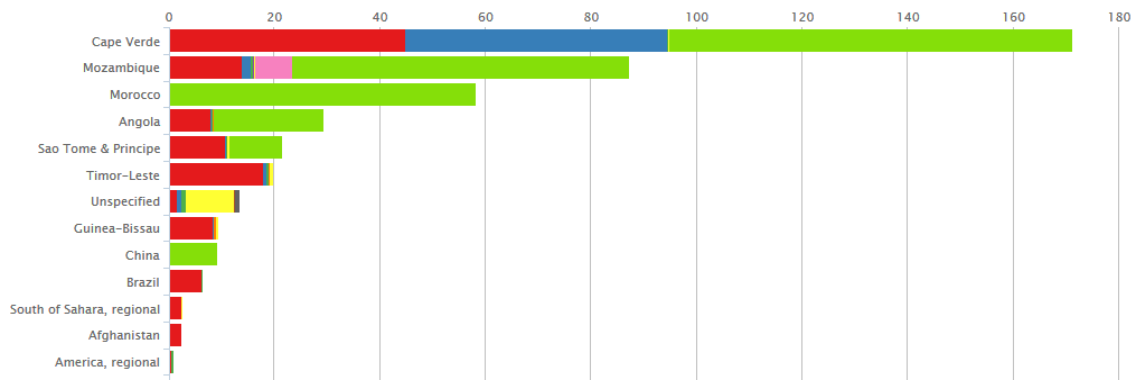
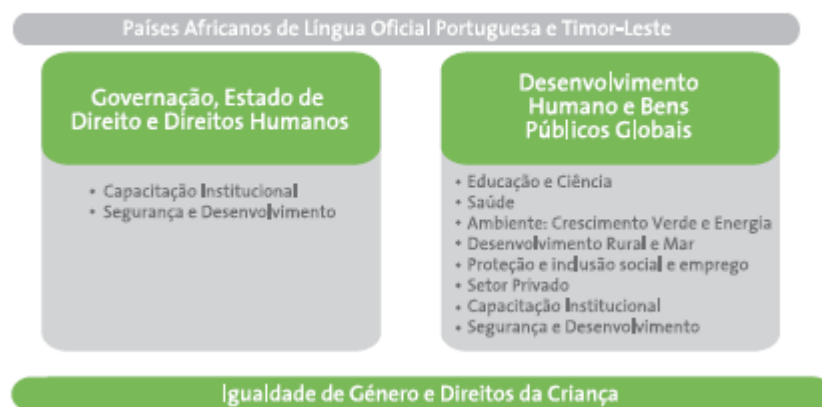


Gráfico 8 - Distribuição geográfica da APD bilateral Portuguesa (2012).  
Fonte: DAC/OECD (2013).

As prioridades setoriais, por sua vez, no *Conceito estratégico* (2014), estão diretamente relacionadas com os eixos, com as áreas de intervenção prioritárias e com as áreas transversais definidas.

De realçar que, na *Visão estratégica* de 2005 definiram-se como prioridades setoriais a boa governação, participação e democracia (apoiar e capacitar as instituições)<sup>184</sup>; o desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza (educação, saúde, desenvolvimento rural, proteção do meio ambiente e crescimento económico); e a educação para o desenvolvimento<sup>185</sup> (IPAD, 2011).

### Prioridades Geográficas e Setoriais



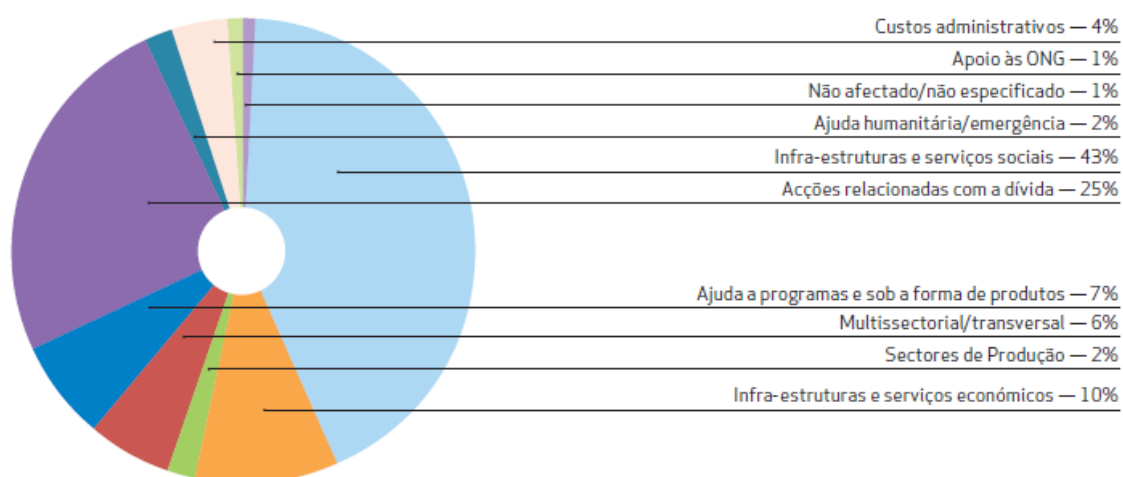
Quadro 12 - Prioridades geográficas e setoriais da Cooperação Portuguesa.  
Fonte: Governo de Portugal (2014, p. 14).

<sup>184</sup> «Reforçar as acções de apoio institucional e capacitação que contribuam para o fortalecimento do Estado de Direito» (IPAD, 2011, p. 50).

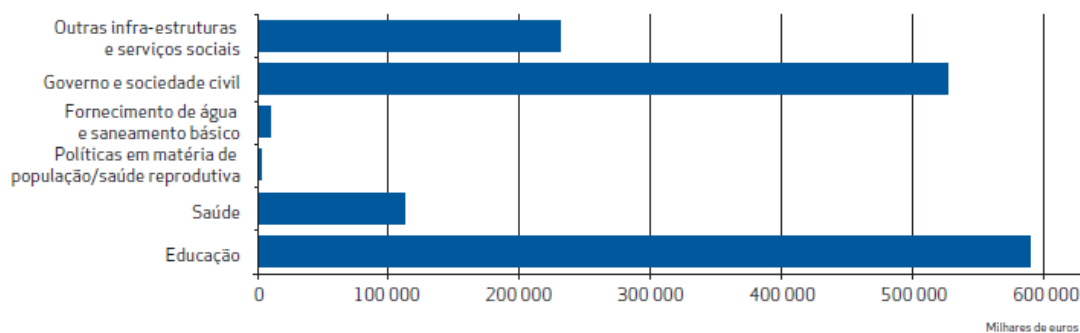
<sup>185</sup> A educação para o desenvolvimento é «entendida como um processo educativo constante que favorece as inter-relações sociais, culturais, políticas e económicas entre o Norte e o Sul e promove valores e atitudes de solidariedade e de justiça que devem caracterizar uma cidadania global responsável». Esta é encarada como um instrumento crucial «para a criação de uma base de entendimento e de apoio, junto da opinião pública portuguesa, para as questões da Cooperação para o Desenvolvimento» (IPAD, 2011, p. 51). Os dados estatísticos disponibilizados mostram que, entre 2005 e 2010, os projetos relacionados com a sensibilização e com a educação não formal foram os que mais se destacaram no âmbito dos projetos cofinanciados pelo, na altura, IPAD (IPAD, 2011).

Analisando dados anteriores, podemos observar que, entre 1996 e 2010, os serviços e infraestruturas sociais absorveram grande parte da APD bilateral, direcionando-se, sobretudo, para a educação, e para o governo e sociedade civil. Estes serviços e infraestruturas foram seguidos pelas ações relacionadas com a dívida e pelas infraestruturas e serviços económicos (IPAD, 2011).

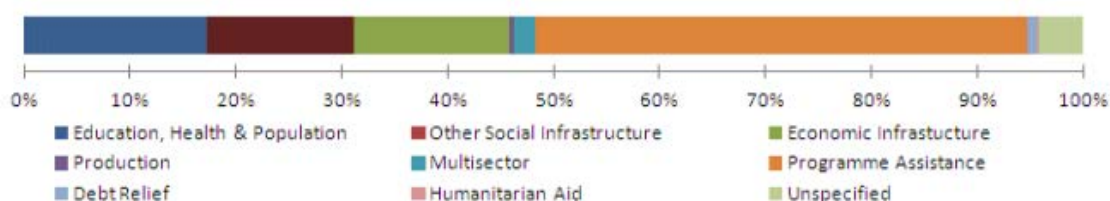
Nos últimos anos 5 (cinco) anos, a Ajuda programada, as ações relacionadas com a dívida e a Ajuda humanitária têm aumentado consideravelmente, o que em termos práticos se traduz em 44% do volume total da APD bilateral Portuguesa (Camões-ICL, 2013).



**Gráfico 9 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (1996-2010).**  
 Fonte: IPAD (2011, p. 153).



**Gráfico 10 - Estrutura setorial do apoio a infraestruturas e serviços sociais (1996-2010).**  
 Fonte: IPAD (2011, p. 202).

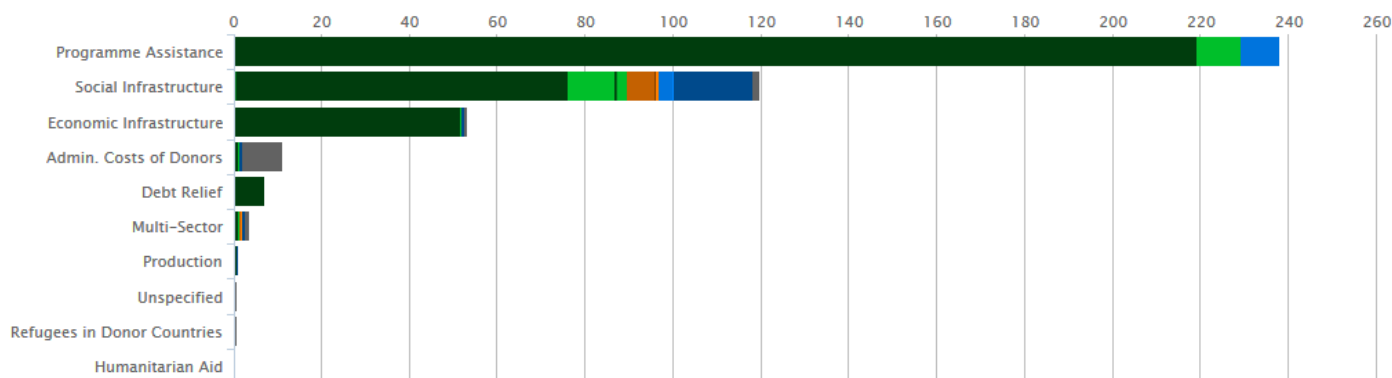


**Gráfico 11 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (bruta) em 2011.**  
 Fonte: DAC/OECD (2012c).

**Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa %**  
(média 2008-2012)



**Gráfico 12 - Distribuição sectorial da APD bilateral Portuguesa (média 2008-2012).**  
Fonte: Camões-ICL, I.P. (2013).



**Gráfico 13 - Distribuição setorial da APD bilateral Portuguesa (2012).**  
Fonte: DAC/OECD (2013).

A descentralização por que se tem pautado a política de Cooperação, nos últimos anos, tem conduzido a um aumento de intervenientes ou atores (ONG, Municípios, Ministérios, Tribunais, Universidades, entre outros<sup>186</sup>). Todo este conjunto de atores na promoção da Cooperação para o Desenvolvimento constitui, sem dúvida, uma mais-valia que se traduz numa maior capacidade de desenvolvimento de ações. A concentração de esforços com um objetivo único é essencial para o sucesso da política de Cooperação. Porém, muitas vezes, esta (concentração de esforços) é “absorvida” pela enorme «*dificuldade de coordenação*» e pela «*falta de estratégia global (que tivesse na sua base o desenvolvimento de programas destinados a alcançar objetivos previamente definidos)*» (Sangreman, 2009d), pp. 41-42).

Deste modo, face à Cooperação Portuguesa podemos de forma sintetizada constatar que grande parte da forma que assume, de tudo aquilo que contempla, é em si mesmo reflexo do período relativo ao pós 25 de Abril, dado que a já referida independência das ex-colónias africanas portuguesas conduziu a um fomento progressivo e gradual das relações com os

<sup>186</sup> No capítulo VI os atores serão identificados na sua totalidade.

países africanos – «*relações essas caracterizadas por contactos e acções soltas e de pequena dimensão*» (Salvador, 2005, p. 107). É, portanto, neste sentido que Teixeira (1996, p. 82) refere que a política externa portuguesa se encontra orientada para os países do terceiro mundo e «*para o desenvolvimento de relações privilegiadas*» com os países que surgiram depois da descolonização portuguesa.

## IV. 2. A arquitetura institucional e organizacional da Cooperação Portuguesa e a sua evolução<sup>187</sup>

«(...) O sistema português de Cooperação encontra guarida na Constituição (em termos de filosofia), apresenta uma estrutura institucional (através de várias instituições e organismos vocacionados para o efeito) e baseia-se na política governamental (consagrado nas Grandes Opções do Plano)» (Monteiro, 2001, p. 160).

O sistema de Cooperação Português desde muito cedo se caracterizou pelas constantes reformas institucionais e organizacionais, traduzidas na criação, fusão e extinção de organismos. Neste sentido, o ano de 1974 aparece indubitavelmente como o ano em que se deu o “primeiro passo”, neste domínio, com a criação do Gabinete Coordenador para a Cooperação, através do Decreto-Lei n.º 791/74, de 31 de dezembro. De facto, enquanto «estrutura dotada de autonomia administrativa» que tinha como principais funções elaborar estudos, relatórios síntese, propostas e sugestões, foi o primeiro organismo oficial a ser criado no âmbito da Cooperação (Sangreman, 2005b), p. 2).

Posteriormente à sua criação, formou-se a Comissão de Coordenação das Negociações no campo económico-financeiro, com o Despacho da Presidência do Conselho de Ministros de 23 de junho de 1975. Precisamente neste mesmo ano, e 1 (um) ano após a Revolução de 1974, foi criado pela primeira (e única) vez, através do Decreto-Lei n.º 532-A/75, de 25 de setembro, o Ministério da Cooperação, tendo sido extinto em agosto de 1976. Era composto pela Secretaria de Estado da Descolonização e pela Secretaria de Estado da Cooperação (Sangreman, 2009d).

Ainda em 1976, com o Decreto-Lei n.º 97-A/76, de 31 de janeiro, criou-se o Instituto para a Cooperação Económica (ICE), para o qual transitaram todas as funções da Comissão de Coordenação referida. Com esse mesmo diploma, ficaram definidas as suas principais competências no âmbito:

- Da centralização do tratamento técnico de informação imprescindível à concretização de acordos, em matérias económica e financeira, com os territórios que já haviam estado sob administração portuguesa;
- Do estudo e promoção do desenvolvimento de ações de assistência técnica, «designadamente nos domínios económico e financeiro»;
- Da colaboração na elaboração de projetos económicos, financeiros e fiscais a celebrar com aqueles territórios;
- Da «coordenação da gestão das participações do Estado Português em empresas com sede nos novos Estados<sup>188</sup>, bem como apoiar a gestão de quaisquer outros interesses

---

<sup>187</sup> Ver Anexo 5.

<sup>188</sup> Que resultaram «da descolonização dos territórios que estiveram sob administração portuguesa» (Decreto-Lei n.º 97-A/76, de 31 de janeiro).

*de carácter económico e financeiro que entidades públicas ou privadas portuguesas [detivessem] nos mesmos Estados»;*

- *Da colaboração «na programação das negociações, na elaboração das respectivas agendas e na constituição das subcomissões especializadas necessárias ao seu desenvolvimento»;*
- *Da participação «na negociação dos acordos e [no acompanhamento da] sua execução» (Decreto-Lei n.º 97-A/76, de 31 de janeiro).*

Contudo, estas viriam a ser alteradas com o Decreto-Lei n.º 487/79, de 18 de dezembro. No mesmo ano foi criada a Direção Geral da Cooperação (DGC), com o Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 de dezembro.

Competia-lhe:

- *«Analisar, propor e assegurar a execução de acções, programas e projectos de Cooperação (...)»;*
- *Estudar matérias que constituíssem «objecto de acordos» na área;*
- *«Preparar e coordenar a negociação de acordos de Cooperação (...)»;*
- *«Promover a coordenação e execução dos acordos de Cooperação (...)»;*
- *«Colaborar e intervir (...) com institutos e demais organismos especificamente vocacionados para a Cooperação cultural e científica (...)»;*
- *«Coordenar os programas de recrutamento de cooperantes e promover a sua contratação (...)»;*
- *«Organizar cursos e programas de formação e informação para os cooperantes (...) contratados (...)» (Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 dezembro, p. 3240)<sup>189</sup>.*

Tanto o ICE como a DGC estavam sob tutela do Ministério de Negócios Estrangeiros (MNE), cuja lei orgânica (Decreto-Lei n.º 47 331/66, de 23 de novembro) foi alterada, 19 (dezanove) anos depois, com o Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de dezembro.

No mesmo ano, foram criadas a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) e a Comissão Consultiva para a Cooperação (CCC), com os Decretos-Lei n.ºs 175/85, de 22 de maio e 266/85, de 16 de julho. Ambas as comissões eram órgãos de consulta, sendo que à primeira também acrescia a *«articulação das actividades desenvolvidas na área da Cooperação»* (Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio, p. 1374).

Já em 1991, com o objetivo de *«promover o espírito empresarial enquanto motor do desenvolvimento da política de Cooperação Portuguesa»* (Sangreman, 2005b), p. 3) foi criado, com o Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de maio, o Fundo para a Cooperação Económica (FCE).

Segundo o decreto que lhe deu origem, este tinha como principais atribuições:

---

<sup>189</sup> É importante realçar que tanto o ICE como a DGC *«não funcionavam como organismos coordenadores e avaliadores da política descentralizada da Cooperação»* (Sangreman, 2005b), p. 3).

- Apoiar, do ponto de vista financeiro, projetos que contribuíssem para o desenvolvimento dos PALOP ou em que estivessem *«envolvidas entidades portuguesas no âmbito de actividades de Cooperação com aqueles países»*;
- *«Promover a articulação dos projectos ou acções de Cooperação com iniciativas nas áreas do comércio externo ou do investimento directo português nos países beneficiários da Cooperação»* (Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de maio, p. 2425).

No ano seguinte, com o Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho, surgiu o Instituto Camões que sucedeu nos direitos e obrigações ao Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (ICALP). Constituído sob a tutela do Ministério da Educação (ME), tinha como principal atribuição *«a promoção e o fomento do ensino e difusão da língua e cultura portuguesas, tanto no âmbito das instituições de ensino como noutras instâncias vocacionadas para o diálogo intercultural, para a expansão e defesa do idioma português e para a valorização da presença portuguesa no mundo»* (Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho, p. 3318). Passado pouco mais de 1 (um) ano da sua criação, com a nova lei orgânica do MNE (Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de fevereiro), o Instituto Camões passou a ser tutelado pelo MNE.

No mesmo dia em que foi publicada a nova lei orgânica do MNE, assistiu-se a uma reestruturação do sistema da Cooperação Portuguesa, traduzida na fusão do ICE e da DGC num único organismo, o Instituto de Cooperação Portuguesa (ICP), com o Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro. Este passou a ser o *«único interlocutor institucional do Estado Português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de Cooperação»* (Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro, p. 864).

Ainda no mesmo ano, assistiu-se à recriação da CIC, com o Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de fevereiro. Passou a ser o *«órgão sectorial de apoio ao Governo na área da política de Cooperação para o Desenvolvimento»*, tendo como funções:

- *«Apoiar o Governo na definição da política de Cooperação com os países em desenvolvimento;*
- *Promover o planeamento articulado dos programas e projectos de [APD];*
- *Promover a coordenação da execução dos novos programas e projectos de Cooperação de iniciativa pública»* (Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de fevereiro, p. 860).

Em 1997, com o Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de outubro, foi revista a lei orgânica do ICP *«onde ficaram reforçadas as áreas da gestão, da programação, da avaliação e da coordenação»* (IPAD, 2011, p. 27).

Posteriormente, em 1998, foi criado o Conselho Consultivo para a Cooperação Económica Empresarial, com o Decreto-Lei n.º 16/98, de 29 de janeiro<sup>190</sup>, e o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, com o Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de agosto.

---

<sup>190</sup> Foram atribuídas as seguintes competências: *«prestar a informação ao [MNE] que [permitisse] uma correcta elaboração das grandes linhas da política de Cooperação para o Desenvolvimento»*; *«suscitar o*



A este último ficaram atribuídas as seguintes competências:

- «*Estabelecer as grandes linhas de orientação da política de Cooperação;*
- *Apreciar programas integrados de Cooperação, os programas quadro nacionais e os programas sectoriais de Cooperação;*
- *Apreciar os assuntos de carácter sectorial (...);*
- *Acompanhar e coordenar (...) a execução dos programas globais e de Cooperação»;*
- *Exercer outros poderes (...) conferidos por lei ou por delegação do Conselho de Ministros»* (Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de agosto, p. 4452).

Em 1999 foi aprovado, com a RCM n.º 43/99, de 18 de maio, o primeiro documento de orientação estratégica intitulado *O papel da Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*. O principal objetivo apontado e até hoje prevalecente é o de «*saber articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões»* (IPAD, ed., 2008, p. 11).

Esta RCM teve, essencialmente, 3 (três) missões:

- Identificar as fragilidades e as potencialidades da Cooperação Portuguesa;
- Indicar os objetivos internacionais estabelecidos ao nível da APD, que se consubstanciavam nas recomendações e orientações sugeridas pelo CAD a Portugal, na sequência das avaliações que realizara em 1997 aos Estados-membros que o constituíam;
- Cumprir com a função de «*apresentar os novos instrumentos encontrados com vista a alcançar um maior rigor e coerência estratégica, um comando político mais eficaz, uma organização racional e um sistema de financiamento adequado»*.

Procurou-se, com esta estratégia, transformar de modo progressivo o modelo que até então caracterizava a Cooperação portuguesa (descentralizado), num modelo «*assente num orçamento integrado de cooperação, no qual as dotações dos diversos Ministérios, destinadas à Cooperação para o Desenvolvimento, além de conhecidas à priori, passam a ficar vinculadas à obtenção dos resultados programados»* (Sangreman, 2005b), p. 6).

Entre outros aspetos, ainda nesta RCM ficou explícito que o FCE seria substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD)<sup>191</sup>, o que formalmente veio a

---

*aparecimento de ideias e metodologias que [permitissem] uma mais correcta articulação das políticas públicas de Cooperação para o Desenvolvimento com as iniciativas dos agentes económicos e empresariais»; e «sugerir a análise de quaisquer assuntos de interesse relevantes para o desenvolvimento da Cooperação»* (Decreto-lei n.º 16/98, de 29 de janeiro, p. 375).

<sup>191</sup> Tinha as seguintes competências: «*financiar projectos de construção e apetrechamento de infra-estruturas sociais e económicas, executadas no âmbito dos programas de Cooperação Portuguesa (...); conceder apoios financeiros, sob a forma de garantias de empréstimos, de empréstimos em condições especiais, de bonificação de taxa de juro, de adiantamentos ou de subsídios a fundo perdido, a projectos realizados por entidades públicas ou privadas»* que contribuísem para a concretização dos objetivos da

acontecer com o Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto. Tinha como objeto «*promover a realização de projectos, (...) sob a forma de investimento directo de agentes económicos portugueses*» que contribuíssem «*para o desenvolvimento dos países receptores de Ajuda pública e para o fortalecimento das relações de Cooperação, em especial com os [PALOP]*» (Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto, p. 5462).

Com a criação desta, procurou-se responder às vozes da OCDE, que afirmavam que Portugal atribuía demasiada importância à promoção de relações de natureza comercial com os países em desenvolvimento e que o apoio ao tecido empresarial português era um dos grandes e principais objetivos da política de Cooperação Portuguesa. Aliás, o FCE foi acusado de ter sido constituído com o objetivo de promover tanto os investimentos como os interesses de natureza comercial de Portugal, nos países ainda em desenvolvimento. Assim, a APAD, e face ao cenário de suspeição que estava em torno da Cooperação Portuguesa (ao invés de procurar auxiliar os países mais pobres, procurava alcançar os seus próprios interesses), resultou da necessidade de dotar o sistema de Cooperação com 1 (um) organismo executor com «*capacidade de concentrar em si o maior volume de recursos financeiros possível e de assegurar uma maior coerência à ação do Estado nesse domínio*». Desta forma, a APAD detinha capacidade para executar a política de Cooperação Portuguesa e era detentora não só de autonomia, capacidade de gestão, recursos financeiros (com possibilidade de serem aplicados plurianualmente), mas também de diferentes instrumentos de ação (Sangreman, 2005b), p. 8)<sup>192</sup>.

Também em 1999, com o Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto, surgiram as Delegações Locais do ICP, que tinham como principais atribuições:

- «*Coordenar e acompanhar localmente a execução dos Programas Indicativos de Cooperação [PIC] (...)*;
- *Receber, tratar e analisar toda a informação relativa à Cooperação para o Desenvolvimento*;
- *Promover contactos regulares com as autoridades dos países beneficiários, bem como com as organizações multilaterais instaladas no terreno*;
- *Assegurar uma eficaz colaboração com todos os agentes portugueses (...), nomeadamente [ONG], empresas privadas, organizações ou serviços públicos portugueses e outros agentes institucionais*»;
- *Desenvolver as ações e as tarefas (...) cometidas (...)*» (Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto, pp. 5036-5037).

---

política de Cooperação Portuguesa; «*participar no capital social de empresas ou em outras formas de associação que [tivessem] por objecto o fortalecimento do sector empresarial dos países destinatários da política de Cooperação para o Desenvolvimento; contrair empréstimos, quando necessários para o financiamento da sua actividade*»; e, finalmente, acompanhar e avaliar sistematicamente os diferentes projetos e iniciativas em que participasse (Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto, p. 5463).

<sup>192</sup> Com esta Agência procurou-se deixar claro que o apoio à internacionalização do tecido empresarial era responsabilidade do Ministério da Economia (ME) e não dos organismos que tinham como função projetar a política externa portuguesa através da Cooperação (Sangreman, 2005b).

Contudo, é importante destacar que a implementação destas Delegações nunca chegou, na realidade, a concretizar-se nas diversas missões diplomáticas dos países recetores da APD Portuguesa (Sangreman, 2005b).

Também em 1999, e poucos dias depois de publicado o diploma legislativo relativo à criação da APAD, surgiram “oficialmente” os PIC<sup>193</sup> e os Programas Integrados de Cooperação<sup>194</sup> com o Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto.

Posteriormente, nas Grandes Opções do Plano para 2001 (Lei n.º 30-B/2000, de 29 de dezembro), «a criação e a instalação de Delegações Técnicas de Cooperação» foram algumas das prioridades definidas (IPAD, 2011, p. 39).

No ano de 2001, foi adotada a nova lei orgânica do ICP com o Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de junho.

A sua nova orgânica atribuiu particular atenção a 4 (quatro) grandes aspetos:

- A criação da APAD e a necessidade de articular as suas competências e atribuições, assim como as do ICP;
- A introdução dos Programas Integrados de Cooperação e dos PIC, cuja elaboração ficou sob responsabilidade do ICP;
- «A criação do Secretariado Permanente<sup>195</sup> no seio da CIC, cujo apoio técnico e coordenação [era] prestado pelo ICP»;
- A necessidade de reforçar os mecanismos de coordenação, informação, controlo e avaliação, num modelo que se continuava a caracterizar pela descentralização (Sangreman, 2005b), p. 9).

Em 2003, com o Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, extinguiu-se a APAD e o ICP, e surgiu o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)<sup>196</sup>, resultante da fusão daqueles 2 (dois) organismos.

Tinha «por missão propor e executar a política de Cooperação Portuguesa e coordenar as actividades de Cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que [participassem] na sua execução» (IPAD, 2011, p. 82). Detinha, entre outros aspetos, a «seu cargo a supervisão, a direcção e a coordenação da política de Cooperação e da [APD], com vista ao fortalecimento

---

<sup>193</sup> Já tinham sido referidos no Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto. Nestes programas «são definidos, para cada um dos PALOP e por um período de [3] três anos, os objectivos e os programas a desenvolver entre os dois parceiros, nas áreas social, cultural, económica, financeira e empresarial». Com esta forma de programação temos a possibilidade de «perceber qual a estratégia e as modalidades de Cooperação que Portugal propõe realizar em consonância com os objectivos que o país receptor pretende prosseguir» (Sangreman, 2009c), pp. 66-67).

<sup>194</sup> O primeiro Programa Integrado de Cooperação foi aprovado no ano de 1999. A partir deste mesmo ano, todos os anos têm sido desenvolvidos e aprovados novos programas. Nestes incluem-se as actividades a serem desenvolvidas tanto pela administração central, como por demais agentes públicos e privados que fomentem projetos de Ajuda ao Desenvolvimento, assim como as respetivas fontes de financiamento. A programação destes coincide com o período correspondente à execução do orçamento de Estado (Sangreman, 2009c).

<sup>195</sup> Sangreman (2009d), p. [43] afirma que este Secretariado foi criado «como forma de imprimir maior dinamismo ao trabalho de acompanhamento, planeamento e execução descentralizada da política de Cooperação».

<sup>196</sup> O IPAD, enquanto único organismo existente a nível nacional, era tutelado pelo MNE.

*das relações externas de Portugal e à promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países receptores de Ajuda pública, em especial os países de língua oficial portuguesa, bem como da melhoria das condições de vida das suas populações»* (Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, p. 112).

Dois anos depois, surgiu o segundo documento estratégico com a RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro (*Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa*). Este era uma clara continuação e adaptação do primeiro (manteve o essencial da RCM n.º 43/99, de 18 de maio, e criou novos instrumentos como, por exemplo, a educação para o desenvolvimento). O balanço da mesma, feita em finais da legislatura (MNE em 2009), reclamou um progresso sem precedentes na política de Cooperação.

Em 2007, foi criada a Sociedade Financeira para o Desenvolvimento (SOFID)<sup>197</sup> que veio responder ao «*objectivo do Estado Português em promover a iniciativa privada nos países parceiros*», particularmente através do envolvimento do “tecido” empresarial nacional (Santos, 2011, p. 94).

Assim, estruturalmente a Cooperação Portuguesa mudou alguma coisa nos últimos anos, mas não muito. Foram criados instrumentos de relação com a sociedade civil, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (FCD), e com o público estudantil com o programa de estágios INOV Mundus, que também contribuíram para as transformações estruturais.

De facto, e segundo Sangreman (2009d), a criação do FCD, no ano de 2008, tem permitido a existência de uma dinâmica entre as organizações da sociedade civil e, a um nível secundário, entre estas e os organismos como o SENEK e o IPAD (até o ano da sua extinção), o que tem conduzido tanto a uma participação como a uma organização de diferentes atores como nunca antes havia existido no nosso país. Com o FCD deram-se «*os primeiros passos para um caminho de maior eficácia e coordenação dos diversos actores com uma metodologia diferente daquela que é possível seguir pelas decisões de financiamento de projectos*» (Sangreman, 2009d), p. 42). Igualmente, com este deu-se resposta a uma das recomendações do CAD em 2006a) - «*as autoridades portuguesas devem abrir o espaço para um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil*» (DAC/OECD, 2006a), p. 62).

Santos (2011, p. 93) acrescenta ainda que, atualmente, o FCD funciona como que um catalisador de diferentes sinergias entre o vasto conjunto de atores existentes e, também, como promotor de formas que potenciem a complementaridade entre as diferentes ações desenvolvidas, de forma a que sejam criadas as condições necessárias para o surgimento de projetos comuns, ações em parceria com outros atores e propostas e pareceres no domínio da Cooperação.

Em 2008 foi estabelecido, com a Portaria n.º 1103/2008, de 2 de outubro, o regime de concessão de apoios técnicos e financeiros para o INOV Mundus, que surgiu da necessidade de se desenvolverem mecanismos de resposta para os jovens licenciados (nas mais diversas

---

<sup>197</sup> A SOFID é uma instituição financeira de desenvolvimento, que é responsável pelo financiamento e pelo apoio às empresas nacionais e respetivos parceiros em projetos de investimento sustentáveis e a serem desenvolvidos em contextos específicos, nomeadamente nos países emergentes e em vias de desenvolvimento (SOFID, 2012).

áreas) que procuram obter qualificações e encontrar o seu primeiro emprego relacionado com a Cooperação para o Desenvolvimento (Portaria n.º 1103/2008, de 2 de outubro). Esta «*medida pretende abranger jovens licenciados, mediante a realização de estágios profissionalizantes a efectuar junto de entidades públicas ou privadas e de organizações nacionais ou internacionais, que desenvolvam a sua actividade na área da Cooperação para o Desenvolvimento*» (Portal da Juventude, s.d.).

Mais recente, e 8 (oito) anos após a criação do IPAD, em novembro de 2011, o MNE declarou que se iria proceder à fusão do IPAD com o Instituto Camões, o que aconteceu em 2012, com o Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, surgindo, assim, o Camões-ICL<sup>198</sup>. Este foi criado com o intuito de «*potenciar a capacidade de intervenção no desenvolvimento da política de Cooperação Internacional e de promoção externa da língua e da cultura portuguesas*» (Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, p. 506).

Ao nível da estratégia de Cooperação, e posteriormente à fusão destes 2 (dois) organismos, surge, com a RCM n.º 17/2014, de 7 de março, o *Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*, que, apesar da introdução de novas áreas de intervenção, como já mencionado, é uma continuação dos documentos estratégicos anteriores.

---

<sup>198</sup> Os seus estatutos foram publicados com a Portaria n.º 194/2012, de 20 de junho.

### IV. 3. A política de Cooperação no quadro da União Europeia

*«Portugal tem vindo a assumir, cada vez mais, uma importante voz no espaço multilateral da Cooperação para o Desenvolvimento, procurando defender e obter da comunidade internacional uma atenção especial para África e, em particular, para os PMA, para os Estados (...) frágeis e/ou em situações de conflito com vista a alcançar os ODM» (IPAD, s.d.[d]).*

#### a) A Cooperação multilateral Portuguesa

A Cooperação multilateral Portuguesa tem na sua génese um vasto conjunto de orientações e princípios, sendo que de todas as orientações o continente africano (nomeadamente os PMD), a par dos Estados Frágeis e os Estados em situações de conflito, assumem particular importância na estratégia multilateral, dado o claro e inequívoco interesse de Portugal em os auxiliar, de modo a contribuir para o desenvolvimento dos mesmos (IPAD, s.d.[e]). Para além desta orientação, identificam-se:

- *«O interesse particular do apoio à estabilização e à transição para o desenvolvimento»;*
- O alinhamento e a harmonização entre as diversas estratégias de natureza nacional e internacional, de forma a prosseguir os ODM;
- O reforço do espaço lusófono, utilizando a língua portuguesa como propulsora de intervenções e de constituição de redes, de forma a reforçar a capacidade de resposta aos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) aos desafios da globalização, em geral, e aos desafios do desenvolvimento consubstanciados no ODM, em particular (IPAD, s.d.[e], p. 6).

Dá prioridade à UE, à CPLP, a organizações como as Nações Unidas, o CAD e o Centro de Desenvolvimento, o BM, o FMI, os BRD (BAfD, BAsD e o BID), a CIB, a UA, a Comunidade Sul Africana do Desenvolvimento (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)<sup>199</sup> (IPAD, s.d.[e]).

O espaço multilateral português, no seu todo, e tendo em conta todas as organizações regionais e internacionais que o compõe, tem como principal foco de atenção os países em desenvolvimento e, por conseguinte, todas as fragilidades a estes associados, procurando auxiliá-los através de todo um enquadramento subjacente a uma política de Cooperação para o Desenvolvimento global (IPAD, s.d.[e]).

---

<sup>199</sup> Estes espaços multilaterais são vistos como prioritários no âmbito da Cooperação multilateral Portuguesa (IPAD, s.d.[e]).

A diversidade de organizações que o constitui permite selecionar, pela «*abrangência e vocação diversificadas*» que detêm, as organizações regionais e/ou internacionais que venham a assumir a designação de parceiros no prosseguimento e na promoção do alcance dos objetivos definidos pelas estratégias delineadas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. De todas as instituições, organizações (regionais e internacionais) e comunidades que enformam o já referido espaço multilateral, a UE é, indubitavelmente, a que assume maior importância, por vários motivos (institucionais, políticos e financeiros<sup>200</sup>). Aliás, não é por acaso que a UE, segundo o documento estratégico<sup>201</sup>, assume a designação de ator global na área da Cooperação, não só por ser o maior doador multilateral, mas também por se encontrar presente em todos os países em desenvolvimento. É através da UE, que Portugal procura desenvolver meios que contribuam para o desenvolvimento dos PMD a uma escala mundial (IPAD, s.d.[e], p. 7).

Ao nível das estratégias de desenvolvimento fomentadas pela UE, Portugal, e conforme a já referida estratégia (IPAD, s.d.[e]), participa no processo de definição e de decisão de estratégias que podem ser delineadas por regiões, por temas<sup>202</sup> e por setores, tendo como objetivo último promover o desenvolvimento nas vertentes social, económica e política dos países do continente africano (principalmente as ex-colónias), os PMD e os Estados Frágeis.

No âmbito da Cooperação multilateral Portuguesa, identificam-se os seguintes princípios:

- «*Prossecução dos ODM*»;
- *A promoção dos princípios da eficácia da Ajuda: apropriação pelos países parceiros; alinhamento da Ajuda com as estruturas nacionais dos países beneficiários, reconhecendo, porém, a necessidade de adaptação da sua aplicação consoante as diferentes situações dos países (situações de emergência ou situações de fragilidade dos Estados)*;
- *A promoção da coordenação, coerência e complementaridade, a nível nacional, entre a acção, bilateral e multilateral, dos vários actores da Cooperação Portuguesa e, a nível internacional, quer no que respeita à actividade normativa (definição de políticas e normas internacionais) quer no que respeita à actividade operacional intra e interorganizações multilaterais*;
- *A promoção da coerência das políticas para o desenvolvimento*» (IPAD, s.d.[e], p. 11).

Importa, ainda, referir que «*a Cooperação multilateral encontra expressão nas contribuições que Portugal*» efetua tanto para as agências como para os programas das instituições

---

<sup>200</sup> Com os acordos de Cooperação estabelecidos, os financiamentos provenientes da UE assumem a forma de fundos concessionais. Estes fundos esgotam uma das fatias mais significativas da APD multilateral (IPAD, s.d.[e]).

<sup>201</sup> A Estratégia multilateral da Cooperação Portuguesa (IPAD, s.d.[e]).

<sup>202</sup> Temas diretamente relacionados com «*as migrações, a segurança e as alterações climáticas para o desenvolvimento, incluindo em situações de estabilização e transição para o desenvolvimento*» (IPAD, s.d.[e], p. 8).

internacionais, particularmente no quadro da UE, do CAD/OCDE<sup>203</sup>, através do pagamento das contribuições voluntárias para diferentes agências das Nações Unidas, da criação («*junto do PNUD e da UNESCO*») dos *trust funds* e das contribuições para o FMI, para o BM, para os BRD<sup>204</sup> e para as organizações regionais (UA, SADC e CEDEAO). Sendo que as contribuições de Portugal, para os projetos e programas multilaterais da CE, do BM e dos BRD, permitem-lhe ser capaz de participar e intervir não só em muitos outros países, mas também em outros setores que não sejam contemplados pela Cooperação bilateral Portuguesa. É importante também destacar que Portugal participa de forma ativa noutras comunidades políticas e geoestratégicas (CPLP e a CIB), «*com as quais a Cooperação assenta em primeiro lugar em objectivos de natureza político-diplomática, sendo de realçar, na vertente da Cooperação para o Desenvolvimento destas comunidades, a dimensão da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação triangular*». Com estas, a Cooperação Portuguesa tem «*primado sempre pela promoção dos princípios da eficácia da Ajuda na prossecução dos objectivos de desenvolvimento económico e social sustentável, dos ODM em particular, e de coesão social*» (IPAD, 2011, pp. 226-227).

Em relação à CPLP, Portugal tem estabelecido na sua política de Cooperação, 3 (três) importantes objetivos: reforçar a consolidação da CPLP e a sua projeção do ponto de vista internacional; fortalecer, no espaço desta Comunidade, «*a vertente da Cooperação para o Desenvolvimento*»; e aumentar a complementaridade, a coerência e a coordenação da sua ação (da CPLP), ou seja, do Secretariado Executivo e dos Estados-Membros (IPAD, 2011). A concretização destes 3 (três) objetivos passa por criar «*sinergias entre os três eixos fundamentais da Comunidade*»<sup>205</sup>, «*pela promoção da qualidade e da eficácia da acção da*

---

<sup>203</sup> Portugal apoia os projetos e trabalhos temáticos diretamente relacionados com a eficácia da Ajuda, particularmente nos Estados Frágeis, como os Grupos de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda e a Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade (INCAF). Igualmente, Portugal acompanha ativamente os grupos de trabalho relacionados com as estatísticas, com a avaliação e com o ambiente. Mais recentemente (desde 2011), Portugal é um elemento participativo no Bureau do CAD, sendo o seu vice-presidente (IPAD, 2011).

<sup>204</sup> As instituições financeiras, como as mencionadas, são extremamente importantes na arquitetura financeira internacional da Ajuda ao Desenvolvimento devido, essencialmente, ao seu poder financeiro, à sua «*capacidade de produção de conhecimento e doutrina*» no âmbito do desenvolvimento, e à capacidade analítica, de diálogo político e de influência que detém junto dos Estados-membros na definição das suas estratégias e políticas de desenvolvimento. Para além disso, tem desenvolvido um papel crucial no que respeita à «*definição de políticas e compromissos internacionais, de regras e instrumentos de programação e implementação da Ajuda e na criação de novos mecanismos e de novas abordagens*» aos problemas e desafios «*com que a comunidade internacional se confronta face às necessidades dos países parceiros em desenvolvimento*». Funcionam como uma «*alavanca financeira para a participação de outros doadores*» e a sua capacidade de financiar projetos e programas de pequena ou grande escala torna as instituições financeiras internacionais importantes atores. Asseguram financiamento aos PMA, incluindo os países que se encontrem em situação de pós-conflito e os Estados Frágeis. Mobilizam também recursos, de modo a fazer face às necessidades de financiamento dos bens públicos considerados globais e/ou considerados regionais, nomeadamente «*para o desenvolvimento sustentável em geral, e em particular para as alterações climáticas e energias renováveis, para a estabilização financeira, o comércio internacional e o acesso ao conhecimento e à informação*». As instituições desta natureza assumem particular relevância na Cooperação multilateral Portuguesa, sendo que Portugal, através do Ministério das Finanças (MF), participa no BM, no FMI, no BAfD, no BAsD, no BID e no BERD. Portugal, através das relações de Cooperação com este tipo de instituições, «*tem procurado criar sinergias com os objectivos sectoriais e geográficos da sua Cooperação bilateral em áreas específicas de actuação, designadamente ao nível da capacitação institucional e formação; da dinamização da acção das [instituições financeiras internacionais] junto dos PALOP e Timor-Leste; e da dinamização da vertente de apoio ao desenvolvimento do sector privado*» (IPAD, 2011, pp. 230-231).

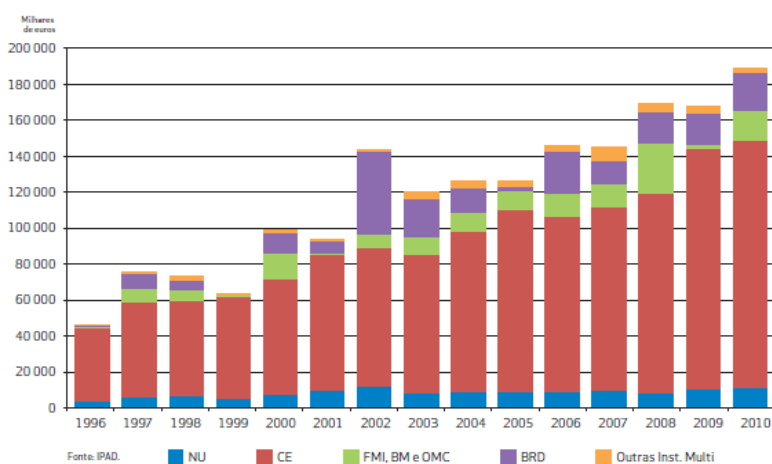
<sup>205</sup> Esses 3 (três) eixos são: a Cooperação para o Desenvolvimento, a concertação tanto política como diplomática nos fóruns internacionais e, claramente, a projeção da língua portuguesa (IPAD, 2011).



CPLP», «*pelo reforço da capacidade institucional e operacional do Secretariado Executivo da CPLP*» e, finalmente, «*pelo apoio político e financeiro à criação de uma orgânica condizente com a evolução da Comunidade, face aos novos desafios da conjuntura internacional e à própria evolução dos Estados-membros*» (IPAD, 2011, p. 233).

No que concerne à CIB e à Cooperação Portuguesa, importa reiterar que esta relação de Cooperação tem como base um conjunto de princípios diretamente relacionados com a paz, com o desenvolvimento sustentável, com a democracia e com os Direitos Humanos. Tendo em conta estes princípios, estabeleceram-se objetivos que “giram” em torno da eficácia da Ajuda e de uma maior afetação de recursos para a Cooperação (IPAD, 2011).

Face ao exposto, e tendo presente os dados estatísticos disponibilizados (1996-2012) observamos, de uma maneira geral, que as instituições da UE têm sido as principais destinatárias da APD multilateral Portuguesa<sup>206</sup>.



**Gráfico 14 - Evolução da APD multilateral Portuguesa (1996-2010).**  
Fonte: IPAD (2011, p. 227).

Ano	2011	<input type="button" value="v"/>	(Para seleção do ano)
Canal da Ajuda	(Tudo)	<input type="button" value="v"/>	(Para seleção do Canal da Ajuda)
Unidade Monetária	EUR	<input type="button" value="v"/>	(Para seleção da Unidade Monetária)
<b>APD MULTILATERAL (Milhares)</b>			
		Tipologia da Ajuda	
		B02-Contribuições gerais para organizações	
Canal da Ajuda	<input type="button" value="v"/>	multilaterais	TOTAL APD Multilateral
41000-UNITED NATIONS AGENCIES, FUNDS AND COMMISSIONS		7.189	7.189
42000-EUROPEAN UNION INSTITUTIONS		129.875	129.875
44000-WORLD BANK GROUP		15.073	15.073
45000-WORLD TRADE ORGANISATION		805	805
46000-REGIONAL DEVELOPMENT BANKS		10.395	10.395
47000-OTHER MULTILATERAL INSTITUTIONS		2.551	2.551
<b>TOTAL APD Multilateral</b>		<b>165.888</b>	<b>165.888</b>

**Tabela 7 - Distribuição da APD multilateral Portuguesa (2011).**  
Fonte: Camões-ICL, I.P. ([2012]).

<sup>206</sup> No período compreendido entre 1996 e 2010, 90% da APD multilateral Portuguesa foi assegurada pelo MF, sendo que desta percentagem 71% correspondeu à participação portuguesa no sistema comunitário. Financeiramente, o MNE foi o ministério responsável por 8% deste tipo de Ajuda. Desta última percentagem (ou seja, 8%), o IPAD assegurou «34%, ou seja, 3% do total da APD multilateral Portuguesa» (IPAD, 2011, p. 228).

#### Distribuição da APD Multilateral % - Média 2008-2012

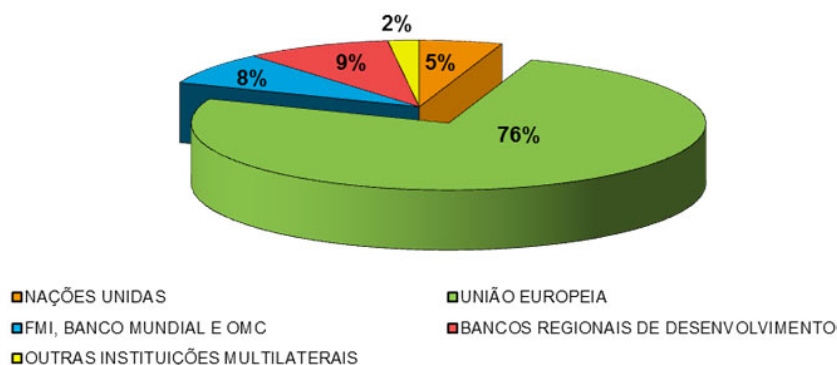


Gráfico 15 - Distribuição da APD multilateral Portuguesa.  
Fonte: Camões-ICL, I.P. (2013).

Importar referir que os objetivos gerais da relação de parceria entre Portugal e as Nações Unidas se centram em 2 (dois) grandes pontos:

- Na «defesa do multilateralismo e na promoção da liderança das [Nações Unidas] na produção de consensos e acção global com vista à concretização dos ODM»;
- No apoio à ação tanto dos fundos como dos programas das Nações Unidas, «focalizado nas áreas em que detêm vantagens comparativas, tendo, ainda, em vista alcançar objectivos político-diplomáticos mais abrangentes» (IPAD, 2011, p. 231).

Ainda no âmbito das Nações Unidas, destaca-se que Portugal, desde o início dos anos 90 (noventa), mais precisamente desde 1991, tem contribuído financeiramente para aquela, nomeadamente para as suas agências, fundos, comissões e programas, sendo que o PNUD tem assumido particular relevância. A relação entre Portugal e o PNUD desenvolve-se através das contribuições voluntárias, da contratação de *Junior Professional Officers (JPO)*<sup>207</sup>, de um *trust fund* (com o intuito de financiar programas e atividades do PNUD, particularmente orientados para os PALOP e para Timor-Leste, no que diz respeito à governação democrática) e do cofinanciamento de certos projetos a serem desenvolvidos «em determinados países parceiros da Cooperação Portuguesa» (IPAD, 2011, p. 232). A este respeito vale a pena referir os projetos de Cooperação delegada, como por exemplo, o já mencionado no capítulo II (página 152), o Projeto para Apoiar a Justiça de Timor-Leste.

<sup>207</sup> Este contrato tem como objetivo treinar jovens detentores do grau académico de licenciados, através de uma formação do tipo *on-the-job*, envolvendo-os em projetos que sejam financiados pelo PNUD, tanto nos escritórios locais, como na sede do PNUD. De salientar que Portugal assinou com o PNUD, em setembro de 1993, um «acordo para a contratação de jovens profissionais (...) [(JPO)]» (IPAD, 2011, p. 232).

## i) Objetivos

A Cooperação multilateral Portuguesa faz-se acompanhar de múltiplos objetivos que podem ser de natureza geral e/ou específica. Desta forma, como objetivo geral, identifica-se: «*contribuir para o reforço da presença e capacidade de influência de Portugal sobre as políticas, funcionamento e eficácia das organizações multilaterais, através do aumento da eficácia da Cooperação multilateral Portuguesa e da operacionalização da abordagem bi-multi aos diferentes níveis de intervenção, i.e. ao nível das sedes e também do terreno, nos países parceiros da Cooperação Portuguesa*» (IPAD, s.d.[e], p. 12).

Já como objetivos específicos, e segundo a mesma fonte (s.d.[e], p. 13), identificam-se objetivos relacionados com a APD, com o sistema e com os novos instrumentos de Cooperação, com o financiamento de projetos e bens públicos, e com a participação em diferentes áreas (setor privado e gestão macroeconómica, por exemplo), tal como podemos observar nos pontos que se seguem:

- Aumento do volume e da previsibilidade da APD Portuguesa;
- Possibilidade de deter informação relativa ao sistema e a eventuais novos instrumentos no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Ainda associado ao sistema de Cooperação, a possibilidade de participar neste;
- Deter capacidade para financiar os programas e projetos nos domínios prioritários da Cooperação bilateral, e para financiar os projetos que sejam do interesse dos parceiros;
- Possibilidade de financiar bens públicos não só numa escala regional, mas também global, principalmente no que concerne ao ambiente (alterações climáticas e energias renováveis), a doenças transmissíveis (por exemplo o HIV/SIDA), ao comércio internacional (justo e não discriminatório), à solidez dos mercados financeiros internacionais, à paz e à segurança;
- Intervir em outros domínios «*complementares da Cooperação bilateral Portuguesa determinantes para o crescimento económico e desenvolvimento dos [PVD]*», como a «*gestão macroeconómica*», o «*apoio ao desenvolvimento do sector privado*», o «*apoio à integração regional*» e a «*ajuda ao comércio*».

De modo a conseguir alcançar estes mesmos objetivos, foram definidos mecanismos de programação estratégica e, ao mesmo tempo, de coordenação interministerial, passando, assim, a ser essencial que etapas como o planeamento, a implementação, o acompanhamento e avaliação da Cooperação multilateral Portuguesa tenham como suporte uma série de instrumentos, designados por instrumentos programáticos<sup>208</sup>. Por outro lado, e sendo a

---

<sup>208</sup> Os «*documentos estratégicos de programação plurianual do relacionamento político-institucional com cada organização multilateral*», os «*acordos de parcerias específicas de natureza política e/ou*

coordenação extremamente importante no âmbito da Cooperação multilateral Portuguesa, ficou consignado, nesta estratégia (IPAD, s.d.[e], p. 16), que deve existir uma sucessiva partilha de informação e que devem ser realizadas reuniões periódicas de coordenação, de forma a reforçar e a sistematizar essa mesma coordenação.

Ao nível da implementação da estratégia de Cooperação multilateral, nomeadamente para a «*prossecução dos objectivos de eficácia e coerência da Cooperação Portuguesa*», é crucial reter que a CIC<sup>209</sup> e o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação são importantes mecanismos.

## **b) A estratégia de Cooperação no quadro da UE**

A UE, como inicialmente referido, é um dos espaços prioritários no quadro da política de Cooperação multilateral Portuguesa. Assume particular importância pela capacidade de financiamentos que mobiliza sendo, portanto, um parceiro “valioso” para Portugal no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. Dada a sua importância no contexto internacional, a UE tendo como objetivo o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos, define e implementa uma amplo leque de leis que vão determinar até que ponto o Governo Português participa no desenvolvimento dos PVD (IPAD, s.d.[e]).

De igual modo, Portugal, enquanto país membro da UE, segundo as normas comunitárias, detém capacidade suficiente para dar o seu parecer em relação a decisões tomadas por esta, sejam decisões de natureza política ou económica. Ao fazer-se valer desta capacidade, o Estado Português, aquando da elaboração e definição de políticas, procura orientá-las para continentes como a África, a Ásia e a América Latina, tendo como objetivos a educação, o comércio, a saúde, os Direitos Humanos, a boa governação, as questões de género, o ambiente, a segurança, a paz, entre outros (IPAD, s.d.[e]).

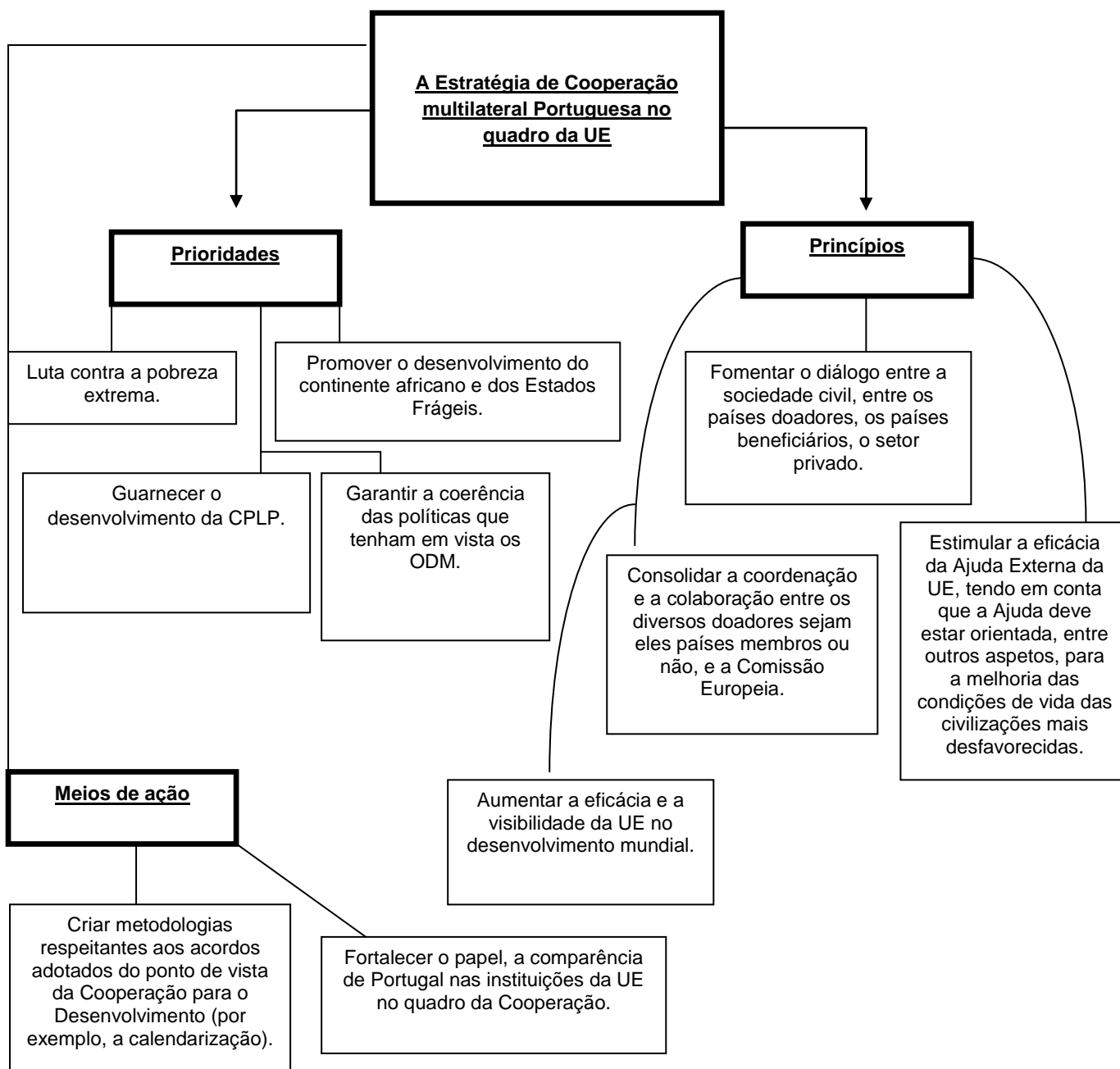
É indubitável, portanto, a relação entre Portugal e a UE no quadro político de Cooperação. E é precisamente na decorrência desta mesma relação, e conforme o já mencionado documento estratégico (IPAD, s.d.[e]), que partilham os mesmos propósitos, que se perspectivam em áreas como a pobreza (combate a situações de pobreza extrema), o desenvolvimento (duradouro) e a economia global (conduzir à participação dos países mais fragilizados em termos políticos e socioeconómicos na economia global, de modo a contribuir para o seu desenvolvimento).

Assim, e de forma esquemática, subjacente à estratégia de Cooperação Portuguesa no quadro da UE, identificam-se as seguintes prioridades e os seguintes princípios:

---

*operacional*», e os Programas Integrados de Cooperação. Estes devem ser elaborados depois do «*trabalho de coordenação interna no [MNE] e em articulação com os ministérios sectoriais a considerar para cada caso*» (IPAD, s.d.[e], pp. 15-16).

<sup>209</sup> Segundo o antigo IPAD (s.d.[e],p. 17), a CIC «*constitui o fórum de troca de informação e de perspectivas e de debates sobre as temáticas da Cooperação para o Desenvolvimento e os compromissos e consensos internacionais*».



Esquema 4 – Estratégia de Cooperação multilateral Portuguesa no quadro da UE.  
 Fonte: IPAD (s.d.[e]).



**Capítulo V – O Pensamento Sistémico:  
revido a Teoria Geral dos Sistemas de  
Bertalanffy (e antecessores) e a *Soft  
Systems Methodology (SSM)* de Checkland**





Este capítulo marcará a diferença em relação aos anteriores. De facto, com este a Cooperação Internacional deixa de ter primazia e dá lugar ao Pensamento Sistémico. Neste, e tendo presente esse mesmo pensamento, é nosso objetivo apresentar uma breve contextualização do que levou e, acima de tudo, justificou o seu surgimento. Com a demonstração de que o Pensamento Sistémico pode ser de 2 (dois) tipos (*Hard* e *Soft*), apresentaremos 1 (uma) teoria que se enquadra na tipologia *hard* (Teoria Geral dos Sistemas de Ludwig von Bertalanffy) e uma metodologia *soft* (SSM de Peter Checkland). De reiterar que será atribuída especial atenção a esta última, uma vez que será, e como já mencionado, a metodologia a utilizar para a modelização.



## V. 1. Uma breve passagem pelo Pensamento Sistémico: contextualização e entendimento

*«Systems thinking [is] an epistemology which, when applied to human activity is based upon the four basic ideas: emergence, hierarchy, communication, and control as characteristics of systems. When applied to natural or designed systems the crucial characteristic is the emergent properties of the whole» (Checkland, 1999a), p. 318).*

O Pensamento Sistémico enquanto disciplina transdisciplinar e epistemologia baseada em 4 (quatro) ideias essenciais (emergência, hierarquia, comunicação e controlo) (Checkland, 1999a) surgiu na sequência de toda uma série de fragilidades identificadas inerentes à ciência analítica. Efetivamente, e como teremos oportunidade de observar ao longo do presente texto, ainda durante o século XIX, surgiram todo um conjunto de descobertas que colocaram em causa os princípios basilares em que assentava o Pensamento Analítico que se encontrava subjacente à ciência analítica (ou clássica)<sup>210</sup>.

Contudo, e antes de identificarmos e percebermos esses princípios e as descobertas que contribuíram para a refutação desse pensamento, é importante perceber que a mudança de paradigma ou pensamento, como se queira chamar, a que se assistiu durante o século XX (com o surgimento do Pensamento Sistémico), ocorreu não de uma, mas de diversas formas e a ritmos totalmente distintos, pelo que não foi uma “passagem” pautada pela uniformidade. Como refere Capra (s.d., p. [23]), essa “passagem” ou mudança envolveu todo um conjunto de revoluções, retrocessos e *«balanços pendulares»* no campo científico, uma vez que o surgimento de um novo paradigma, cujo ênfase reside no “todo”<sup>211</sup>, em oposição a um outro onde se destacavam as “partes”<sup>212</sup>, gerou uma grande tensão na ciência.

De facto, e como refere Ackoff (1974; 1981), por volta da II Grande Guerra começou a observar-se uma mudança profunda no seio da sociedade industrial contemporânea, com a chamada Era das Máquinas (Pensamento Analítico) a dar lugar à Era dos Sistemas (Pensamento Sistémico), que surgiu como consequência do aumento da interdependência devido aos sistemas construídos pelo ser humano, que eram por si só complexos.

Se na Era das Máquinas não se conseguia lidar com a complexidade organizada e o universo era visto como uma enorme máquina e todos os seus elementos, incluindo o próprio ser

---

<sup>210</sup> Dado que na perspectiva de Ludwig von Bertalanffy, *«a ciência clássica caracteriza-se, sobretudo, por ser estritamente analítica»*. Em todos os domínios do conhecimento, *«ela “procura isolar os elementos de uma região operável do universo” com a finalidade de descobrir as suas propriedades constitutivas, “esperando, ao pô-los junto de novo, reconstituir o todo, [conceitual] e experimentalmente, tornando-o inteligível”»* (Bertalanffy in Prado, 2011, p. 3).

<sup>211</sup> Visão holística - *«estuda o todo sem dividi-lo ou reduzi-lo às partes menores, ou seja, analisa-o de modo sistémico»*. Ou seja, e como teremos oportunidade de observar posteriormente, as propriedades das partes só podem ser percebidas apenas através da organização do todo (Casteluber, 2006, p. 16).

<sup>212</sup> O *«ênfase nas partes»*, que caracterizou o Pensamento Analítico, ficou conhecido como analítico, mecanicista, reducionista ou atomista (*«a concepção da Teoria [Atomista] foi a base do pensamento e da consequente tentativa de explicar o mundo pela visão mecânica»*) (Uhlmann, 2002, p. 12; Capra, s.d., p. [23]). Este mesmo ênfase, que também ficou conhecido como abordagem cartesiana, traduziu-se no dividir o todo em partes, sendo que essas partes eram estudadas separadamente (Casteluber, 2006, p. 16).

humano, eram as suas partes, onde a totalidade dos fenómenos que ocorriam (no universo) podiam ser percebidos se as partes que os constituíam fossem analisadas separadamente, na Era dos Sistemas a situação altera-se. De facto, com o Pensamento Sistémico não só se procura descrever a complexidade organizada, como o enfoque passa a ser o todo e não as suas partes isoladas (Ackoff, 1981).

Analisando cada um dos referidos pensamentos, é importante referir que René Descartes foi considerado o responsável pela criação do método do Pensamento Analítico, conhecido como Paradigma Cartesiano<sup>213</sup>. Este procurava dividir os fenómenos complexos em partes, de forma a perceber «o comportamento do todo a partir das propriedades das suas partes. (...) O universo material, incluindo os organismos vivos, era uma máquina para Descartes, e poderia, em princípio, ser entendido completamente analisando-o em termos de menores partes» (Capra, s.d., p. [24]).

Como refere Almeida (2000, pp. 111-112), a visão cartesiana limitava-se, apenas, a perceber as funções ou os processos de gestão através da:

- ✓ «Clareza da ideia e a tentativa de eliminação da dúvida»;
- ✓ «Redução do todo a um conjunto da soma das partes»;
- ✓ «Compreensão do todo pelas partes sequenciais da sua causalidade»;
- ✓ «Tentativa exaustiva de recensões até estar seguro de não ter esquecido nada».

O Pensamento Analítico era, então, caracterizado por se detentor de características como: a análise, o Reduccionismo, o Determinismo e o Mecanicismo (Ackoff, 1981).

Em relação à primeira característica, predominava a ideia de que os fenómenos podiam ser entendidos se as partes que os compunham fossem analisadas separadamente (Rapoport & Hovarth, 1959; Rapoport, 1968, 1976; Ackoff, 1974; 1981; Checkland, 1999a). Peter Checkland defende que o método analítico presumia que existiam 2 (duas) condições essenciais:

- ✓ As interações entre os restantes elementos não existiam ou eram suficientemente fracas para que pudessem ser consideradas;
- ✓ As relações que descreviam os processos ou até mesmo as interações parciais eram lineares (Checkland, 1999a).

Apenas nestas condições, segundo o próprio (1999a), se aplicava a chamada «condição de aditividade», ou seja, as equações que tanto descreviam o todo como o comportamento das partes assumiam a mesma forma, o que possibilitava o adicionamento dos resultados. Os

---

<sup>213</sup> Este paradigma também ficou por Paradigma Newtoniano ou Baconiano, no sentido em que para além de René Descartes, também Isaac Newton e Francis Bacon formularam as suas principais características (Capra, Steindl-Rast & Matus, 1991). Igualmente, Darolt (s.d., p. [2]) menciona que «*muitas áreas do conhecimento acabaram por seguir esquemas explicativos reducionistas baseados no Paradigma Cartesiano, comumente chamado de Positivista*». Ou seja, este Paradigma também pode ser designado por Paradigma Positivista. Por uma questão de uniformidade, adotaremos a designação de Paradigma Cartesiano.

fenómenos complexos seriam, assim, o resultado tanto da sobreposição como do encadeamento de simples relações que se estabeleciam entre as partes em que os mesmos fenómenos podiam ser desagregados/divididos.

Já o Reduccionismo estabeleceu que o mundo podia ser descrito ao nível das naturezas simples e compostas, sendo que a descrição destas últimas podia ser feita a partir das primeiras. Tinha a possibilidade de assumir significados distintos nas ciências, como:

- Simplificar e selecionar, devido à necessidade de reduzir uma série de aspetos do mundo na própria definição de um determinado ensaio de natureza científica;
- Reduzir uma explicação ao essencial;
- Desmontar os fenómenos a serem analisados, tal como o método proposto por Descartes (Checkland, 1999a)<sup>214</sup>.

Precisamente pelas suas características e pressupostos, o Reduccionismo, como nos mostra Peter Checkland (1976), teve como grande e principal consequência a fragmentação do processo de obtenção de conhecimentos, não só em diversas disciplinas como também no interior de cada uma delas, ao reduzir os fenómenos às suas partes. Isto porque, e como referido por Ackoff (1981), a descrição de um fenómeno em função das partes que o constituíam levou ao surgimento de um problema ontológico, dado que a redução sucessiva dos fenómenos às suas próprias componentes conduzia a um processo interminável, pelo que o entendimento racional da realidade nunca seria alcançado.

Ackoff (1981, p. 9) menciona que esta situação estaria em situação de conflito com o Renascimento, que defendia, precisamente, a possibilidade de se alcançar o pleno entendimento racional do universo. Este problema foi ultrapassado devido à visão cartesiana que agregava a ideia atómica (crença de que existiam partes que eram indivisíveis). Ao assumir-se esta perspetiva atomista, o Reduccionismo passou a implicar que toda a realidade e a experiência com essa mesma realidade podia «ser reduzida a elementos últimos e indivisíveis». Em última análise, a totalidade dos objetos seriam redutíveis a elementos indivisíveis, detendo unicamente 2 (duas) «propriedades intrínsecas: massa e energia».

No Determinismo predominava a ideia de relação causa-efeito. De facto, a este estava subjacente a ideia de que as relações que se estabeleciam entre os fenómenos e entre as partes constituintes de um dado fenómeno, podiam ser reduzidas a relações de causa-efeito simples. Tudo o que acontecia no universo tinha um motivo definido e dava origem a um efeito, igualmente, definido. Assim como os fenómenos podiam ser explicados através das suas partes, também as relações podiam ser reduzidas a «relações elementares» (Ackoff, 1981, p. 10).

Finalmente, o Mecanicismo foi o nome atribuído à visão do mundo a partir das 2 (duas) doutrinas já mencionadas (o Reduccionismo e o Determinismo), onde «o *“pano de fundo”* da

---

<sup>214</sup> Os fenómenos podiam ser explicados a partir das suas causas específicas até às suas causas gerais (Rapoport, 1959).

*ciência analítica [era] a visão de que o universo [era] uma grande máquina à semelhança do mecanismo de um relógio mecânico»* (Kasper, 2000, p. 24). Ou seja, não só os acontecimentos decorriam de acontecimentos anteriores (Rapoport, 1959), como também os próprios sistemas mecânicos eram fechados, uma vez que a sua atividade era independente do ambiente envolvente (Ackoff, 1981).

Face ao exposto, o Pensamento Analítico estava alicerçado em 2 (dois) grandes princípios doutrinários:

- ✓ A complexidade inerente ao universo podia ser explicada pelos seus elementos constituintes básicos, sendo que no extremo tudo podia ser como que reduzido às partes mais elementares da física;
- ✓ As relações estabelecidas entre os elementos de qualquer fenómeno eram determinadas por relações de causa-efeito simples (Ackoff, 1974; Rapoport, 1976, Checkland, 1999a).

Todos estes princípios foram fortemente abalados por uma série de descobertas no século XIX e início do século XX, pelo que a emergência de uma nova linha de pensamento que fosse capaz de suprir as lacunas do pensamento anterior foi inevitável.

Porém, é importante reter que a fragilidade dos postulados inerentes ao Pensamento Analítico começaram a ser observadas já no século XVIII, como nos mostra Capra (s.d.)<sup>215</sup>, quando se começou a aplicar a perspetiva mecanicista de Descartes no campo da Biologia. Se neste campo, a sua aplicação no fenómeno da circulação sanguínea foi um verdadeiro sucesso, tal não aconteceu na Fisiologia com os fenómenos da digestão e do metabolismo. E porquê? Porque estes fenómenos, por si só, envolvem processos de natureza química que não eram conhecidos na altura e que não podiam, do ponto de vista mecânico, serem descritos.

Ainda neste mesmo século, Lavoisier, considerado “o pai da Química moderna”, confirmou que os processos químicos são efetivamente importantes para o funcionamento dos organismos vivos, ao demonstrar que o respirar corresponde a uma forma especial de oxidação. Desta forma, os modelos mecânicos mais simples dos organismos vivos foram, de uma maneira geral, abandonados, apesar da essência subjacente à ideia cartesiana ter conseguido sobreviver, até porque os animais ainda eram vistos como máquinas mais complexas do que, por exemplo, os mecanismos mecânicos dos relógios, dado que envolviam processos químicos complexos. Ou seja, o Mecanicismo Cartesiano foi apresentado segundo o dogma de que as leis da Biologia podiam, em última instância, ser reduzida às leis da Física e da Química. Simultaneamente, a Fisiologia extremamente mecanicista atingiu o seu expoente máximo com o tratado de Julien de la Mettrie, intitulado *O Homem máquina*, cuja fama se manteve para

---

<sup>215</sup> Toda a contextualização apresentada relativa às fragilidades e descobertas que culminaram com a emergência de um novo pensamento tem como base a obra de Capra (s.d.) intitulada *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*, pelo que não será citada sempre a mesma fonte. Outros autores que sejam utilizados para complementar esta mesma contextualização serão, sempre que utilizados, referidos.

além do século XVIII e gerou não só muitos debates, mas também muitas controvérsias, algumas das quais chegaram até ao século XX.

Posteriormente, no final do século XVIII e no início do século XIX, a título meramente indicativo, nasceu um movimento que se opôs ao Paradigma Mecanicista Cartesiano – o Movimento Romântico. Neste movimento, segundo o autor em que nos baseamos (s.d., p. [25]-[26]), tanto os poetas como os filósofos alemães «*retornaram à tradição aristotélica concentrando-se na natureza da forma orgânica*». Como figura central deste movimento esteve Goethe, que foi o primeiro a utilizar o termo morfologia para o estudo da «*forma biológica a partir de um ponto de vista dinâmico (...). Ele admirava a “ordem móvel” (bewegliche Ordnung) da natureza e concebia a forma como um padrão de relações dentro de um todo organizado – concepção que está na linha da frente do Pensamento Sistémico contemporâneo*». Os percursos deste movimento estavam acima de tudo preocupados «*com o entendimento qualitativo de padrões, e, portanto, colocavam grande ênfase na explicação das propriedades básicas da vida em termos de formas visualizadas*». Goethe, em particular, «*sentia que a percepção visual era a porta para o entendimento da forma orgânica*».

Relativamente às descobertas propriamente ditas e que contribuíram para o surgimento de um novo paradigma subjacente ao Pensamento Sistémico (Paradigma Sistémico)<sup>216</sup>, identificamos, primeiramente, o conceito de entropia que foi «*o primeiro grande abalo da concepção mecânica do universo*» ainda no século XIX, no sentido em que «*revelou uma anomalia que abalou profundamente os alicerces da ciência analítica*». De facto, com o surgimento da entropia e com a formulação do Segundo Princípio da Termodinâmica, a ideia de que a energia podia ser transformada sem qualquer tipo de limitação foi considerada inválida, dado que o mesmo veio a demonstrar que nem toda a energia pode ser transformada ou reconvertida (Kasper, 2000, pp. 30-31).

Como refere o mesmo autor (2000, p. 31), a formulação deste princípio teve consequências extremamente importantes para o surgimento do Pensamento Sistémico, já que, e contrariamente ao entendimento mecanicista de Newton, «*sem fornecimento de energia externa, os sistemas mecânicos fechados degeneram para estados cada vez menos organizados. Tendem ao equilíbrio térmico, perdendo totalmente a sua capacidade de realizar trabalho*<sup>217</sup>». Desta forma, o Segundo Princípio da Termodinâmica colocou em causa os pressupostos de que o universo se pautava pela organização e pela estrutura mecânica (Morin, D.L. 1987).

---

<sup>216</sup> Segundo Capra & Steindl-Rast, citado em Rohde (2005, p. 52), «*o novo paradigma pode ser chamado de holístico, de ecológico ou de sistémico, mas nenhum destes adjetivos o caracteriza completamente*». Como os mesmos referem, «*o pensamento do novo paradigma da ciência inclui (...) [5] cinco critérios, [2] dois referentes à visão da natureza, os outros à nova epistemologia: 1. mudança da parte para o todo; 2. mudança da estrutura para o processo; 3. mudança da ciência objetiva para a “ciência epistémica”; 4. mudança de construção para rede como metáfora do conhecimento; 5. Mudança de descrições verdadeiras para descrições aproximadas*» (Capra & Steindl-Rast in Rohde, 2005, p. 52). De modo a existir uma uniformidade em termos de terminologia, adotaremos o termo Pensamento Sistémico.

<sup>217</sup> Este princípio, quando aplicado ao universo enquanto sistema fechado (energia finita) e como um todo, sugere que este propenderá para a chamada morte térmica, o que em termos práticos significa a sua desorganização completa (Kasper, 2000).

*«A partir do momento em que se estabelecera que os estados de ordem e organização são, não apenas degradáveis, mas também improváveis, a evidência ontológica da ordem e da organização é derrubada. O problema já não consiste em saber por que razão existe desordem no universo se nele reina a ordem universal. Consiste em saber por que razão existe ordem e organização no universo. A ordem e a organização, deixando de ser evidências ontológicas, tornam-se problema e mistério: têm de ser explicadas, justificadas e legitimadas» (Morin, D.L. 1987, p. 41).*

Surgiram, assim, uma série de questões relacionadas com o aparecimento de formas tanto biológicas como sociais que eram extremamente organizadas e que contrariavam o crescimento da entropia (Morin, D.L. 1987), que foram cruciais para o desenvolvimento de novas ideias, sendo que algumas delas foram um claro contributo para o desenvolvimento do Pensamento Sistémico.

Ainda no século XIX e início do século XX, as descobertas feitas ao nível dos domínios científicos como a Física Quântica e a Astronomia, contribuíram também para todo um questionamento da ciência e do Pensamento Analítico. De facto, e como nos mostra o nosso já referenciado autor base (s.d., pp. [31]-[32]), com a Física Quântica a afirmar que não é possível *«decompor o Mundo em unidades elementares que existem de maneira independente»*, toda uma série de questões começaram a surgir em torno do pressuposto central sobre o qual se alicerçava a ciência analítica – a ideia de que um determinado fenómeno só podia ser realmente percebido se os seus elementos constituintes fossem analisados separadamente. De facto, e segundo a Física Quântica, *«os objetos materiais sólidos da Física clássica [dissolvem-se], no nível subatômico, em padrões de probabilidades (...) de interconexões»*, sendo que *«as partículas subatômicas não têm significado enquanto entidades isoladas, mas podem ser entendidas somente como interconexões, ou correlações, entre vários processos de observação e medida»*. Estas partículas não se apresentam como *«blocos de construção isolados»*, mas como uma teia de relações complexa entre as diferentes partes que constituem um *«todo unificado»*.

Como se não bastasse o questionamento levantado pela Física Quântica, a Astronomia veio “deitar por terra” a ideia dominante de que o universo era uma máquina de grande dimensão, pautada pela perfeição e que funcionava de acordo com leis “eternas”<sup>218</sup>. Efetivamente, chegou-se à conclusão que o universo não só é composto por galáxias e demais corpos estelares, como também se expande, podendo ser o resultado de uma explosão. Salientou-se, igualmente, que enquanto se formam, por exemplo, novas estrelas, outras podem simplesmente desaparecer, reforçando, desta forma, a ideia de que a ordem existente no sistema solar é temporária, contrariando o pressuposto defendido pela ciência analítica de que o universo enquanto máquina de enormes dimensões era bem regulada (Morin, D.L. 1987).

*«Um erguer do pano, em 1923, descobre a existência de outras galáxias, que em breve vão contar-se por milhões, e em cada uma delas fervilha um a cem mil milhões de estrelas. A partir daí, incessantemente, o infinito recua até ao infinito e o visível dá lugar*

---

<sup>218</sup> Aquelas que perpetuavam no tempo.



*ao inaudito (descoberta em 1963 dos quasars, em 1968 dos pulsars, e depois dos «buracos negros». Mas a grande revolução não foi descobrir que o universo se estende até distâncias incríveis e que contém os mais estranhos corpos estelares: mas que a sua extensão corresponde a uma expansão, que esta expansão é uma dispersão, que esta dispersão é, talvez, de origem explosiva» (Morin, D.L. 1987, p. 43).*

Porém, e apesar das questões levantadas tanto pela Física Quântica como pela Astronomia em relação ao entendimento mecânico da natureza<sup>219</sup>, foi, segundo Checkland (1999a), no seio da Biologia que se deu o “derradeiro” passo para o Pensamento Sistémico. Para tal contribuiu o facto de uma série de investigadores da área defenderem que era preciso algo mais para explicar a vida, além de todos os processos físicos e químicos, surgindo assim uma nova teoria que se contrapôs à visão mecanicista até então prevalecente – o Vitalismo<sup>220</sup>. O surgimento desta gerou uma clara controvérsia entre os seus defensores e os do Mecanicismo. E foi precisamente a partir desta controvérsia, que surgiu como alternativa a Biologia Organísmica (ou Biologia dos Organismos) onde os biólogos organísmicos (ou biólogos dos organismos)<sup>221</sup>, e também os vitalistas, como mencionado por Capra (s.d.), apesar de reconhecerem que tanto as leis físicas como as leis químicas se aplicavam ao organismo, as mesmas eram insuficientes para compreender o fenómeno vivo.

A partir das teorias, das ideias desenvolvidas e anunciadas no âmbito da Biologia Organísmica, surgiram, como nos mostra o já referido autor (s.d., p. [30], [36]), noções que estiveram na origem do Pensamento Sistémico e que o próprio resumiu em 6 (seis):

- Organização- «*configuração de relações ordenadas*»;
- Sistema – passou a ser entendido com um todo, onde as suas propriedades advêm das relações entre as suas partes;
- Pensamento Sistémico - «*compreensão de um [fenómeno] dentro do contexto de um todo maior*»;
- Complexidade organizada – expressão utilizada para caracterizar a existência de não um, mas de vários níveis de complexidade com diversos tipos de leis que operam em cada um dos níveis;

---

<sup>219</sup> É importante reter que, e como refere Kasper (2000, pp. 32-33), «*embora a nova visão do mundo proveniente da Física indicasse limitações na concepção mecânica da natureza, não foi na Física que os primeiros conceitos que apontaram no sentido de uma nova estrutura intelectual, para a superação das limitações da perspectiva analítica, foram formulados*».

<sup>220</sup> Nos finais do século XVIII e inícios do século XIX, segundo a mesma fonte (s.d.), este movimento era de tal forma influente que para os biólogos as questões da composição material eram vistas como secundárias, em detrimento do problema da forma biológica, que era a principal preocupação daqueles. Posteriormente, e já na segunda metade do século XX, os biólogos voltaram-se novamente para o Mecanicismo, muito como resultado dos avanços a que puderam chegar com o microscópio e que permitiram alcançar importantes desenvolvimentos na Biologia. O surgimento da Teoria das Células, da Embriologia e da Microbiologia «*estabeleceram a concepção mecanicista da vida como um firme dogma entre os biólogos*» (Capra, s.d., p. [28]).

<sup>221</sup> Estes «*afirmam que o ingrediente adicional é o entendimento da “organização”, ou das “relações organizadoras”*», sendo que estas correspondem a «*padrões de relações imanentes na estrutura física do organismo*». Afirmam, também, que não é necessário nenhum outro de tipo de entidade não-física separada para compreender a vida (Capra, s.d., p. [28]).

- Hierarquia – os sistemas vivos estruturam-se em diversos níveis, como por exemplo, células, tecidos, órgãos, e assim sucessivamente;
- Propriedades emergentes – termo que surgiu no início dos anos 20 (vinte) do século XX, por C. D. Broad, para designar todo um conjunto de propriedades que surgiam num determinado nível de complexidade, mas que não se verificavam nos níveis inferiores. Nos anos 60 (sessenta), em diversas publicações relacionadas com a Engenharia dos Sistemas, eram vistas como as propriedades que constituíam o sistema.

De facto, o mesmo (s.d., p. [31], [36]) menciona que as ideias que advieram dos biólogos orgânicos contribuíram para uma nova forma de pensar ao nível da conexão, das relações e do contexto. Esta forma de pensar foi, assim, apelidada de Pensamento Sistémico e representou uma profunda revolução no pensamento científico Ocidental já que, como mencionado anteriormente, o ênfase nas partes foi substituído pelo todo – os organismos vivos (ou sistemas vivos) são «*totalidades integradas, cujas propriedades não podem ser reduzidas às partes menores*». Ou seja, as propriedades das partes só podem ser entendidas a partir da «*organização do todo*», pelo que em vez de se focar em «*blocos de construção básicos*», concentra-se em princípios organizacionais, igualmente, básicos. Enquanto que no Pensamento Analítico prevalecia a análise, no Pensamento Sistémico prevalece o contexto, no sentido em que as propriedades das partes só podem ser percebidas se forem colocadas «*no contexto de um todo mais amplo*».

Deixa também claro que as propriedades essenciais dos organismos vivos (também conhecidas como propriedades sistémicas) são, automaticamente, destruídas se o sistema for dividido em partes isoladas. E porquê? Porque à luz do Pensamento Sistémico, estas propriedades são «*propriedades do todo, que nenhuma das partes possui*». Elas advêm das «*relações de organização das partes – isto é, de uma configuração de relações ordenadas que é a característica dessa determinada classe de organismos ou sistemas*».

Para além disso, Capra (s.d., p. [36]) menciona ainda que, não só o Pensamento Sistémico tem a capacidade de “deslocar” a sua atenção de um lado para o outro entre os níveis sistémicos<sup>222</sup>, como, também, com o seu surgimento houve uma inversão da relação estabelecida entre as partes e o todo. Ou seja, enquanto que no pensamento anterior predominava a ideia de que em qualquer fenómeno ou situação complexa o «*comportamento do “todo” só podia ser analisado em termos das propriedades [das] suas partes*», no Pensamento Sistémico os sistemas vivos não podem ser percebidos através da análise. Como já referido, as propriedades, à luz deste pensamento, só podem ser percebidas se colocadas no «*contexto [de um] todo maior*».

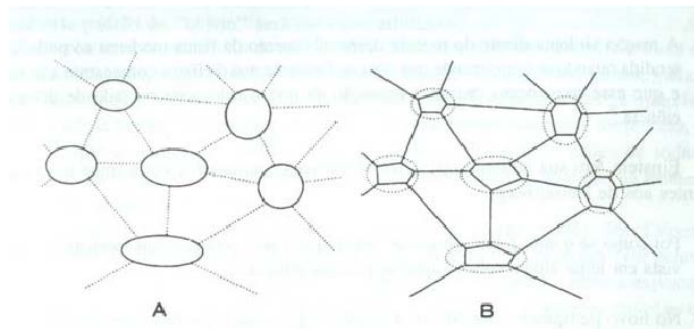
Desta forma, Capra (s.d., pp. [36]-[40]) entende que o Pensamento Sistémico é:

---

<sup>222</sup> Efetivamente, «*ao longo de todo o mundo vivo, encontramos sistemas aninhados dentro de outros sistemas, e aplicando os mesmos conceitos a diferentes níveis sistémicos<sup>222</sup> (...) podemos, muitas vezes, obter importantes intuições*» (Capra, s.d., p. [36]).

- ✓ «Contextual»;
- ✓ «Ambientalista» (ao «*explicar [as] coisas considerando o seu contexto significa explicá-las considerando o seu meio ambiente*»);
- ✓ «Processual» («*toda a estrutura é vista como a manifestação de processos subjacentes*»).

O mesmo (s.d., p. [37]) afirma que a passagem das partes para o todo, pode ser encarada como uma «*mudança de objetos para relações*», de alguma forma aquilo que o autor apelida por «*mudança figura/fundo*». Isto é, enquanto que na perspetiva mecanicista, o universo é visto como uma coleção de objetos, sendo que entre eles são estabelecidas relações secundárias (ilustração 5-A), na perspetiva sistémica os objetos são eles próprios redes de relações que estão inseridas em redes de maior dimensão. As relações passam, assim, a ser cruciais em oposição aos objetos que passam a ser secundários (ilustração 5-B).



**Ilustração 5 - Mudança figura/fundo.**  
**Fonte: Capra (s.d., p. [37]).**

Desta forma, e segundo a sua lógica (s.d., pp. [37]-[38]), o pensar ao nível das redes é outra característica dominante no Pensamento Sistémico, que tem tido repercussões na forma como observamos a natureza<sup>223</sup> e como nos referimos ao conhecimento científico. Ou seja, com o Pensamento Sistémico a «*metáfora do conhecimento como um edifício*» (no sentido em que fala em leis e princípios fundamentais, em «*blocos de construção básicos*» e onde se afirma «*que o edifício da ciência deve ser construído sobre alicerces firmes*»), está a ser substituída pela metáfora da rede, que corresponde à ideia de que quando compreendemos «*a realidade como uma rede de relações*», as nossas próprias descrições vão elas mesmas formar «*uma rede interconectada de concepções de modelos, na qual não há fundamentos*».

<sup>223</sup> O entendimento da realidade como uma rede de relações inseparáveis «*refere-se à concepção tradicional de objetividade científica*». No Paradigma Cartesiano defendia-se que as descrições eram objetivas («*independentes do observador (...) e do processo de conhecimento*»), enquanto que no Paradigma Sistémico a epistemologia («*a compreensão do processo de conhecimento*») está «*incluída na descrição dos fenómenos naturais*» (Capra, s.d., p. [38]).

A visão do conhecimento científico «*como uma rede de concepções e de modelos*» foi, segundo Capra (s.d., p. [38]), formalizada na década de 70 (setenta), no domínio da Física, através da Filosofia Bootstrap de Geoffrey Chew<sup>224</sup>.

O próprio (s.d.) afirma que este entendimento do conhecimento científico ainda não é aceite pela maior parte dos cientistas. Contudo, acredita que à medida que esta percepção se difunda pela comunidade científica encontrará, indubitavelmente, uma aceitação cada vez maior.

Face ao exposto, o Pensamento Sistémico é constituído por um conjunto de variáveis que são vistas como interdependentes. E é precisamente esta interdependência que, a par de todo um conjunto de outros aspetos (como já tivemos oportunidade de observar), distingue este paradigma do anterior, verificando-se, assim, uma mudança ao nível da natureza da investigação (passagem da abordagem analítica para a sistémica) (Gharajedaghi, cop. 2011).

Ainda subjacente aos 2 (dois) paradigmas, Capra (s.d., p. [39]-[40]) menciona que, enquanto no Paradigma Cartesiano predominava a crença «*na certeza do conhecimento*», o Paradigma Sistémico distingue-se, precisamente, por afirmar que «*a ciência nunca pode fornecer uma compreensão completa e definitiva*», já que «*todas as concepções e todas as teorias científicas são limitadas e aproximadas*». A este respeito, deixa claro que, apesar de parecer frustrante a não existência de certeza no conhecimento científico, no sentido em que lidamos sempre com descrições que são limitadas e que correspondem a uma aproximação da realidade<sup>225</sup>, tal não o é na ótica dos seguidores do Pensamento Sistémico. De facto, para os mesmos, a possibilidade de se ter um «*conhecimento aproximado a respeito de uma teia infinita de padrões interconexos é uma fonte de confiança e de força*».

Desta forma, e face às suas características, o Pensamento Sistémico tem-se assumido como um efetivo instrumento para perceber não só as múltiplas relações, mas também as causalidades e as interdependências entre os processos naturais e sociais. O seu modelo concetual tem a possibilidade de facilitar a compreensão de fenómenos ou situações complexas, e permite chegar (no sentido em que as revela) a formas mais eficazes para as gerir (Nardelii & Griffith, 2000).

Assim, estes 2 (dois) pensamentos, ao regerem-se por paradigmas diferentes, contemplam todo um conjunto de características que, como tivemos oportunidade de observar, se distinguem entre si. Como tal, e de forma a sintetizar as mesmas, apresentamos uma tabela resumo que distingue o Paradigma Cartesiano-Mecanicista Newtoniano do Paradigma

---

<sup>224</sup> À luz desta Filosofia, o universo material é encarado como uma espécie de «*teia dinâmica de eventos inter-relacionados*», onde nenhuma das suas propriedades, de alguma e qualquer parte dessa mesma teia, são fundamentais. Isto porque «*todas elas resultam das propriedades das outras partes, e a consistência global [das] suas inter-relações determina a estrutura de toda a teia. Quando essa abordagem é aplicada à ciência como um todo, ela implica o fato de que a Física não pode mais ser vista como o nível mais fundamental da ciência. Uma vez que não há fundamentos na rede, os fenómenos descritos pela Física não são mais fundamentais do que aqueles descritos, por exemplo, pela Biologia ou pela Psicologia. Eles pertencem a diferentes níveis sistémicos, mas nenhum desses níveis é mais fundamental que os outros*» (Capra, s.d., p. [38]).

<sup>225</sup> Capra (s.d.) dá como exemplo a queda de um objeto, no âmbito da Física Newtoniana. O cálculo correspondente ao período de tempo que o objeto demora até cair no chão não é totalmente preciso, dado que despreza a resistência do ar.

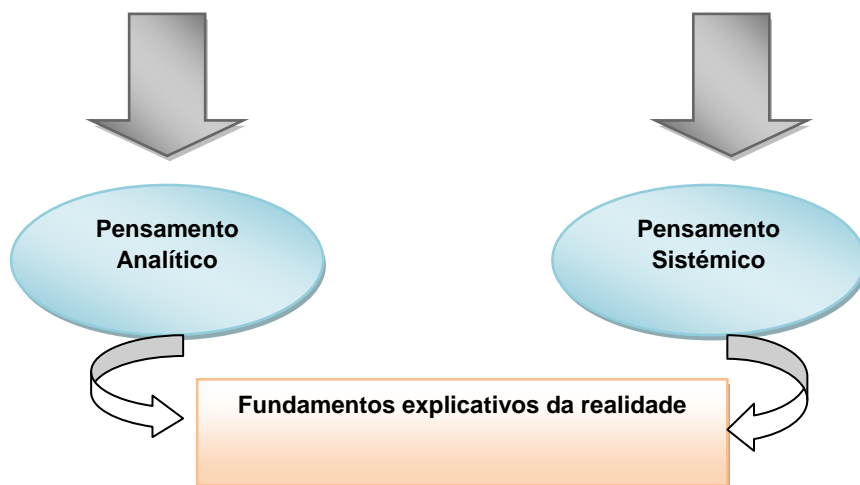
Holístico, Sistémico, Ecológico onde se inserem os Pensamentos Analítico e Sistémico, sendo estes últimos distinguidos no esquema 5.

<b>Paradigma Cartesiano-Mecanicista Newtoniano</b>	<b>Paradigma Holístico, Sistémico, Ecológico</b>
Tematização das partes (=análise); as partes	Tematização do todo (= holismo); o todo
Mundo como uma coleção de partes dissociadas	Mundo como um todo integrado (“O todo é maior do que a soma das partes”)
Pensamento Analítico, cartesiano-mecanicista	Pensamento Sistémico (“Os sistemas não podem ser entendidos pela análise” (“A Teia da Vida”, 1997, p. 41); pensamento contextual (processual)
Pensamento auto-afirmativo (racional, análise, reducionista, linear)	Pensamento integrativo (intuitivo, síntese, holístico, não-linear)
Centralização na estrutura	Centralização no processo
Estrutura	Teia (“malha”) ou rede
Ciência objetiva; busca da verdade e da certeza; Tentativa de estabelecer descrições verdadeiras	Ciência epistémica; conhecimento aproximado e provisório; Descrições aproximadas da realidade
Metáfora do conhecimento como construção	Metáfora do conhecimento como rede
	Conectividade (conexidade)
Dualismo de opostos; lógica e paradoxo	Dinamismo dual cíclico; koans (yin-yang)
<i>Karma; maya</i>	<i>Yoga, do, Tao</i> (moksha, satori, samadi, nirvana)
Ecologia rasa	Ecologia profunda + ecofeminismo
Energia fóssil e nuclear	Idade solar
Valores auto-afirmativos (expansão, competição, quantidade, dominação)	Valores integrativos (conservação, cooperação, qualidade, parceria)
Dominação hierárquica, militarista, capitalista e industrialista	Ecofeminismo
	Auto-organização (autopóiese, (...), caos, fractais)
“Progresso”; crescimento económico puro (desenvolvimento)	Sustentabilidade

**Tabela 8 - Distinção entre o Paradigma Cartesiano e o Paradigma Sistémico.**  
**Fonte: Capra in Rohde (2005, pp. 54-55).**

<b>Abordagem analítica</b>	<b>Abordagem sistémica</b>
Isola-se e concentra-se sobre os seus elementos	Relê e concentra-se sobre as interações entre os elementos
Considera a natureza das interações	Considera os efeitos das interações
Apoia-se na precisão dos pormenores	Apoia-se sobre a perceção global
Modifica uma variável simultaneamente	Modifica grupos de variáveis simultaneamente
É independente da duração e os fenómenos são considerados reversíveis	Integra a duração e a irreversibilidade
A validação dos factos realiza-se pela prova experimental no quadro de uma teoria	A validação dos factos realiza-se por comparação do funcionamento do modelo com a realidade
Os modelos são precisos e pormenorizados, mas dificilmente utilizáveis na ação	Os modelos são insuficientemente rigorosos para servir de base ao conhecimento sistemático, mas são utilizáveis na ação
É uma abordagem eficaz quando as interações	É uma abordagem eficaz quando as interações

são lineares e fracas	são não-lineares e fortes
Conduz a uma ação programada nos seus mais pequenos pormenores	Conduz a uma ação segundo objetivos
Insiste no conhecimento dos pormenores mas perde de vista os objetivos reais	Insiste mais no conhecimento das intenções do que nos pormenores



Objeto	Sistema
Elementos ou partes constituintes	Organização ou 'estruturas sistémicas'
Relações causa-efeito entre partes ou 'blocos de construção'	Interações entre fatores configurados através de processos dinâmicos
Reduccionismo	Contextualização
Determinismo	Causalidade Contingente
Análise	Síntese
Universo mecânico	Organismo, máquinas auto-reguladas e processadoras de informação, Redes, Fluxo e transformação

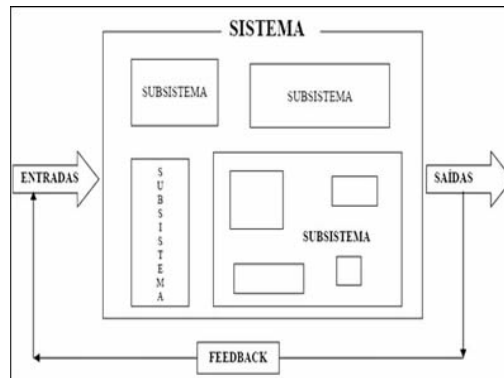
**Esquema 5 - Abordagem analítica - Pensamento Analítico Vs Abordagem sistémica Vs Pensamento Sistémico.**

Fonte: Rosnay in Takeda (2001, p. 64); Kasper (2000, p. 198), adapt. nossa.

Tendo presente que foi precisamente no seio da Biologia Organísmica que se deu o “derradeiro” passo para o Pensamento Sistémico, é importante destacar que foi com um dos seus seguidores que foi proposta uma das teorias fundamentais desta linha de pensamento: a Teoria Geral dos Sistemas<sup>226</sup>. Falamos obviamente em Ludwing von Bertalanffy, o conhecido biólogo de nacionalidade austríaca, considerado o fundador desta teoria (Hofkirchner, s.d.), a partir da qual o conceito de sistema conseguiu alcançar um «*estatuto mais formal*» (Darolt, s.d., p. [1]).

<sup>226</sup> Esta teoria será abordada no ponto seguinte.

Para Bertalanffy os sistemas<sup>227</sup> eram um «*complexo de elementos em interação*» (Bertalanffy, 1973, p. 84), onde os sistemas continham «*o todo dentro do todo*». Ou seja, os sistemas contêm «*subsistemas que, por sua vez, podem ser sistemas abertos e que, portanto, interagem entre si, com o sistema ao qual pertencem e com o ambiente*» (Misoczky, 2003, p. 4).



**Esquema 6 - Esquema de um sistema.**  
**Fonte: Blogue DigitalInfo (s.d.).**

Bertalanffy defendeu ainda, que os sistemas podiam ser distinguidos quanto à sua constituição (físicos ou concretos<sup>228</sup> Vs abstratos ou conceituais<sup>229</sup>) e quanto à sua natureza (abertos<sup>230</sup> ou fechados<sup>231</sup>).

A sua percepção de que os sistemas eram sistemas abertos, precisamente um dos pressupostos da Teoria Geral dos Sistema, traduziu-se num verdadeiro marco ao nível do Pensamento Sistémico, já que foi precisamente com a Teoria Geral dos Sistemas e com o entendimento de sistema aberto que este pensamento se estabeleceu «*como um movimento científico de primeira grandeza*», sendo que o entendimento sobre os sistemas abertos, a partir

<sup>227</sup> Durante a revisão literária podemos encontrar diversos entendimentos de sistema. Contudo, apesar da multiplicidade de definições existentes, todas acabam por convergir num aspeto essencial: um sistema é constituído por elementos que entre si estabelecem relações. Vejamos 2 (duas) que nos mostram isso mesmo: «*conjunto de elementos mutuamente relacionados de modo que o conjunto constitui um todo tendo propriedades como uma entidade. Secundariamente, vem a ideia crucial de que o todo pode ser capaz de sobreviver num ambiente de mudança, ao tomar ações de controle em resposta aos choques do ambiente*» (Checkland e Scholes in Kasper, 2000, p. 39); «*são constituídos [por] conjuntos componentes que atuam juntos na execução do objetivo global do todo*» (Churchman, 1971, p. 27).

<sup>228</sup> Quando constituídos por objetos, por máquinas, ..... (Klidzio, 2011).

<sup>229</sup> Quando são compostos por conceitos, por hipóteses e por ideias (Klidzio, 2011).

<sup>230</sup> Estabelecem relações com o exterior por meio dos *inputs* (entradas) e dos *outputs* (saídas). Como refere Klidzio (2011, slides 8-9), «*são os sistemas que apresentam relações de troca com o ambiente, através de entradas e saídas, adaptando-se, continuamente, às condições desse ambiente*». Estes sistemas, para além das já referidas relações com o exterior são, assim, «*adaptativos*», no sentido em que para sobreviverem têm que se adaptar, de modo constante, ao meio e respetivas condições. A adaptabilidade é um processo contínuo tanto de aprendizagem como de auto-organização. A mesma autora (2011) dá como exemplos de sistemas abertos, as empresas, as organizações militares e não-governamentais e os partidos políticos. Nestes sistemas a entropia é negativa (Uhlmann, 2002).

<sup>231</sup> Sistemas onde não existe interação com o exterior, ou seja, não existem, nem são estabelecidas relações com o meio envolvente. Como refere Klidzio (2011, slide 7), «*são os sistemas que não apresentam intercâmbio com o meio ambiente*», isto é, assim como «*nada recebem (recurso externo), (...), nada fornecem ao seu ambiente*». Como exemplos representativos destes sistemas, Klidzio (2011) indica os sistemas físicos, as máquinas, os relógios, os termostatos e o sistema solar. Para além disso, nos sistemas fechados a entropia, ao contrário do que acontece nos sistemas abertos, é alta (Uhlmann, 2002).

do estudo que fez ao nível dos organismos vivos<sup>232</sup>, traduziu-se no primeiro passo para solucionar o problema do Pensamento Sistémico relativamente ao Segundo Princípio da Termodinâmica - «o da tendência à entropia inerente a todo o sistema fechado – ao estabelecer as trocas de matéria e energia com o meio como forma de manter o estado de ordem» (Capra, s.d., p. [43]; Misoczky, 2003, p. 3).

*«O organismo não é um sistema estático fechado ao exterior e contendo sempre componentes idênticos. É um sistema aberto num estado (quase-) estável, mantido constante em suas relações de massa dentro de uma contínua transformação de componentes materiais e energias, no qual a matéria entra continuamente vinda do meio exterior e sai para o meio exterior»* (Bertalanffy, 1973, p. 167).

Os sistemas em Bertalanffy, ou melhor na Teoria Geral dos Sistemas, para além de serem vistos como sistemas abertos, ficaram igualmente conhecidos, como teremos oportunidade de observar no ponto seguinte, como sistemas *hard* (são considerados os sistemas naturais, biológicos, abstratos e físicos, onde a ordem é alta ou a entropia é baixa) (Simonette, 2010; Silva, 2006). Subjacente a estes sistemas, encontra-se, portanto, o Pensamento Sistémico *Hard*<sup>233</sup>.

Contudo, esta não foi a única linha de pensamento que emergiu no âmbito do Pensamento Sistémico, muito pelo contrário. Existe uma outra vertente designada por Pensamento Sistémico *Soft* (sistema *soft*), onde, entre outros investigadores, se destacou Peter Checkland com a SSM.

Ou seja, o Pensamento Sistémico, e conforme nos mostra Checkland (1999b), pode ser *Hard* e *Soft*, sendo que na mais vasta literatura afirma-se que o primeiro é o mais adequado para definir corretamente problemas de natureza técnica, e o segundo para situações mal definidas que envolvam não só o Homem, mas também uma série de considerações de índole cultural. Apesar de estas afirmações não serem falsas, na prática falham pelo facto de não definirem as diferenças existentes entre os 2 (dois) tipos de pensamento.

Segundo o autor (1999b), p. A10), a definição decorre da forma como se utiliza o termo “sistema”, «a partir da atribuição de sistematicidade». A dificuldade inerente à compreensão desta distinção decorre da forma como a utilizamos no nosso dia a dia. De facto, e como o próprio (1999b) demonstra, estamos constantemente a utilizar a palavra sistema nas nossas conversas diárias, como se fosse uma forma de rotular uma parte do mundo, como por exemplo quando nos referimos aos sistemas financeiro, de ensino, de educação. Nomeiam-se todas estas como sistemas, quando, na prática, não exibem qualquer característica que esteja associada aquele termo quando utilizado corretamente. Esta utilização, não só consciente mas

---

<sup>232</sup> Bertalanffy considerou-os como sistemas abertos, já que, na sua perspetiva, estes para se manterem vivos precisavam de se alimentar de um fluxo contínuo de matéria e de energia que eram retiradas dos seus ambientes externos (Capra, s.d.).

<sup>233</sup> O «Pensamento Sistémico *Hard* pode ser aplicado aos sistemas *hard* (sistemas naturais, abstratos ou físicos), mas não consegue sucesso quando aplicado a sistemas de atividades humanas, os sistemas *soft*, dada a complexidade de se identificar com precisão o objetivo de um sistema *soft*» (Simonette, 2010, p. 22).



também constante no quotidiano das pessoas, reforça os pressupostos inerentes ao paradigma dos sistemas *hard*.

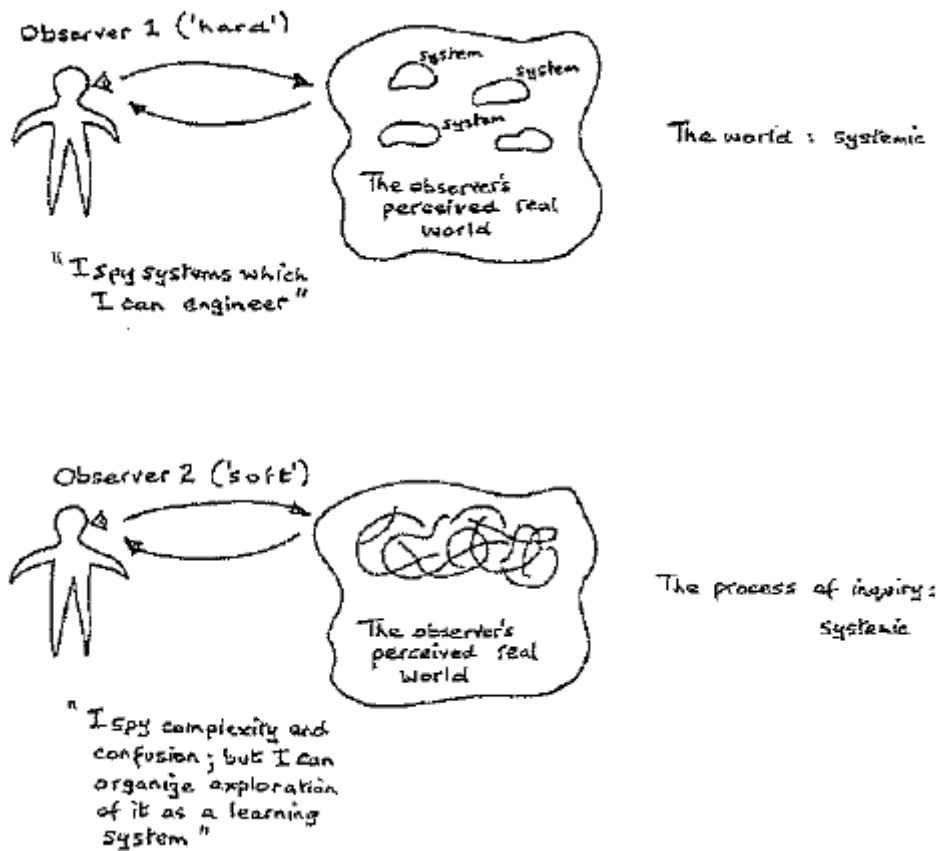


Ilustração 6 - Diferenciação entre Pensamento Sistémico Hard e Pensamento Sistémico Soft.  
 Fonte: Checkland (1999b), p. A11).

Peter Checkland (1999b), p. A10) mostra-nos ainda que, à medida que o pensamento em torno da SSM se foi desenvolvendo, a elaboração da definição dos 2 (dois) tipos de pensamento surgiu de forma gradual, sendo essa própria distinção resultado do caminho e da experiência adquirida através de um vasto conjunto de formulações desenvolvidas por Holwell que «recolheu oito formas diferentes de debater/discutir a distinção *hard/soft*» no período compreendido entre 1971 e 1990.

Para Checkland & Scholes (1999), a adoção do termo *hólon* tornaria, no âmbito do Pensamento Sistémico, mais claros os alicerces sobre os quais se estruturam as escolas de pensamento. Enquanto que, o Pensamento Sistémico *Hard* assume que a perceção do mundo contém, ela própria, *hólons*, o Pensamento Sistémico *Soft* assume que «o processo de investigação pode ser criado como um *hólon*». No caso da SSM, tem-se uma metodologia essencialmente cíclica que é um processo de natureza sistémica que utiliza, nos seus diferentes procedimentos, *hólons* (ilustrações 7 e 8).

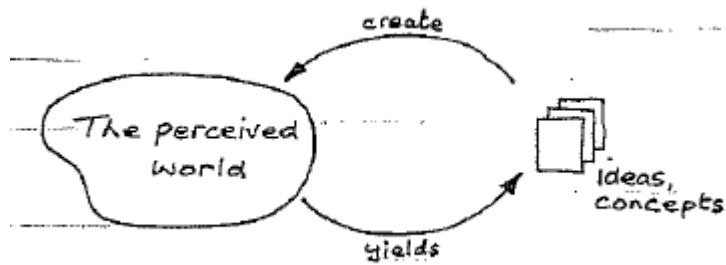


Ilustração 7 - O mundo interpretado por ideias provenientes do próprio mundo.  
 Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 21).

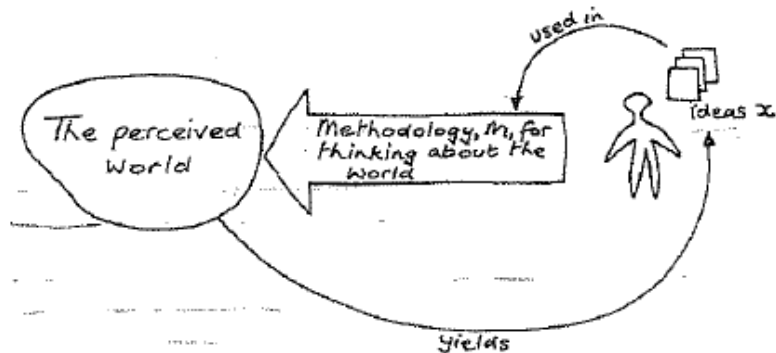
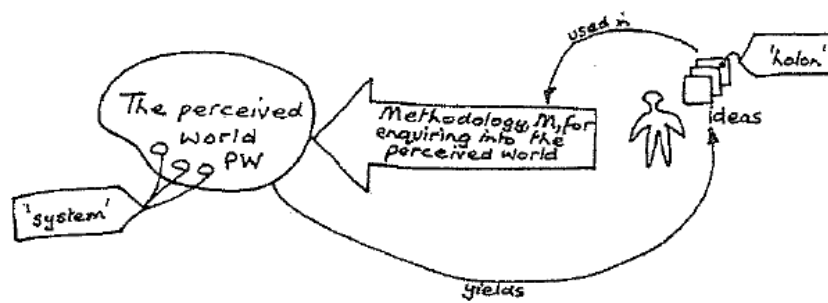


Ilustração 8 - O mundo interpretado por ideias provenientes do próprio mundo (versão expandida).  
 Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 21)

As 2 (duas) escolas de pensamento distinguem-se, assim, pelo facto de na perspetiva *hard* o mundo ser holónico, e na *soft* o processo de investigação ser criado como um hólón. A SSM, por exemplo, e como teremos oportunidade de observar posteriormente, «é como um hólón, um processo cíclico de investigação que acontece também dentro dos seus processos ao utilizar os hólons». Afirma-se também que a «SSM é sistémica em dois sentidos». É, como já referido, «um processo sistémico de investigação, que ocorre com a utilização de modelos de sistemas» (Checkland & Scholes, 1999, p. 23), tal como se pode observa com a ilustração seguinte.



1950s, 1960s : { PW is systemic  
 { M can be systematic  
 1970s, 1980s : { PW is ??  
 { M can be systemic

Ilustração 9 - A mudança na sistemacidade entre Engenharia de Sistemas e SSM.  
 Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 23).

	<b>Pensamento Sistémico <i>Hard</i></b>	<b>Pensamento Sistémico <i>Soft</i></b>
<b>Definição do problema</b>	Direto, unitário	Problemático, Pluralista
<b>Orientação</b>	Procura por metas	Aprendizagem
<b>Suposições</b>	O mundo contém sistemas que podem ser projetados ou melhorados. Modelos sistémicos como modelos do mundo ou parte deste (ontologias).	O mundo é problemático e pode ser explorado utilizando modelos sistémicos de atividades intencionais, que definem ação para melhoria. Modelos sistémico como instrumentos intelectuais, construídos para auxiliar a discussão (epistemologias).
<b>Modelo(s)</b>	Uma representação do mundo real (ontologias). Fala a linguagem de problemas e soluções. Reproduzíveis e comparáveis com o mundo real.	Uma forma que gera discussão a respeito do mundo real. Podem ser construções intelectuais (epistemologias). Fala a linguagem de questões e acomodações. Representações de conceitos relevantes do mundo real
<b>Dados</b>	Provenientes de fonte defensável, existente no mundo com significação compartilhada para os demais. Independente do observador.	Baseados em julgamentos e opiniões que geram ambiguidades. Dependente do observador.
<b>Valores e resultados do estudo</b>	Quantificação assumida como possível e desejável. Escolha racional de uma opção que foi comparada com outras	Concordância (na ação), percepções compartilhadas. Informa-se a ação e gera-se aprendizagem
<b>Propósito</b>	Do estudo: no início, tomado como dado. Do modelo: entendimento ou mudança do mundo ligado ao propósito.	Do estudo: melhorar a situação. Do modelo: meio que suporta a aprendizagem.
<b>Linguagem</b>	Problemas e soluções	Situações e acomodações
<b>Posição filosófica</b>	Positivista	Fenomenológica
<b>Posição sociológica</b>	Funcionalista	Interpretativa
<b>Sistematicidade</b>	Recai sobre o mundo.	Recai sobre o processo de questionamento sobre o mundo.
<b>Vantagens</b>	Permite a utilização de técnicas poderosas. Mais fáceis de serem validadas.	É utilizável tanto por profissionais especializados como pelos detentores do problema. Procura considerar o conteúdo humano das situações problemáticas.
<b>Desvantagens</b>	Necessita de profissionais especializados em técnicas específicas; ignora participação dos detentores do problema. Deixa de considerar aspetos que transcendem a simples lógica da situação.	Não produz respostas definitivas. Aceita a ideia de que o processo de questionamento é infundável. Problemas para a validação do modelo.

**Tabela 9 - Diferenças entre Pensamento Sistémico *Hard* e Pensamento Sistémico *Soft*.**

Fonte: Pidd; Checkland in Rossoni (2006, p. [7]); Checkland & Holwell; Pidd in Hoss (2011, p. 88), adapt. nossa.

## V. 2. A Teoria Geral dos Sistemas: Ludwig von Bertalanffy e os seus antecessores

*«There exist models, principles and laws that apply to generalized systems or their subclasses irrespective of their particular kind, the nature of the component elements, and the relations or “forces” between them. We postulate a new discipline called General System Theory» (Bertalanffy, 1972, p. 411).*

No início do século XX, a “luta” em torno do entendimento de organismo foi um claro indício de que todo um conjunto de dúvidas e incertezas surgiam em torno do Paradigma da Ciência Clássica (Cartesiano) (Bertalanffy in Jansen, 2009) que, como já referimos, era «analítico, mecanicista e unidirecional em matéria de causalidade» (Bertalanffy in Prado, 2011, pp. 3-4).

Bertalanffy<sup>234</sup>, nos anos 20 (vinte) desse mesmo século, foi um dos investigadores que de certa forma ficou intrigado com as falhas evidentes que se observavam na Biologia, particularmente na sua pesquisa e na sua teoria. De facto, a perspetiva mecanicista que prevalecia até então, parecia negar, na sua totalidade, precisamente aquilo que era crucial nos «fenómenos da vida» (Bertalanffy, 1973, p. 29), ao considerar que «a resolução desses fenómenos se dava por análises das entidades atómicas, assim como dos processos parciais» (Oliveira & Portela, 2006, p. 168).

Foi precisamente neste contexto, que no final dos anos 20 (vinte), Ludwig von Bertalanffy defendeu que uma das principais características dos organismos vivos (que considerou, como já tivemos oportunidade de observar, sistemas “abertos”) era a organização, pelo que a investigação que predominava não era capaz de explicar, de forma completa, os fenómenos de natureza vital, no sentido em que ao estudar as partes isoladas (para explicar, claramente, um dado fenómeno ou situação complexa) não fornecia qualquer informação sobre a coordenação tanto das partes como dos processos (Bertalanffy, 1972).

*«Since the fundamental character of the living thing is its organization, the customary investigation of the single parts and processes cannot provide a complete explanation of the vital phenomena. This investigation gives us no information about the coordination of parts and processes. Thus the chief task of biology must be to discover the laws of biological systems (at all levels of organization). We believe that the attempts to find a foundation for theoretical biology point at a fundamental change in the world picture. (...)» (Bertalanffy, 1972, p. 410).*

---

<sup>234</sup> Bertalanffy foi «educado na tradição do Neopositivismo do grupo de Moritz Schlick», posteriormente conhecido como Círculo de Viena. Contudo, Bertalanffy não foi um bom positivista, muito por consequência do interesse que demonstrava por determinadas áreas (História da Arte, o Misticismo alemão e o Relativismo Histórico de Spengler) e por demais atitudes vistas como não ortodoxas. Este biólogo tinha ligações mais fortes com o grupo da capital alemã (Berlim) - a Sociedade de Filosofia Empírica (Bertalanffy, 1973, p. 30).

Este biólogo organísmico (1973, p. 29) advogava, assim, «*uma concepção organísmica na Biologia, que acentuasse a consideração do organismo como totalidade ou sistema e visse o principal objetivo das ciências biológicas na descoberta dos princípios de organização*» nos seus diferentes níveis.

A Biologia Organísmica passou, então, a ter como principal função descobrir, em todos os diferentes graus de organização, as leis dos sistemas<sup>235</sup> biológicos. Surgiu, assim, a Teoria do Sistema do Organismo<sup>236</sup> (Bertalanffy in Jansen, 2009):

«*This view, considered as a method of investigation, we shall call “Organismic Biology” and, as an attempt at an explanation, “the system theory of the organism”* (Bertalanffy, 1972, p. 410).

Esta teoria foi a “semente” de uma outra que, anos depois, veio a ser chamada por Teoria Geral dos Sistemas, onde o termo organismo é substituído por outras entidades organizadas, como por exemplo os grupos sociais, personalidade ou até mesmo dispositivos tecnológicos (Bertalanffy, 1972).

Na perspectiva de Bertalanffy (1972), cujos primeiros enunciados foram desenvolvidos em meados dos anos 20 (vinte) do já referido século, mais precisamente nos anos de 1925 e 1926, a ciência clássica não era a mais indicada para abordar as relações dos sistemas, pois tanto as propriedades como os meios de ação, que se encontravam em níveis mais altos de um dado sistema, não podiam ser explicados pela soma das diferentes propriedades e pelos meios de ação das suas componentes tomados de forma isolada.

«*The properties and modes of action of higher levels are not explicable by the summation of the properties and modes of action of their components taken in isolation. If, however, we know the ensemble of the components and the relations existing between them, then the higher levels are derivable from the components*» (Bertalanffy, 1972, p. 411).

Face a esta situação, o surgimento de uma série de trabalhos como a Filosofia do Mecanicismo Orgânico de Witehead em 1925, o trabalho de Cannon relativo à homeostase, 4 (quatro) anos depois e novamente em 1932, por exemplo, foram um claro sinal «*de uma nova tendência que necessitaria de tempo para chegar a ser aceite*». Ora não tivessem surgido, como que em simultâneo, todo um conjunto de ideias muito parecidas «*independentemente umas das outras*», em diferentes locais, países, continentes (Bertalanffy, 1973, p. 29).

---

<sup>235</sup> Bertalanffy, aquando os seus estudos, fez questão de deixar claro que o conceito de sistema é muito antigo e que apesar de não ter sido propriamente utilizado, o que é certo é que a sua história encarna em si muitos nomes conhecidos. O sistema enquanto conceito remonta a Leibniz, «*sob a designação de “Filosofia natural”*», a Nicolau de Cusa com a «*sua coincidência dos opostos*», a Paracelso e à sua «*Medicina mística*», à perspectiva da história de Vico e Ibn-Kaldun vista «*como uma série de entidades ou “sistemas culturais”*», à *dialética de Marx e a Hegel*», entre outros (Bertalanffy, 1973, pp. 27-28).

<sup>236</sup> Também conhecida como Teoria do Sistema Organísmico. Ao estudar a questão do reducionismo e do vitalismo na Biologia, Bertalanffy desenvolveu a Teoria do Sistema Organísmico para perceber a morfogénese (Pessoa Jr., s.d.).

Como referem Oliveira & Portela (2006), diferentes domínios do conhecimento foram conduzidos a investigar concepções mais amplas, concepções, que ao contrário do Paradigma Cartesiano, não consideram apenas a soma das partes, mas o todo.

Segundo Bertalanffy, citado em Oliveira & Portela (2006, pp. 166-167):

*«Enquanto no passado a ciência procurava explicar os fenómenos observáveis reduzindo-os à interação de unidades elementares investigáveis independentemente umas das outras, na ciência contemporânea aparecem concepções que se referem ao que é chamado um tanto vagamente “totalidade”, isto é, problemas de organização, fenómenos que não se resolvem em acontecimentos locais, interações dinâmicas manifestadas na diferença de comportamento das partes quando isoladas ou quando em configuração superior, etc.*

*Em resumo, aparecem “sistemas” de várias ordens, que não são inteligíveis mediante a investigação de suas respectivas partes isoladamente. Concepções e problemas desta natureza surgiram em todos os planos da ciência, quer o objeto de estudo fossem coisas inanimadas quer fossem organismos vivos ou fenómenos sociais. Isto indica uma modificação geral na atitude e nas concepções científicas».*

Bertalanffy, a partir destas mesmas considerações, chegou à Teoria Geral dos Sistemas que foi desenvolvida e apresentada pelo próprio, no ano de 1930. Tem como objetivo a formulação, o desenvolvimento de princípios válidos para os sistemas em geral, independentemente dos elementos que os constituem e das relações que existem entre eles (Bertalanffy, 1972; Oliveira & Portela, 2006).

*«There exist models, principles and laws that apply to generalized systems or their subclasses irrespective of their particular kind, the nature of the component elements, and the relations of “forces” between them. We postulate a new discipline called General System Theory. (...) Is a logico-mathematical field whose task is the formulation and derivation of those general principles that are applicable to “systems” in general» (Bertalanffy, 1972, p. 411).*

Face ao exposto, a Teoria Geral dos Sistemas é uma «*ciência geral da totalidade*». Numa forma muito mais elaborada, «*seria uma disciplina lógico-matemática, em si mesma puramente formal mas aplicável às várias ciências empíricas. Para as ciências que tratam de “todos organizados”, teria uma significação semelhante à que tem a Teoria das Possibilidades para as ciências que se ocupam de “acontecimentos casuais”*». É, também, «*uma disciplina Matemática formal que pode ser aplicada a campos muito diversos, tais como a Termodinâmica, a experimentação biológica e médica, Genética, estatística de seguros de vida, etc.*» (Bertalanffy, 1973, pp. 61-62).

Contudo, e antes de avançarmos para a Teoria Geral dos Sistemas propriamente dita, é importante reter que a ideia de uma teoria geral dos sistemas, que foi pela primeira vez introduzida por este biólogo organísmico, foi uma ideia anterior à Cibernética e à Engenharia dos Sistemas, por exemplo. Para além disso, houve uma série de obras preambulares no âmbito da Teoria Geral dos Sistemas. Bertalanffy (1973, p. 28) identifica-as: *Die physischen gestalten in ruhe und im stationären zustand: eine naturphilosophische untersuchung de Köhler* (1924) que «*indicavam esta direção mas não trataram da totalidade do problema em toda a sua*

generalidade, limitando-se às gestalten em Física (e nos fenômenos biológicos e psicológicos presumivelmente interpretados na base». Três anos depois, Köhler, em 1927, «levantou o postulado de uma teoria dos sistemas destinada a elaborar as propriedades mais gerais dos sistemas inorgânicos comparados às dos sistemas orgânicos» - até determinado ponto, esta exigência veio a ser satisfeita pela Teoria dos Sistemas Abertos (Bertalanffy, 1973, p. 28).

Ainda no rol de obras que antecederam a Teoria Geral dos Sistemas, identifica-se a obra de Lotka, de 1925 (*Elements of Physical Biology*). Esta foi crucial no âmbito desta teoria, cujas formulações básicas se desenvolveram tendo por base esta publicação. Enquanto que Köhler se restringiu aos sistemas da Física, Lotka, por outro lado, abordou o conceito, o entendimento geral de sistemas. Este último, segundo a mesma fonte (1973, p. 28), «concebeu as comunidades como sistemas, ao mesmo tempo (...) que as considerava o organismo individual como uma soma de células»<sup>237</sup>.

Não obstante os estudos que a antecederam, e centrando-nos na sua essência, é crucial frisar que Bertalanffy (1975) chegou à conclusão, durante a sua investigação, que uma série de princípios e conclusões de alguns domínios científicos (físicos, químicos, sociais, ...) são válidos para outras ciências, quando o objeto de análise pode ser criado a partir da visão sistêmica.

Tendo por base precisamente a ideia de sistema, a Teoria Geral dos Sistemas tem como grande objetivo investigar os elementos que o constituem, assim como as relações que se estabelecem entre eles, dado que o estudo de cada um, de forma isolada, não conduz a uma conclusão precisa do sistema onde se encontram esses elementos. As relações estabelecidas entre eles são cruciais para perceber o sistema como uma totalidade (Oliveira & Portela, 2006). Esta teoria alicerça-se em 5 (cinco) propósitos essenciais:

- ✓ Confirmar que existe uma «*tendência geral no sentido da integração*», nas diferentes ciências (naturais e sociais);
- ✓ Sugerir que esta mesma integração parece convergir numa teoria geral dos sistemas;
- ✓ Chegar à conclusão que esta teoria pode ser um importante instrumento para conseguir uma «*teoria exata nos campos não físicos da ciência*»;

---

<sup>237</sup> É importante salientar que, no século XX, Alexander Bogdanov (nascido em 1873 e falecido em 1928) foi um admirável pioneiro da teoria dos sistemas (e da Cibernética), com a «sua *tectologia*» (1912-17), derivado da palavra grega *tekton* (construtor), significando uma «*ciência da organização*». Bogdanov defendia que existiam leis de organização que eram aplicáveis a qualquer tipo de sistema (vivo, inorgânico ou abstrato). Para além de ter definido «*organização como "a totalidade de conexões entre elementos sistêmicos"*», defendeu que, nos sistemas a que apelidou de «*complexos organizados*», «*o todo é maior do que a soma das partes*». Para além disso, destacou como mecanismos organizacionais a formação e a regulação. Relativamente ao primeiro, procurou descrever toda a sua dinâmica através de articulações detalhadas. Já em relação ao segundo, «*descreveu a regulação interna de um sistema a partir de ciclos de realimentação, que chamou "bi-regulação"* (antecipou assim a ideia da cibernética de que a homeostase se baseia em mecanismos de feedback). Aplicou o princípio de seleção natural para todos os tipos de sistemas, inclusive para processos mentais». É importante reter, ainda, que todo o trabalho desenvolvido por Bogdanov foi, de uma maneira geral, ignorado, sendo que apenas no final da década de 60 (sessenta) do século XX, mais precisamente em 1967, é que o seu trabalho foi alvo de uma nova avaliação (Pessoa Jr., s.d., pp. 35-36).

- ✓ «Desenvolver princípios unificadores que atravessam “verticalmente” o universo das ciências individuais, sendo esta teoria uma possibilidade para nos aproximar da meta da unidade da ciência»;
- ✓ Destacar que a «noção de integração é necessária na educação científica» (Bertalanffy, 1973, p. 62; Oliveira & Portela, 2006, p. 168).

Para além destes propósitos, assenta em 3 (três) grandes premissas, a saber:

- ✓ Os sistemas são compostos por subsistemas;
- ✓ Os sistemas são abertos no sentido em que não existem, no mundo real, sistemas fechados;
- ✓ As funções de um determinado sistema dependem da sua própria estrutura (Fang, 2011).

Tendo presente todos estes propósitos e premissas, Ludwig von Bertalanffy sugeriu que esta teoria fosse utilizada para se compreenderem os fenómenos sociais, pois na sua perspetiva, a ciência social era a ciência dos chamados sistemas sociais, e por esse mesmo motivo devia utilizar o «*enfoque da ciência geral dos sistemas*» (Bertalanffy in Oliveira & Portela, 2006, p. 171).

Como tal, para além de defender que os fenómenos sociais deviam ser vistos como sistemas, explicou como a Teoria Geral dos Sistemas podia ser aplicada às ciências sociais (Bertalanffy, 1975):

*«A única conclusão segura que se pode tirar do largo espectro, da espalhada confusão e das contradições das teorias sociológicas contemporâneas, é saber que os fenómenos sociais devem ser considerados como “sistemas”, por mais difíceis e mal estabelecidas que sejam atualmente as definições das entidades sócio-culturais»* (Bertalanffy, 1975, p. 23).

*«Não apenas aspectos tão evidentes quanto ao crescimento das populações humanas mas também a corrida armamentista e os conflitos guerreiros podem ser tratados por equações diferenciais semelhantes às que são usadas em ecologia e, embora extremamente simplificadas, fornecem uma certa quantidade de explicação e mesmo de previsão. A difusão dos boatos pode ser descrita por equações de difusão generalizadas. O fluxo do tráfego automobilístico pode ser analisado em considerações que correspondem formalmente à Cibernética e à Termodinâmica. Estes casos são aplicações típicas e diretas da Teoria Geral dos Sistemas»* (Bertalanffy, 1975, p. 259).

Bertalanffy (1975) afirmava ainda que, tanto os conceitos (como por exemplo, sistema geral, retroação, comunicação, informação, entre outros) como as teorias modernas dos sistemas estavam a ser inseridos, por exemplo, na Sociologia. No âmbito desta disciplina, a Teoria Sociológica Funcionalista procura definir o sistema sociocultural sob a perspetiva do Funcionalismo. Ou seja, o estudo, a análise dos fenómenos sociais com ligação ao todo.



«A Teoria Funcionalista foi expressa de várias maneiras por Parson, Merton e muitos outros. A principal crítica feita ao Funcionalismo é que acentua excessivamente a manutenção, o equilíbrio, o ajuste, a homeostase, as estruturas institucionais estáveis e assim por diante, tendo como consequência que a história, os processos, as transformações socioculturais, o desenvolvimento interiormente dirigido, etc. são subestimados e no máximo aparecem como “desvios” com valor negativo. A teoria parece, portanto, ser uma concepção conservadora e conformista defendendo o “sistema” tal como é, desprezando conceitualmente, e portanto obstruindo as transformações sociais. Evidentemente, a Teoria Geral dos Sistemas na forma aqui apresentada está livre desta objeção, uma vez que incorpora igualmente a manutenção e a mudança, a preservação do sistema e o conflito interno, sendo, portanto apta a servir de esqueleto lógico para uma teoria sociológica melhorada» (Bertalanffy, 1975, pp. 260-261).

A partir de tais reflexões, este biólogo (1975) sugeriu que a Teoria dos Sistemas<sup>238</sup> fosse aplicada a outros domínios, como por exemplo à Política, mostrando que a visão sistêmica funciona e não se circunscreve às entidades materiais da Física, da Biologia e das demais ciências naturais.

Face ao exposto, e de modo a sintetizarmos toda a informação anteriormente referida, retemos que a Teoria Geral dos Sistemas tem como objetivo melhorar o entendimento sobre os sistemas e pode ser aplicada, de uma maneira geral, a todo e qualquer tipo de sistema. É interdisciplinar, já que para o seu próprio entendimento, «*compreensão e aplicação recorre a conceitos*» de várias ciências (por exemplo, a Filosofia, a Sociologia, a Biologia, a Psicologia e a Gestão). Possibilita que «*os fenômenos dentro de uma abordagem global*» sejam reconceituados, «*permitindo a inter-relação e integração de assuntos que são, na maioria das vezes, de naturezas completamente diferentes*». O conceito de sistema, na Teoria Geral dos Sistemas, proporciona não só uma «*visão compreensiva*», mas também uma visão «*abrangente, holística (as totalidades representam mais que a soma de suas partes) e gestáltica (o todo é maior que a soma das partes) de um conjunto de coisas complexas, dando-lhes uma configuração e identidade total*» (Fang, 2011, slides 6, 14-15).

É vista por Ludwig von Bertalanffy como um novo paradigma, observando-o «*com uma nova filosofia na natureza*» que se afasta da perspectiva mecanicista do universo para passar a adotar uma nova visão, uma «*visão organicista*» que vê o mundo como uma organização de grande dimensão (Bertalanffy in Prado, 2011, p. 3).

---

<sup>238</sup> Principal produto da Teoria Geral dos Sistemas (Fang, 2011). Segundo Fang (2011, slide 14), a Teoria dos Sistemas é uma teoria que «*permite reconceituar os fenômenos dentro de uma abordagem global, permitindo a inter-relação e integração de assuntos que são, na maioria das vezes, de naturezas completamente diferentes*».

Para Durand, mencionado em Oliveira & Portela (2006), a interação, a totalidade, a organização e a complexidade são as propriedades essenciais desta teoria (Teoria dos Sistemas). Ver Anexo 6.

### **V. 3. A *Soft Systems Methodology* (SSM) proposta por Peter Checkland e os seus principais fundamentos**

*«SSM aims at understanding different interpretations in inquiring and learning about reality and recognising that there is no single, correct interpretation»* (Mirijamdotter, 1998, p. 20).

A SSM, enquanto metodologia de gestão (Rose, 1997), surgiu a partir de um programa de investigação iniciado no final da década de 60 (sessenta) por Peter Checkland e pelos seus demais colegas do Departamento de Sistemas da Universidade de Lancaster (Reino Unido), como reação opositora às tradicionais ciências de Gestão, que defendiam que a realidade era objetiva, neutra e isenta de valores (Mirijamdotter, 1998; Simonsen, 1994). O grande objetivo deste programa era explorar a contribuição que as ideias dos sistemas podiam ter na gestão dos problemas reais, até porque estes são totalmente distintos daqueles que habitualmente os investigadores lidam em ambiente de laboratório (é o próprio investigador que define o problema e controla o ambiente envolvente) (Checkland, 1999a).

De facto, e contrariamente a estes, os problemas que ocorrem no mundo real para além de não poderem ser bem definidos, também não podem ser analisados de forma isolada devido à complexidade envolvente (Mirijamdotter, 1998), onde existe todo um conjunto de características que não podem ser desagregadas e têm de ser estudadas como um todo<sup>239</sup>. Além disso, essa mesma complexidade faz com que esses problemas nunca sejam iguais, pelo que não é de todo razoável desenvolver técnicas que estejam relacionadas com um determinado problema, dado que muito dificilmente serão aplicáveis a outro (Wilson, 1990).

Face a isto, a grande preocupação de todo o programa de investigação era desenvolver todo um conjunto de princípios de ação que permitissem ao investigador adaptar-se aos diferentes problemas do mundo real, permanecendo, assim, orientado para cada um desses e para as suas diferentes componentes, sem correr o risco de desenvolver procedimentos que não lhes fossem adequados. Iguamente, e tendo por base uma investigação anterior, onde foram comprovadas as vantagens e os aspetos positivos da utilização de uma abordagem sistémica para integrar um amplo leque de abordagens analíticas num problema de natureza técnica, este programa explorou a possibilidade de utilizar conceitos semelhantes para os problemas na área da Gestão. O intuito era encontrar, com base na utilização das ideias dos sistemas, uma estrutura para os problemas do mundo real aparentemente não estruturados (Mirijamdotter, 1998).

Durante a execução desta investigação, chegou-se à conclusão que os pressupostos não eram os mais adequados, que as técnicas e as ferramentas (conhecidas na altura para lidarem com a ambiguidade inerente aos contextos sociais das diferentes organizações) eram insuficientes (Bergue, 2005), facto mencionado, precisamente, por Peter Checkland antes mesmo de

---

<sup>239</sup> Precisamente o princípio básico do Pensamento Sistémico.

integrar o programa de investigação. Já que o próprio, ainda enquanto gestor, observou que eram muito poucas as ferramentas de otimização que, de facto, tinham alguma utilidade nos problemas mal estruturados. Como tal, e quando “abandonou” a carreira de gestor e enveredou pela universitária na Universidade de Lancaster, procurou desenvolver uma abordagem sistémica realmente útil para os gestores. Nessa procura, e como grande influência, esteve o pensamento de Geoffrey Vickers sobre a apreciação de sistemas, o que levou Peter Checkland a afirmar que a natureza social sobre a qual se alicerça a SSM está relacionada com o trabalho desenvolvido por aquele advogado e escritor (Hoss, 2011; Rossoni, 2006).

De facto, o conceito de sistemas apreciativos desenvolvido por Vickers teve um efeito considerável no desenvolvimento da SSM (Ramage & Shipp, 2009, p. 80).

Relativamente ao termo apreciativo, é importante reter que apesar de ser de difícil entendimento e de Vickers (nos seus escritos) o contextualizar de diferentes formas (Blackmore, 2005), este utilizava-o para se referir àquilo que apelidara por julgamento combinado dos valores e dos factos, onde a relevância dos últimos se prende somente com a alusão a algum juízo de valor, sendo que este só é significativo relativamente a alguma configuração dos primeiros (Vickers, 1968). Foi um conceito particularmente importante para Vickers, no sentido em que «formou uma base epistemológica para a natureza do “julgamento” (isto é, da tomada de decisões nas organizações e na Política Social)» (Ramage & Shipp, 2009, p. 80).

Neste sentido, Geoffrey Vickers (1965, p. 67) definia o sistema apreciativo como um «conjunto de informações para distinguir, classificar e valorizar alguns aspetos da situação, sendo que estes parecem estar organizados como um todo»:

*«set of readinneses to distinguish some aspects of the situation rather than others and to classify and value these in this way rather than that... they seem to be organized as a whole, so inter-related that a change in one part of the system is likely to affect and be dependent on changes elsewhere» (Vickers, 1965, p. 67).*

Na sua tese, Vickers não só rejeitava a ideia de que as atividades humanas eram orientadas pela procura consecutiva de objetivos, como também rejeitava o modelo cibernético, no qual a organização do sistema é feita de forma externa ao próprio sistema. Defendia que o ciclo das ações e dos julgamentos assumia uma estrutura de sistema, ao ser organizado como tal, onde os chamados níveis de emergência eram observados. A sua teoria traduziu-se numa epistemologia que se refere à natureza de 3 (três) elementos (o entendimento, o julgamento e a ação humana), o que conduziu à perceção da apreciação de sistemas como um mecanismo cultural da ação humana ou como um processo onde se verifica uma avaliação mental. Desta forma, o significado inerente à apreciação de sistemas reside nas pessoas ou grupos de pessoas que entendem o mundo de uma forma seletiva, julgando valores e factos, «*imaginando formas aceitáveis das muitas relações que são mantidas ao longo do tempo*» e atuando de modo a «*equilibrar tais relações de acordo com os seus julgamentos*» (Hoss, 2011, p. 92).

O trabalho de Vickers estava, assim, orientado para perceber o processo social que é a essência do relacionamento humano e a «*natureza do julgamento de valor humano, contribuindo para a definição de sistemas de atividades humanas (...) utilizada por Checkland*» (Rossoni, 2006, p. [9]).

Deste modo, e não querendo tornar a análise tão extensiva, a metodologia de Checkland foi desenvolvida tendo como base o Pensamento Sistémico, os sistemas apreciativos de Vickers e tem como objetivo auxiliar no processo de alteração da realidade, uma vez que «*está orientada para [a] ação através da acomodação das diferentes visões [do] mundo dos envolvidos na intervenção*» (Hoss, 2011, p. 79).

É uma metodologia desenvolvida para a articulação de problemas mal estruturados, onde não existe consenso, nem são bem definidos (Simonette, 2010). Estabelece princípios para a utilização de métodos, de forma a intervir em situações problemáticas (Jackson, 2000).

Como metodologia de Gestão (Rose, 1997), como já referido, é crucial para o planeamento (Patching, 1992), focando essencialmente 3 (três) aspetos: a análise das perceções relativas ao mundo real; a definição de atitudes, de ações de modo a intervir nesse mesmo mundo; e a reflexão sobre os efeitos decorrentes das atitudes ou ações que foram tomadas (Bellini, Rech & Borenstein, 2004).

Foi desenvolvida a partir da constatação de que o Pensamento Sistémico *Hard* e, por conseguinte, as suas disciplinas/métodos (como a Pesquisa Operacional, a Engenharia de Sistemas e a Análise de Sistemas) eram limitados para a resolução de determinados problemas, nomeadamente problemas mal estruturados. Dessa forma, a SSM procura enriquecer a compreensão de uma determinada situação, sem se preocupar diretamente com a resolução algorítmica de um suposto problema. É aplicada, principalmente, em ambientes onde a questão não é tanto “como fazer algo”, mas sim “o que se deve fazer” (Pidd, 1998).

Assim, e de forma muito sucinta, a SSM pode ser definida como um processo (organizado, flexível e baseado no pensamento sistémico) de reflexão sobre ações a serem tomadas para a concretização de mudanças organizacionais que sejam percebidas como favoráveis à melhoria de situações consideradas problemáticas (Checkland & Scholes, 1999; Checkland, 2000a).

É composta por um amplo conjunto de fundamentos e regras constitutivas, pormenorizadamente descritas por Peter Checkland e Jim Scholes, na sua obra publicada na década de 90 (noventa) e intitulada *Soft Systems Methodology in action*.

Alguns dos fundamentos mencionados pelos 2 (dois) autores (1999) são: o processo de aprendizagem é contínuo; o modelo sistémico como uma construção intelectual (ou modelo de sistema de atividade humana<sup>240</sup>) só pode ser desenvolvida se declarada a visão do mundo que lhe dá sentido; as situações reais (ou do mundo real) têm a possibilidade de serem exploradas através da utilização de modelos de natureza sistémica, sendo que a visão da realidade por

---

<sup>240</sup> Ou aquilo a que Peter Checkland (2000a) chama de sistemas de trabalho. Os sistemas de atividades humanas envolvem as atividades relevantes. Segundo Flood (2000, p. 727) um sistema de atividade humana é «um modelo sistémico de atividades das pessoas que precisa de ser realizado, de modo a atingir um determinado propósito».

parte dos intervenientes, na definição da situação problemática, é crucial; e, a metodologia dependerá sempre do utilizador.

Por outro lado, e segundo as suas regras constitutivas, a SSM é uma forma de estruturar o pensamento (baseado em ideias sistémicas) relativo a situações problemáticas (complexas), de modo a melhorá-las; utiliza uma linguagem, uma etimologia muito própria (ver Anexo 7). Para além disso, pode não só ser utilizada de diferentes formas em diferentes contextos, como também ser interpretada de várias formas tendo em conta os utilizadores (já que cada um pode ter a sua própria interpretação) (Checkland & Scholes, 1999).

Não obstante todos os fundamentos e regras constitutivas, é importante reter que a SSM, cuja configuração geral se pode observar na ilustração 10, foi evoluindo ao longo do tempo, sendo possível, atualmente, identificar diferentes representações [5 (cinco) no total] que caracterizaram essa mesma evolução, e que ainda hoje são utilizadas de uma maneira geral.

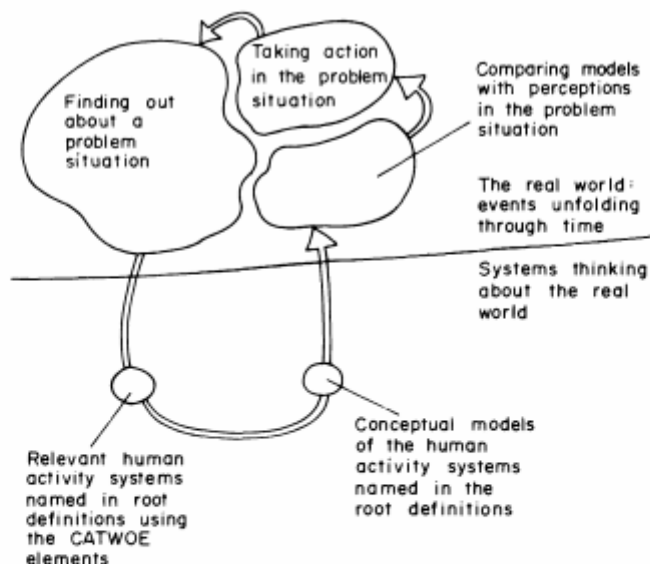


FIG. 3. The nature of soft systems methodology (S.S.M.).

**CATWOE:**

- |  |   |
|--|---|
| <i>C</i> ('customers')                 | <i>Who would be victims or beneficiaries of this system were it to exist?</i> |
| <i>A</i> ('actors')                    | <i>Who would carry out the activities of this system?</i>                     |
| <i>T</i> ('transformation process')    | <i>What input is transformed into what output by this system?</i>             |
| <i>W</i> ('Weltanschauung')            | <i>What image of the world makes this system meaningful?</i>                  |
| <i>O</i> ('owner')                     | <i>Who could abolish this system?</i>   |
| <i>E</i> ('environmental constraints') | <i>What external constraints does this system take as given?</i>              |

**Ilustração 10 - Configuração geral da SSM.**  
**Fonte: Checkland (1985, p. 763).**

A primeira surgiu com a publicação do artigo *Towards a systems-based methodology for real-world problema solving*<sup>241</sup>, em 1972. Neste, não só se argumentou que era premente existir uma metodologia prática para os problemas do mundo real (Checkland, 1999b), como também se começaram a dar os primeiros passos no sentido de afastar a abordagem *hard*, ao

<sup>241</sup> Com a publicação deste artigo «Checkland apresentou uma metodologia que utiliza a [ideia] de sistemas para análise e solução de problemas reais, permitindo determinar as modificações necessárias à resolução de problemas, a partir da comparação entre sistemas correntes e o modelo [conceitual]» (Silva & Medeiros, 2006, p. 415).

inserir-se um conjunto de passos sequenciais direcionados para a solução de problemas e não para o estabelecimento de um sistema ou na melhoria de um sistema já instalado. Igualmente, neste trabalho, os sistemas eram observados como modelos que representavam 2 (duas) situações: a situação presente e a ideal, sendo que a sua comparação tornava possível a tomada de todo um conjunto de ações que visavam melhorar uma determinada situação (Hoss, 2011).

Anos depois, surgiu a segunda representação com o livro *Systems thinking, systems practice* (1981). Neste livro, para além da representação gráfica dos esquemas aparecer com uma forma curva, de modo a ter uma imagem bem mais flexível<sup>242</sup>, surge, pela primeira vez, o Modelo dos 7 (sete) Estágios, que basicamente corresponde à organização da SSM enquanto processo de aprendizagem de natureza cíclica composto por 7 (sete) estágios (Hoss, 2011). Segundo Peter Checkland (1999a), este modelo representa uma sequência lógica e cronológica que deve ser lida do primeiro ao sétimo estágio. Contudo, tal não significa que tenha de seguir essa ordem. De facto, um estudo recente demonstrou que era possível iniciar um projeto a partir do quarto estágio, por exemplo.

Nesta sequência, características como o retrocesso e a interação são, igualmente, essenciais. Aliás, os utilizadores mais eficientes têm sido capazes de utilizar a SSM como uma ferramenta para as atividades de cariz intencional durante o estudo dos sistemas. O facto da metodologia ser ela própria um sistema e de uma determinada mudança num dado estágio afetar todos os outros, tem permitido aos “teóricos dos sistemas” mais eficientes trabalhar de uma forma simultânea (Checkland, 1999a).

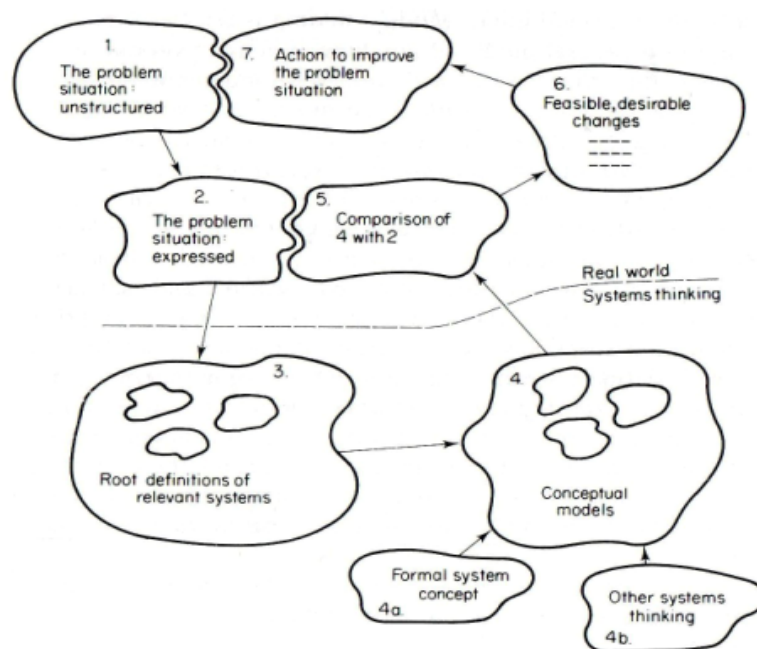
A SSM, tal como podemos observar na ilustração 11, é composta por 2 (dois) tipos de atividade: as que ocorrem no mundo real e as do Pensamento Sistémico. Enquanto que as primeiras envolvem, necessariamente, pessoas na situação problemática (primeiro, segundo, quinto, sexto e sétimo estágios<sup>243</sup>), as segundas (restantes estágios<sup>244</sup>) «podem ou não envolver aqueles na situação problemática dependendo das circunstâncias individuais do próprio estudo» (Checkland, 1999a), p. 163).

---

<sup>242</sup> Esta representação flexível foi intencional dado que, normalmente, os esquemas apareciam numa forma mais rígida (formato retangular, linhas retilíneas) (Hoss, 2011).

<sup>243</sup> Linguagem da situação problemática (Checkland, 1999a).

<sup>244</sup> Linguagem dos sistemas, «pois é nestes estágios que a complexidade do mundo real é desvendada e compreendida como resultado da tradução na linguagem de alto nível dos sistemas (ou meta-linguagem)» (Checkland, 1999a), p. 163).



**Ilustração 11 - Modelo dos 7 (sete) Estágios.**  
**Fonte: Checkland (1999a), p. 163).**

Os 2 (dois) primeiros estágios [que têm como função «apresentar a situação, para que uma gama de possíveis e, com sorte, escolhas pertinentes possam ser reveladas» (Checkland, 1999a), p. 166)] traduzem-se naquilo a que Checkland (1999a) apelida por fase de expressão, onde se explora, descreve e expressa a situação problemática, procurando construir-se uma *rich picture* (expressão visual através de gráficos e de imagens) não do problema em si mesmo, mas da situação onde aquele é percebido.

A *rich picture*<sup>245</sup> é um tipo de ferramenta extremamente útil, uma vez que proporciona uma visão de conjunto do sistema que se estuda [representa os principais elementos, as estruturas, as perspetivas «da situação dos processos envolvidos», assim como toda a informação que seja vista como crucial para a situação (Curo & Belderrain, 2011, p. 33)].

Porém, tem tendência para ser demasiado personalizada, tornando-se de difícil compreensão para outras pessoas que não os autores. Esta personalização é justificada pelo facto destas serem desenvolvidas tendo como suporte a forma como a situação problemática é visualizada pelos próprios intervenientes envolvidos no processo.

Face ao exposto, retém-se que os 2 (dois) primeiros estágios, apesar de introdutórios na implementação da metodologia, revelam-se cruciais para a correta aplicação da mesma, já que deles irá depender a elaboração correta das *rich pictures*, da construção dos modelos conceituais e, por conseguinte, da identificação das mudanças desejáveis e culturalmente possíveis que por si só melhorem a situação problemática. De facto, tanto a descrição como a estruturação desta última, são essenciais para o desenvolvimento dos estágios seguintes.

No terceiro estágio, nomeia-se não só os sistemas relevantes, como também se preparam as definições concisas acerca do que estes são. O objetivo é obter uma declaração

<sup>245</sup> Deve ser clara, atrativa e inteligível (Curo & Belderrain, 2011), sendo que tanto na sua elaboração como na sua estruturação a participação dos intervenientes é crucial (Almeida & Martinelli, 2008).

explícita sobre a natureza dos sistemas considerados relevantes para a melhoria da situação problemática. Obviamente isto pode não ser garantido. Contudo, há a possibilidade da formulação ser alterada em interações posteriores, quando o nível de conhecimento e compreensão é mais sólido, mais aprofundado (Checkland, 1999a).

Estas declarações, segundo a terminologia da SSM, designam-se por *root definitions* [«declarações que descrevem o sistema de atividade a ser modelado» (Checkland & Poutler, 2010, p. 219)] e «pretendem indicar que reúnem a natureza fundamental dos sistemas escolhidos» (Checkland, 1999a), p. 164).

Para estas declarações serem identificadas e formuladas corretamente, «*devem ser modeladas*» (Curo & Belderrain, 2011, p. 33) tendo em conta os elementos da mnemónica CATWOE e os elementos da sigla PQR («P através de Q de forma a contribuir para alcançar R»), no sentido em que devem conter esses mesmos elementos (Shalhoub & Qasimi, 2005, p. 462; Mirijamdotter & Bergvall-Kärebörn, 2006, p. 82). Tanto a mnemónica como a sigla PQR têm um papel crucial na modelação, dado que trazem um vasto leque de perspetivas, incluindo diferentes «*suposições/pressupostos (...) tácitos*» (Mirijamdotter & Bergvall-Kärebörn, 2006, p. 82).

Enquanto técnicas utilizadas para elaborar a *root definition* de forma a tornar claro quais são os componentes do sistema relevante («*qual a transformação que opera, o que o inspira, e o que constitui o seu ambiente*») (Nunes, 2008, p. 71), é importante reter que:

- A sigla PQR responde a questões como «o que fazer? (P)», «como fazer (Q)» e, «por é que se vai fazer? (R)» (Shalhoub & Qasimi, 2005, p. 462);
- A mnemónica CATWOE permite identificar o(s) cliente(s), o(s) ator(es), o processo de transformação, o(s) configurador(es) do sistema ou proprietário(s), a *Weltanschauung* e as restrições ambientais.

Formulate root definitions by considering the elements CATWOE:

C	'customers'	: the victims or beneficiaries of T
A	'actors'	: those who would do T
T	'transformation: process'	: the conversion of input to output
W	' <u>Weltanschauung</u> ':	: the worldview which makes this T meaningful in context
O	'owner(s)'	: those who could stop T
E	'environmental: constraints'	: elements outside the system which it takes as given

Ilustração 12 - Mnemónica CATWOE.  
Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 35).



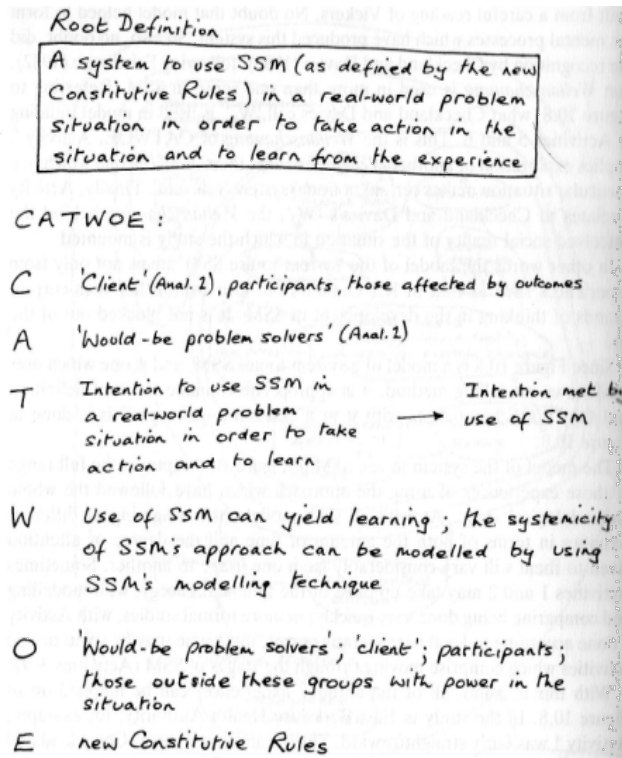


Ilustração 13- Root definição e mnemónica CATWOE.  
 Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 296).

Assim, e tendo em conta a ilustração 12, com a mnemónica CATWOE identificam-se os clientes (*customers*) - «vítimas ou beneficiários do processo de transformação» -; os atores (*actors*) - «aqueles que vão fazer esse mesmo processo» -; o processo de transformação (*transformation process*) - «transformação dos *inputs* em *outputs*»<sup>246</sup> -; visão socio-política do sistema, incluindo valores éticos (*weltanschauung*) - «percepção do mundo que faz com que o processo de transformação tenha sentido no contexto»; o configurador do sistema ou proprietário (*owner*)<sup>247</sup> - «tem o poder de parar o processo de transformação»; as restrições ambientais (*environmental constraints*) - «elementos externos ao sistema que o afetam» (Checkland & Scholes, 1999, p. 35).

No estágio seguinte, desenvolvem-se os chamados modelos conceituais dos sistemas de atividade humana que foram nomeados e definidos nas *root definitions* (Checkland, 1999a). Estes modelos são compostos por um conjunto de atividades necessárias para a transformação mencionada na *root definition* ocorrer (Checkland & Scholes, 1999). Nas palavras de Peter Checkland (1999a), p. 164, neste estágio desenvolve-se um «conjunto estruturado de verbos, que descreve as atividades necessárias mínimas exigidas no sistema de atividade humana descrito na *root definition*». A utilização dos verbos é justificada pelo facto do modelo conceitual, ser ele próprio, um modelo de um sistema de atividade, pelo que a técnica de modelação consiste em criar uma lista mínima de verbos que contemplem as atividades vistas como necessárias para o sistema descrito na, já referida, *root definition*. É

<sup>246</sup> Isto é, transformar uma situação indesejada numa desejada (Curo & Belderrain, 2011).

<sup>247</sup> Ou, por outras palavras, o ator central que tem a capacidade de configurar a situação base.

importante reter que, a estrutura construída com os verbos deve seguir uma sequência lógica, tal como deveria acontecer no mundo real, por exemplo do centro de recolha de sangue para o centro de armazenamento) (Checkland, 1999a).

De forma a facilitar a construção deste tipo de modelo por parte dos utilizadores, Checkland (1999b), p. A26) apresenta, de forma sistematizada, todos os passos que devem ser seguidos para a sua construção. Entre os quais, identificam-se: «utilizar os verbos no imperativo»; selecionar as atividades que podem ser realizadas sem depender de outras, escrevendo-as numa linha e as atividades dependentes destas na linha a seguir (abaixo); mencionar as relações de dependência, procurando evitar, sempre que possível, a sobreposição das setas e acrescentar o controlo e o monitoramento.

Para além disso, durante a construção destes modelos é premente pensar na situação desejável e não na que se verifica na realidade, de modo a que no momento de se fazer a comparação com a realidade (quinto estágio), não sejam comparadas situações iguais (Curo & Belderrain, 2011).

Given : definition of T, E<sub>1,2,3</sub>, CATWOE, Root Definition (PAR)

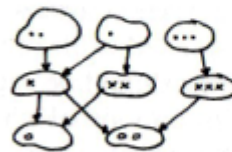
(1) Using verbs in the imperative ('obtain raw material X') write down activities necessary to carry out T (obtain I, transform it, dispose of Output). Aim for 7±2 activities.

(2) Select activities which could be done at once (i.e. not dependent on others):



(3) Write these out on a line, then those dependent on these first activities on a line below; continue in this fashion until all activities are accounted for.

Indicate the dependencies:



(4) Redraw to avoid overlapping arrows where possible and add monitoring and control

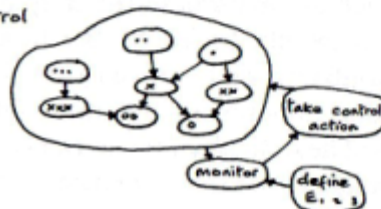


Ilustração 14 - Procedimento lógico para a construção dos modelos conceituais.  
Fonte: Checkland (1999b), p. A26).

Este tipo de modelo, como teremos oportunidade de observar no capítulo seguinte, é extremamente importante, não só para comparar as atividades que o constituem com a

situação problemática, como também para identificar mudanças desejáveis e culturalmente possíveis.

No quinto estágio, comparam-se os modelos conceituais com a situação problemática. Ou seja, compara-se<sup>248</sup> o quarto com o segundo estágio (Checkland, 1999a). O objetivo desta comparação, segundo Peter Checkland (1999a), p. 164), é gerar uma espécie de «debate/discussão com as pessoas envolvidas na situação problemática», que no estágio seguinte, definirão mudanças desejáveis e culturalmente possíveis.

*«The purpose of this “comparison” is to generate a debate with concerned people in the problem situation which, in stage 6, will define possible changes which simultaneously meet two criteria: that they are arguably desirable and at the same time feasible given prevailing attitudes and power structures, and having regard to the history of the situation under examination»* (Checkland, 1999a), p. 164).

Pode ser feita (a já referida comparação) de 4 (quatro) formas distintas: discussão informal; questionário formal<sup>249</sup>; escrever um cenário baseado na forma como os modelos funcionam; e procurar tentar «modelar o mundo real com a mesma estrutura dos modelos» (Checkland & Scholes, 1999, p. 43).

O objetivo das discussões/dos debates proporcionados com estas formas de comparação não é encontrar consenso entre os intervenientes, mas antes acomodações, sendo que por acomodação entende-se «uma versão da situação com a qual todos possam viver»<sup>250</sup> (Checkland & Poutler, 2010, p. 229).

A partir do estágio antecedente, no sexto estágio temos a possibilidade de identificar mudanças desejáveis e culturalmente possíveis, tendo presente a comparação realizada. Uma vez que, o objetivo, precisamente, dessa comparação é «gerar debate/discussão acerca de possíveis mudanças que possam ser realizadas na situação problemática percebida» (Checkland, 1999a), p. 180).

Segundo Peter Checkland (1999a), pp. 180-181), as mudanças podem ser ao nível estrutural, dos procedimentos e das atitudes. Enquanto as primeiras podem ocorrer nos grupos organizacionais, nas estruturas de comunicação ou nas estruturas de responsabilidade funcional, as segundas são mudanças ao nível dos elementos dinâmicos («todas as atividades que continuam relativamente presentes nas estruturas estáticas», como por exemplo o processo de informação verbal ou escrito). As mudanças ao nível das atitudes ocorrerão de uma forma progressiva, «como resultado da partilha de experiências vividas pelas pessoas nos grupos humanos», que também serão afetados pelas mudanças ocorridas ao nível das estruturas e dos procedimentos. Em princípio, é possível tentar produzir mudanças deste tipo

---

<sup>248</sup> A comparação efetuada irá servir como uma grande aprendizagem sobre o que, realmente, deve ser feito de modo a melhorar a situação problemática (Sanchez, 2010).

<sup>249</sup> É a forma de comparação que tem sido mais utilizada (Checkland & Scholes, 1999). Corresponde a uma matriz onde se tem a possibilidade de: colocar as atividades mencionadas no modelo conceitual desenvolvido; colocar as relações de dependência entre essas mesmas atividades; responder a uma série de perguntas que questionam se a atividade existe ou não na situação problemática (quem é que a realiza, como e quando, entre outras) (Checkland & Poutler, 2010) (ver Anexo 8).

<sup>250</sup> Checkland & Poutler (2010, p. 229) referem que, encontrar uma acomodação é, na maior parte dos casos, uma «condição necessária» para decidir o que se vai fazer na situação problemática.

de forma deliberada, contudo é extremamente difícil alcançar, de forma exata, os resultados que foram definidos antes mesmos de implementadas.

Finalmente, no último estágio sugerem-se as ações necessárias para se transformar a situação problemática, de forma a melhorá-la, já que este é um claro objetivo da metodologia. Este modelo, enquanto primeira versão da SSM ainda hoje utilizada, tem-se mostrado ajustável, muito como consequência da facilidade com que é entendido enquanto sequência lógica (Checkland, 2000b); Checkland, 1999a). Para além disso, e como nos mostra Checkland (1999a), após a sua implementação, pode-se verificar a necessidade de voltar a aplicar a metodologia desde o início.

*«Stage 7 then involves taking action based on stage 6 to improve the problem situation. This in fact defines a “new problem” and it too may now be tackled with the help of the methodology»* (Checkland, 1999a), p. 164).

A terceira representação surgiu nos finais dos anos 80 (oitenta), mais precisamente em 1987 com a sua apresentação durante a Sessão Plenária do Encontro Anual da Sociedade Internacional para a Investigação dos Sistemas Gerais, tendo sido publicado em 1988. Nesta altura, a SSM apareceu como um modelo composto por 2 (dois) fluxos [Modelo de 2 (dois) Fluxos], sendo composto pelo Fluxo Baseado na Lógica de Análise e pelo Fluxo Cultural (Checkland, 2000b); Checkland, 1999b); Checkland & Scholes, 1999).

Apesar de serem fluxos diferentes, Peter Checkland & Jim Scholes (1999, p. 28) esclarecem que os mesmos não só interagem entre si, como também conduzem à implementação de mudanças de forma a melhorar a situação problemática. Acrescentam ainda que, podem ser observados como «decorrentes tanto da perceção de várias ações intencionais na situação (tarefas), como de várias coisas intencionais sobre as quais existem divergências (questões)».

Assim, enquanto que o Fluxo Baseado na Lógica de Análise, visto como um fluxo de pensamento e de debate, utiliza um determinado número de hólons intencionais como «máquinas lógicas que podem ser utilizadas para questionar o mundo real», o Fluxo Cultural é composto por 3 (três) grandes tipos de análises (Checkland & Scholes, 1999, p. 30).

De facto, os mesmos autores (1999, pp. 28-29) mostram-nos que no primeiro um «número de hólons intencionais sob a forma de modelos de sistemas de atividade humana são nomeados, modelados e utilizados para “iluminar” a situação problemática». Sendo que «isto é feito através da comparação dos modelos com as perceções da parte do mundo real que está a ser analisada». De reiterar que, estas mesmas comparações irão servir para estruturar o debate/a discussão<sup>251</sup> sobre as mudanças.

O Fluxo Cultural é composto, como já referido, por 3 (três) análises. A primeira «analisa a própria intervenção, uma vez que ela própria irá inevitavelmente produzir alguma mudança na situação problemática». A segunda e a terceira analisam a situação como um «sistema social» e como um «sistema político», respetivamente (Checkland & Scholes, 1999, p. 30). Na

---

<sup>251</sup> Segundo Checkland & Scholes (1999, p. 29), «o que se procura neste debate é a emergência de algumas mudanças que possam ser implementadas no mundo real e que [representarão] uma acomodação entre os diferentes interesses».

análise do sistema social, é atribuída grande importância sobre aquilo que se está a intervir «e procura-se dar sentido à realidade social da situação problemática». Na análise do sistema político, «aceita-se que qualquer situação humana terá uma dimensão política», e que é preciso explorar. É feita de forma prática, questionando «como o poder se expressa na situação em estudo e com cada pessoa envolvida; (...) enriquece a valorização cultural [construída] nas análises anteriores, sobre a seleção, nomeação e [modelação dos] sistemas de atividades humanas relevantes, acontecendo» ao mesmo tempo, «na corrente lógica da indagação». Nesta «encontram-se as informações obtidas dos demais estágios, focados nas mudanças factíveis e desejáveis» (Curo & Belderrain, 2011, p. 35).

Relativamente a estas 3 (três) análises<sup>252</sup>, e segundo Checkland & Scholes (1999, p. 30), é ainda importante salientar que os modelos gerais que utilizam relacionam «a solução dos problemas [Análise 1], o processo social [Análise 2] e os aspetos das relações humanas baseados no poder [Análise 3]».

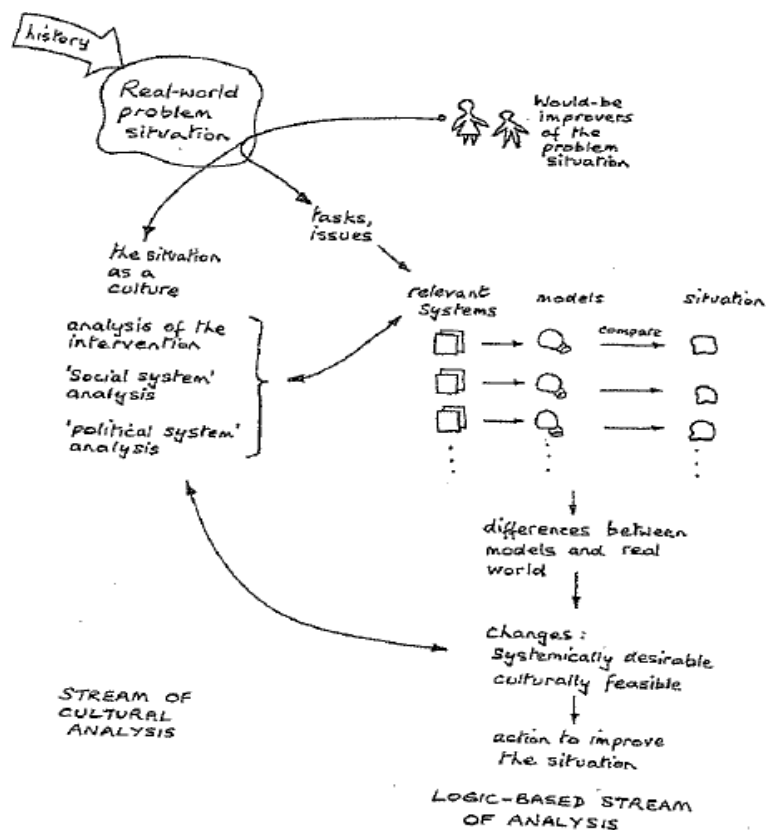


Ilustração 15 - O Modelo de 2 (dois) Fluxos.  
Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 29).

A quarta representação da SSM surgiu com o livro publicado em 1990, intitulado *Soft System Methodology in action*. Com este, a SSM aparece como um modelo iónico (ao invés de descritivo) composto por 4 (quatro) atividades principais, sendo que engloba o Fluxo Cultural de Análise nestas mesmas atividades (Checkland, 1999b).

<sup>252</sup> Estas nunca devem ser consideradas como terminadas (Checkland & Scholes, 1999).

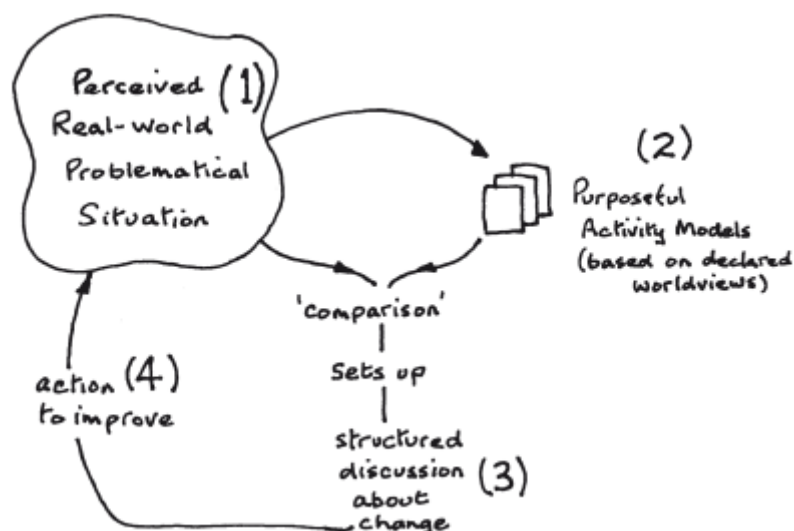


Ilustração 16 – Representação iónica do ciclo de investigação/aprendizagem da SSM  
 [(composto por 4 (quatro) atividades).  
 Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 207).

Com esta representação, Checkland & Scholes, tendo em conta os desenvolvimentos anteriores, afirmam que a utilização da metodologia pode ser feita de 2 (duas) formas: Modo 1 e Modo 2 (Hoss, 2011), sendo que o primeiro está orientado para a SSM, e o segundo para os problemas (Checkland, 1999a). O Modo 1 é a clara representação do modelo surgido em 1981<sup>253</sup> e o Modo 2 corresponde ao ciclo de investigação/aprendizagem apresentado nesta publicação (Checkland & Scholes, 1999).

É composto, como podemos observar na ilustração anterior, pelas seguintes atividades:

- 1.º Definir a situação problemática e as suas dimensões culturais e políticas;
- 2.º Construir modelos conceituais de sistemas de atividade intencional relevante;
- 3.º Discutir a situação problemática utilizando esses modelos na procura de acomodações e mudanças (possíveis e desejáveis) que possam melhorar a situação problemática;
- 4.º Tomar medidas ou ações, de forma a melhorar a situação problemática (Checkland & Scholes, 1999).

Finalmente, a quinta representação surge em 2006, com o livro *Learning for action*. Neste, Checkland & Poutler, acrescentam às 4 (quatro) atividades essenciais anteriormente mencionadas, uma outra atividade (a reflexão crítica sobre todo o processo) que se encontra num nível distinto das demais, já que assegura que «as lições apreendidas no processo sejam internalizadas, para que possam alimentar um novo ciclo de aplicação» da SSM (Nunes, 2008, p. 65).

<sup>253</sup> O já referido Modelo dos 7 (sete) Estágios.



Ilustração 17 - Ciclo de Investigação/Aprendizagem [composto por 4 (quatro) Atividades Essenciais e a 5.<sup>a</sup> (quinta) atividade].  
 Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 235).

Independentemente de toda a evolução que se traduziu na sua atualização e aperfeiçoamento, a SSM não deixa de ser alvo de críticas negativas como por exemplo: o facto de negligenciar a eventual possibilidade de existir algum tipo de tendência sobre determinados interesses; e, durante as discussões, algumas das mudanças desejáveis e culturalmente possíveis serem como que obstruídas, devido à inexistência de um equilíbrio de poder na estrutura da própria organização. O que, na prática, significa que grande parte dos resultados alcançados com a aplicação da metodologia resultam das perceções do mundo daqueles que detêm maior poder na organização (Jackson & Keys, 1984).

Para além disso, em muitas situações, não é possível fornecer as condições necessárias para que as discussões aconteçam sem qualquer tipo de restrição. E porquê? Porque a SSM não é capaz de exprimir as características de tipo estrutural do sistema social na sua totalidade, como os conflitos e as formas de poder. Desta forma, as discussões acabam por ficar somente no chamado campo das ideias, procurando mudanças através de toda uma alteração das perspetivas do mundo real. A SSM não reconhece, também, a dificuldade inerente a essa própria alteração, sem antes concretizar algum tipo de mudança nas diferentes estruturas (organizacionais, políticas e económicas) que dão origem a essas perspetivas e que determinam a sua influência nos indivíduos (Mingers, 1992).

Marcia Salner (1999), apesar de reconhecer a importância do trabalho desenvolvido no âmbito da SSM, identifica alguns pontos menos positivos, nomeadamente:

- Uma desnecessária polarização entre os Pensamentos Sistémico *Hard* e *Soft*;
- Limitada fundamentação teórica para as descrições de índole social e política e para a análise dos sistemas de natureza humana;
- Inexistência de perspectiva crítica para «a definição de ação ética e válida no estudo das intervenções nos sistemas humanos»;
- A base para reivindicar os resultados obtidos com a investigação, foi muito pouco considerada;
- «Conflação das estruturas e funções de gestão, consultoria e investigação em ambientes de sistemas humanos».

Contudo, não existem apenas críticas negativas em relação à SSM. Existem também apreciações positivas como, por exemplo, as desenvolvidas por Patching que afirma que a utilização da SSM traz uma série de benefícios, entre os quais:

- ✓ A discussão aberta entre os intervenientes principais de uma dada situação problemática incentiva «*uma “posse” conjunta*» das soluções desenvolvidas;
- ✓ Não são impostas «*soluções tecnológicas ou modismos*» (Patching in Bellini, Rech & Borenstein, 2004, p. 6).

Retemos assim que, a SSM, enquanto ciclo de investigação, apesar de ser alvo de algumas críticas, também é mencionada como uma metodologia cuja utilização tem claros benefícios essencialmente ao nível das próprias soluções.



## **Capítulo VI – A Cooperação Portuguesa e a *Soft Systems Methodology* (SSM): um ensaio de modelização**



Este último capítulo será um dos mais importantes de toda a investigação. Neste, e tendo por base toda a informação relativa à SSM mencionada no capítulo anterior, será apresentada a modelização da Cooperação Portuguesa.

De salientar que, antes da modelização propriamente dita, será feito um breve resumo dos principais aspetos que caracterizam a SSM.



## VI. 1. A *Soft Systems Methodology* (SSM) e a sua aplicação prática na Cooperação Portuguesa

*«SSM is an approach for tackling problematical, messy situations of all kinds. It is an action-oriented process of inquiry into problematic situations in which users learn their way from finding out about the situation, to taking action to improve it. The learning emerges via an organised process in which the situation is explored using a set of models of purposeful action (each built to encapsulate a single worldview) as intellectual devices, or tools, to inform and structure discussion about a situation and how it might be improved»* (Checkland & Poutler, 2010, p. 191).

Como referido na introdução, a presente tese de doutoramento tem como principal objetivo procurar modelar a Cooperação Portuguesa através de uma metodologia específica: a SSM, à qual aparece associado, como já tivemos oportunidade de observar (capítulo V), o nome de Peter Checkland.

No capítulo anterior, ficou clara a evolução desta metodologia ao longo dos anos. Sucessivas alterações (resultantes de todo um processo de aperfeiçoamento) culminaram num Ciclo de Investigação/Aprendizagem composto por 5 (cinco) fases, que é o nosso referencial teórico e metodológico para a modelização.

A opção por esta metodologia deveu-se essencialmente à sua natureza, que pelas suas diferentes fases e instrumentos permitiu-nos identificar de forma clara os elementos essenciais no domínio da Cooperação Portuguesa, como iremos observar mais à frente.

De facto, o ser «uma forma organizada de enfrentar problemáticas»; o estar «orientada para a ação», e o organizar «o pensamento sobre tais situações, de modo a que a ação traga melhorias que possam ser tomadas» (Checkland & Poutler, 2010, p. 192); a par, claramente, de poder ser implementada em qualquer situação de natureza humana<sup>254</sup> que implique atuar de forma intencionada (Checkland & Poutler, 2010), foram alguns dos motivos que nos levaram a optar pela utilização da SSM<sup>255</sup>.

É importante salientar que, a SSM não é apenas uma metodologia para ser aplicada a «um estudo especialmente criado ou projeto». De uma forma geral, é «uma forma de gerir qualquer atividade intencional do mundo real» (Checkland & Poutler, 2010, p. 207)<sup>256</sup>.

---

<sup>254</sup> Como Checkland & Poutler (2010, p. 239) referem, esta metodologia é «um processo para lidar com o tipo de complexidade encontrada nos assuntos humanos».

<sup>255</sup> É «um processo orientado para a ação de investigação sobre situações problemáticas no dia a dia; os utilizadores aprendem a sua forma de [explorar] a situação problemática de forma a tomarem medidas que tragam melhorias a essa mesma situação (...). Toda a aprendizagem que é gerada surge por meio de um processo organizado em que a situação real é explorada, utilizando dispositivos intelectuais – que servem para fornecer uma estrutura de debate/discussão – modelos de atividade intencional construídos para encapsular visões do mundo declaradas» (Checkland & Poutler, 2010, p. 199).

<sup>256</sup> Sempre que é utilizada para tentar melhorar uma dada situação problemática, reúnem-se 3 (três) componentes numa situação concreta. Essas componentes são: a metodologia; a utilização da própria por um utilizador; e a situação problemática em causa. Ou seja, o utilizador irá não só adaptar os princípios, mas também as técnicas da SSM, de forma a organizar as tarefas de abordar e intervir na situação em causa, procurando adotar medidas que a melhorem (Checkland & Poutler, 2010).

A par dos motivos anteriores, e tendo presente que a SSM enquanto metodologia de sistemas *soft* (sistemas de atividade humana com vários intervenientes e diferentes visões do mundo) que são vistos como instrumentos ou modelos para discutir mudanças e, por conseguinte, ações de forma a melhorar uma dada situação do mundo real (Checkland & Poutler, 2006), leva a que, no âmbito da temática, seja a mais adequada, porque:

- ✓ A Cooperação Portuguesa enquanto sistema pouco estruturado (muitos atores; diferentes visões; princípios, valores e normas gerais; objetivos muito latos e conceitos vagos, ou seja, podem ter mais de uma definição válida) assemelha-se aos sistemas *soft*<sup>257</sup>, como tivemos oportunidade de observar no capítulo IV (relativo à Cooperação Portuguesa) e no capítulo V, mais precisamente com a tabela apresentada na página 263;
- ✓ O nosso objetivo é, precisamente, através da modelização propor um conjunto de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis que melhorem o atual estado da Cooperação Portuguesa.

Uma vez justificados os motivos pelos quais optamos pela sua utilização, e antes de iniciarmos a modelização propriamente dita, vale a pena relembrar aspetos cruciais que, de uma maneira geral, foram referidos no capítulo anterior e que constituem elementos-chave no nosso ensaio.

A descrição, o perceber uma dada situação problemática, enquanto fase inicial<sup>258</sup> da SSM, corresponde à sua formação, que leva a que quem a observa (através da perceção que detém do mundo) tenha o desejo de enfrentá-la, atuando de forma a melhorá-la<sup>259</sup> (Checkland & Poutler, 2006).

O objetivo desta fase é, portanto, identificar clara e inequivocamente os aspetos que caracterizam a situação problemática percebida, suportando-se nas Análises 1, 2 e 3 que a metodologia propõe. Recordemos, apenas que, a Análise 1 corresponde à intervenção propriamente dita, ou seja, o desejo de, efetivamente, melhorar a situação problemática; a Análise 2 é uma análise social e cultural dessa mesma situação, através da interação de um conjunto de elementos (normas, valores e papéis) e a Análise 3 é uma análise de cariz político,

---

<sup>257</sup> Neste aspeto em particular, a SSM é adequada, ao contrário de metodologias como o *Balanced Scorecard* (não referido nesta investigação e utilizado no cluster da Cooperação Portuguesa Mós Bele em Timor-Leste). Na nossa opinião esta última pode ser utilizada na gestão de projetos de Cooperação, mas não na gestão do sistema de Cooperação. Esta opção, ao nível dos projetos, corresponde a uma maior eficácia pela aproximação da gestão pública à gestão privada (mas tal questão não é objeto de análise da presente investigação).

<sup>258</sup> É uma fase extremamente importante para que a implementação da SSM tenha continuidade, dado que é precisamente a partir de todas as informações que são reunidas e mencionadas nesta fase, que as fases seguintes serão estabelecidas (Nunes, 2008).

<sup>259</sup> A criação tanto das fronteiras como do seu conteúdo é feita pelo observador (Checkland & Poutler, 2006).

onde se procura esclarecer as diferentes disposições de poder que se encontram presentes na situação problemática<sup>260</sup> (Checkland & Poutler, 2010).

Esta (situação problemática) pode ser estruturada a partir da utilização de várias ferramentas<sup>261</sup>. Contudo, e neste ponto em particular, destacamos uma ferramenta específica que assume particular destaque na metodologia em análise, a *rich picture*, que em termos simples e como já mencionado, corresponde a um desenho de uma dada situação problemática que está a ser analisada.

Para Checkland & Scholes (1999), a *rich picture* é extremamente importante, uma vez que, logo no início, propõe uma série de questões relacionadas, por exemplo, com a forma como se vê a situação problemática. De facto, e como Checkland & Poutler (2010, p. 210) mencionam, ao fazermos uma *rich picture* «o objetivo é capturar, informalmente, as principais entidades, estruturas e pontos de vista na situação, os processos em curso, as questões reconhecidas e eventuais potenciais».

Ou seja, os elementos da *rich picture* permitem-nos identificar as relações que existem entre as diferentes atividades que se encontram presentes na situação problemática. Através de tais perceções, temos a possibilidade de perceber que existe uma série de problemas (caraterizados desta forma por quem os observa) a serem tratados e que serão os recursos para as fases seguintes da implementação da SSM (Nunes, 2008).

No que diz respeito aos modelos conceituais, estes são vistos como um «conjunto de atividades ligadas que juntas formam um “todo” intencional»<sup>262</sup> (Checkland & Poutler, 2010, p. 192), sendo que essas atividades ou ações obedecem a uma determinada sequência lógica, de modo a se alcançar a transformação mencionada na *root definition* (Checkland & Scholes, 1999), que como tivemos oportunidade de observar no capítulo anterior, é uma «declaração que descreve o sistema de atividade a ser modelado» (Checkland & Poutler, 2010, p. 219). Ou seja, os modelos conceituais são modelos que são constituídos por um conjunto de atividades que são vistas como necessárias para se conseguir a transformação referida na *root definition* (Checkland & Scholes, 1999).

É errado pensar que este tipo de modelos descreve o mundo real, isto porque tal não corresponde à verdade, pois são baseados em visões do mundo<sup>263</sup>. São antes dispositivos intelectuais ou até mesmo ferramentas que são utilizadas para explorar o mundo real de um modo organizado, sendo que são (ou devem ser) utilizados como uma fonte de perguntas a

---

<sup>260</sup> Apesar de nas publicações mais recentes de Peter Checkland as Análises 2 e 3 aparecerem descritas de forma pormenorizada e detalhada, é importante salientar que estas são uma representação da evolução da SSM, sendo que não são utilizadas por todas as aplicações (Checkland & Poutler, 2006).

<sup>261</sup> Uma outra forma de estruturar uma dada situação problemática, segundo Checkland & Poutler (2006), é através do desenvolvimento de parágrafos excessivamente descritivos. Nunes (2008, p. 70) refere ainda que, Cota Junior, Freitas & Cheng ao implementar a SSM na EMBRAPA/MG, utilizaram uma outra forma para estruturar a situação problemática: «discussões com os funcionários e gestores da empresa sobre as questões relativas ao processo», sendo que estas produziram as «primeiras ideias» da situação problemática, não fazendo uso, claramente de representações gráficas, mas antes de «relatos sobre a situação».

<sup>262</sup> A construção deste tipo de modelo é descrita por Checkland & Poutler (2010, p. 223) como «unir as atividades necessárias para descrever o processo de transformação».

<sup>263</sup> As visões do mundo são essenciais «para lidar com a complexidade social humana» e «exprimem uma forma de ver e de pensar sobre a situação real», sendo que «haverá múltiplas possibilidades» (Checkland & Poutler, 2010, pp. 196, 204).

serem feitas sobre a situação problemática<sup>264</sup>, dado que um modelo concetual específico irá fornecer uma estrutura para o debate/discussão sobre essa mesma situação. Nesse debate irão constar visões do mundo, sugestões para eventuais mudanças e, por conseguinte, melhorias (Checkland & Poutler, 2010).

A fase de construção dos modelos concetuais corresponde à fase de maior criatividade da SSM, uma vez que não se trata de desenvolver modelos de algo (Checkland & Scholes, 1999) que já existe ou não para ser estabelecido no mundo real (Checkland & Poutler, 2006). É antes uma espécie de exercício para identificar não só alternativas, mas também possibilidades inovadoras que tornem o modelo concetual mais rico, enriquecendo igualmente a discussão sobre a situação problemática, isto é, «*sobre o que é sistemicamente desejável e o que é culturalmente viável*» para a sua melhoria (Nunes, 2008, p. 72).

A construção de um modelo concetual obedece a uma técnica e a um método próprio. A técnica passa por contemplar um conjunto mínimo de verbos que devem ser estruturados numa sequência pautada pela lógica – as atividades são expressas sob a forma de verbos que devem estar escritos no imperativo (Checkland & Poutler, 2006). A este respeito vale a pena lembrar que, Checkland & Poutler (2010, p. 224) afirmam que o ideal é o modelo concetual ser composto por «7±2» atividades.

O método para a sua construção é composto por várias fases, como apresentado no capítulo anterior:

- Definir o(s) sistema(a) relevante(s)<sup>265</sup>;
- Formular as *root definitions* que tenham em consideração os elementos da mnemónica CATWOE e da sigla PQR<sup>266</sup>;
- Construir um modelo baseado numa transformação (T) e um sistema de monitoramento e controlo (considerar os 3E's: eficácia; eficiência e efetividade)<sup>267</sup>;

---

<sup>264</sup> Escolhidas de entre múltiplas possibilidades (Checkland & Poutler, 2010).

<sup>265</sup> Como refere Nunes (2008, pp. 70-71), a relevância de um dado sistema que é selecionado encontra-se na capacidade que este (quando a «*transformação que implica*») tem de «*promover a melhoria*» da situação problemática. É importante salientar ainda que, uma dada situação problemática tem diferentes sistemas relevantes, ou seja «*um sistema é relevante a partir do momento que é distinguido pelo observador como importante para propor a mudança que se vê necessária*» na situação problemática, de modo a melhorá-la. Vale a pena referir ainda que, e segundo a mesma fonte (2008), a partir do momento que se defina um sistema relevante, esse sistema passa a constituir a base para que se desenvolvam as fases seguintes.

<sup>266</sup> Como referido no capítulo anterior, tanto a mnemónica CATWOE como a sigla PQR são técnicas que são utilizadas para ajudar a elaborar a *root definition* do sistema relevante, de forma a tornar claro quais são as componentes desse mesmo sistema («*qual a transformação que opera, o que o inspira, e o que constitui o seu ambiente*»), até porque a *root definition* «*consiste na descrição verbal da essência dos processos envolvidos no sistema relevante, deixando claro o processo de transformação (T) pretendido*» (Nunes, 2008, p. 71).

<sup>267</sup> Nesta metodologia, e de forma a permitir uma avaliação de desempenho no próprio processo de transformação que é descrito no modelo concetual (isto é, se a transformação que se encontra implícita nesse mesmo modelo é ou não alcançada), é sugerida a inclusão de 3 (três) ou mais critérios nas situações que o justifique. Referimo-nos aos 3E's e 5E's: Eficácia («*Essas atividades vão dar origem ao output declarado no processo?*»), Eficiência («*Estão a ser utilizados os recursos mínimos?*»), Efetividade («*Está a fazer-se o que é correto? Os nossos objetivos vão ser alcançados a longo prazo?*»), Ética («*É moralmente correto o que se está a fazer?*») e Elegância («*É um processo esteticamente agradável?*»). Estes 2 (dois) últimos, ao contrário dos demais, são opcionais (Checkland, Forbes & Martin in Mirijamdotter & Bergvall-Kärebom, 2006, p. 83).



- «Utilizar os verbos no imperativo»;
- Selecionar as atividades que podem ser realizadas sem depender de outras, escrevendo-as numa linha e as atividades dependentes destas na linha a seguir (abaixo);
- Mencionar as relações de dependência, procurando evitar, sempre que possível, a sobreposição das setas e acrescentar o controlo e o monitoramento (Checkland, 1999b), p. A26).

Face ao exposto, a representação do modelo concetual assumirá a seguinte forma:

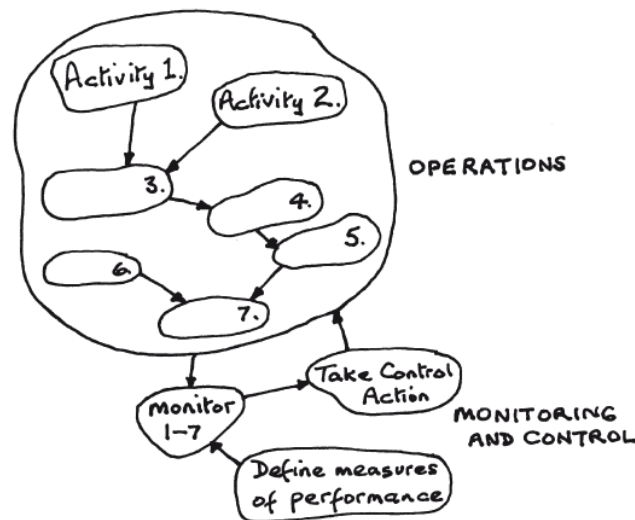


Ilustração 18 -Forma geral de um modelo concetual.  
Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 204).

Depois de construído, avança-se para uma nova fase, a chamada fase de comparação da situação problemática com as atividades do modelo concetual. Esta comparação, como já referido, pode ser feita através de 4 (quatro) formas distintas: discussão informal; questionário formal; escrever um cenário baseado na forma como os modelos funcionam; e procurar tentar «modelar o mundo real com a mesma estrutura dos modelos» (Checkland & Scholes, 1999, p. 43).

A importância dos modelos concetuais observada na fase anterior, permanece nesta fase, no sentido em que permite que o debate/a discussão gerada com esta comparação seja estruturada ao invés de aleatória. Tal justifica-se pelo facto de serem utilizados como uma fonte de questões a serem feitas sobre a situação problemática (Checkland & Poutler, 2010)<sup>268</sup>.

De facto, a partir de um determinado modelo, temos a possibilidade de definir uma série de questões a colocar. Checkland & Poutler (2010, p. 227) dão alguns exemplos, entre os quais:

<sup>268</sup> Ao responder-se às questões, o debate é iniciado e tem a possibilidade de ser conduzido da forma que for mais conveniente para a abordagem sobre os temas realmente relevantes para a situação problemática (Checkland & Scholes, 1999).

«Quem faz [a atividade]? Como? Quando? Quem mais a poderia fazer? Como poderia ser feita?».

Os mesmos (2010) salientam que o objetivo do debate/da discussão não é encontrar consenso entre os indivíduos, mas antes uma acomodação, contrariamente ao afirmado na maior parte da literatura secundária. Ou seja, a SSM «trabalha com a ideia de encontrar uma acomodação entre um grupo de pessoas com uma preocupação comum», sendo que a acomodação, como já mencionado, é «uma versão da situação com a qual todos possam viver» (Checkland & Poutler, 2010, p. 229).

Ainda relativamente à acomodação, Checkland & Scholes (1999) frisam que esta pode ser observada como sendo, ela própria, uma melhoria de uma dada situação problemática.

Depois da comparação, inicia-se uma nova fase que se traduz na identificação de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis que serão as ações para a melhoria da situação problemática.

## 1.1. Implementação da metodologia

Uma vez lembrados alguns aspetos essenciais no âmbito da SSM, é chegada a altura de a aplicarmos no âmbito da Cooperação Portuguesa.

Assim, numa primeira fase iremos descrever a situação problemática, especificar as Análises 1, 2 e 3 e representá-la (a situação problemática) numa *rich picture*. Posteriormente, e de modo a construirmos o nosso modelo concetual, identificaremos o sistema relevante, definiremos a *root definition* (tendo em conta os elementos identificados através da mnemónica CATWOE e da sigla PQR) e, ainda, as medidas de desempenho desse modelo.

Já numa fase final, vamos comparar a situação problemática com as atividades identificadas no já referido modelo, e com base nessa comparação e na reflexão gerada, propormos as mudanças que consideramos desejáveis e culturalmente possíveis.

### 1.1.1. Descrever/perceber a situação problemática

No âmbito da investigação, e tendo em consideração toda uma reestruturação a que se tem vindo a assistir no seio da política de Cooperação Portuguesa desde que o XIX Governo Constitucional assumiu funções, consideramos como situação problemática a fusão de 2 (dois) organismos que até então tinham objetivos distintos e a sua repercussão no sistema de Cooperação Português. Referimo-nos, obviamente, à fusão do IPAD com o Instituto Camões no Camões-ICL que «(...) *tem por missão propor e executar a política de Cooperação Portuguesa e coordenar as actividades de Cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política e ainda propor e executar a política de ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, assegurar a presença de leitores de português nas universidades estrangeiras e gerir a rede de ensino de português no estrangeiro a nível básico e secundário*» (Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, p. 507).

Enquanto que o primeiro, até ao momento da fusão, tinha a seu cargo não só a supervisão, mas também a direção e a coordenação da política de Cooperação e da APD<sup>269</sup>, com o intuito de fortalecer as relações externas portuguesas, a promoção do desenvolvimento dos países beneficiários [particularmente dos Países de Língua Oficial Portuguesa em diversos domínios (económico e sociocultural)] e a melhoria das condições de vida dos mesmos (Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro), o Instituto Camões tinha outras funções.

De facto, e segundo o Decreto-Lei que lhe deu origem (Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho), este tinha como principal atribuição «*a promoção e o fomento do ensino e difusão da língua e cultura portuguesas, tanto no âmbito das instituições de ensino como noutras instâncias*

---

<sup>269</sup> Não só planeava, como programava e acompanhava a execução, e avaliava «os resultados dos programas e projectos de Cooperação e de [APD] realizados pelos demais organismos do Estado e por outras entidades públicas (...)» (Decreto-Lei 5/2003, de 13 de janeiro, p. 112).

vocacionadas para o diálogo, intercultural, para a expansão e defesa do idioma português e para a valorização da presença portuguesa no mundo». A esta juntavam-se outras funções:

- «Promoção (...) da criação de institutos e centros portugueses, professorados e leitorados no estrangeiro e coordenação das suas actividades;
- Certificação e acompanhamento da actividade de institutos ou centros sediados no estrangeiro (...);
- Promoção e apoio do ensino básico e do ensino secundário português no estrangeiro;
- Apoio à difusão e aprendizagem da língua e cultura portuguesas (...);
- Apoio às acções que [contribuíssem] para a difusão da língua e cultura portuguesas;
- Apoio a actividades de índole cultural junto das comunidades portuguesas no estrangeiro»;
- Desenvolvimento de ações que considerava importantes para «estimular o interesse dos jovens para a língua e cultura portuguesas»;
- «Promoção do português como língua de comunicação internacional;
- Fomento da elaboração e edição de textos de difusão da cultura e língua portuguesas no estrangeiro;
- Avaliação regular das actividades desenvolvidas com o seu apoio, condicionando a continuação e o volume dos financiamentos ao resultado dessa avaliação;
- Participação (...) nas actividades de organizações nacionais, estrangeiras ou internacionais» que se dedicassem aos objetivos que coincidiam com as suas atribuições (Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho, p. 3318).

Contudo, a problemática da situação não reside tanto nos diferentes objetivos que ambos os organismos contemplavam ou na importância e influência que detinham junto do sistema de Cooperação, sendo que o Instituto Camões não tinha atividade de Cooperação pelos critérios do CAD que ficaram prevaletentes nas últimas avaliações e recomendações [a promoção da língua como um fim em si mesma não é considerada APD, no sentido em que esta não deve ser utilizada para esse efeito, mas sim para promover o desenvolvimento (DAC/OECD, 2010b); 2013]].

Reside sim, no impacto que terá a mudança de natureza do configurador principal de todo o sistema, levando-nos a questionar sobre o efeito que irá ter em todo o setor da Cooperação (desde a posição dos atores ao próprio ambiente externo).

Esta fusão parece-nos, assim, um pouco controversa uma vez que contraria precisamente uma das grandes recomendações do CAD [«a APD (...) deve ser um meio para alcançar o desenvolvimento nos países lusófonos e não para promover o português como um fim em si mesmo» (DAC/OECD, 2010b), p. 12)]<sup>270</sup>, o que se consolida com as Grandes Opções do Plano

---

<sup>270</sup> «(...) The updated document should make clear that ODA which supports teaching and using portuguese should be a means to help achieve development in lusophone countries, not to promote the

para 2012-2015 [Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro], onde tanto a promoção como a difusão da língua são um objetivo<sup>271</sup> a seguir no âmbito da Cooperação.

Para além disso, e no âmbito da política externa, a diplomacia económica<sup>272</sup> passa a ser uma prioridade (como teremos oportunidade de observar na Análise 3).

Enquanto instrumento da política externa<sup>273</sup> (Magalhães in Gomes, 2006; Sousa, dir., 2005), a diplomacia económica é definida pela RCM n.º 152/2006 «*como a actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal*». No cenário atual, esta passa a ser vista como fazendo parte «*de uma política de contra-ciclo, que dá resistência à economia portuguesa, através das empresas que se internacionalizam*» (Portas in Galito, 2012, slide [15]).

A este nível, é importante lembrar que a diplomacia, com claras origens na antiguidade clássica, desenvolveu-se a partir do século XVI com o surgimento do Estado Moderno, tendo sido a sua atividade regulamentada a partir do século XIX com o Congresso de Viena (1814-1815). Desde então tem-se constituído como um dos mais importantes instrumentos no âmbito das Relações Internacionais (Sousa, dir., 2005).

Particularmente com o fim da Guerra Fria, as relações diplomáticas passaram a centrar-se cada vez mais na diplomacia económica, que tem ganho, desde então, preponderância em relação às tradicionais questões da agenda diplomática, ou seja, à diplomacia clássica (Silva in Gomes, 2008).

Se entre o fim da I Guerra Mundial e a década de 70 (setenta), se centrava essencialmente «*nas negociações e acordos multilaterais, nomeadamente no que [dizia] respeito aos pagamentos internacionais, ao restabelecimento da ordem comercial, à estabilização e à luta contra as depressões económicas*», a partir dos anos 80 (oitenta) até ao momento presente, os objetivos alteraram-se significativamente, e traduzem aquilo a que Silva apelida por terceira

---

*portuguese language as an end itself. Clarifying this in writing would help to enhance the developmental focus of Portuguese Co-operation» (DAC/OECD, 2010b), p. 12).*

<sup>271</sup> Justificado, talvez, pelo facto de que quanto maior for o número de quem a utiliza, maior será o benefício que cada utilizador retira da sua partilha. No livro intitulado *Potencial económico da língua portuguesa* (2012), pode-se ler que o valor da língua portuguesa é o resultado não só do benefício para quem a utiliza, mas também da diminuição dos custos de transação no que concerne às trocas comerciais, da organização do tecido empresarial transnacional e, finalmente, da oportunidade que possibilita ao nível do desenvolvimento (económico e sociocultural) das comunidades portuguesas. Duas pequenas notas: todas as conclusões apresentadas ao longo deste livro são fundamentadas com base em dados estatísticos, a partir da metodologia explicitada; e analisar a validade dessa metodologia não é objeto da presente investigação.

<sup>272</sup> Apesar das preocupações relacionadas com questões de índole económica no domínio do MNE, remontar ao ano de 1966, a referência de forma específica «*ao desenvolvimento de uma «diplomacia económica activa» enquanto objectivo geral [da] política externa*» foi referido pela primeira vez no Programa do XII Governo Constitucional (Castro, 2008, p. 223).

<sup>273</sup> Para Magalhães, a diplomacia económica é «*um instrumento da política externa, para o estabelecimento e desenvolvimento de contactos pacíficos entre os governos dos diferentes Estados, pelo emprego de intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes*» (Magalhães in Gomes, 2008, p. [1]). Esta tem 2 (duas) grandes vertentes: as políticas externa, económica e comercial, que têm como objetivo o fomento de relações a diferentes níveis (bilateral, regional e multilateral); e a promoção das exportações de bens e serviços (internacionalmente) e do IDE «*essencialmente bilateral, mas onde não se pode esquecer uma vertente multilateral, bastante significativa*» (Gomes, 2008, p. [2]).

fase da diplomacia económica moderna, na qual se insere claramente Portugal<sup>274</sup> (Silva in Gomes, 2008, p.[2]).

Nesta fase, «*as preocupações dos diplomatas com vista a acompanhar e a estimular a actividade das empresas*» crescem, «*visando dar a sua contribuição para o alcance de objectivos económicos nacionais de bem-estar, competitividade, entre outros*» (Silva in Gomes, 2008, p.[2]).

Face ao exposto, observa-se que tanto a língua como a diplomacia económica tornam-se prioritárias no âmbito das políticas de Cooperação e ação externa, o que nos leva a questionar sobre a importância atribuída à Cooperação e, sobretudo, como é que será feita a articulação entre as 3 (três áreas), uma vez que, a nosso ver, tal não está explícito na estratégia vigente (*Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*).

### 1.1.1.1. Análise 1

Esta análise aparece, em Checkland & Poutler (2010, p. 211), como a análise da própria intervenção, sendo que a «SSM sempre que é utilizada para tentar melhorar uma situação problemática, três elementos (metodologia, utilização da metodologia por um praticante<sup>275</sup> e a situação) são reunidos numa relação em particular». Igualmente, e para além desses elementos, na implementação da SSM estão sempre presentes 3 (três) papéis (cliente, praticante e o detentor do problema) que são identificados nesta análise (Checkland & Poutler, 2010).

Checkland & Poutler (2010, p. 211) distinguem claramente esses papéis:

- Cliente é «aquele que conduz à intervenção, alguém sem o qual não haveria uma investigação», pelo que nós facilmente depreendemos, que pode ser alguém que tenha um interesse direto na situação problemática;
- Praticante é quem «conduz a investigação». Ou seja, é aquele que aplica a SSM, de forma a melhorar a situação problemática em causa;
- Detentor do problema é aquele que o praticante identifica como sendo o «afetado pela situação problemática».

---

<sup>274</sup> Por exemplo, a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) é uma «*entidade pública de natureza empresarial vocacionada para o desenvolvimento de um ambiente de negócios competitivo que contribua para a globalização da economia portuguesa*», tendo resultado da fusão da Agência Portuguesa para o Investimento (API) e do Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP) (AICEP, s.d.).

<sup>275</sup> Segundo Checkland & Poutler (2010, p. 211), «o praticante irá adaptar os princípios e técnicas da metodologia para organizar a tarefa de abordar e intervir na situação, visando tomar medidas para a melhorar».

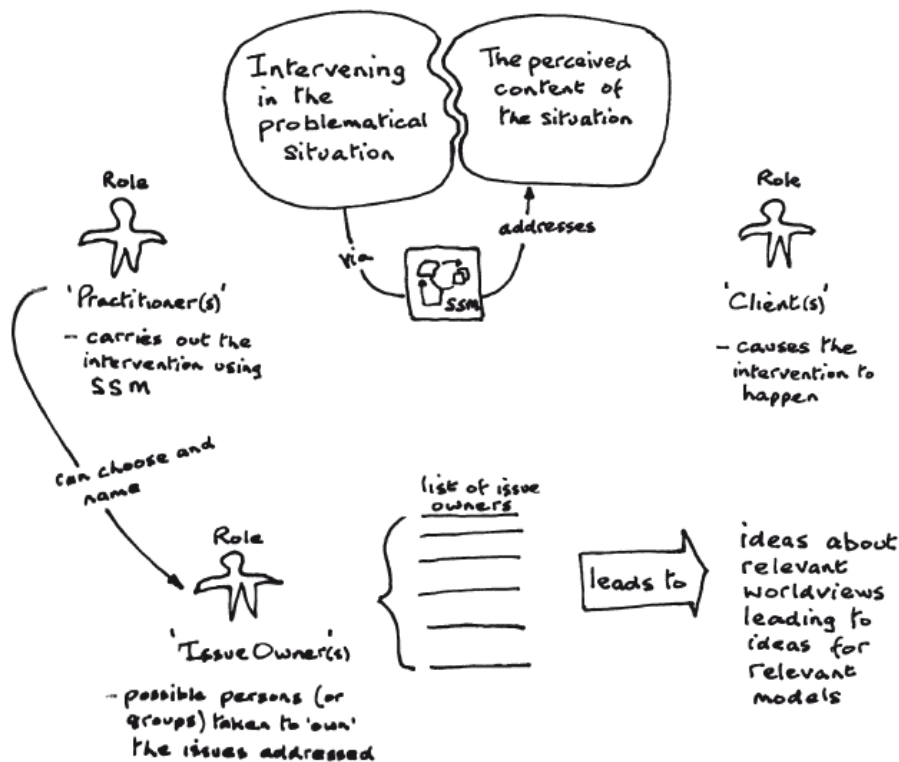


Ilustração 19 - Análise 1 da SSM.  
 Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 212).

Tendo presente estas distinções, e face à nossa situação problemática, como cliente direto identificamos o Governo Português, que ambiciona uma Cooperação mais eficaz e eficiente, e como clientes indiretos, ou seja, num segundo plano, os interessados no território português (por exemplo, a Plataforma Portuguesa das ONGD) e nos países beneficiários. De salientar que, à semelhança dos interessados no território nacional e nos países beneficiários, o nosso cliente direto é, também ele, o nosso detentor do problema, a um segundo nível. O Camões-ICL é, ele próprio, face à situação em análise, o detentor do problema principal. Finalmente, como praticante está claramente a doutoranda.

### 1.1.1.2. Análise 2

Brevemente mencionada nas primeiras páginas do presente capítulo, vale a pena explicitar que esta análise é conhecida, na SSM, como a Análise 2 ou Análise do Sistema Social, no sentido em que «analisa a situação como um sistema social» (Checkland & Scholes, 1999, p. 30).

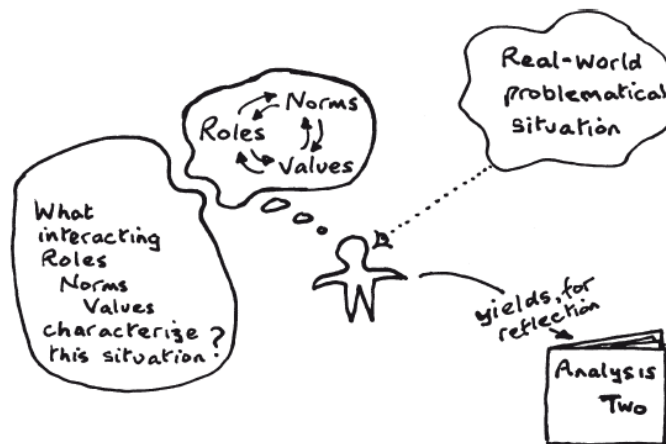


Ilustração 20 - Análise 2 da SSM.  
 Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 216).

O modelo utilizado nesta análise é um modelo composto por 3 (três) elementos (papéis, normas e valores) e pela respetiva interação entre os mesmos («cada elemento define e é definido pelos outros») (Checkland & Scholes, 1999, p. 49).

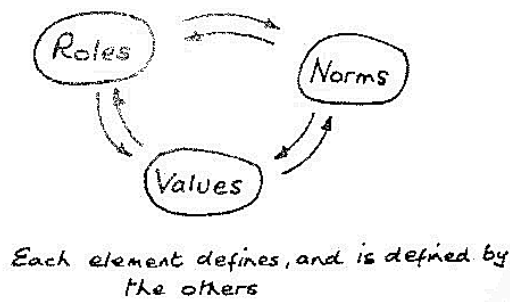


Ilustração 21 - O modelo utilizado na Análise 2.  
 Fonte: Checkland & Scholes (1999, p. 49).

Relativamente a estes, Checkland & Scholes (1999, p. 49) consideram o papel como a «posição social reconhecida como significativa pelas pessoas na situação problemática», sendo que esta posição pode ser definida do ponto de vista institucional (professor, por exemplo) ou comportamental («cidadão forte», ...). Já como normas entendem os comportamentos que são expectáveis<sup>276</sup> e como valores «as crenças sobre o que é humanamente um desempenho “bom” ou “mau” pelos detentores dos papéis»<sup>277</sup>.

Assim, e tendo presente o objetivo principal desta análise, cujo desenvolvimento já foi iniciado com a Análise 1 (ao identificarmos os diferentes papéis), o sistema social que caracteriza a nossa situação problemática é composto pelo Governo Português, pelo Camões-ICL e pelos interessados (nacionais e nos países beneficiários).

<sup>276</sup> O papel é caracterizado por estas mesmas normas (Checkland & Scholes, 1999).

<sup>277</sup> «O desempenho num papel será julgado de acordo com os padrões locais, ou valores» (Checkland & Scholes, 1999, p. 49).



Estes, no âmbito da Cooperação Portuguesa, atuam tendo por base um conjunto de valores gerais e individuais, e um amplo leque de normas que foram previamente definidas e estabelecidas.

Relativamente aos primeiros, através da literatura existente, facilmente se identifica a solidariedade, a paz, a promoção e consolidação da democracia e do Estado de Direito, o respeito pelos Direitos Humanos, a conservação do meio ambiente e a defesa da língua nacional (Sangreman, 2009d) como valores gerais da Cooperação Portuguesa, enquanto vertente da política externa.

Contrariamente, os valores individuais não são tão fáceis de identificar, pois não existe, até ao momento, nenhum estudo diretamente orientado para este tipo de valores.

Confrontados com este facto, e motivados pela vontade de sermos capazes de enumerar um vasto conjunto de valores que os diferentes atores da Cooperação perspetivem como princípios orientadores da ação individual e coletiva na Cooperação Portuguesa, desenvolvemos um questionário<sup>278</sup> baseado na Teoria dos Valores Humanos de Schwartz<sup>279</sup>, no modelo de questionário desenvolvido pelo mesmo e por Tamayo (1993) [e que foi aplicado numa das teses de mestrado a que tivemos acesso (ver Anexo 10)], no método de questionário elaborado por Ronald Inglehart aplicado a Portugal (disponível em *World Values Survey*) e, ainda, tendo como base de referência o Código de Ética do antigo IPAD e o Código de Conduta da Confederação Europeia das ONG de Emergência e Desenvolvimento (CONCORD)<sup>280</sup>.

Este questionário, que esteve disponível durante 4 (quatro) semanas<sup>281</sup>, numa plataforma *on-line* – *SurveyMonkey*, foi enviado a todos os contactos que constam nos ficheiros do FCD, do Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CEsA), do Centro de Estudos Africanos (CEA)<sup>282</sup> e, ainda, divulgado via *on-line* pelo CEsA, CEA e pela Plataforma Portuguesa das ONGD.

Contudo, e antes de avançarmos para os resultados do mesmo, é importante referir-nos à teoria sobre o qual se desenvolveu e a Ronald Inglehart, uma vez que se teve em consideração, como já referido, o seu método de questionário.

A opção metodológica por Schwartz e por Inglehart deveu-se essencialmente a 2 (dois) aspetos:

- 1) A Teoria dos Valores Humanos de Schwartz é considerada, de uma maneira geral, «bastante adequada, mesmo quando emprega técnicas estatísticas baseadas em equações estruturais» (Gouveia et al., 2001, p. 141); utiliza um instrumento específico

---

<sup>278</sup> Ver Anexo 9.

<sup>279</sup> Dos 61 (sessenta e um) valores identificados na Teoria de Schwartz, selecionamos 23 (vinte e três) que, a nosso ver, permitem aos atores terem algum posicionamento no âmbito da Cooperação Portuguesa.

<sup>280</sup> A revista *Africana studia* do CEA da Universidade do Porto (UP) publicou um número (18-1.º semestre de 2012) sobre o tema “Ética e Cooperação: desafios de um desenvolvimento inclusivo – valores e desenvolvimento”, mas foi muito pouco o proveito que retiramos desses textos para a recolha dos valores da Cooperação para o Desenvolvimento.

<sup>281</sup> 20 de janeiro a 20 de fevereiro de 2013.

<sup>282</sup> Estes 2 (dois) últimos foram ficheiros complementares, sendo que o principal foi o do FCD, já que contempla todos os contactos dos atores públicos e privados.

[Perfil de Valores Pessoais (PVQ)] que, como teremos oportunidade de ver, possibilita a sua aplicação numa amostra heterógena (o que acontece no nosso caso, já que não contemplamos um tipo de ator em particular, mas sim a generalidade de atores existentes (os que exercem atividade de Cooperação e aqueles que apesar de não exercerem qualquer atividade, têm motivação para);

- 2) Inglehart é um nome de referência na pesquisa sobre os valores culturais, sendo o coordenador de uma das pesquisas mundiais mais importantes neste domínio: *World Values Research (WVR)*<sup>283</sup>.

Metodologicamente justificado, é crucial identificarmos os pressupostos sobre os quais se alicerça a Teoria dos Valores Humanos de Schwartz, que tendo como base o Modelo Teórico de Rokeach, foi capaz de solucionar uma série de limitações inerentes a este mesmo modelo. Referimo-nos, claramente, à ausência de uma estrutura que se pautava pela delimitação e a «*imposição de ordenação de prioridades dos valores*» (Tamayo in Gouveia et al., 2001, p. 141).

Atualmente é uma teoria que procura o desenvolvimento de instrumentos que meçam os valores (Gouveia et al., 2001) como a Escala de Valores de Schwartz (SVS) e o PVQ, como teremos oportunidade de observar mais à frente.

Gouveia et al. (2001, p. 135) referem-se a Schwartz como sendo detentor do enorme mérito de conseguir agrupar, em torno da sua própria teoria, investigadores dos «*cinco continentes, em mais de 50 países*».

Entendendo os valores como «*critérios ou metas que transcendem situações específicas, que são ordenados por sua importância e que servem como princípios que guiam a vida do indivíduo*», Schwartz entende que as «*fontes dos valores são as exigências universais do ser humano, as quais pré-existem ao indivíduo*» e são formadas pelas necessidades [biológicas, sociais (que são relativas à regulação das próprias «*interações interpessoais*»), e sócio-institucionais (inerentes não só à sobrevivência, mas também ao bem-estar dos grupos de indivíduos)] (Schwartz in Ferri et al., s.d., pp. [3]-[4]). Considera, igualmente que, os valores «*podem ser interpretados como construtos motivacionais que transcendem situações e ações*

---

<sup>283</sup> Segundo Inglehart é uma rede (de dimensão mundial) composta por cientistas sociais que estudam a mudança que se verifica ao nível dos valores e o seu impacto em 2 (duas) dimensões: na vida social e na vida política. A WVR juntamente com o *European Values Study (EVS)* [«é um programa de pesquisa em grande escala, longitudinal e de cruzamento entre países sobre os valores humanos» (EVS, s.d.)] realizou «pesquisas nacionais representativas em 97 sociedades que contêm cerca de 90% da população mundial». Como o mesmo refere, essas pesquisas são demonstrativas de «mudanças abrangentes no que as pessoas querem da vida e no que elas acreditam». De forma a acompanhar essas mesmas mudanças, foram realizadas pesquisas entre o ano de 1981 e o ano de 2007. A WVR, nas suas pesquisas, utiliza «um questionário padronizado que mede valores relativos à religião, a papéis de género, às motivações de trabalho, à democracia, à boa governação, ao capital social, à participação política, à tolerância de outros grupos, à proteção ambiental e ao bem-estar subjetivo». Estes questionários, nas palavras de Inglehart, são extremamente importantes, no sentido em que fornecem informações valiosíssimas sobre uma componente que é crucial ao nível da mudança de natureza social: «os valores, as crenças e as motivações dos cidadãos ordinários». Esta fonte de informação, tem demonstrado, essencialmente, que aquilo em que os indivíduos acreditam/as suas crenças, desempenham um papel essencial a diferentes domínios: «no desenvolvimento económico, na emergência e no florescimento de instituições democráticas, no aumento da igualdade de género, e na medida em que as sociedades têm um governo efetivo» (Inglehart in World Values Research, s.d., p. 2).

específicas». Para além disso, são passíveis de serem ordenados por grau de importância em relação aos demais. Relativamente à função e ao conteúdo, os valores por si mesmos são representativos de respostas que os indivíduos, em particular, e as sociedades, em geral, devem «dar a três exigências e tarefas universais: as necessidades dos indivíduos como organismos biológicos, as exigências da interação social coordenada e os requisitos para o bem-estar e a sobrevivência da coletividade» (Schwartz in Bilsky, 2009, p. 16).

À partida, tem-se a possibilidade de identificar uma série de valores que podem ser mais ou menos diferentes entre si. Dessa forma, Schwartz pensou ser adequado agrupar os valores em categorias específicas, sendo que o que distingue cada uma delas (categorias) é precisamente o conteúdo motivacional. Schwartz distingue, assim, na sua teoria, 10 (dez) tipos motivacionais<sup>284</sup>.

Como tipos motivacionais de valores quase universais (Ferri et al., s.d.), identificam-se: autodeterminação; estimulação; realização; poder; benevolência; conformidade; tradição; segurança; universalismo/filantropia e hedonismo (Schwartz, cop. 2013; Gouveia et al., 2001; Pires, 2004).

<ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>Self-Direction.</b> Independent thought and action; choosing, creating, exploring.</li><li>2. <b>Stimulation.</b> Excitement, novelty, and challenge in life.</li><li>3. <b>Hedonism.</b> Pleasure and sensuous gratification for oneself.</li><li>4. <b>Achievement.</b> Personal success through demonstrating competence according to social standards.</li><li>5. <b>Power.</b> Social status and prestige, control or dominance over people and resources.</li><li>6. <b>Security.</b> Safety, harmony, and stability of society, of relationships, and of self.</li><li>7. <b>Conformity.</b> Restraint of actions, inclinations, and impulses likely to upset or harm others and violate social expectations or norms.</li><li>8. <b>Tradition.</b> Respect, commitment, and acceptance of the customs and ideas that traditional culture or religion provide the self.</li><li>9. <b>Benevolence.</b> Preserving and enhancing the welfare of those with whom one is in frequent personal contact (the 'in-group').</li><li>10. <b>Universalism.</b> Understanding, appreciation, tolerance, and protection for the welfare of all people and for nature.</li></ol>
---

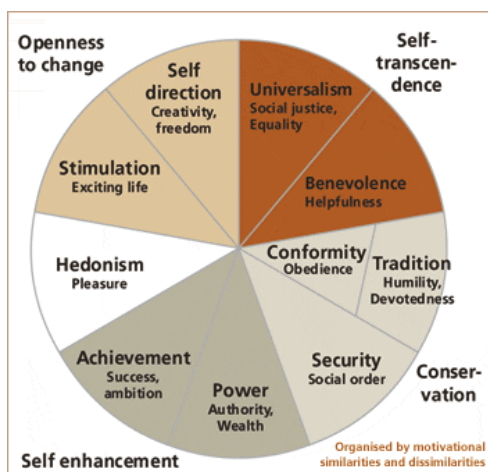
**Tabela 10- Tipos motivacionais de Schwartz.**  
**Fonte: Schwartz (cop. 2013).**

Estes tipos motivacionais, como Schwartz (cop. 2013) menciona, são agrupados em 2 (duas) dimensões cuja estrutura bidimensional ou arranjo circular dos valores, como o próprio o designa, representa «um *continuum* motivacional».

Bilsky (2009, p. 17) salienta, ainda que, Schwartz não considerou esses mesmos tipos motivacionais como «categorias qualitativas independentes», muito pelo contrário. Salientou a «dinâmica entre os tipos de valores que resulta das compatibilidades e incompatibilidades motivacionais entre eles». A totalidade de relações pautadas pela conflitualidade e compatibilidade entre os tipos motivacionais dá origem a uma estrutura como a representada na ilustração 22. Como Bilsky (2009, p. 17) refere, «tal padrão motivacional pode caracterizar-

<sup>284</sup> Que por si só refletem essas mesmas necessidades (Ferri et al., s.d.).

se mais parcimoniosamente por meio de duas dimensões básicas bipolares». Tais dimensões assumiram a designação de: abertura à mudança Vs conservação; e autotranscendência Vs autopromoção (Schwartz, cop. 2013).

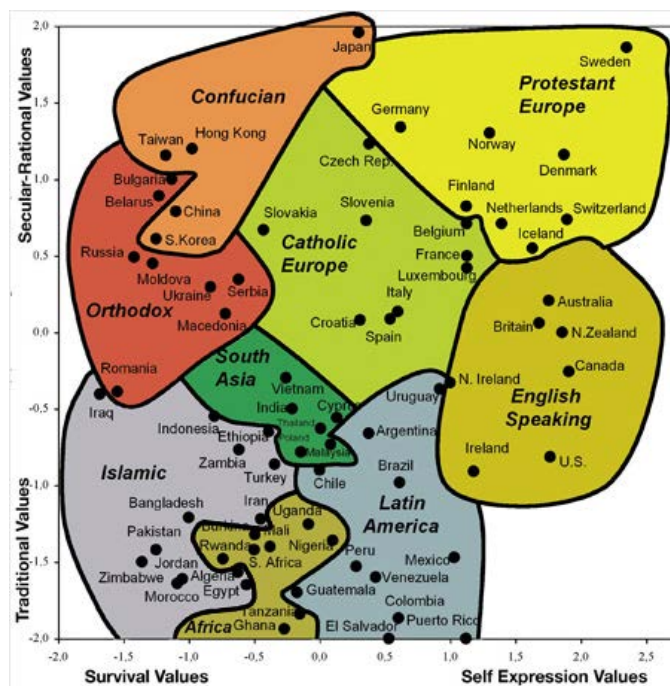


**Ilustração 22 - Estrutura bidimensional dos tipos motivacionais de Schwartz.**  
**Fonte: Schwartz (cop. 2013, p. 3).**

Vale a pena referir que, Inglehart, no mapa de valores que criou, identifica 2 (dois) tipos de valores: materialistas e pós-materialistas. Para além disso, esse mesmo mapa encontra-se dividido em 2 (duas) dimensões de variação cultural: valores tradicionais Vs valores seculares-rationais<sup>285</sup> e valores de sobrevivência Vs autoexpressão<sup>286</sup>. O Mapa de Valores de Inglehart mostra como as sociedades estão localizadas nestas 2 (duas) dimensões: «o movimento de sul para norte reflete a mudança dos valores tradicionais para os valores seculares-rationais; o movimento de oeste para este reflete a mudança dos valores de sobrevivência para os de autoexpressão» (WVS, s.d., p. 6).

<sup>285</sup> Esta dimensão «reflete o contraste entre as sociedades em que a religião é muito importante e aquelas em que não é. Sociedades perto do polo tradicional enfatizam a importância dos laços entre pais e filhos, a deferência à autoridade e os valores familiares tradicionais, rejeitando o aborto, a eutanásia e o suicídio. Estas sociedades têm altos níveis de orgulho nacional e uma perspectiva nacionalista». Por outro lado, «sociedades com valores seculares-rationais têm preferências opostas. Em quase todas as sociedades industriais, as visões do mundo mudaram de direção: dos valores tradicionais para os valores seculares-rationais». Contudo, «com a ascensão da sociedade do conhecimento, a mudança cultural moveu-se noutra direção. A transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento está relacionada com uma mudança dos valores de sobrevivência para os de autoexpressão. Nas sociedades do conhecimento, uma grande parte da população cresceu tomando a sobrevivência como garantida. As suas prioridades mudaram de (...) segurança física e económica para (...) o bem-estar subjetivo, autoexpressão e qualidade de vida» (WVS, s.d., p. 6).

<sup>286</sup> Os valores de autoexpressão «dão prioridade à proteção ambiental, à tolerância de estrangeiros, aos gays e lésbicas e à igualdade de género, e (...) à participação na tomada de decisão na vida económica e política. A mudança de valores de sobrevivência para os valores de autoexpressão, também inclui uma mudança nos valores de educação da criança, da ênfase no trabalho duro para a ênfase na imaginação e na tolerância como valores importantes para inculcar na criança. E isso está ligado a uma crescente sensação de bem-estar subjetivo, que conduz a um ambiente de tolerância, confiança e moderação política». Tal, é gerador de uma cultura onde as pessoas atribuem grande valor à liberdade individual e à autoexpressão. Igualmente, as sociedades que se caracterizam por estes valores, normalmente, têm fortes orientações políticas (WVS, s.d., pp. 6-7).



Mapa 3- Mapa de Valores de Inglehart (2005-2008).  
 Fonte: WVS (s.d., p. 7).

Aparte feito, e retomando os tipos motivacionais de Schwartz, é importante reter que a estes se encontram associados valores (ver Anexo 11), sendo que Schwartz, não só inicialmente, mas também ao longo das investigações que foi desenvolvendo, foi acrescentando, nalguns casos, novos valores, como por exemplo a vaidade (depois de procurar «*verificar a estrutura motivacional dos valores com amostras brasileiras*») (Pires, 2004, p. 57).

Para além disso, e no âmbito do seu modelo teórico, Schwartz desenvolveu um instrumento designado por SVS. Repare-se que, a escala desenvolvida por Rokeach – Escala de Valores de Rokeach (RVS) - «*mostrou-se [incompleta] com respeito à diversidade de valores*» (Schwartz; Bilsky in Bilsky, 2009, p. 18).

A SVS, tal como a própria Teoria dos Valores Humanos de Schwartz, baseia-se no modelo teórico de Rokeach, mais precisamente no instrumento RVS. Para além de se basear na RVS, a SVS completa-a nos «*setores subrepresentados*», sendo que Schwartz «*desenvolveu uma forma de resposta mais diferenciada para avaliar os itens de valores individuais*» (Bilsky, 2009, p. 18). Este instrumento, desde o início da década de 90 (noventa), foi utilizado numa série de investigações de âmbito internacional, nas quais se teve a possibilidade de verificar, sobretudo, os pressupostos teóricos defendidos por Schwartz (Schwartz & Sagiv in Bilsky, 2009).

Contudo, a SVS ao estar no chamado nível de abstração<sup>287</sup> do participante, não pode ser utilizado em amostras do ponto de vista intelectual pautadas por um elevado grau de heterogeneidade. Face a tal situação, Schwartz desenvolveu um outro instrumento, o já referido PVQ (Schwartz et al. in Bilsky, 2009).

<sup>287</sup> Ou seja, a capacidade de se abstrair da realidade e identificar os valores que consideram como norteadores da sua vida.

Segundo Bilsky (2009), o PVQ caracteriza-se por ser um instrumento onde o participante tem como principal tarefa comparar-se com os demais indivíduos do mesmo sexo.

Após um breve enquadramento onde procuramos esclarecer, de forma muito sucinta, a teoria de Schwartz e a metodologia desenvolvida por Ronald Inglehart, enquanto componentes essenciais no desenvolvimento do questionário, apresentamos, seguidamente, os resultados<sup>288</sup> a que nos foi possível chegar com as 423 (quatrocentas e vinte e três) respostas obtidas, entre os dias 20 de janeiro a 20 de fevereiro de 2013.

De realçar que a nossa amostra foi composta, essencialmente, pelos atores que exercem atividade de Cooperação e pelos representantes dos ministérios da CIC, que constam nos ficheiros do FCD. Para além destes, e tendo em conta os meios pelos quais foi divulgado (CEsA, CEA e Plataforma Portuguesa das ONGD), obtivemos, ainda, respostas de atores que apesar de não exercerem atividade de Cooperação têm motivação para.

Os dados mostram-nos que:

- ✓ Houve um maior número de respostas provenientes do sexo feminino;
- ✓ A média de idades obtida foi de 41 (quarenta e um) anos, sendo que a idade mínima foi 19 (dezanove) e a máxima 80 (oitenta) anos;
- ✓ Grande parte das pessoas que responderam têm habilitações literárias ao nível do ensino superior e são de nacionalidade portuguesa.

Salientamos que não fazemos referência à atividade profissional, pois foram muito poucos os que responderam a esta questão [54 (cinquenta e quatro) em 423 (quatrocentos e vinte e três)].

Escalões etários	Masculino	Feminino	Total
19-29 anos	28	67	95
30-40	47	71	118
41-51	32	50	82
52-62	38	25	63
63-73	23	7	30
74-84	2	0	2
<b>Total</b>	170	220	390

Tabela 11 - Respostas por sexo e escalões etários.

Escolaridade	Portuguesa	Portuguesa e outra	Outra	Total
Básico	2	1	0	3
Secundário	17	0	2	19
Superior	376	4	14	394
<b>Total</b>	395	5	16	416

Tabela 12 - Respostas por escolaridade e nacionalidade.

<sup>288</sup> Os restantes resultados encontram-se no Anexo 12.

Escolaridade	Masculino	Feminino	Total
Básico	0	3	3
Secundário	9	10	19
Superior	182	217	399
<b>Total</b>	191	230	421

Tabela 13 - Respostas por escolaridade e sexo.

Atividade profissional	Masculino	Feminino	Total
Professor	25	14	39
Assessoria para a Cooperação	2	0	2
Técnico de desenvolvimento	1	1	2
Técnico de Cooperação Internacional	1	3	4
Projetos comunitários	1	0	1
Educador social e agente de desenvolvimento	1	0	1
Ensino, investigação, consultoria e avaliação de projetos de desenvolvimento	0	1	1
Cooperação técnica e assuntos políticos/Migração e desenvolvimento	1	0	1
Relações públicas e internacionais	0	1	1
Relações internacionais	1	1	2
<b>Total</b>	33	21	54

Tabela 14 - Respostas por atividade profissional e sexo.

Atividade profissional	Portuguesa	Portuguesa e outra	Outra	Total
Professor	37	0	2	39
Assessoria para a Cooperação	2	0	0	2
Técnico de desenvolvimento	2	0	0	2
Técnico de Cooperação Internacional	4	0	0	4
Projetos comunitários	0	0	1	1
Educador social e agente de desenvolvimento	0	1	0	1
Ensino, investigação, consultoria e avaliação de projetos de desenvolvimento	1	0	0	1
Cooperação técnica e assuntos políticos/Migração e desenvolvimento	1	0	0	1
Relações públicas e internacionais	1	0	0	1
Relações internacionais	1	0	1	2
<b>Total</b>	49	1	4	54

Tabela 15 - Respostas por atividade profissional e nacionalidade.

Face ao exposto, e tendo em conta esta mesma amostra, os valores considerados mais importantes (escala 6) no âmbito da ação individual e coletiva na Cooperação Portuguesa são: ser solidário, responsável, aberto, honesto, capaz, transparente, ter integridade, respeito, procurar um mundo em paz, a justiça social, a excelência, a liberdade e a igualdade.



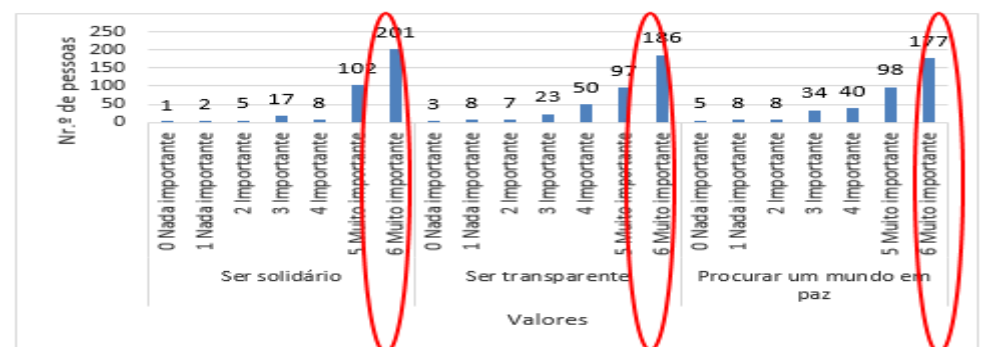
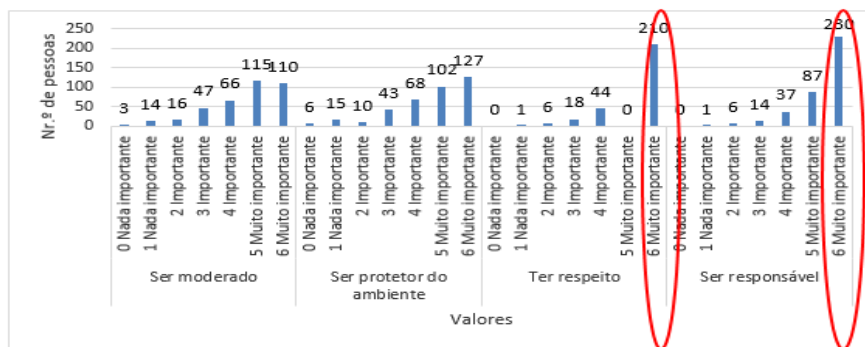
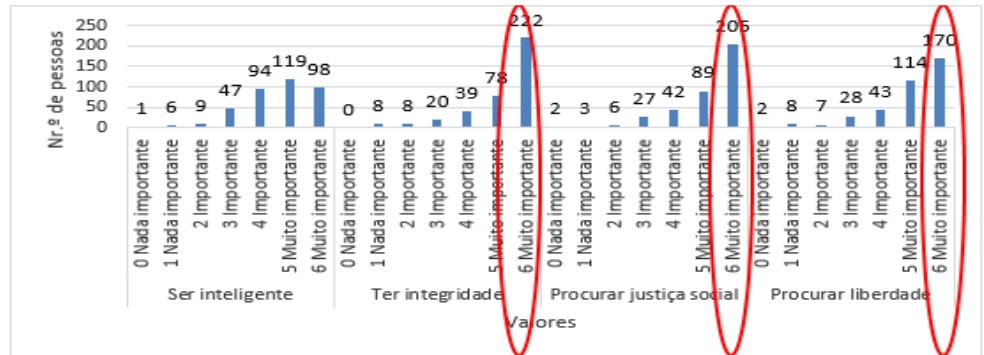
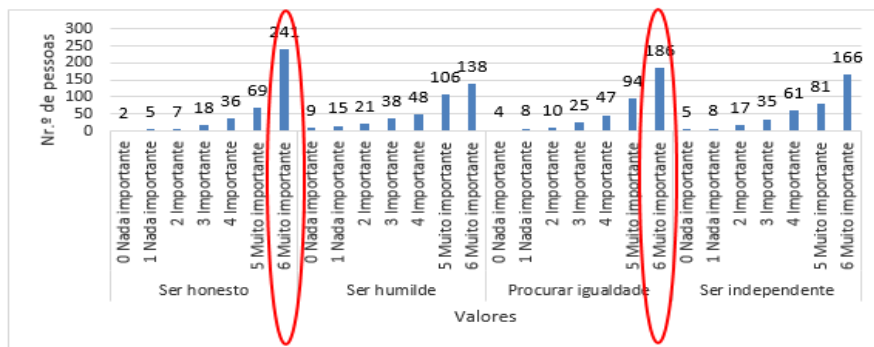
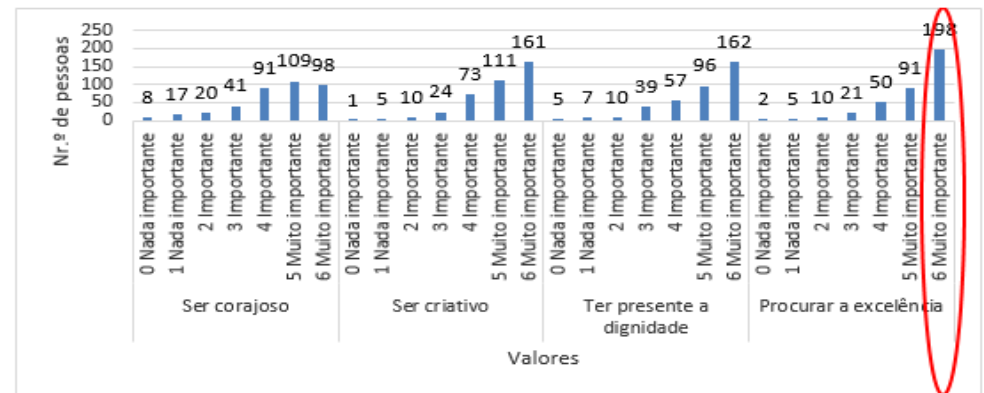
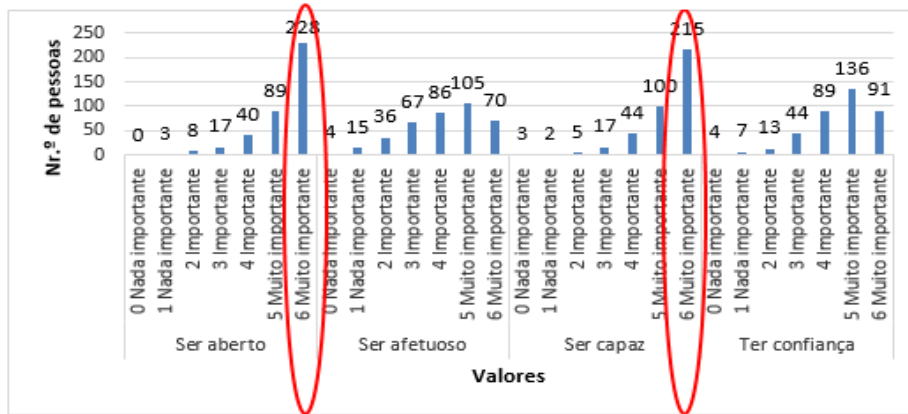


Gráfico 16 - Resultados do questionário de valores sobre a Cooperação Portuguesa.



Uma vez identificados os valores considerados como princípios orientadores da ação individual e coletiva na Cooperação, é importante mencionarmos os valores do atual configurador principal de todo o sistema de Cooperação: o Camões-ICL.

Relativamente a este, é pertinente referir que adotou o Código de Ética desenvolvido pelo ex-IPAD. Neste código, enumeram-se uma série de valores que têm por base a adoção de alguns princípios basilares como a *«igualdade, imparcialidade, isenção, transparência, integridade e criteriosa afectação de escassos recursos públicos»*. Referimo-nos aos seguintes valores: *«a excelência, assente no rigor, na qualidade, na eficiência e na eficácia»*; *«a verdade, integridade e transparência»*; *«a equidade, imparcialidade, isenção e justiça»*; *«a qualidade e a produtividade do trabalho, a igualdade de tratamento de pessoas e de oportunidades e a não discriminação»* (IPAD, 2010b), p. 4).

Para além disso, tanto o Camões-ICL<sup>289</sup> como os seus colaboradores assumem, neste código, o compromisso de respeitar e agir de acordo com a legislação e regulamentação não só nacional, mas também internacional, o que aliás seria ilegal se não o fizessem, pois são organismos públicos. Igualmente, neste mesmo documento é clara a oposição e sobretudo a proibição de toda e qualquer prática de corrupção, suborno e infrações de outra natureza, nomeadamente, utilizar os recursos do Camões-ICL<sup>290</sup> *«para fins particulares, em proveito próprio ou de terceiros, assim como usar em proveito próprio ou de terceiros informações ou factos de que tenham conhecimento em razão do exercício das suas funções»*, o que se estende aos seus colaboradores (IPAD, 2010b), p. 7).

E porque as ONG, para além de serem, igualmente, atores de extrema importância no âmbito da Cooperação Portuguesa, são também clientes indiretos na nossa situação problemática, é importante reter que a Plataforma Portuguesa das ONGD segue o Código de Conduta da CONCORD que faz referência a 3 (três) grandes princípios:

- «Respeito pela dignidade das pessoas em causa;
- Crença na igualdade de todas as pessoas;
- Aceitação da necessidade de promover a equidade, a solidariedade e a justiça» (CONCORD, 2006, p. 3).

No que concerne às normas no domínio da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Sangreman (2009c) afirma que autores como Finnemore & Sikkink e Risse et al. parecem partilhar da opinião de que aquelas configuram todo um conjunto de preferências dos intervenientes (individuais e coletivos).

Não obstante as definições existentes, o conjunto de normas mais atual neste domínio são: a justiça, a equidade, a democracia, a responsabilidade, a transparência, a abertura, a liberdade, a paz, a segurança, a estabilidade no interior de cada Estado, o respeito pelos Direitos Humanos, o Estado de Direito, a igualdade de género, políticas desenvolvidas a partir da

---

<sup>289</sup> No texto ainda aparece a referência ao antigo IPAD. Ou seja, o texto ainda não foi alterado para a nova designação (Camões-ICL).

<sup>290</sup> Mais uma vez no texto prevalece a referência ao ex-IPAD.

economia de mercado e a generalizada vontade de criar sociedades que se pautem pela justiça e pela democracia (Sangreman, 2009c).

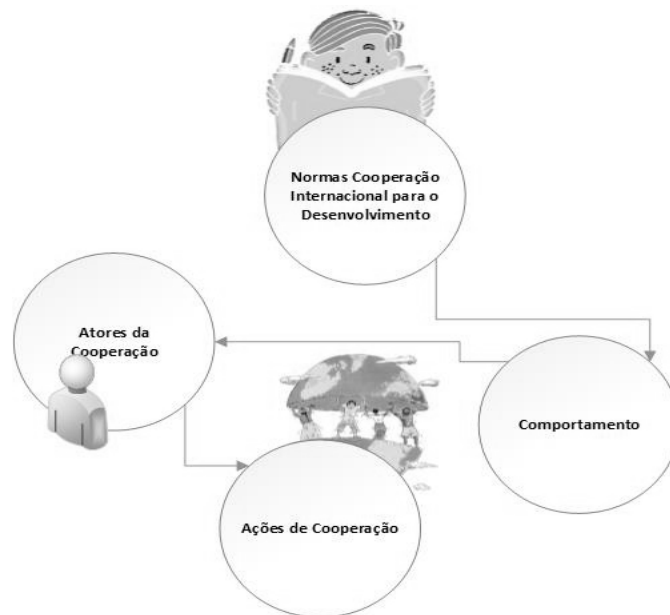


Ilustração 23 - Representação do impacto das normas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. (Criação nossa, tendo em conta a informação anterior).

### 1.1.1.3. Análise 3

A Análise 3, como já referido, analisa a situação como um «sistema político», sendo que esta análise política é feita de uma forma prática, questionando o modo como o poder, na situação problemática, é expresso (Checkland & Scholes, 1999, p. 30).

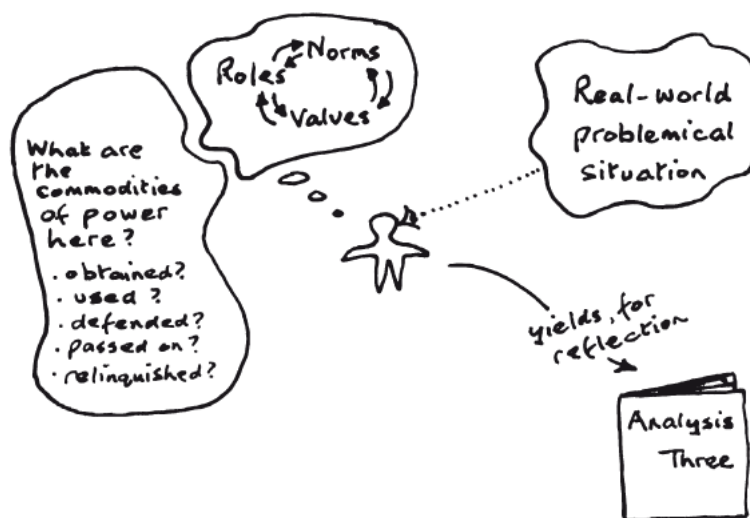


Ilustração 24 - Análise 3 da SSM. Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 217).

Face ao exposto, e antes de avançarmos para a distribuição do poder no sistema de Cooperação Português, já que, e como referido, a fusão do IPAD e do Instituto Camões assume repercussões nesse sistema, é importante identificar o amplo leque de atores que o constituíam (antes da fusão) e o constituem atualmente.

Assim, enquanto atores que se mantêm antes e depois da fusão, identificamos:

- Assembleia da República;
- Associações de imigrantes;
- Câmaras municipais e empresas<sup>291</sup> (quando exercem ou têm atividades relacionadas com a Cooperação);
- Estabelecimentos de ensino, incluindo universidades e institutos politécnicos;
- Fundações que não se apresentem às candidaturas de ONGD, promovidas pelas fundações, como por exemplo a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG);
- Grupos desportivos, recreativos e de amigos;
- Bombeiros;
- Governo<sup>292</sup>;
- Governos das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores;
- Juntas de freguesia;
- Ministério das Finanças (MF);
- Ministério da Economia (ME);
- Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social (MSESS);
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)/SENEC;
- Ministério da Justiça (MJ)<sup>293</sup>;
- Outros ministérios de uma forma geral, à exceção de todos aqueles que são «*considerados noutra local*»;
- ONG;
- ONGD;
- Organizações profissionais;
- Sindicatos;
- FCD (Sangreman, 2009c), p. 58).<sup>294</sup>

Claramente, e pelo já diversas vezes mencionado, antes da fusão, acresciam a estes atores, o IPAD e o Instituto Camões.

---

<sup>291</sup> No domínio da responsabilidade social (Sangreman, 2009c).

<sup>292</sup> «*Como um todo; a nível do Programa de Governo e das Grandes Opções do Plano*» (Sangreman, 2009c), p. 58).

<sup>293</sup> Os Ministérios das Finanças, da Economia, da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, e da Justiça são os mais ativos, e por isso são individualizados dos restantes.

<sup>294</sup> Fora do “campo” da Cooperação Portuguesa identificamos como atores da Cooperação os diferentes ministérios dos países beneficiários, as ONG de outros países que são financiadores, as ONG e organizações de outra natureza que são dos países beneficiários, as organizações internacionais e a própria UE (Sangreman, 2009c).

Tendo em conta os diferentes atores, é importante perceber a forma como se estruturaram e estruturaram em termos de hierarquia:

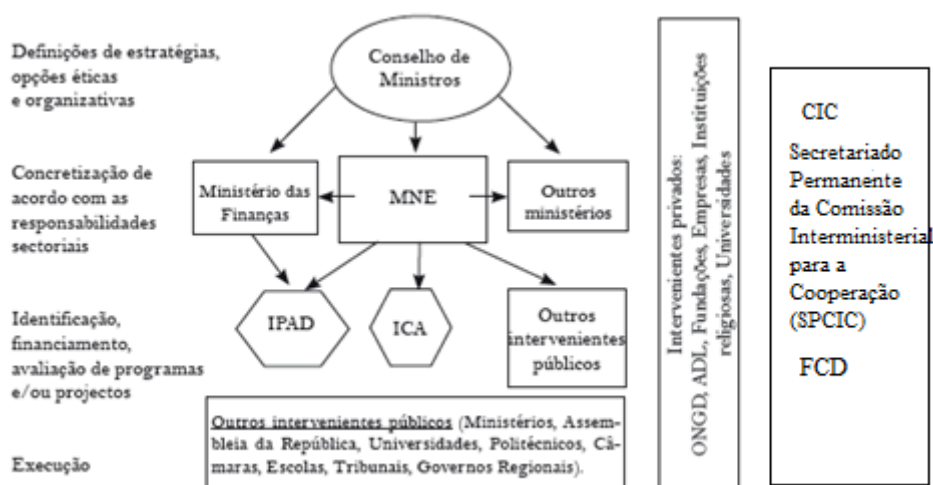


Ilustração 25 - Sistema da Cooperação Portuguesa antes da fusão do IPAD com o Instituto Camões.  
Fonte: Sangreman (2009c), p. 329), com adapt. nossa.

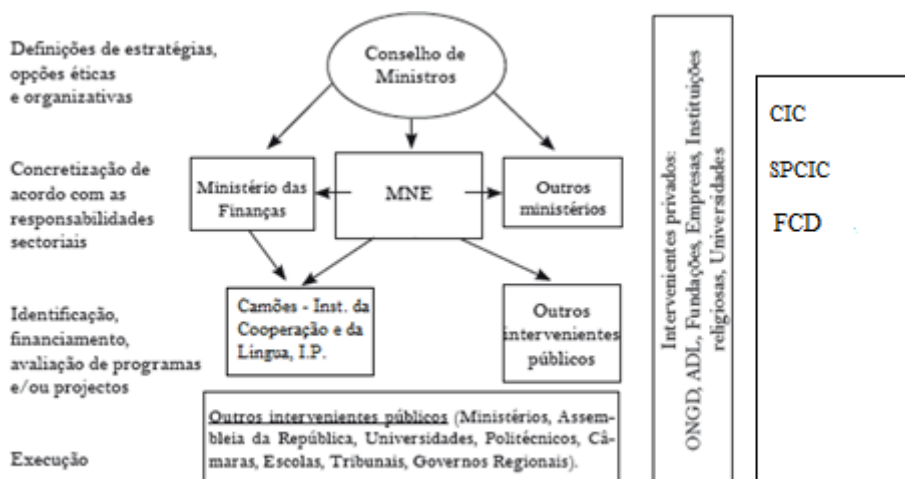


Ilustração 26 - Sistema da Cooperação Portuguesa depois da fusão.  
Fonte: Sangreman (2009c), p. 329), com adapt. nossa.

Relativamente aos principais atores do sistema de Cooperação (antes e depois da fusão), vale a pena voltar a referir que:

- O IPAD tinha «a seu cargo a supervisão, a direcção e a coordenação da política de Cooperação e da [APD], com vista ao fortalecimento das relações externas de Portugal e à promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países receptores de Ajuda Pública, em especial os Países de Língua Oficial Portuguesa, bem como da melhoria das condições de vida das suas populações; (...) [planeava, programava e acompanhava] a execução e [avaliava] os resultados dos programas e projectos de Cooperação e de [APD] realizados pelos demais organismos do Estado e por outras entidades públicas (...)» (Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro, p. 112). Ao nível dos

projetos de Cooperação delegada no âmbito da UE, o IPAD coordenou vários, entre os quais o projeto para apoiar a justiça de Timor-Leste (ver capítulo II, p. 161);

- O Camões-ICL tem o poder de «*propor e executar a política de Cooperação Portuguesa e coordenar as actividades de Cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política e ainda propor e executar a política de ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, assegurar a presença de leitores de português nas universidades estrangeiras e gerir a rede de ensino de português no estrangeiro a nível básico e secundário*» (Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, p. 507).

Para além disso, e enquanto organismo central da política de Cooperação, todas as suas ações diretamente relacionadas com a direção, supervisão e coordenação dos diversos parceiros nacionais são prioritárias (RCM n.º 17/2014, de 7 de março).



**Esquema 7 - Prioridades operacionais do Camões-ICL.**  
Fonte: RCM n.º 17/2014, de 7 de março, p. 1774.

Este último, no contexto atual, pode ver o seu poder e, por conseguinte, as suas funções e pretensões limitadas por um conjunto de condicionantes que caracterizam as realidades política e económico-social.

De facto, e muito por consequência da crise económico-financeira, os tempos que se avizinham não serão, acreditamos nós, os mais favoráveis ao nível da Cooperação Portuguesa, a 2 (dois) níveis: no cumprimento tanto dos compromissos assumidos internacionalmente (afetação de 0,7% do RNB para a APD e diminuição da Ajuda Ligada), como das orientações do CAD (a APD não deve ser utilizada «para promover o português como um fim em si mesmo» (DAC/OECD, 2010b), p. 12).

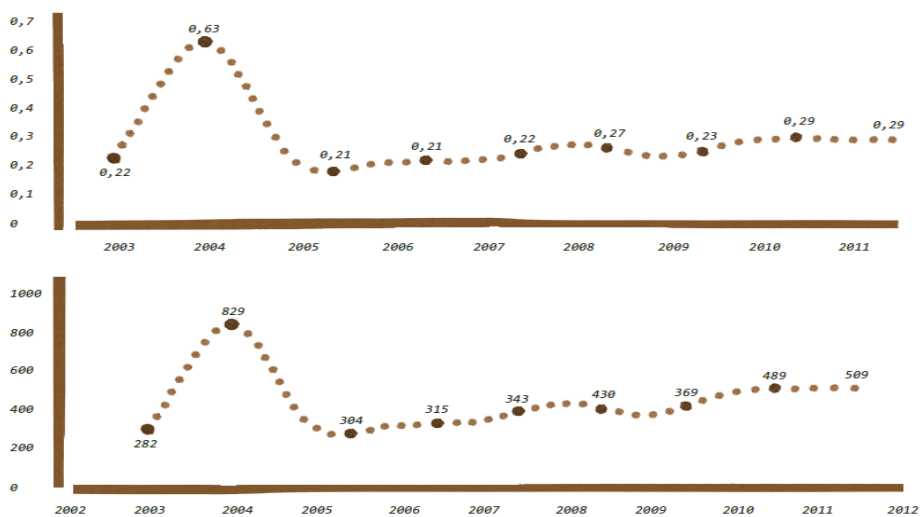
Efetivamente, e tendo em conta que em 2006 Portugal não conseguiu alcançar o objetivo estabelecido (0,33% do RNB/APD), como se pode observar na tabela 16 e nos gráficos 17 e 18, a situação atual faz-nos acreditar que a meta estabelecida já para o próximo ano muito dificilmente será atingida (0,7% do RNB/APD em 2015). Isto porque, para tal acontecer, o volume da APD teria que triplicar. Ou seja, «*umentar a APD em cerca de mil milhões de dólares americanos*» (Oikos, 2011, p. 11).

De referir que, já em 2009, Portugal viu-se “forçado” a definir um novo calendário, pois as dificuldades económico-financeiras existentes não permitiriam alcançar a meta estabelecida. Como tal, para o ano de 2010, definiu uma meta intermédia de 0,34% do RNB/APD que, mais uma vez, não foi alcançada.

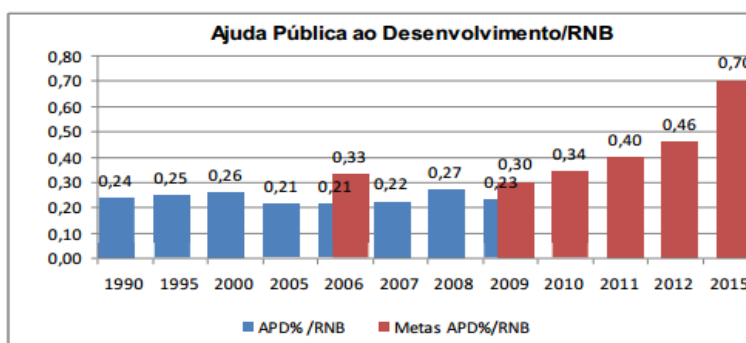
	APD/RNB %	APD	Evolução %	Outros fluxos sector público	Fluxos Privados	Donativos das ONG	Total	Evolução %
1995	0,25	192,59		9,08	94,02	0,75	296,44	
1996	0,21	167,63	-13	103,45	455,85	1,05	727,85	146
1997	0,25	219,03	31	71,38	874,04	3,69	1 168,45	61
1998	0,24	232,32	6	102,20	1 470,01	5,89	1 810,48	55
1999	0,26	259,03	11	100,66	1 863,46	nd	2 223,15	23
2000	0,26	293,65	13	84,34	4 636,93	nd	5 014,92	126
2001	0,25	299,75	2	-1,18	1 677,98	5,47	1 982,04	-60
2002	0,27	342,30	14	-1,49	-158,91	nd	181,90	-91
2003	0,22	282,87	-17	-1,60	728,46	3,51	1 013,07	457
2004	0,63	829,89	193	-557,39	269,47	2,16	546,06	-46
2005	0,21	303,43	-63	-2,20	586,00	5,22	891,82	63
2006	0,21	315,77	4	-16,16	228,10	2,85	530,60	-41
2007	0,22	343,73	9	-173,15	1 446,49	1,18	1 618,25	205
2008	0,27	429,96	25	0,00	628,16	0,98	1 059,10	-35
2009	0,23	368,16	-14	0,00	-1 132,30	3,22	-760,92	-172
2010	0,29	491,19	33	0,00	-349,64	3,48	145,02	-119

nd — não disponível.

**Tabela 16 - Esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa (1995-2010).**  
**Fonte: IPAD (2011, p. 194).**



**Gráfico 17 - APD portuguesa líquida em % do RNB e em milhões de euros (2003 a 2011).**  
**Fonte: CAD/OCDE, IPAD e Camões-ICL in Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, ed. (2012, p. 12).**



**Gráfico 18 - Evolução da APD Portuguesa.**  
**Fonte: Oikos/Social Watch (com os dados do ex-IPAD e CAD/OCDE) in Oikos (2011, p. 11).**

A par disso, e tendo por base a noção de que, atualmente, a Cooperação tem como finalidade a «*promoção do desenvolvimento global*» (Cardoso, Magalhães & Seabra, s.d., p. 6), e o facto do CAD (2010b), p. 12), no âmbito das suas recomendações a Portugal, como já referido, mencionar que «a APD (...) deve ser um meio para alcançar o desenvolvimento nos países lusófonos e não para promover o português como um fim em si mesmo», parece-nos incoerente a fusão do IPAD com o Instituto Camões<sup>295</sup> e a inclusão, nas Grandes Opções do Plano para 2012-2015, do ensino da língua portuguesa como o grande objetivo a seguir na Cooperação Portuguesa:

«(...) *Portugal participará nas cimeiras de chefes de Estado e de Governo da CPLP, dando continuidade à prossecução dos objectivos prioritários, em particular a promoção e difusão da língua portuguesa, (...)*» [Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro, pp. 5538-(37)-5538-(38)].

Igualmente, a diplomacia económica<sup>296</sup> ao ser definida como elemento prioritário da política e ação externas<sup>297</sup> (fruto da necessidade premente de aumentar o nível de exportações e de internacionalizar a economia e o tecido empresarial)<sup>298</sup>, pode ser sinónimo, na nossa opinião,

<sup>295</sup> Que, como referido na página 296, não tinha atividade de Cooperação.

<sup>296</sup> No âmbito da diplomacia económica portuguesa, e a título meramente informativo, vale a pena referir que Portugal estabeleceu uma série de acordos bilaterais com alguns países da UE, nomeadamente com a Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Letónia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Reino Unido, República Checa, Roménia e Suécia (AICEP, 2012) (ver Anexo 13).

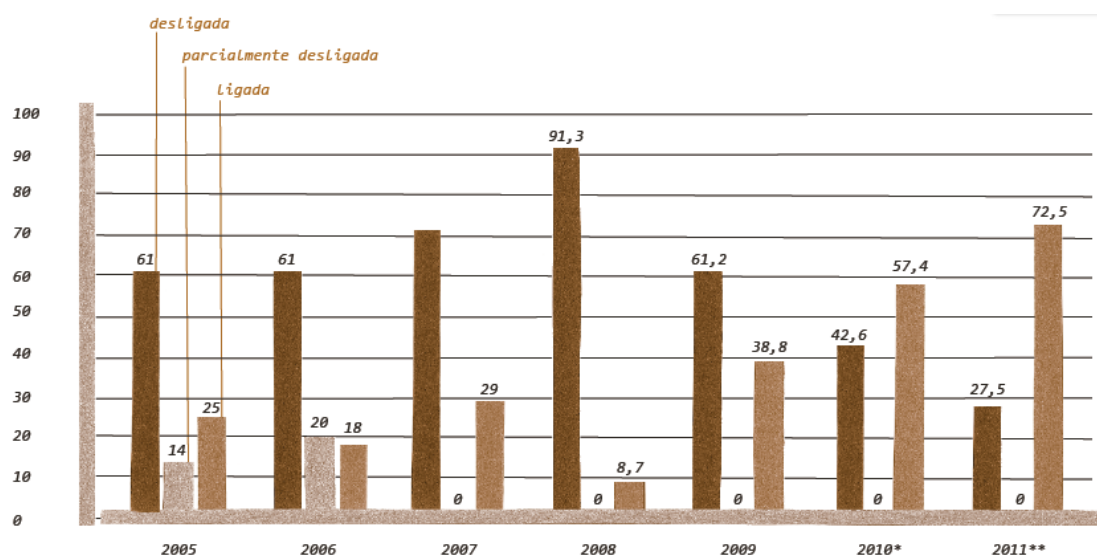
<sup>297</sup> «(...) *Devemos ter coragem de inovar, procurar consenso e adoptar uma nova prioridade estratégica nacional: uma fortíssima diplomacia económica, desafio inexorável e inadiável para a recuperação da nossa credibilidade externa, para a atracção de investimento e para a promoção das empresas, produtos e marcas portuguesas no exterior. (...) Os instrumentos existentes na rede do [MNE] serão envolvidos no novo modelo de promoção e atracção do investimento e da internacionalização da economia portuguesa. A política externa deve orientar-se para a recuperação da reputação financeira, do prestígio internacional e para o fomento da actividade económica com o exterior, potenciando as nossas exportações, apoiando a internacionalização das nossas empresas e a captação de mais [IDE]*» (Presidência do Conselho de Ministros, [2011], p. 104).

<sup>298</sup> Tendo presente o objetivo de internacionalização da economia, no âmbito da diplomacia económica, é importante ressaltar que, a internacionalização, propriamente dita, compreende a «*compra e venda de bens e serviços no e ao exterior*», a «*captação de IDE*» e o «*investimento nacional além fronteiras*». Internacionalizar a economia portuguesa significa que, por exemplo, as empresas não devem limitar a sua atividade apenas ao mercado nacional. Devem estê-la também ao mercado global. Esta internacionalização das empresas pode ser feita através das exportações, dos licenciamentos, das *joint-*

de um aumento sem precedentes da Ajuda ligada, contrariando, como já referido, o compromisso assumido em 2001.

De salientar que nos últimos anos, particularmente entre 2009 e 2011, o volume de Ajuda ligada<sup>299</sup> aumentou, com particular incidência para os últimos 2 (dois) anos, onde esse aumento foi significativo. O Camões-ICL justifica-o com base em 2 (dois) aspetos: concessão de linhas de crédito (Moçambique, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe) e reclassificação, a partir de 2010 (inclusive), do «*estatuto de ligamento para determinadas tipologias de Ajuda ao Desenvolvimento de acordo com as orientações do CAD/OCDE, nomeadamente na Ajuda aos refugiados no país doador e na sensibilização para o desenvolvimento*» (Gomes, 2012, p. 23).

Em 2012, a Ajuda ligada atinge o valor mais elevado de todos os tempos (75,4% da APD bilateral), sendo que, dos mais de 300 (trezentos milhões)<sup>300</sup> de euros disponibilizados para a APD bilateral, 131 (cento e trinta e um) milhões traduziram-se em empréstimos concessionais<sup>301</sup> para Cabo Verde (Oliveira, 2013).



**Gráfico 19 - Evolução da Ajuda ligada, parcialmente desligada e desligada.**  
**Fonte: IPAD e Camões-ICL in Gomes (2012, p. 24).**

ventures, do IDE [que pode ser dividido em 3 (três) formas: deslocalização da produção, investimento de natureza comercial e expansão ao nível empresarial] (Leal, 2007, p. 234).

<sup>299</sup> Traduz-se em todos os empréstimos e donativos que são concedidos com a exigência de que os países beneficiários os utilizem na aquisição de bens e serviços no país doador (Afonso & Fernandes, 2005). De salientar que os empréstimos concessionais, a médio prazo, representam «*uma contabilização negativa para a APD Portuguesa (à média que os países pagam esses créditos)*. (...) Este tipo de Ajuda aumenta a dívida externa dos países parceiros e pode ainda representar uma estagnação ou diminuição dos fundos para setores sociais, que normalmente são canalizados através de donativos para esses países» (Cardoso, Magalhães & Seabra, s.d., p. 6). Segundo o BM, a «*Ajuda ligada reduz em 25% o potencial da sua eficácia*» (BM in IPAD, 2011, p. 202).

<sup>300</sup> Mais concretamente, cerca de 309 (trezentos e nove) milhões (Oliveira, 2013).

<sup>301</sup> Os empréstimos concessionais têm ganho expressão nos últimos anos, passando a destinar-se, também, a outros países que não os tradicionais parceiros da Cooperação. É disso exemplo o que aconteceu com Marrocos em 2012, sendo que para este foram canalizados cerca de 45 (quarenta e cinco) milhões de euros só em empréstimos concessionais (Oliveira, 2013).



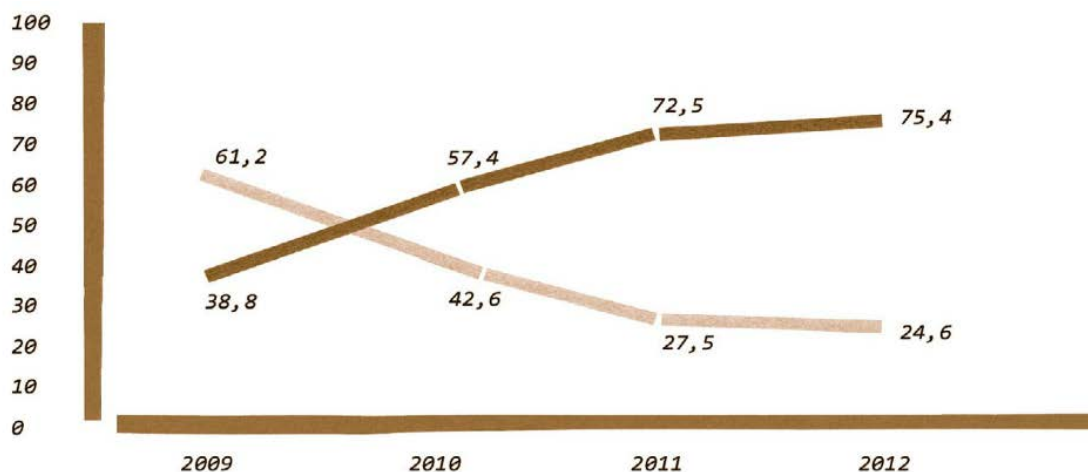


Gráfico 20 - Grau de ligamento da APD bilateral Portuguesa (2009-2012).  
 Fonte: Camões-ICL in Oliveira (2013, p. 19).

É importante reter que, quando se fala em diplomacia económica no âmbito da política externa, não está em causa o papel das empresas enquanto motores de desenvolvimento tanto no nosso país como nos países parceiros, nem o facto de o governo promover a sua ação, «mas sim o papel que possam ter, supletivamente, no reforço das ações de Ajuda ao Desenvolvimento» (Cardoso, Magalhães & Seabra, s.d., p. 7).

Assim, a Cooperação Portuguesa, nas palavras de Krupenski (2011, p. 7), está a ser novamente organizada ou até mesmo «instrumentalizada a favor da internacionalização da economia portuguesa e da captação de IDE», o que não é correto. De facto, estas não podem ser feitas «às custas da Cooperação para o Desenvolvimento, (...), até porque há formas de conciliação de uma coisa e outra sem ser 100% a favor da internacionalização e da captação de investimentos ou em total detrimento da Cooperação para o Desenvolvimento. (...) Não se pode apoiar um determinado país com a condição desse país lhe comprar determinados bens e serviços» (Krupenski, 2011, p. 7).

#### 1.1.1.4. Rich picture

Face ao exposto, e tendo presente as vantagens inequívocas da utilização desta ferramenta, seguidamente apresentamos a *rich picture* que desenvolvemos de modo a expressar a nossa situação problemática (fusão do IPAD com o Instituto Camões e a sua repercussão no sistema de Cooperação Português).

De referir que na mesma encontram-se representados aquilo a que apelidamos por “5 (cinco) ovos da Cooperação”, como analogia aos ovos que utilizamos para fazer omeletes.

Ou seja, os 5 (cinco) ovos são uma tipologia de atores essenciais para a existência de Cooperação. Sem esses, simplesmente, a Cooperação não existe.

Para além disso, e fazendo uso dessa mesma tipologia, procuramos representar os atores que estão mais perto do centro (têm mais poder) e os que se encontram mais na periferia (menos

poder). Claramente, isto é uma apreciação nossa para a qual existe muito pouca informação (principalmente na situação pós-fusão), mas é o que define o poder no sistema de Cooperação. Comparando o antes e depois, nos ovos da Cooperação representados na *rich picture*, facilmente se identifica a mudança de natureza no configurador principal de todo o sistema (IPAD para Camões-ICL) e observa-se, também, o impacto que essa mudança tem ao nível dos atores da Cooperação, que se afastam do centro com a diplomacia económica e a língua a serem definidas como prioridades no âmbito da política externa e da política de Cooperação.

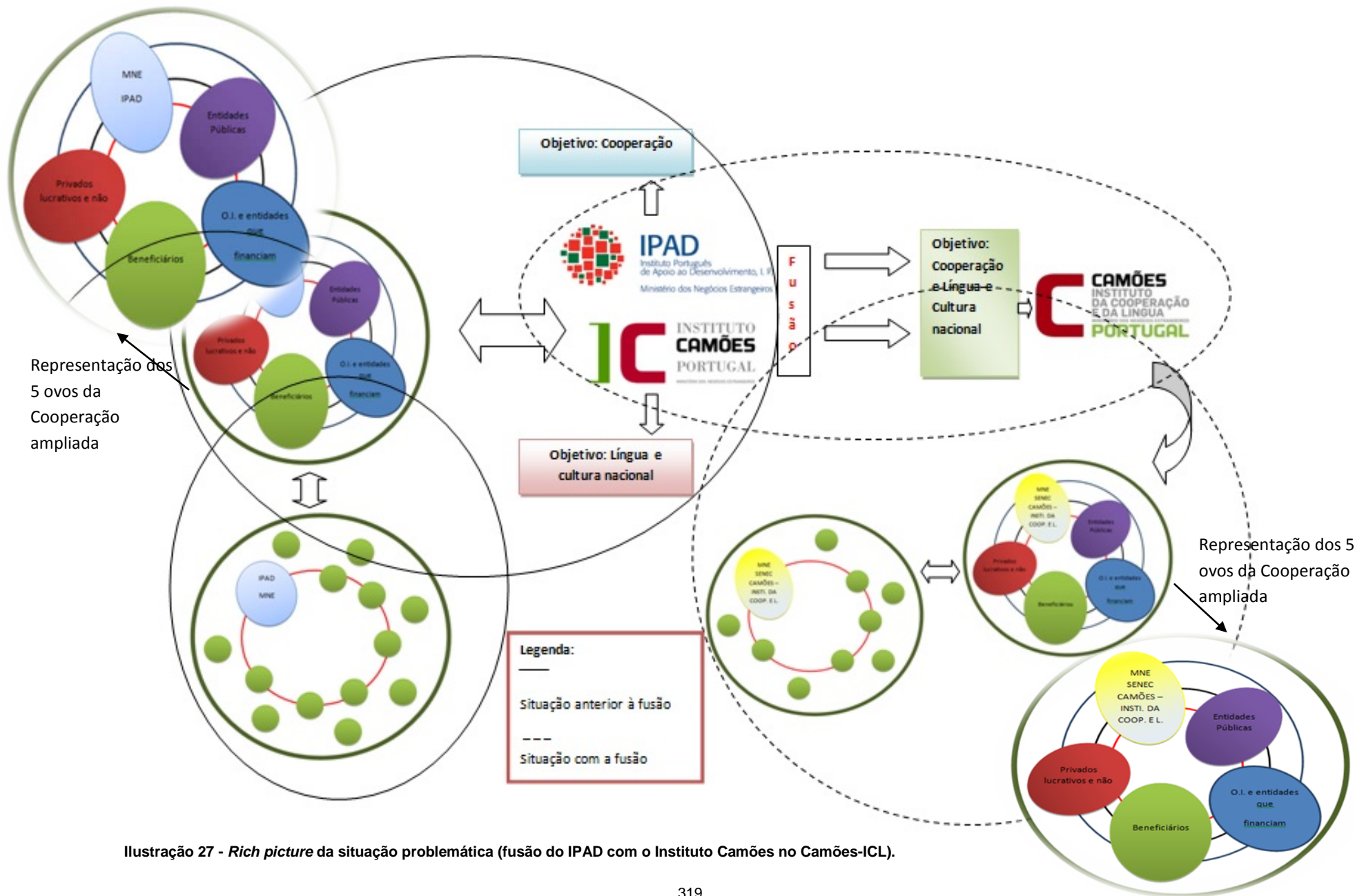


Ilustração 27 - Rich picture da situação problemática (fusão do IPAD com o Instituto Camões no Camões-ICL).

## 1.1.2. Construir o modelo concetual do sistema de atividade intencional relevante

### 1.1.2.1. Identificar os elementos cruciais para a construção do modelo

**Sistema de atividade relevante:** sistema de Cooperação posterior à fusão do IPAD e do Instituto Camões.

**Sigla PQR (P através de Q de forma a alcançar R):**

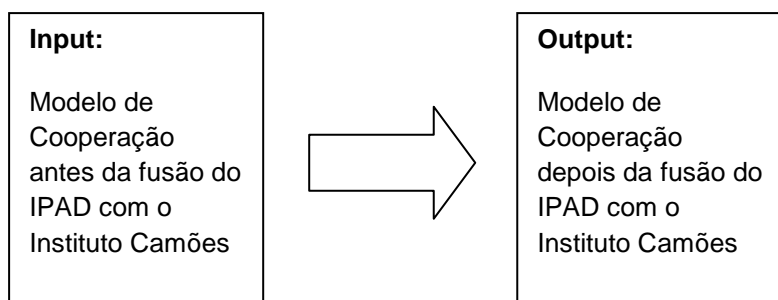
**P** → Reconfigurar o sistema de Cooperação Português após a fusão de 2 (dois) organismos distintos, o IPAD e o Instituto Camões no Camões-ICL;

**Q** → Através da criação de um Conselho de Ministros para a Cooperação, e de um Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica, assim como através da definição de uma estratégia de Cooperação;

**R** → De forma a alcançarmos uma estrutura e uma política de Cooperação pautadas pela sustentabilidade, coerência e eficácia.

**Elementos da mnemónica CATWOE:**

- **Customers (clientes):** PALOP, Timor-Leste e o Brasil;
- **Actors (atores):** MNE/Camões-ICL, ONG, administrações locais, associações, institutos, politécnicos, universidades, igrejas, fundações...;
- **Transformation Process (processo de transformação):**



- **Weltanschauung/Environmental constraints [visão socio-política do sistema, incluindo valores éticos/«elementos externos ao sistema que o afetam» (Checkland & Scholes, 1999, p. 35)]:** Cooperação Portuguesa como principal e Cooperação Europeia e Mundial como secundárias;

- **Owners (configuradores do sistema):** MNE/Camões-ICL e as grandes fundações [FCG e Fundação Oriente (FO), sobretudo].

***Root definition:***

Reconfigurar o sistema de Cooperação Português após a fusão de 2 (dois) organismos distintos (o IPAD e o Instituto Camões no novo Camões-ICL), através da criação de um Conselho de Ministros para a Cooperação e de um Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica, assim como através da definição de uma estratégia de Cooperação de forma a alcançarmos uma estrutura e política de Cooperação pautadas pela sustentabilidade, coerência e eficácia.

### **1.1.2.2. Desenvolvimento do modelo concetual**

Uma vez identificados estes elementos, estamos agora em condições de construir o modelo concetual que representamos na página seguinte.

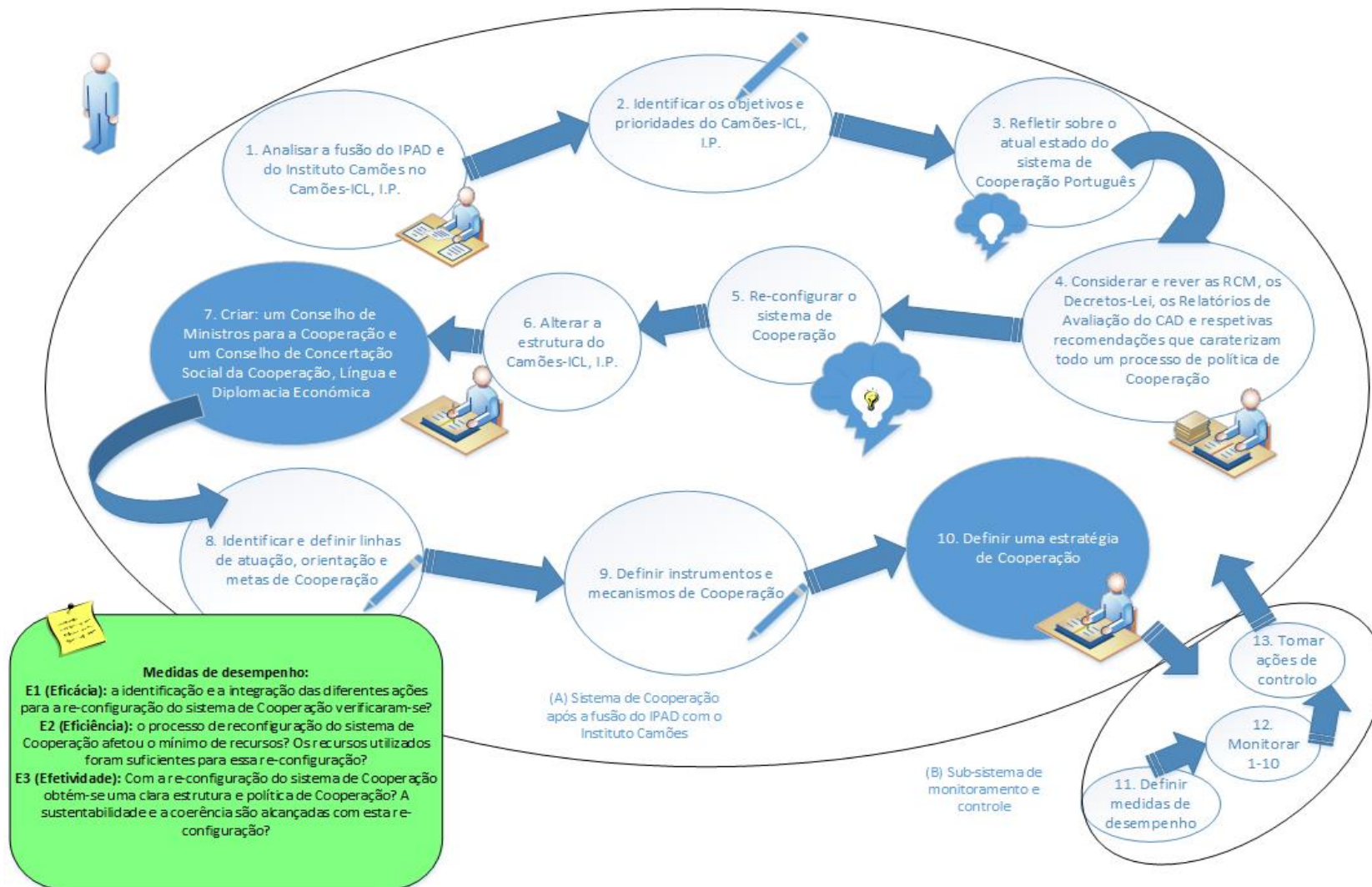


Ilustração 28 - Modelo conceitual.

### **1.1.3. Comparar a situação problemática com as atividades do modelo concetual**

Tendo presente o conjunto de atividades identificadas no nosso modelo concetual e as diferentes formas de comparação da situação problemática com o mundo real, chegamos à conclusão que não se tornava necessário construir uma matriz<sup>302</sup>, como a apresentada e sugerida por Checkland & Poutler (2010)<sup>303</sup>, mas antes ficarmo-nos por uma discussão de natureza mais informal. Isto porque, todas as atividades apresentadas, à exceção das 3 (três) primeiras<sup>304</sup>, existem apenas no nosso modelo concetual (já que não se verificam na situação problemática), enquanto atividades necessárias para fornecer uma nova configuração do sistema de Cooperação Português.

A serem implementadas na prática, serão atividades, que na sua maioria, terão que ser executadas pelo MNE [atividades 5 (cinco), 6 (seis), 8 (oito), 9 (nove) e 10 (dez)], à exceção da criação do Conselho de Ministros para Cooperação e do Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica que terá que ser executada pelo Governo e da atividade 4 (quatro) que, a nosso ver, tanto pode ser feita pelo MNE, como pelos atores da Cooperação em geral.

### **1.1.4. Identificar as mudanças desejáveis e culturalmente possíveis**

Considerando o modelo concetual desenvolvido, a reflexão gerada com a comparação desse mesmo modelo com a situação problemática, identificamos a reconfiguração do sistema de Cooperação Português como uma (grande) mudança (geradora de melhoria) que se desdobra, ela mesma, em várias mudanças desejáveis e culturalmente possíveis. Essa mudança é a nossa própria acomodação que, contrariamente à metodologia, não foi uma acomodação a que se chegou tendo por base diferentes visões do mundo de um determinado grupo de indivíduos (capítulo V e página 294 deste capítulo). De facto, podemos afirmar que muitas das suas componentes (sub-mudanças) foram alcançadas tendo por base documentos, alguns dos quais já referidos, publicados e disponibilizados pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2011 e 2012b), pelo Diretor de Estudos e pelos Investigadores do IEEI (s.d.) e pelo CAD (2010b); 2013). Para além desses, acresceram as notas para a revisão da estratégia da

---

<sup>302</sup> O referido questionário formal. É importante não confundir este questionário com o questionário aplicado aos atores da Cooperação. O primeiro está relacionado com a fase de comparação do modelo concetual com a situação problemática e o segundo surge na sequência da Análise 2.

<sup>303</sup> O já mencionado Anexo 8.

<sup>304</sup> A primeira e a terceira, já foram objeto de análise por parte da Plataforma Portuguesa das ONGD e do diretor de estudos e investigadores do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), Fernando Jorge Cardoso, Patrícia Magalhães Ferreira e Maria João Seabra; e os objetivos e prioridades (segunda atividade) encontram-se presentes no Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro que deu origem ao Camões-ICL.

Cooperação Portuguesa do Gabinete de Cooperação da Universidade de Aveiro (UA) de 2012 e o artigo de Carlos Sangreman intitulado Mudar para sobreviver na Cooperação para o Desenvolvimento [*Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, n.º 0 (dezembro 2012/janeiro 2013)].

No âmbito da implementação da SSM, esta forma de acomodação é uma verdadeira inovação, já que apesar de não ser desenvolvida nos moldes referidos por Checkland & Poutler (2010), é perfeitamente possível de ser alcançada. Numa primeira fase como uma acomodação meramente individual, tendo por base uma única visão do mundo/da situação problemática, mas que numa segunda fase, e após a leitura dos documentos mencionados, surge como uma acomodação de um conjunto de elementos distintos, no sentido em que nesses documentos está prevalecente a ideia de se proceder a alterações no sistema de Cooperação Português. De realçar que os autores destes mesmos documentos são, a um segundo nível, um claro exemplo dos clientes existentes neste processo metodológico.

Assim, e tendo em conta toda a análise efetuada, todas as fases de modelização até então desenvolvidas, propomos um sistema que assente, essencialmente, na reestruturação do Camões-ICL, numa clara estratégia de Cooperação, e onde exista um Conselho de Ministros para a Cooperação e um Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica.

Ou seja, a nossa proposta de reconfiguração do sistema de Cooperação Português<sup>305</sup>, passa por:

Ao nível estrutural:

- Criar um Conselho de Ministros para a Cooperação, que se reúna trimestralmente. Nessas reuniões estará responsável por avaliar a forma como a política de Cooperação está a ser desenvolvida/implementada (tendo como princípios a coerência e a eficácia). Para além disso, numa dessas reuniões [já que não consideramos essencial definir linhas de atuação/orientação de 3 (três) em 3 (três) meses, exceto situações pontuais] definirá as linhas sobre as quais se alicerça a estratégia de Cooperação;
- Criar um Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica, que funcione como um mecanismo de coordenação entre as diferentes áreas, tendo como principais atribuições: promover o diálogo e a concertação entre essas áreas; avaliar a execução da estratégia adotada; apresentar e propor soluções

---

<sup>305</sup> Como já referido, tendo por base as *Propostas para a Cooperação Portuguesa* apresentadas pela Plataforma Portuguesa das ONGD (2012b), *A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento: uma visão para o papel das ONGD – documento de posição da Plataforma Portuguesa das ONGD* (2011), a *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, n.º 0 (dezembro 2012/janeiro 2013) – nomeadamente o artigo de Carlos Sangreman intitulado Mudar para sobreviver na Cooperação para o Desenvolvimento (pp. 7-8), o texto *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento* desenvolvido por Cardoso, Ferreira & Seabra (s.d.), as últimas recomendações do CAD (2010b); 2013), as notas desenvolvidas pelo Gabinete de Cooperação da UA (2012) e, obviamente, a nossa própria conceção (que acabou por coincidir com alguns dos pontos sugeridos pelos documentos mencionados).



nas situações onde se verifique incompatibilidade entre a estratégia e as recomendações internacionais (CAD);

- Alterar a estrutura do Camões-ICL, já que adotou uma estrutura funcional hierárquica que conduziu ao desenvolvimento de 2 (dois) silos [1 (um) para a Cooperação e outro para Língua (ver Anexo 14)], tendo consequências ao nível da eficiência [tendencialmente, quando existem silos, há uma preocupação acrescida em alcançar um grau de eficiência por área e não tanto pelo todo (Câmelo et al. 2009)], o que contraria o que se tem vindo a defender com a Reforma da Administração Pública, onde a eficiência é um princípio dominante<sup>306</sup>.

#### Ao nível da estratégia de Cooperação:

O documento estratégico, na nossa opinião, deve ter como base:

- ✓ A estratégia anterior [*Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa* (RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro)], de forma a não se “romper” bruscamente com a evolução estratégica da Cooperação Portuguesa desde 1999 [*A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI* (RCM n.º43/99, de 18 de maio)];
- ✓ A Lei da Coerência das Políticas de Desenvolvimento (onde o Camões-ICL tem responsabilidades na sua operacionalização);
- ✓ O documento não concluído da revisão para a Cooperação (2010-2013)<sup>307</sup>;
- ✓ As Declarações de Paris, Acra e Busan;
- ✓ As recomendações do CAD (2010b) e 2013).

Para além disso, e tendo em conta o que foi mencionado pelo CAD na revisão intercalar de 17 de dezembro de 2012, esta estratégia deve definir «a forma como irá utilizar as novas modalidades da Ajuda para além da Cooperação técnica, e como a igualdade de género e o meio ambiente serão abordados no programa de Ajuda. Também deve reiterar que o ensino da língua, quando financiado pela APD, só deve ser utilizado para promover o desenvolvimento» (DAC/OECD, 2013, p. 2).

Face ao exposto, propomos que:

- O texto relativo à ligação entre a Cooperação e a língua seja alterado, para que as atividades a promover neste domínio sejam claras e que, acima de tudo, estejam de acordo com as recentes recomendações do CAD (2010b) e 2013).

---

<sup>306</sup> No âmbito da Reforma da Administração Pública, se o leitor tiver interesse em aprofundar a temática sugerimos que consultem, por exemplo, as seguintes publicações: *Administração Pública, Estado e democracia, contexto de reforma* (2003) de Juan Mozzicafredo, *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional* (2002) de Joaquim Araújo, e *Gestão pública e modernização administrativa* (2009) de J. Oliveira Rocha.

<sup>307</sup> Esta revisão foi iniciada com o Governo anterior.

Repare-se que a este respeito, o CAD, nesta última revisão (2012), afirma que com a fusão do IPAD com o Instituto Camões tem sido dada pouca atenção à comunicação. Ou seja, o atual Camões-ICL tem de «desenvolver uma estratégia de comunicação que respeite a distinção entre as suas duas missões: Cooperação para o Desenvolvimento e ensino da língua» (DAC/OECD, 2013, p. 2).

- Seja introduzido, no documento estratégico, um ponto que permita situar a Cooperação no contexto atual de cortes e restrições orçamentais, traduzidas num processo de ajustamento, tanto económico como financeiro, e que, entre outros aspetos, culminaram com a já referida fusão<sup>308</sup>.

Para tal, é crucial, no desenvolvimento deste ponto, ter em consideração os princípios da eficácia, qualidade, transparência e coerência das políticas e da Ajuda ao Desenvolvimento (estabelecidos nas já mencionadas declarações), e as recomendações do CAD.

Para além disso, deverá ter em atenção os valores identificados como princípios orientadores da ação individual e coletiva dos atores da Cooperação [que obtivemos com o questionário realizado (ser solidário, responsável, aberto, honesto, capaz, transparente, ter integridade, respeito, procurar um mundo em paz, a justiça social, a excelência, a liberdade e a igualdade)], já que a atividade de Cooperação e os resultados da mesma dependem muito da forma como os atores a observam.

- Os Direitos Humanos devem assumir um maior destaque na redação da estratégia de Cooperação, tendo uma secção específica para esse efeito, o que implica refletir, por exemplo, na questão da igualdade de género;
- Ao nível das prioridades geográficas e setoriais: as primeiras devem continuar a centrar-se nos PALOP, em Timor-Leste<sup>309</sup> e nos países que pertençam, ou venham a pertencer, à CPLP.

Os financiamentos direcionados para outros países, que não estes, devem ser evitados e justificados pelo SENEAC, por meio de despacho<sup>310</sup>.

Já as prioridades setoriais devem alicerçar-se em 3 (três) grandes níveis<sup>311</sup>, pela seguinte ordem hierárquica:

---

<sup>308</sup> Convém salientar que, independentemente de termos consciência que é necessário reduzir a despesa do Estado, de forma a cumprir os compromissos assumidos internacionalmente junto das instituições financeiras europeias, partilhamos da opinião de que os compromissos assumidos no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento devem, também, serem cumpridos.

<sup>309</sup> Segundo o CAD (2013), países como Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste têm estado, desde 2005, entre os 10 (dez) melhores destinatários da APD Nacional, tendo sido canalizado para estes 82% da APD bilateral em 2010. Esta concentração geográfica é bem-vinda pelo CAD, que o expressa claramente na revisão intercalar.

<sup>310</sup> A este respeito, vale a pena referir que somos da opinião que, por exemplo, o projeto aprovado para a Bolívia está fora das prioridades.

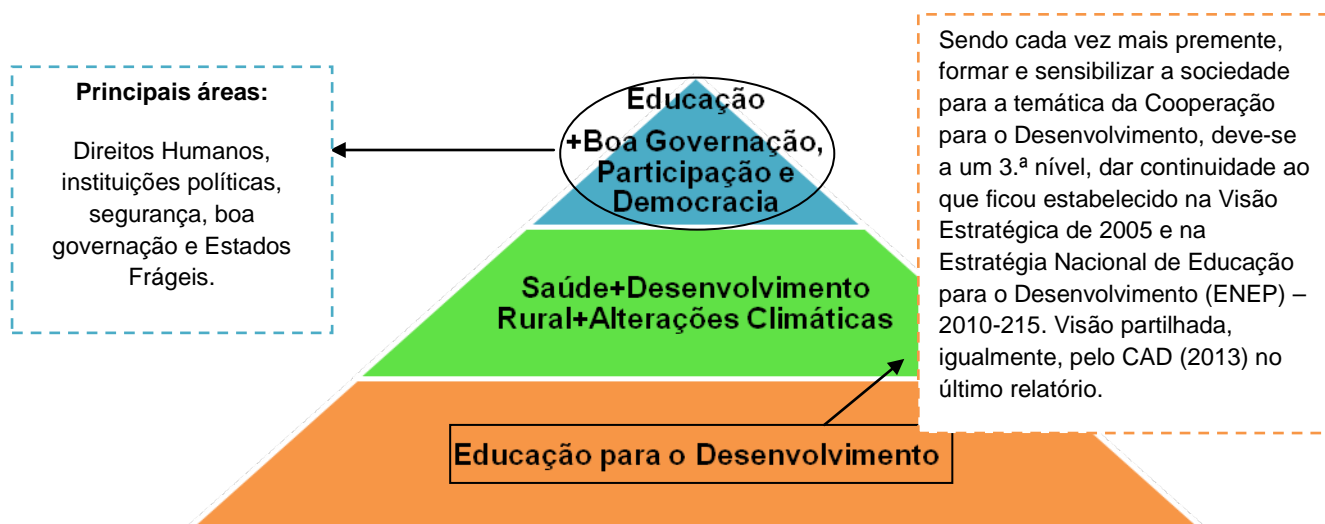


Ilustração 29 - Hierarquia das prioridades setoriais (nova estratégia de Cooperação).

- Devem ser fomentadas as sinergias e as parcerias com o setor privado, dado que, por exemplo, os clusters da Cooperação exigem e exigirão sempre, a existência destas sinergias *«não só por uma questão de mobilização de fundos mas igualmente pela necessidade de assegurar uma abrangência e sustentabilidade que só é conseguida através da participação de atores variados e com presença continuada no terreno»* (Gabinete de Cooperação da Universidade de Aveiro, 2012, p. 6);
- Deve ser clara, nesta estratégia, a importância de cada ator não estatal no seio da política de Cooperação Portuguesa, tendo em conta as diferentes prioridades. Tal diferenciação *«é importante porque vai definir quem pode ter acesso a linhas de financiamento específicas»* (Gabinete de Cooperação da Universidade de Aveiro, 2012, p. 7).

#### Ao nível dos mecanismos e instrumentos:

##### De atuação, informação e coordenação

- Desenvolver os clusters da Cooperação, de forma a acrescentar inovação e coerência na política de Cooperação, no sentido em que com a criação deste tipo de instrumento procura-se *«obter sinergias entre as mais-valias decorrentes de uma Cooperação desenvolvida ao longo de décadas, da qual resultou, necessariamente, um profundo conhecimento do terreno; (...) reduzir a existência de projectos dispersos por múltiplos sectores, minimizando os constrangimentos criados com a sua proliferação,*

<sup>311</sup> A referência aos Estados Frágeis é justificada pelo facto da aplicação das prioridades terem de atender ao nível de desenvolvimento dos países alvo, nomeadamente daqueles que são classificados de Estados Frágeis.

*nomeadamente a falta de sinergias e de visibilidade da nossa Cooperação» (IPAD in Sangreman & Silva, 2012, p. 25);*

- Reforçar o diálogo fomentado pelo FCD, através da existência de uma agenda conjunta definida pelo Governo e pelos atores, segundo recomendação do CAD<sup>312</sup> (DAC/OECD, 2013);
- Ainda em relação aos atores da Cooperação, mas ao nível das instituições de ensino superior e dos centros de investigação, mais precisamente do Conselho dos Reitores das Universidades Portuguesas (CRUP) e do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), é crucial que se estabeleçam «*mecanismos de informação, de coordenação e de atuação conjunta num quadro estratégico setorial único*» (Gabinete de Cooperação da Universidade de Aveiro, 2012, p. 8). O estabelecimento de uma agenda conjunta, também neste ponto, pode ser uma opção.

#### De programação

- Desenvolver Programas Orçamentais de Cooperação, PIC<sup>313</sup>, Programas Integrados de Cooperação<sup>314</sup> e planos de acompanhamento anual cujo âmbito deve ser nacional. A utilização deste tipo de instrumentos, pela sua própria natureza, trará benefícios para o sistema de Cooperação no sentido em que permite uma programação dos orçamentos de Estado e dos planos de natureza estratégica (dos restantes parceiros internacionais) mais coerente e mais eficaz. Igualmente, e com a discriminação das diferentes verbas e sua distribuição, estes instrumentos permitem ter uma maior perceção dos financiamentos existentes. Sobressaem, assim, os princípios de transparência, visibilidade, responsabilidade<sup>315</sup>, coerência, previsibilidade, eficácia e boa governação.

---

<sup>312</sup> O CAD, na última revisão intercalar (2012), valoriza, claramente, este diálogo (DAC/OECD, 2013).

<sup>313</sup> Como referido no capítulo IV, nestes programas «*são definidos, para cada um dos PALOP e por um período de três anos, os objectivos e os programas a desenvolver entre os dois parceiros, nas áreas social, cultural, económica, financeira e empresarial*». Com esta forma de programação temos a possibilidade de «*perceber qual a estratégia e as modalidades de Cooperação que Portugal propõe realizar em consonância com os objectivos que o país receptor pretende prosseguir*» (Sangreman, 2009c), pp. 66-67).

<sup>314</sup> À semelhança do também já mencionado no capítulo IV, nestes programas incluem-se as atividades a serem desenvolvidas tanto pela administração central, como por demais agentes públicos e privados que fomentem projetos de Ajuda ao Desenvolvimento, assim como as respetivas fontes de financiamento. Nestes, a programação coincide com o período correspondente à execução do orçamento de Estado (Sangreman, 2009c).

<sup>315</sup> A este nível, o CAD (2013) salientou, precisamente, a transparência, a visibilidade e a responsabilidade.

## De financiamento

- Há que adotar novos mecanismos e instrumentos de financiamento, tendo por base que os mecanismos de financiamento que se destacam pela sua inovação «revelaram-se essenciais nos debates internacionais como forma de alcançar os objetivos de redução da pobreza e de conservação dos bens públicos globais» (Permanent Secretariat, 2012, slide [1]). Alguns dos mecanismos e instrumentos já adotados são: *Solidarity Levy On Air Ticket* - «um mecanismo que se baseia num sistema de contribuições obrigatórias por cada passageiro aéreo» sendo que cada uma dessas contribuições é «deduzida por um Estado quando o bilhete é comprado»; *C2D (Debt Reduction Contract for Development)* – é uma «parceria entre dois Estados para negociar a redução da dívida com uma condição: reinvestir em projetos direcionados para a redução da pobreza»; *Health Insurance Fund (HIF)/ Investment Fund for Health in Africa (IFHA)/Medical Credit Fund* – «mecanismo de financiamento para o desenvolvimento de [um] seguro de saúde para pessoas com baixos rendimentos ou que trabalham no setor informal, e para melhorar e ampliar a capacidade dos cuidados de saúde» (Permanent Secretariat, 2012, slides [5], [8]);
- Há que procurar inverter toda uma tendência associada à diplomacia económica (aumento da Ajuda ligada), fomentando o desligamento da Ajuda através da promoção da aquisição de bens e/ou serviços local e regionalmente, permitindo desta forma uma diminuição dos custos de aquisição para os países recetores. Como referido pelo CAD (2013), «embora Portugal não tenha assinado novas linhas de crédito desde 2010, deve usar esses instrumentos com cuidado no futuro para proteger o foco geográfico de seu programa de Ajuda e garantir que o elemento de subvenção média da APD cumpre as recomendações do CAD (1978), relativa aos termos e condições da Ajuda. (...) O grande desafio para tornar a APD Portuguesa mais eficaz é o desligamento. Segundo o Relatório do DAC sobre o Desligamento da Ajuda de 2012, Portugal desligou apenas 42,5% da sua APD bilateral total em 2010, em comparação com uma média de 76% dos outros doadores. Este resultado deve-se particularmente à Cooperação técnica e às linhas de crédito (...). Portugal deve prestar muita atenção para responder a recomendação de rever os termos de ligação de linhas de crédito existentes e garantir que quaisquer linhas futuras são apenas empréstimos desligados. Mesmo se parte das linhas de crédito é utilizada para financiar o custo local, Portugal deve permitir que os seus parceiros utilizem a outra parte desses empréstimos para aquisição de bens e serviços internacionalmente» (DAC/OECD, 2013, p. 3).
- Ao nível do modelo de financiamento dos projetos de Cooperação, há que criar um modelo de atribuição de verbas para projetos de Cooperação que pressuponha sempre a existência de concorrência aquando da candidatura a projetos por partes de

entidades do setor público e do setor privado, recusando processos de aprovação ou reprovação fora de concursos públicos através de decisão política.

No fundo há que criar um modelo que siga a lógica do Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento, dado que *«este procedimento é coerente com as opções de melhoria de eficácia e de competitividade que são afirmados pelas políticas em vigor e a incoerência vem da manutenção do poder discricionário de atribuição de verbas pelo presidente do [Camões-ICL] ou pelo SENEÇ assente em critérios de confiança pessoal ou políticos»* (Sangreman in Plataforma Portuguesa das ONGD, 2013, p. 8).

Há que adicionar, igualmente, o critério de sustentabilidade, não apenas no momento da candidatura a determinado financiamento, no relatório final, mas também após a execução do projeto. Ou seja, depois de executado, num período que se pode estender entre 12 (doze) a 24 (vinte e quatro) meses, o mesmo deve ser avaliado. E o resultado dessa avaliação terá para os seus executantes consequências positivas ou negativas consoante os resultados.

Esquemáticamente, estas mudanças traduzem-se em:

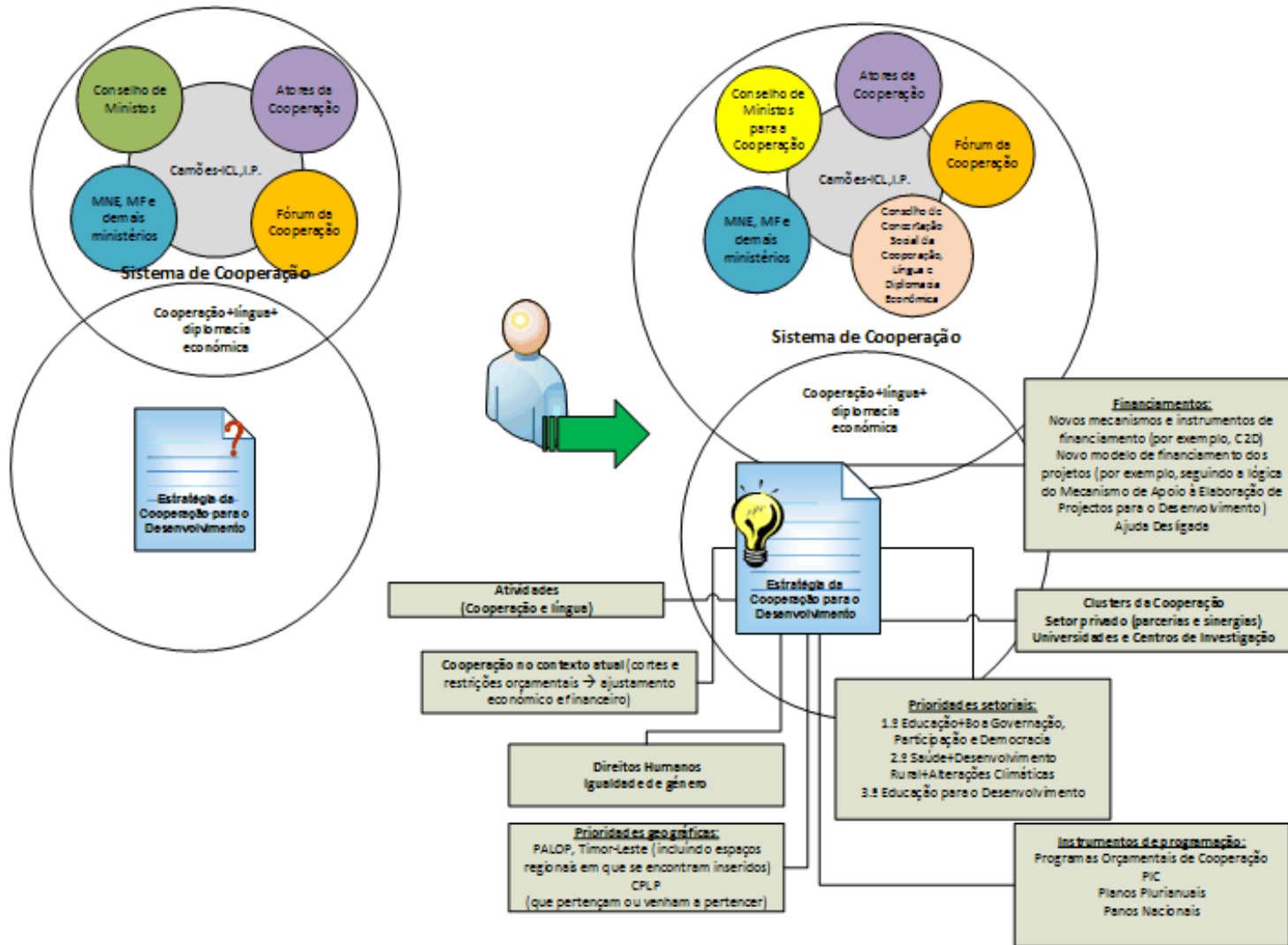


Ilustração 30 - Representação das mudanças desejáveis e possíveis no sistema de Cooperação Português.





## **Conclusão**



Com o presente trabalho de investigação, procuramos contextualizar, de uma forma clara e sucinta, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento abordando, por isso, as principais fases que caracterizaram a sua evolução e que contribuíram claramente para o seu estado atual.

Demonstramos que a Cooperação não é de todo estacionária no tempo, muito como reflexo da preocupação generalizada dos Estados e organismos internacionais em responder às necessidades dos países mais vulneráveis, sendo por isso notória a concertação de esforços desenvolvidos, particularmente, a partir dos anos 90 (noventa). É disso exemplo a assinatura de importantes documentos políticos como, por exemplo, a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (1992), a Declaração e o Plano de Ação do Cairo (2000), a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005), a Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2008) e, mais recentemente, a Declaração de Busan (2011).

A Cooperação Internacional, tal como nos aparece nos dias de hoje, é o reflexo de toda uma evolução que tem passado não só pelas teorias e modelos de desenvolvimento, mas também pela realidade internacional.

Atualmente dominada por uma série de princípios como por exemplo a coerência, a eficácia, a sustentabilidade, a visibilidade, a boa governação e a transparência, é reconhecida, cada vez mais, a importância da harmonização dos financiamentos, a eficácia da APD, a transparência das políticas públicas e a responsabilidade dos governos perante os objetivos que se comprometeram a atingir no seio da Cooperação.

De reiterar que aqueles, para além de princípios, são compromissos assumidos internacionalmente e que são avaliados pelo CAD, enquanto organismo criado para esse efeito. Ou seja, os países membros do CAD encontram-se vinculados a estes, devendo cumpri-los e, acima de tudo, respeitá-los.

Precisamente tendo por base todos estes compromissos, os últimos anos têm sido extremamente complicados nesta matéria. De facto, a crise financeira iniciada em 2008 com a falência do Banco *Lheman Brothers* (Nova Iorque) teve repercussões mundiais.

Ao nível europeu as consequências não podiam ser piores, traduzindo-se, essencialmente, numa contração económica generalizada que culminou, em situações mais graves, com os pedidos de resgate financeiro da Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Chipre. Inevitavelmente, esta contração repercutiu-se no volume da Ajuda dos países doadores membros do CAD, que só em 2012 diminuiu cerca de 4%, em termos reais, em relação ao ano anterior. Sendo que, desde 2010 até esse mesmo ano, a redução ronda os 6%, em termos reais (DAC/OECD, 2013a).

Portugal, como demonstrado, não foi exceção e acabou mesmo por contribuir para esta diminuição, sendo que, só em 2012, face ao ano anterior, o volume da APD bilateral diminuiu cerca de 9,9% e o da APD multilateral cerca de 13,9%, muito como resultado de todo um conjunto de cortes e restrições orçamentais (Camões-ICL, 2013) – as verbas destinadas à Cooperação são maioritariamente provenientes do orçamento de Estado.

De facto, a gravidade da situação económico-financeira tem exigido toda uma alteração e reestruturação política e económica, que se tem repercutido nos orçamentos de Estado e em algumas opções políticas.

No âmbito da política de Cooperação Portuguesa, tememos que as medidas políticas observadas possam implicar todo um retrocesso ao nível dos avanços alcançados nesta área, uma vez que contrariam as recomendações e os compromissos internacionais assumidos. Referimo-nos à definição da língua como prioridade em relação à Cooperação e, por conseguinte, à fusão do IPAD com o Instituto Camões (o que levanta algumas dúvidas ao nível do sistema de Cooperação); e ao estabelecimento da diplomacia económica como prioridade da política externa.

Como tivemos oportunidade de verificar ao longo do presente trabalho, a prevalência da língua sobre a Cooperação contraria uma das mais recentes recomendações do CAD, nomeadamente: «a APD (...) deve ser um meio para alcançar o desenvolvimento nos países lusófonos e não para promover a língua como um fim em si mesmo» (DAC/OECD, 2010b), p. 12; 2013). Por sua vez, a fusão dos 2 (dois) organismos conduziu a uma mudança do configurador principal de todo o sistema, o que nos levou a questionar sobre o efeito que esta mesma mudança teria sobre todo o sistema de Cooperação Português (desde a posição dos atores ao próprio ambiente externo).

Igualmente, a diplomacia económica ao ser prioritária no âmbito da política e ação externas, poderá ter reflexos ao nível da Ajuda ligada que, desde 2009, tem vindo a aumentar, tendo chegado aos 72,5% em 2011 (Gomes, 2012) e, no ano seguinte, ao valor mais alto de todos os tempos (cerca de 75,4% da APD bilateral) (Oliveira, 2013). Tal contraria um outro compromisso internacionalmente assumido em 2001a) com a aprovação da *Recomendação para o desligamento da APD para os PMA*, que ficou operacional a partir do dia 1 de janeiro do ano seguinte.

Passamos então, a ter uma nova realidade (Cooperação + Língua + Diplomacia Económica) para a qual não nos parece existir uma orientação estratégica, tendo em conta que apesar da introdução de novas áreas de intervenção (acesso à energia, ambiente, crescimento verde, setor privado, desenvolvimento rural e mar), o *Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020* não esclarece como será feita a articulação entre as 3 (três) dimensões, sendo na prática, e como já referido, uma continuação dos documentos estratégicos de 1999 (*A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*) e de 2005 (*Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa*).

Face a esta situação, e de forma não só a contribuímos para a criação de um instrumento metodológico que permita uma tomada de decisões com um maior grau de fiabilidade, mas também a apresentar uma forma de modelizar a Cooperação Portuguesa, que culminou com uma proposta de reconfiguração do sistema de Cooperação Português (com a identificação de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis), utilizamos a metodologia desenvolvida por Peter Checkland, a SSM, normalmente aplicada a contextos de gestão organizacional/empresarial.

A opção por esta metodologia deveu-se, essencialmente, a um conjunto de características que nos permitiram concluir que seria a mais adequada para lidar com o sistema de Cooperação Português. Referimo-nos, claramente, e como tivemos oportunidade de demonstrar, ao facto de:

- Ser uma forma organizada para lidar com situações problemáticas; ao estar «orientada para a ação», organizando o pensamento sobre este tipo de situações, de forma a melhorá-las, podendo, portanto, ser utilizada em qualquer situação de natureza humana que implique agir intencionalmente (Checkland & Poutler, 2010, p. 192);
- O conjunto de instrumentos que utiliza, particularmente a mnemónica CATWOE e a *rich picture*, permitir-nos identificar, de forma clara e concisa, os elementos essenciais do sistema de Cooperação;
- A Cooperação Portuguesa, enquanto sistema pouco estruturado caracterizado, entre outros aspetos, pelo elevado número de atores e pelas diferentes visões do mundo, assemelha-se aos sistemas *soft* [sistemas de atividade humana compostos precisamente por estas 2 (duas) características], sobre os quais se alicerça a metodologia;
- O nosso objetivo estar diretamente relacionado com o objetivo da metodologia: apresentar um conjunto de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis que melhorem a situação problemática.

De salientar que, embora numa primeira fase muito reticentes quanto à possibilidade de implementação da metodologia na Cooperação (devido a, e como mencionado, ser utilizada mais no âmbito da gestão de organizações/empresas), muito rapidamente essas incertezas se desvaneceram, quando conseguimos identificar os elementos centrais do sistema de Cooperação e respeitar toda a sequência lógica e cíclica que pressupõe (através das suas diferentes fases), culminando na identificação de um amplo leque de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis.

Com a aplicação da SSM na Cooperação Portuguesa, conseguimos principalmente 2 (duas) coisas:

- Demonstrar que a SSM pode ser aplicada em contextos políticos;
- Identificar, numa das fases da SSM (Análise 2), os valores que os diferentes atores da Cooperação consideram como princípios orientadores da ação individual e coletiva na Cooperação Portuguesa suprimindo, desta forma, uma lacuna na investigação existente, no sentido em que não existe, até então, nenhum estudo diretamente orientado para os valores individuais. Com esta identificação conseguimos também inovar, uma vez que os únicos valores até hoje identificados são aqueles que os Governos apresentam, mais ou menos inspirados nos documentos da UE e do CAD.

Do ponto de vista metodológico, a listagem dos diferentes valores identificados foi feita a partir dos resultados obtidos com um questionário que esteve disponível numa plataforma *online* (*SurveyMonkey*) durante 4 (quatro) semanas, sendo que a nossa amostra foi composta por atores que não só exercem atividade de Cooperação, mas também por aqueles que apesar de não exercerem atividade têm motivação para e pelos representantes dos ministérios da CIC que constam nos ficheiros do FCD.

Para além disso, os dados mostraram-nos que a média de idades dos que responderam foi de 41 (quarenta e um anos), tendo o mais novo 19 (dezanove) anos e o mais velho 80 (oitenta). Igualmente, grande parte das respostas obtidas advieram de atores com habilitações literárias ao nível do ensino superior e de nacionalidade portuguesa. De reiterar ainda que, houve um maior número de respostas provenientes do sexo feminino.

Com este questionário conseguimos concluir então que, para os já referidos atores, os valores mais importantes (escala 6) são: ser solidário, responsável, aberto, honesto, capaz, transparente, ter integridade, respeito, procurar um mundo em paz, a justiça social, a excelência, a liberdade e a igualdade.

O sucesso da aplicação da SSM (que passou, entre outros aspetos, pela identificação e descrição da situação problemática, criação e desenvolvimento de uma *rich picture* e de um modelo concetual) culminou, tal como a própria pressupõe, com a apresentação de mudanças desejáveis e culturalmente possíveis que se traduzem na nossa proposta de reconfiguração do sistema de Cooperação Português, tendo em conta a modelização efetuada.

Esta reconfiguração passa, assim, por um vasto número de mudanças, a vários níveis: estrutural, estratégico, mecanismos e instrumentos (atuação, informação, coordenação, programação e financiamento).

Relativamente às primeiras, sugerimos a criação de 2 (dois) organismos (Conselho de Ministros para a Cooperação e Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica) e a alteração da estrutura do Camões-ICL que levou ao desenvolvimento de 2 (dois) silos [1 (um) para a Cooperação e outro para a língua]. Enquanto que o Conselho de Ministros para a Cooperação estaria responsável por definir as linhas sobre as quais se alicerçaria a estratégia de Cooperação e avaliaria a forma como a política de Cooperação estaria a ser definida/implementada, o Conselho de Concertação Social da Cooperação, Língua e Diplomacia Económica funcionaria como um mecanismo de coordenação entre as 3 (três) áreas.

Do ponto de vista da estratégia, propomos a alteração do texto relativo à ligação entre a Cooperação e a Língua e a introdução de um ponto que permita situar a Cooperação no contexto de cortes e restrições orçamentais. Para além disso, ressalvamos a importância de se atribuir um maior destaque aos Direitos Humanos, de se fomentarem sinergias e parcerias com o setor privado, e de se tornar clara a importância de cada ator não estatal no seio da política de Cooperação.

Ao nível das prioridades geográficas e setoriais, sugerimos que as primeiras se continuem a centrar nos PALOP, em Timor-Leste e nos países que pertençam, ou venham a pertencer, à CPLP. Já as setoriais, que se alicerçam essencialmente em 3 (três) grandes níveis hierárquicos (Educação + Boa Governança + Participação e Democracia; Saúde + Desenvolvimento Rural + Alterações Climáticas; Educação para o Desenvolvimento).

Quanto aos mecanismos e instrumentos tanto de atuação, informação, coordenação, programação e financiamento propomos que, e em relação aos primeiros 3 (três) enunciados, que se desenvolvam os clusters da Cooperação, que se reforce o diálogo fomentado pelo FCD (através da existência de uma agenda conjunta definida entre o Governo e os atores) e que se adote, também, uma agenda conjunta entre o CRUP e o CCISP.

No que concerne aos mecanismos e instrumentos de programação, que se desenvolvam Programas Orçamentais de Cooperação, PIC, Programas Integrados de Cooperação e planos de acompanhamento anual cujo âmbito seja nacional.

Por fim, e relativamente aos de financiamento, sugerimos que não só se adotem novos mecanismos e instrumentos (como por exemplo o *C2D – Debt Reduction Contract for Development*), mas que também se fomente o desligamento da Ajuda e que se crie um modelo de atribuição de verbas para a Cooperação, tendo como base a lógica do Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento.

Esta é, portanto, a proposta de reconfiguração do sistema de Cooperação Portuguesa que desenvolvemos de forma a que predominem princípios como a transparência, a coerência, a eficácia e a sustentabilidade.

Ao ambicionarmos que a mesma constitua uma base de reflexão para todos os interessados na área que têm acompanhado a situação atual, queremos acentuar que a aplicação da metodologia foi extremamente importante para os resultados alcançados, no sentido em que permitiu uma tomada de ação dos intervenientes e a inclusão de perspetivas, nomeadamente através das Análises 1, 2 e 3, que originam uma perceção social, cultural e política que, muitas vezes, não são tidas em consideração nas decisões políticas de Cooperação Portuguesa.





## **Referências bibliográficas, netografia e fontes**



## Referências bibliográficas e netografia:

- Abramovitz, M., 1989. *Thinking about growth: and other essays on economic growth & welfare*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Abrantes, M., 1994. *Relações económicas internacionais: a Cooperação CE/ACP*. Lisboa;
- Abreu, Y. & Barbosa, A., 2009. *Estudo do Índice de Exclusão Social no Brasil: caso Tocantins*. Edição eletrónica gratuita;
- ACEP, CEsa & InLoco, eds., 2012. *Alfabeto do Desenvolvimento*. Lisboa: ACEP, CEsa e InLoco;
- Ackoff, R., 1981. *Creating the corporate future: plan or be planned for*. New York: John Willey & Sons;
- Ackoff, R., 1974. The systems revolution. *Long range planning*, vol. 7, issue 6, pp. 2-20;
- Afonso, M., 1998. *Cooperação descentralizada: o caso dos municípios portugueses*. Lisboa: CIDAC;
- Afonso, M. & Fernandes, A., 2005. *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: IMVF e Oikos;
- African Development Fund, 2008. *Strategy for enhanced in Fragile States*. [Em linha] Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/30736191-EN-STRATEGY-FOR-ENHANCED-ENGAGEMENT-IN-FRAGILES-STATES.PDF> [Acedido a 15 de outubro de 2011];
- AICEP, 2012. *Portugal/UE: acordos bilaterais*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/LivrariaDigital/AcordosBilateraisPortugalUE.pdf> [Acedido a 9 de janeiro de 2013];
- AICEP, s.d. *Sobre nós*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/SobreNos/Paginas/SobreNos1.aspx> [Acedido a 16 de fevereiro de 2013];
- Alesina, A. & Dollar, D., 2000. Who gives foreign Aid to whom and why?. *Journal of economic growth*, 5, pp. 33-63;
- Almeida, C. & Martinelli, D., 2008. Análise das contribuições de políticas públicas direcionadas às micro e pequenas empresas: aplicação da Soft Systems Methodology em uma agência de desenvolvimento. *Anais do 4.º Congresso Brasileiro de Sistemas – Centro Universitário de França Uni-FACEF – 29 e 30 de outubro de 2008*. [Em linha] Disponível em: [http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/A/A\\_165.pdf](http://legacy.unifacef.com.br/quartocbs/artigos/A/A_165.pdf) [Acedido a 12 de setembro de 2012];
- Almeida, F., 2000. Aplicação da Teoria Geral de Sistema no orçamento da União. *Revista UnB Contábil*, vol. 3, n.º 1, pp. 111-125;

- Almeida, I., 2005. *Avaliação de fatores que afetam a eficácia de órgãos reguladores: uma aplicação ao setor nuclear*. Rio de Janeiro. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.con.ufrj.br/DScTeses/lvan%20Salati/Tese%20Doutorado%20lvan%20P%20Salati%20de%20Almeida.pdf>;  
[Acedido a 13 de setembro de 2012];
- Alves, M., 1996. *As ONG na política comunitária de cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: CIDAC;
- Alves, S., 2002. *Programas de Ajustamento Estrutural na óptica do papel do Estado na África a sul do Saara*. Lisboa;
- Amaro, R., 2003. *Desenvolvimento – um conceito ultrapassado ou em renovação?*. *Caderno de estudos africanos – desenvolvimento e saúde em África*, n.º 4, janeiro-julho, pp. 35-70;
- Araújo, J., 2002. *Gestão pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto;
- Arruda, J. & Piletti, N., 2007. *Toda a história*. São Paulo: Ática;
- Ashoff, G., 2010. *Triangular Cooperation: opportunities, risks, and conditions for effectiveness*. In: World Bank, ed., *Development outreach: putting knowledge to work for development*, special report, october. USA: The World Bank;
- Ávila, C., 2012. *A crise dos mísseis soviéticos em Cuba foi o momento mais perigoso da Guerra Fria*. *Revista de história da biblioteca nacional*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos-revista/ensaio-geral-do-fim>;  
[Acedido a 31 de janeiro de 2013];
- Barbieri, I., 2000. *Entropia e neguentropia como medidas de organizações de sistemas socioculturais de natureza cibernético-dialética*. Rio de Janeiro. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://portal.fclar.unesp.br/publicacoes/entropiaeneguentropia/frame.html>  
[Acedido a 3 de setembro de 2012];
- Barnabé, G., 2009. *Hugo Grotius e as Relações Internacionais: entre o direito e a guerra*. *Cadernos de Ética e Filosofia Política*, 15, fevereiro, pp. 27-47;
- Barreira, A., 2010. *Cooperação descentralizada Príncipe-Portugal: eficiência da existência de redes de Cooperação*. Lisboa;
- Bartenev, V. & Glazunova, E., eds., 2013. *International Development Cooperation*. Moscow: The World Bank;
- Bellini, C., Rech, I. & Borenstein, D., 2004. *Soft Systems Methodology : uma aplicação no “Pão dos Pobres” de Porto Alegre*. *RAE-eletrônica*, vol. 3, n.º 1, art. 3, janeiro-junho. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v3n1/v3n1a06.pdf>  
[Acedido a 12 de setembro de 2012];
- Bergue, L., 2005. *Aplicação da Metodologia Soft Systems (SSM) no desenvolvimento de projetos logísticos*. Rio Grande do Sul;
- Bertalanffy, L., 1975. *Teoria Geral dos Sistemas*. Petrópolis: Editora Vozes;

- Bertalanffy, L., 1973. *Teoria dos Sistemas*. Petrópolis: Editora Vozes;
- Bertalanffy, L., 1972. The history and status of General Systems Theory. *The Academy of Management Journal*, vol. 15, n.º 4, december, pp. 407-426;
- Bilsky, W., 2009. A estrutura de valores: sua estabilidade para além de instrumentos, teorias, idade e culturas = The structure of values: its stability across instruments, theories, age and cultures. *RAM – Revista de Administração Mackenzie*, vol. 10, n.º 3, maio-junho. São Paulo;
- Blackmore, C., 2005. Learning to appreciate learning systems for environmental decision making – a “work-in-progress” perspective. *Systems research and behavioral science*, vol. 22, issue 4, pp. 329-341;
- Blasco, E., 2008. *Cooperación delegada: algunas experiencias prácticas*. Madrid: Fundación Carolina;
- Blogue DigitalInfo, s.d.. *Conceito de sistemas*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://digitalinfo01.blogspot.pt/p/sistema-de-informacoes.html>  
[Acedido a 18 de setembro de 2012];
- Boniface, P., 1999. *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Editora;
- Bossuyt, J. & Sherriff, A., 2010., *Qual o futuro da Estratégia Conjunta África-UE?: perspectivas sobre a revitalização de um enquadramento inovador*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2AE60FE43C2E7BEEC125770B004F1731/\\$FILE/10-94\\_PT\\_final.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2AE60FE43C2E7BEEC125770B004F1731/$FILE/10-94_PT_final.pdf);  
[Acedido a 2 de maio de 2012];
- Both ENDS, 2004. *The Cotonou Agreement*. Information pack n.º 16. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.bothends.info/service/ip-cotonou.pdf>  
[Acedido a 27 de abril de 2012];
- Bruton, H., 1965. *Principles of Economic Development*. London: Prentice Hall;
- Caldeira, I., 2010. *Relatório de estágio de mestrado em ciência política e relações internacionais – área de especialização: relações internacionais*. Lisboa. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://run.unl.pt/bitstream/10362/5486/1/RelatorioEstagio.pdf>  
[Acedido a 15 de abril de 2012];
- Calegari, D., 2009. Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: preponderância ou coexistência na União Europeia?. *Revista eletrónica de Direito Internacional*, vol. 5, pp. 91-131. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume5/>  
[Acedido a 19 de março de 2013];
- Câmelos, A. et al., 2009. A efetividade dos instrumentos de planeamento de uma empresa federalizada de distribuição de energia eléctrica. *V Congresso Nacional de Excelência em Gestão*, 2-4 de julho. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg5/anais/T8\\_0194\\_0668.pdf](http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg5/anais/T8_0194_0668.pdf);  
[Acedido a 18 de janeiro de 2013];

- Camões-ICL, 2013. *Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[https://www.instituto-camoes.pt/index.php?Itemid=1560&option=com\\_moofaq&view=category&id=734](https://www.instituto-camoes.pt/index.php?Itemid=1560&option=com_moofaq&view=category&id=734)  
[Acedido a 7 de outubro de 2013];
- Camões-ICL, [2012]. *Evolução da APD Portuguesa (2007-2011)*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/ajuda-publica-ao-desenvolvimento/estatisticas-ap>  
[Acedido a 16 de janeiro de 2013];
- Camões-ICL, s.d.. *Organograma*.  
Disponível em:  
<http://www.instituto-camoes.pt/organograma>  
[Acedido a 27 de março de 2014];
- Cândido, M., 2010. *Desenvolvimento Sustentável e Pobreza no contexto da Globalização: o caso de Moçambique*. Lisboa;
- Capra, F., s.d.. *A teia da vida : uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Editora Cultrix;
- Capra, F., Steindl-Rast, D. & Matus, T., 1991. *Pertencendo ao Universo*. São Paulo: Editora Cultrix;
- Cardoso, F. & Falleto, E., 1984. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7.ª ed.. Rio de Janeiro: Zahar Editores;
- Cardoso, F., Ferreira, P. & Seabra, M., s.d.. *Portugal e os desafios atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-cooperacao-para-o-desenvolvimento\\_090712.pdf](http://cea.iscte.pt/wp-content/uploads/Portugal-e-os-Desafios-atuais-da-cooperacao-para-o-desenvolvimento_090712.pdf)  
[Acedido a 4 de novembro de 2012];
- Cardoso, M., 2000. *A Convenção de Lomé e a diferenciação dos ACP*. Lisboa;
- Carvalho, M., 2011. *O liceu em Cabo Verde, um imperativo de cidadania: 1917-1975*. Cabo Verde: Edições Uni-CV;
- Casteluber, D., 2006. *A degradação ambiental de Viçosa-MG e o Pensamento Sistémico: estudo de caso: Bairro Centro*. Minas Gerais;
- Castro, J., 2008. *A diplomacia económica em Portugal*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/912/1/218-228.pdf>  
[Acedido a 11 de fevereiro de 2013];
- CEAUP, 2012. *Revista africana studia*, n.º 18, 1.º semestre. Porto: Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto;
- Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento do Zimbabué, 2000. *O novo Acordo ACP-UE (Cotonou) - parte III: As disposições sobre comércio no novo Acordo*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/angola/hosting/cotonou3.pdf>  
[Acedido a 17 de abril de 2012];

- Checkland, P., 2000a). The emergent properties of SSM in use: a symposium by reflective practitioners. *Systemic practice and action research*, vol. 13, n.º 6, pp. 799-823;
- Checkland, P., 2000b). Soft Systems Methodology: a thirty year retrospective. *Systems research and behavioral science*, 17, pp. S11-S58;
- Checkland, P., 1999a). *Systems thinking, systems practice*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.;
- Checkland, P., 1999b). Soft Systems Methodology: a 30 year retrospective. In: Checkland, P. & Scholes, J., *Soft Systems Methodology in action*. Chichester: John Wiley & Sons;
- Checkland, P., 1976. Science and the systems paradigm. *International Journal of General Systems*, vol. 3, issue 2, pp. 127-134;
- Checkland, P. & Holwell, S., 1998. *Information, systems and information systems: making sense of the field*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.;
- Checkland, P. & Poutler, J., 2010. Soft Systems Methodology. In: Reynolds, M. & Holwell, S., eds., *Systems Approaches to Managing Change: a practical guide*. London: Springer, pp. 191-242;
- Checkland, P. & Poutler, J., 2006. *Learning for action: a short definitive account of soft systems methodology and its use for practioners, teachers and students*. Chichester: John Wiley;
- Checkland, P. & Scholes, J., 1999. *Soft Systems Methodology in action*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.;
- Churchman, C., 1971. *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Petrópolis: Vozes;
- Colard, D., 1999. *Les Relations Internationales de 1945 à nos jours*. Paris: Armand Colin;
- Coelho, V., 2004. *Cooperação descentralizada e participativa entre Portugal e Moçambique: o exemplo do município da Matola*. Lisboa;
- Comissão das Comunidades Europeias, 2007. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho - Do Cairo a Lisboa – A Parceria Estratégica UE-África*. [Em linha]  
Disponível em:  
<https://infoeuropa.euocid.pt/registo/000039749/documento/0001/>  
[Acedido a 16 de maio de 2012];
- Comissão das Comunidades Europeias, 2005. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu – estratégia da UE para a África: rumo a um pacto euro-africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África*. [Em linha]  
Disponível em:  
<https://infoeuropa.euocid.pt/registo/000039752/documento/0001/>  
[Acedido a 13 de maio de 2012];
- Comissão das Comunidades Europeias, 2003. *Comunicação da Comissão ao Conselho – O diálogo UE-África*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0316:FIN:PT:PDF>  
[Acedido a 13 de maio de 2012];

- Comissão das Comunidades Europeias, 1996. *Livro verde sobre as relações entre a União Europeia e os países ACP no limiar do século XXI*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1996:0570:FIN:PT:PDF>  
[Acedido a 12 de abril de 2012];
- Comissão Europeia, 2009. *Relatório europeu sobre o desenvolvimento de 2009, Ultrapassar a fragilidade de África: elaborar uma nova abordagem europeia*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ERD\\_report\\_2009\\_PT.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ERD_report_2009_PT.pdf)  
[Acedido a 10 de outubro de 2011];
- CONCORD, 2012. *AidWatch 2012: making sense of EU Development Cooperation effectiveness: CONCORD AidWatch special report: on the post-Busan development effectiveness agenda*. Brussels: O. Consolo – CONCORD;
- CONCORD, 2006. *Code of Conduct on Images and Messages*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.concordeurope.org/115-code-of-conduct-on-images-and-messages>  
[Acedido a 10 de dezembro de 2012];
- Conde, J., 2009. *Cooperação Internacional: a Cooperação sino-angolana e as repercussões económicas e sociais geradas na zona envolvente do caminho-de-ferro de Benguela*. Lisboa;
- CNEL, 2006. *Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.cnel.gov.pt/document/Modelo\\_PRACE\\_MAR06.pdf](http://www.cnel.gov.pt/document/Modelo_PRACE_MAR06.pdf)  
[Acedido a 8 de janeiro de 2013];
- Corbett, B. & Kenny, B., 2001. Appraisal and learning in a government agency. *The learning organization*, vol. 8, issue 1, pp. 21-35;
- Cordeiro, J., 2010. *APD Portugal-PALOP: estratégia, determinantes e motivações*. Lisboa;
- Costa, J., 2006. *Proposta de uma metodologia de gestão de mudanças: aplicação em uma empresa desenvolvedora de software*. São Paulo. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18140/tde-07032007-144944/pt-br.php>  
[Acedido a 13 de setembro de 2012];
- Costa, M., 2005. *Redes intermunicipais: uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?*. Lisboa;
- Cravinho, J., 2010. *Visões do mundo: as Relações Internacionais e o mundo contemporâneo*. 3.<sup>a</sup> ed. reimp.. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais;
- Cruz Vermelha Portuguesa, 2011. *Federação Internacional congratula o reconhecimento histórico do risco de desastre na nova agenda de Ajuda global*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://porto.cruzvermelha.pt/noticias-nacionais.html>  
[Acedido a 17 de dezembro de 2011];



- Curo, R. & Belderrain, M., 2011. A evolução dos estágios do processo sistémico em Soft Systems Methodology. *Anais do 7.º Congresso Brasileiro de Sistemas – Uni-FACEF Centro Universitário de França, França-São Paulo*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.academia.edu/1046965/A\\_evolucao\\_dos\\_estagios\\_no\\_processo\\_sistemico\\_em\\_SSM](http://www.academia.edu/1046965/A_evolucao_dos_estagios_no_processo_sistemico_em_SSM)  
[Acedido a 16 de setembro de 2012];
- Darolt, M., s.d.. *O enfoque sistémico como fundamento para análise da sustentabilidade*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.mona-cea.com.br/site2011/admin/upload/artigos/arquivos/artigocolumnista\\_2.pdf](http://www.mona-cea.com.br/site2011/admin/upload/artigos/arquivos/artigocolumnista_2.pdf)  
[Acedido a 8 de agosto de 2012];
- DAC/OECD, 2013a). *Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dac/stats/aidtopoorcountriesslipsfurtherasgovernmentstightenbudgets.htm>  
[Acedido a 8 de março de 2014];
- DAC/OECD, 2013b). *Aid statistics by donor, recipient and sector*. [Em linha]  
Disponível em: <http://www.compareyourcountry.org/chart?project=aid-statistics>  
[Acedido a 8 de março de 2014];
- DAC/OECD, 2013c). *Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets*. [Em linha]  
Disponível em: <http://www.oecd.org/development/stats/ODA2012.pdf>  
[Acedido a 8 de março de 2014];
- DAC/OECD, 2013d). *Aid statistics by donor, recipient and sector: Portugal-ODA by recipient and sector, USD million*. [Em linha]  
Disponível em: <http://www.compareyourcountry.org/chart.php?cr=9&lg=en&project=aid-statistics&page=20>  
[Acedido a 08 de março de 2014];
- DAC/OECD, 2013e). *Aid statistics by donor, recipient and sector: Portugal-ODA by sector and recipient, USD million*. [Em linha]  
Disponível em: <http://www.compareyourcountry.org/chart.php?cr=9&lg=en&project=aid-statistics&page=30>  
[Acedido a 8 de março de 2014];
- DAC/OECD, 2012a). *Detailed final 2011 Aid figures released by OECD/DAC*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://webnet.oecd.org/dcdgraphs/ODAGNI/>  
[Acedido a 10 de abril de 2012];
- DAC/OECD, 2012b). *Development: Aid to Developing countries falls because of global recession*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en\\_21571361\\_44315115\\_50058883\\_1\\_1\\_1\\_1\\_00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_21571361_44315115_50058883_1_1_1_1_00.html)  
[Acedido a 10 de abril de 2012];
- DAC/OECD, 2012c). *Aid statistics, donor Aid at a glance – Portugal*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dac/stats/PRT.gif>  
[Acedido a 29 de janeiro de 2013];

- DAC/OECD, 2012d). *Development Co-operation report 2012: lessons in linking sustainability and development*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2011b). *Aid effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2011c). *Development Co-operation report 2011: 50th Anniversary Edition*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2010a). *Monitoring the principles for good international engagement in Fragile States and situations: Fragile States monitoring survey: global report*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2010b). *Portugal: Development Assistance Committee (DAC): peer review 2010*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2010c). *Development Co-operation report 2010*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2009). *Development Co-operation report 2009*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2007a). *Principles for good international engagement in Fragile States & situations*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2007b). *Development Co-operation report 2007*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2006a). *DAC peer review: Portugal*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2006b). *Development Co-operation report 2006: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2005). *Development Co-operation report 2005: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2004). *Development Co-operation report 2004: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2003a). *DAC guidelines and reference series: harmonising donor practices for effective Aid delivery*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2003b). *Development Co-operation report 2003: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2002). *Development Co-operation report 2002: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2001a). *DAC recommendation on untying official Development Assistance to the Least Developed Countries*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2001b). *Development Co-operation report 2001: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 2000). *Development Co-operation report 2000: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, 1999). *Development Co-operation report 1999: efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee*. OECD Publishing;

- DAC/OECD, 1996. *Shaping the 21<sup>st</sup> century: the contribution of Development Co-operation*. OECD Publishing;
- DAC/OECD, s.d.. *Official development assistance (definition and coverage)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en\\_2649\\_34447\\_46181892\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html)  
[Acedido a 20 de janeiro de 2012];
- David, D., 2000. 40 years of Europe-ACP relationship. *The courier*, special issue Cotonou Agreement, September. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou\\_ACP\\_EU\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf)  
[Acedido a 9 de abril de 2014];
- Denis, H., 1982. *História do pensamento económico*. 4.<sup>a</sup> ed.. Lisboa: Livros Horizonte;
- DFID, 2005. *Why we need to work more effectively in Fragile States*. [UK]: DFID;
- Dubois, A., s.d.[a]. CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25>  
[Acedido a 6 de março de 2012];
- Dubois, A., s.d.[b]. Cooperación bilateral/multilateral. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/41>  
[Acedido a 6 de março de 2012];
- Dubois, A., s.d.[c]. Cooperación descentralizada. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42>  
[Acedido a 6 de março de 2012];
- DW, 2008. *Crise económica afeta principalmente países em desenvolvimento*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.dw.de/crise-econ%C3%B4mica-afeta-principalmente-pa%C3%ADses-em-desenvolvimento/a-3706718>  
[Acedido a 26 de abril de 2012];
- EARN, ed., 2010. *Beyond development Aid: EU-Africa political dialogue on global issues of common concern*. EARN;
- EC Development Cooperation for ENPI Countries, s.d.. *The European Consensus on Development*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.enpi-programming.eu/wcm/en/what-is-enpi-programming/political-framework/the-european-consensus-on-development.html>  
[Acedido a 19 de fevereiro de 2013];
- ECDPM, 2001a). *Infokit de Cotonou: história e evolução da Cooperação ACP-UE*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/web\\_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/ED4E87C036729BD6C125731A0039BFC8?Opendocument](http://www.ecdpm.org/web_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/ED4E87C036729BD6C125731A0039BFC8?Opendocument)  
[Acedido a 25 de maio de 2012];

- ECDPM, 2001b). *Infokit de Cotonou: breve apresentação do Acordo de Cotonou*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/web\\_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/96EF0BFCF3B54E40C125731A0036DB7A?Opendocument](http://www.ecdpm.org/web_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/96EF0BFCF3B54E40C125731A0036DB7A?Opendocument)  
[Acedido a 27 de abril de 2012];
- ECDPM, 2001c). *Infokit de Cotonou: instrumentos para o sector privado (17)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/web\\_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/697D291C1E67D85EC125731B0039C440?Opendocument](http://www.ecdpm.org/web_ecdpm/web/content/content.nsf/vwPrint/697D291C1E67D85EC125731B0039C440?Opendocument)  
[Acedido a 27 de abril de 2012];
- ECDPM, 2001d). *Cotonou Infokit: ACP-EU trade negotiations after Cotonou*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D91C618123EC6DAC1257995004B7F2C/\\$FILE/15e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2D91C618123EC6DAC1257995004B7F2C/$FILE/15e.pdf)  
[Acedido a 27 de abril de 2012];
- ECDPM, 2001e). *Cotonou Infokit: the instruments*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/179CC78F0614CBE2C1257995004D7472/\\$FILE/07e.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/179CC78F0614CBE2C1257995004D7472/$FILE/07e.pdf)  
[Acedido a 27 de abril de 2012];
- Ecclesia - Arquidiocese Ortodoxa Grega de Buenos Aires e América do Sul, s.d.. *Entendendo o meio ambiente*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe\\_e\\_meio\\_ambiente/principais\\_conferencias\\_internacionais\\_sobre\\_o\\_meio\\_ambiente\\_e\\_documentos\\_resultantes.html](http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html)  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- ECHO, 1999. *Manual for the evaluation of humanitarian Aid*. Brussels: European Commission;
- Engberg-Pedersen, L. et al., 2008. *Fragile situations*. Background papers, DIIS Report 2008:11. [Em linha]  
Disponível em: [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-11\\_Fragile\\_Situations-Background\\_papers.pdf](http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-11_Fragile_Situations-Background_papers.pdf)  
[Acedido a 8 de abril de 2014];
- Ensslin, S., 2002. *A incorporação da perspectiva sistémico-sinérgica na metodologia MCDA-Construtivista: uma ilustração de implementação*. Florianópolis;
- Eurocid, s.d.[a] *UEM @10*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=4833](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=4833)  
[Acedido a 18 de novembro de 2011];
- Eurocid, s.d.[b] *A UE e os Países de Língua Portuguesa*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p\\_cot\\_id=775](http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=775)  
[Acedido a 25 de junho de 2012];
- Eur-Lex.: Acesso ao Direito da União Europeia, s.d.. *Direito comunitário (Pilares de Maastricht)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://eur-lex.europa.eu/pt/droit\\_communaute/union\\_europeenne.gif](http://eur-lex.europa.eu/pt/droit_communaute/union_europeenne.gif)  
[Acedido a 18 de novembro de 2011];

- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2011. *Declaração de Barcelona e parceria euro-mediterrânica*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15001\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_pt.htm)  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2010a). *Instrumento de financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/14173\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/14173_pt.htm)  
[Acedido a 27 de outubro de 2011];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2010b). *Tratado de Maastricht sobre a UE*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)  
[Acedido a 18 de novembro de 2011];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007a). *Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_pt.htm)  
[Acedido a 12 de abril de 2012];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007b). *O Programa Phare*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/enlargement/2004\\_and\\_2007\\_enlargement/e50004\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/e50004_pt.htm)  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007c). *Programa TACIS (2000-2006)*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/eastern\\_europe\\_and\\_central\\_asia/r17003\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17003_pt.htm)  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- Europa: Sínteses da Legislação da UE, 2007d). *Programa MEDA*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15006\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_pt.htm)  
[Acedido a 15 de maio de 2012];
- European Commission, 2002. *The courier: the magazine of ACP-EU development cooperation*, n.º 192, may-june;
- European Commission, s.d.[a]. *Generalised System of Preferences (GSP)*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/>  
[Acedido a 15 de abril de 2012];
- European Commission s.d.[b]. *From Lomé I to IV*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv\\_en.htm#3](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm#3)  
[Acedido a 25 de maio de 2012];

- Fang, S., 2011. *Teoria Geral de Sistemas*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.slideshare.net/paulocsm/teoria-geral-de-sistemas-7234466>  
[Acedido a 2 de outubro de 2012];
- Feinberg, R.E., 1990. Comment. In: Williamson, J., ed., *Latin american adjustment: how much has happened?*. Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 21–24;
- Fernandes, J., 2009. *Teorias das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista*. 2.ª ed.. Coimbra: Almedina;
- Ferreira, I., 2004. *África e a política da União Europeia de Cooperação para o Desenvolvimento: Angola no quadro da Convenção de Lomé IV*. Porto;
- Ferreira, P., 2007. O papel dos doadores “emergentes” em África. In: Reis, B., dir., *Janus 2010: anuário de relações exteriores*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa;
- Ferri, P. et al., s.d.. *Valores pessoais e crenças relativas a organizações: um estudo com empreendedores*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado\\_semead/trabalhosPDF/283.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/283.pdf)  
[Acedido a 12 de dezembro de 2012];
- Fields, G., 2004. *Dualism in the labor market: a perspective on the Lewis model after half a century*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1270&context=articles>  
[Acedido a 18 de outubro de 2011];
- Flood, R., 2000. A brief review of Peter B. Checkland’s contribution to systemic thinking. *Systemic practice and action research*, vol. 13, n.º 6, pp. 723-731;
- Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, 2011. *Estratégia boa governação*. Lisboa: IPAD;
- Freire, R., coord., 2011. *Política externa: as Relações Internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade;
- Freire, R. & Vinha, L., 2011. Política externa: modelos, actores e dinâmicas. In: Freire, R., coord., *Política externa: as Relações Internacionais em mudança*, pp. 13-53;
- Gabinete de Cooperação da Universidade de Aveiro, 2012. *Notas para revisão da estratégia da Cooperação Portuguesa*. Aveiro;
- Galito, M., 2012. *Diplomacia económica*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ci-cpri.com/wp-content/uploads/2012/03/Coimbra-DE-Read-Only.pdf>  
[Acedido a 8 de janeiro de 2013];
- Gallo, Z., 2007. *Ethos, a grande morada humana: economia, ecologia e ética*. São Paulo: Ottoni Editora;
- Gharajedaghi, J., cop. 2011. *Systems thinking: managing chaos and complexity: a platform for designing business architecture*. Third edition. Burlington: Morgan Kaufmann;
- Goldstein, J., 1999. *International Relations*. New York: Longman;

- Gomes, A., 2012. Futuro da política de Cooperação de Portugal decide-se na Europa. In: Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, ed., 2012. *Relatório Aid Watch 2012 – uma leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003*. [Lisboa]: Plataforma Portuguesa das ONGD, pp. 22-24;
- Gomes, D., 2008. *Diplomacia económica: o que é?*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://database.jornaldefesa.pt/assuntos\\_diversos\\_relacoes\\_internacionais/Diplomacia%20Econ%C3%B3mica%20O%20que%20%C3%A9.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/assuntos_diversos_relacoes_internacionais/Diplomacia%20Econ%C3%B3mica%20O%20que%20%C3%A9.pdf)  
[Acedido a 11 de fevereiro de 2013];
- Gonçalves, W., 2003. *Relações Internacionais*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/bibliotecatextoeletronico.htm>  
[Acedido a 23 de novembro de 2011];
- Goutier, H., 2008. Único no mundo: 50 anos de Cooperação contínua entre muitos países do Norte e do Sul. *O correio: a revista das relações e Cooperação entre África-Caraíbas-Pacífico e a União Europeia*, n.º especial, março, pp. 5-9;
- Gouveia, V., 2003. A natureza motivacional dos valores humanos: evidências acerca de uma nova tipologia. *Estudos de psicologia*, 8 (3), pp. 431-443;
- Gouveia, V. et al., 2001. A estrutura e o conteúdo universais dos valores humanos: análise fatorial confirmatória da tipologia de Schwartz. *Estudos de psicologia*, 6 (2), pp. 133-142;
- Gratuliano, J., 2010. *Pensamento Sistémico e arquétipos: parte 1: introdução ao Pensamento Sistémico*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://pt.scribd.com/doc/26330621/Pensamento-Sistemico-Parte-1>  
[Acedido a 8 de agosto de 2012];
- Gruber, R., 2009. *Estratégia nas cadeias do agronegócio como ferramenta indutora do desenvolvimento regional: proposição de modelo de análise e aplicação na cadeia de soja em Toledo (PR)*. Toledo;
- Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, ed., 2012. *Relatório Aid Watch 2012 – uma leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003*. [Lisboa]: Plataforma Portuguesa das ONGD;
- Guilhaumont, P., 1985. *Economie du developpement*. Paris: PUF;
- Gutiérrez, J., s.d.. Cooperación técnica. *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/45>  
[Acedido a 25 de janeiro de 2012];
- Gupta, K., 2009. *Economics of Development and Planning: history, principles, problems and policies*. 4.ª ed. rev.. New Delhi: Atlantic Publishers and Distributors;
- Helman, G. & Ratner, S., 1992-3. Saving Failed States. *Foreign Policy*, n.º 89, winter, pp. 3-20;
- Henriques, A., 2009. *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: um novo paradigma para uma parceria União Europeia-África Subsaariana*. Lisboa;

- Higgins, B., 1959. *Economic development: problems, principles and policies*. New York: W.W.Norton;
- Hirschman, A., 1958. *The strategy of economic development*. New Haven, Connecticut: Yale University Press;
- Hitchins, D., 2008. *Systems engineering: a 21<sup>st</sup> century systems methodology*. Chichester: John Wiley & Sons;
- Hofkirchner, W., s.d.. *Ludwig von Bertalanffy: forerunner of evolutionary Systems Theory*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.bertalanffy.org/2011/wp-content/uploads/2011/09/pdf41.pdf>  
[Acedido a 12 de setembro de 2012];
- Holwell, S., 2000. Soft Systems Methodology: other voices. *Systemic practice and action research*, vol. 13, n.º 6, pp. 773-797;
- Hormazábal, R. & Carreño, E., 2006. *Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Documentos de Apoyo Docente, n.º 14, diciembre. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto\\_de\\_asuntos\\_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf](http://mazinger.sisib.uchile.cl/repositorio/ap/instituto_de_asuntos_publicos/h200710261441dad14.diciembre.pdf)  
[Acedido a 19 de novembro de 2011];
- Hoss, M., 2011. *Soft Systems Methodology como forma de operacionalizar o processo de estruturação da transformação lean sob a perspectiva da Escola de Pensamento Evolucionária: uma pesquisa-ação*. Porto Alegre;
- IMF, 2012. *Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm>  
[Acedido a 22 de setembro de 2012];
- IMF, s.d.. *About the IMF*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.imf.org/external/about.htm>  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- IPAD, 2011. *Cooperação Portuguesa: uma leitura dos últimos quinze anos de Cooperação para o Desenvolvimento 1996-2010*. Lisboa: IPAD;
- IPAD, 2010a). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2010*. Lisboa: IPAD;
- IPAD, 2010b). *Código de Ética do IPAD*. Lisboa: IPAD;
- IPAD, ed., 2008. *Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa*. 3.<sup>a</sup> ed.. Lisboa: IPAD;
- IPAD, s.d.[a]. *Conferências internacionais*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/Multilateral/ConferenciasInternacionais/PMA/Paginas/default.aspx>  
[Acedido a 29 de janeiro de 2012];
- IPAD, s.d. [b]. *Guia da APD*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/>  
[Acedido a 27 de janeiro de 2012];



- IPAD, s.d. [c]. *Glossário*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/listas/Paginas/glossario.aspx>  
[Acedido a 27 de janeiro de 2012];
- IPAD, s.d.[d]. *Cooperação multilateral*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/Multilateral/Paginas/default.aspx>  
[Acedido a 2 de fevereiro de 2012];
- Jackson, M., 2003. *Systems thinking: creative holism for managers*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.;
- Jackson, M., 2000. Notes and insights: Checkland, Peter Bernard (1930-). *Systems research and behavioral science*, vol. 17, issue supplement 1, pp. S3-S10;
- Jackson, M. & Keys, P., 1984. Towards a system of systems methodologies. *Journal of the Operational Research Society*, vol. 35, no. 6, pp. 473-486;
- Jansen, L., 2009. *Integração do Pensamento Sistémico em projetos seis sigma*. São Paulo;
- Kasper, H., 2000. *O processo de Pensamento Sistémico: um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto*. Porto Alegre;
- Keohane, R. & Nye, J., 1989. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company;
- Klidzio, R., 2011. *Teoria Geral de Sistemas*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.san.uri.br/~regiane/wp-content/uploads/2011/08/Aula\\_tres.pdf](http://www.san.uri.br/~regiane/wp-content/uploads/2011/08/Aula_tres.pdf)  
[Acedido a 2 de outubro de 2012];
- Krasner, S., 2004. Sharing sovereignty. New institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, vol. 29, n.º 2, pp. 85-120;
- Krupenski, P., 2011. *Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal*. (K. Cerqueira, entrevistadora). [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.segurancahumana.eu/data/res/94/2100.pdf>  
[Acedido a 10 de dezembro de 2012];
- Kuczynski, P. & Williamson, J., eds., 2003. *After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America*. Washington DC: Institute for International Economics;
- Leal, A., 2007. A diplomacia económica em Portugal no século XXI – que papel no Investimento Directo Português no Exterior?, *Negócios Estrangeiros*, n.º 11.1, julho, pp. 207-310;
- Leão, I., 2009. Memória da economia: a defesa do capital industrial pela economia política clássica. *Economia & tecnologia*, ano 5, vol. 17, abril-junho, pp. 93-101. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/ret/article/viewFile/27266/18170>  
[Acedido a 11 de agosto de 2013];
- Leite, M., 2010. *A Cooperação Europeia e o desenvolvimento de Cabo Verde*. Lisboa;

- Levinson, M., 2000. The cracking Washington Consensus. *Dissent*, 47 (4), pp. 11–14;
- Lewis, W., 1955. *The theory of economic growth*. USA: Richard D. Irwin;
- Lewis, W., 1954. Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, vol. 22, issue 2, pp. 139-191;
- Lyra, C., 2005. *Ação política e autonomia: a Cooperação não-governamental para o desenvolvimento*. São Paulo: Annablume;
- Machado, L., 1999. *A incorporação do género nas políticas públicas: perspectivas e desafios*. São Paulo: Annablume;
- Mankiw, N., 2001. *Introdução à economia: princípios de micro e macroeconomia*. Trad. da 2.<sup>a</sup> ed. americana, 6.<sup>a</sup> tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus;
- Marangos, J., 2009. What happened to the Washington Consensus? The evolution of international development policy. *The Journal of Socio-Economics*, vol. 38, issue 1, january, pp. 197-208;
- Mariano, K. & Mariano, M., 2002. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso*, vol. 13, n.º 31, pp. 47-69;
- Martins, M., 2003. *Relações e desafios internacionais na era da globalização*. Sintra: Edição Pedro Ferreira;
- Maxwell, S., 2005. *The Washington Consensus is dead!: long live the meta-narrative!*, Working Paper Overseas Development Institute n.º 243. London: Overseas Development Institute;
- Medeiros, E., 1998. *Blocos regionais de integração económica no mundo*. Lisboa: ISCSP;
- Mello, V., 1999. Globalização, regionalismo e ordem internacional. *Revista brasileira de política internacional*, vol.42, n.º1, pp. 157-181;
- Mehler, A., 2009. Hybrid regimes and oligopolies of violence in Africa: expectations on security provision “from below”. In: Fischer, M. & Schmelzle, eds., *Building peace in the absence of states: challenging the discourse on state failure*, Berghof handbook dialogue series, no. 8. Berlin: Berghof Research Center, pp. 57-65;
- Menezes, I., Costa, M. & Campos, B., 1989. Valores de estudantes universitários. *Cadernos de Consulta Psicológica*, n.º 5, pp. 53-68;
- Mesquita, A., 2005. *A política portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*. Working Paper n.º 67. Lisboa: CEAs;
- Misoczky, M., 2003. Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 1, n.º 1, agosto;
- Mingers, J., 2000. An idea ahead of its time: the history and development of Soft Systems Methodology. *Systemic practice and action research*, vol. 13, .º 6, pp. 733-755;
- Mingers, J., 1992. Recent developments in critical management science. *Journal of the Operational Research Society*, vol. 43, no. 1, pp. 1-10;

- Mira, M. & Pereira, L., org., 2005. *Língua portuguesa e Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Colibri e CIDAC;
- Mirijamdotter, A., 1998. *A multi-modal systems extension to Soft Systems Methodology*. Luleå;
- Mirijamdotter, A. & Bergvall-Kärebörn, B., 2006. An appreciative critique and refinement of Checkland's Soft Systems Methodology. In: *In search of an integrative vision for technology: interdisciplinary studies in information systems*. New York: Springer Science + Business Media, Inc., pp. 79-102;
- Monte, J., 2010. *Integração regional da África: a saída para o desenvolvimento do continente*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://mundorama.net/2010/04/27/integracao-regional-da-afrika-%E2%80%93-a-saida-para-o-desenvolvimento-do-continente-por-joao-bosco-monte/>  
[Acedido a 18 de fevereiro de 2013];
- Monteiro, R., 2001. *A África na Política de Cooperação Europeia*. 2.<sup>a</sup> ed. atual.. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas;
- Moreira, S., 2005. A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento. *Anuário da Economia Portuguesa*, dezembro, pp. 122-126;
- Morin, E., D.L. 1987. *O método: 1. a natureza da natureza*. Mem Martins: Publicações Europa-América;
- Mougél, F. & Pacteau, S., 2009. *História das Relações Internacionais: séculos XIX e XX*. Mem Martins: Publicações Europa-América;
- Moreau, F., 2000. The Cotonou Agreement – new orientations. *The ACP Courier*, special issue, september, pp. 6-10;
- Mourrissey, D., 2002. The Monterrey Consensus: funding the achievement of development targets. A report on the UN International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 march 2002. *The courier: the magazine of ACP-EU development cooperation*, n.º 192, may-june, pp. 7-10;
- Mozzicafredo, J., 2003. *Administração Pública, Estado e democracia, contexto da reforma*. ERSI;
- Murteira, M., 1983. *Lições de economia política do desenvolvimento*. Lisboa: Editorial Presença;
- Nardelli, A. & Griffith, J., 2000. *Introdução ao sistema de gestão ambiental*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, Núcleo de Gestão Integrada;
- Naschold, F., 2002. *Aid and the Millennium Development Goals*. ODI Opinions no. 4, February. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/626.pdf>  
[Acedido a 7 de abril de 2014];
- Nicholson, M., 1998. *International Relations: a concise introduction*. London: MacMillan Press;
- Nunes, G., 2008. *Aprendizagem sistémica para o desenvolvimento turístico em Praia Grande (SC): uma reflexão a partir d SSM – Soft Systems Methodology*. Florianópolis;

- Nunes, G. & Schlindwein, S., 2009. De uma abordagem hard a uma abordagem soft: a mudança de sistematicidade na percepção do desenvolvimento da atividade turística. *Caderno virtual de turismo*, vol. 9, n.º 1, pp. 12-28. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=115415182002>  
[Acedido a 12 de novembro de 2012];
- Objectivo 2015, s.d.. *Campanha do Milénio*; Objectivo 2015;
- Office of the Special Adviser on Africa United Nations, s.d.. *New Partnership for Africa's Development (NEPAD)*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/africa/osaa/nepad.html>  
[Acedido a 6 de fevereiro de 2012];
- Oikos, 2011. *Dossier temático – OCDE: exame da Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento*, janeiro/fevereiro. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oikos.pt/pt/informe-se/informacao-tematica/item/1124>  
[Acedido a 16 de janeiro de 2013];
- Oliveira, A., 2013. Relatório AidWatch 2013: a Cooperação Portuguesa à procura de rumo. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, n.º 2 (setembro/outubro). Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD, pp. 18-19;
- Oliveira, G., 2002. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, vol. 5, n.º 2, maio-agosto, pp. 37-48;
- Oliveira, J. & Portela, L., 2006. A cidade como um sistema: reflexões sobre a Teoria Geral de Sistemas aplicada à análise urbana. *Perspetivas contemporâneas: revista eletrónica de ciências sociais aplicadas*, vol. 1, n.º 2, novembro-maio, pp. 164-182. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/viewFile/376/177>  
[Acedido a 2 de outubro de 2012];
- Overseas Development Institute, 1995. *EU Aid post-Maastricht: fifteen into one?*. Briefing paper, 2, abril;
- Overseas Development Institute, 1989. *Negotiating the Fourth Lomé Convention*. Briefing paper, october;
- Overseas Development Institute, 1980. *Lomé II*. Briefing paper, n.º 1, February;
- Ozelame, O., Dessimon Machado, J. & Hegedus, P., 2002. O enfoque sistémico na extensão : desde sistemas “hard” a sistemas “soft”. *Agrociencia*, vol. IV, n.º 2, pp. 53-60;
- Pacheco, A. & Lopes, D., 2009. *A função da diplomacia para a sustentação da ordem internacional em uma sociedade anárquica*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://unibhri.files.wordpress.com/2010/12/anne-pacheco-a-func3a7c3a3o-da-diplomacia-para-a-sustentac3a7c3a3o-da-ordem-internacional-em-uma-sociedade-anc3a1rquica.pdf>  
[Acedido a 22 de novembro de 2011];

- Palma, E., 2004. Diplomacia, projecção cultural e APD. *Janus-online*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.janusonline.pt/2004/2004\\_2\\_10.html](http://www.janusonline.pt/2004/2004_2_10.html)  
[Acedido a 8 de maio de 2012];
- Palma, E., 2002. A política de Cooperação Portuguesa. *Janus-online*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://janusonline.pt/economia/economia\\_2002\\_3\\_3\\_6\\_c.html#1](http://janusonline.pt/economia/economia_2002_3_3_6_c.html#1)  
[Acedido a 8 de maio de 2012];
- Página Global, 2012. *UE atribui 4,5 ME para formação de auditores e inspetores timorenses em Portugal*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://paginaglobal.blogspot.pt/2012\\_01\\_10\\_archive.html](http://paginaglobal.blogspot.pt/2012_01_10_archive.html)  
[Acedido a 16 de fevereiro de 2013];
- Pais, H., 2009. *A Cooperação Portuguesa vista de dentro*. Lisboa: IPAD;
- Parlamento Europeu, 2000. *As modalidades especiais para os países de África, Caraíbas e Pacífico, das Convenções de Yaoundé e de Lomé ao Acordo de Cotonou*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6\\_4\\_6\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_4_6_pt.htm)  
[Acedido a 12 de abril de 2012];
- Parlamento Europeu, 1999. *A Cooperação financeira e técnica*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6\\_5\\_3\\_pt.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_5_3_pt.htm)  
[Acedido a 25 de maio de 2012];
- Patching, D., 1992. Seeking out the issues: how Soft Systems Methodology was employed to advise a social services department on the use of information technology. *Or insight*, vol. 5, no. 1, pp. 9-14;
- Penna, L., 2008. *O progresso da ordem: o florianismo e a construção da República*. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, Lda.;
- Pereira, C., Cardoso, S. & Ribeiro, A., 2005. Teste empírico de um modelo sobre as relações entre os sistemas de valores e as atitudes democráticas. *Psicologia*, vol. XIX (1-2), pp. 227-250;
- Pereira, C., Camino, L. & Costa, J., 2004. Análise fatorial confirmatória do Questionário de Valores Psicossociais – QVP24. *Estudos de psicologia*, n.º 9 (3), pp. 505-512;
- Pereira, H., s.d.. *Simell: a Teoria do Trickle Down*. Santarém: Escola Superior de Santarém;
- Pereira, S., 2005. *Cooperação UE-ACP: a dimensão política dos acordos*. Lisboa;
- Permanent Secretariat, 2012. *Peer review of existing innovative financings for development*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Mapping\\_FIDENG-3.pdf](http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf/Mapping_FIDENG-3.pdf) [Acedido a 13 de janeiro de 2013];
- Perroux, F., 1987. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian;

- Pessoa Jr., O., s.d., *Auto-organização e complexidade: uma introdução histórica e crítica*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.fflch.usp.br/df/opessoa/AO&C-tex.pdf>  
[Acedido a 30 de agosto de 2012];
- Pidd, M., 1998. *Modelagem empresarial*. Porto Alegre: Bookman;
- Pinto, F., 2009. *Balanced Scorecard: alinhar mudanças, estratégia e performance nos serviços públicos*. Lisboa: Edições Sílabo;
- Pires, J., 2004. *Relações entre valores individuais, valores organizacionais e programas de qualidade de vida no trabalho*. Goiana;
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2013. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, n.º 0, dezembro-janeiro;
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2012a). *Um ano de (des)governança da Cooperação Portuguesa*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Um%20ano%20de%20%28des%29governao%20da%20Cooperacao%20Portuguesa.pdf>  
[Acedido a 10 de dezembro de 2012];
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2012b). *Propostas para a Cooperação Portuguesa*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.centrop.org/UserFiles/File/Proposta\\_para\\_Cooperacao\\_PT\\_24Maio2012%20-%20FINAL.pdf](http://www.centrop.org/UserFiles/File/Proposta_para_Cooperacao_PT_24Maio2012%20-%20FINAL.pdf)  
[Acedido a 14 de janeiro de 2013];
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011. *A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento: uma visão para o papel das ONGD – documento de posição da Plataforma Portuguesa das ONGD*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.iict.pt/GTleD/arquivo/P-ONGD/P-ONGD-sbm001.pdf>  
[Acedido a 14 de janeiro de 2013];
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010. *A Estratégia Conjunta África-UE: análise e desafios da implementação após a Cimeira UE-África*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/B\\_EstudoUEAfrica\\_Partel.pdf](http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/B_EstudoUEAfrica_Partel.pdf) e  
[http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/C\\_estudoUEAfrica\\_Parte%20II.pdf](http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Noticias/C_estudoUEAfrica_Parte%20II.pdf)  
[Acedido a 17 de maio de 2012];
- Plataforma Portuguesa das ONGD, 2004. *Os actores da Cooperação para o Desenvolvimento*. Ficha formativa n.º 1, janeiro;
- Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[a]. *O acontecimento político: a II Cimeira UE/África*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/CentroDocumentacao/B.%20O%20Acontecimento%20Politico\\_A%20II%20Cimeira%20UE-frica.pdf](http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/CentroDocumentacao/B.%20O%20Acontecimento%20Politico_A%20II%20Cimeira%20UE-frica.pdf)  
[Acedido a 17 de maio de 2012];

- Plataforma Portuguesa das ONGD, s.d.[b]. *Grupo de Trabalho Ajuda Humanitária*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.plataformaongd.pt/site.aspx?info=gruposobralho/ajudahumanitaria>  
[Acedido a 29 de janeiro de 2012];
- PNUD, 2010. *Relatório de desenvolvimento humano*. PNUD;
- PNUD, 1990. *Human development report*. PNUD;
- Portal da Juventude, s.d..*INOV-Mundus*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://juventude.gov.pt/Emprego/Programas%20INOV/InovMundus/Paginas/inovmundusdefault.aspx>  
[Acedido a 21 de junho de 2012];
- Prado, E., 2011. *A questão da emergência*. São Paulo;
- Proença, F., 2005. Cooperação descentralizada: um novo modelo adaptado a novos contextos políticos e a novas estratégias de desenvolvimento. In: Roque, F., coord., *O desenvolvimento do continente africano na era da mundialização*, pp. 219-240;
- Ramage, M. & Shipp, K., 2009. *Systems thinkers*. London: Open University/Springer-Verlag;
- Ramos, A., 2002. *Ajuda alimentar europeia: cooperação ou neo-proteccionismo?: estudo de impacto da BSE*. Lisboa;
- Rapoport, A., 1968. Foreword. In: Buckley, W., ed.. *Modern system research for the behavior scientist*. Chicago: Aldine;
- Rapoport, A., 1976. Aspectos matemáticos da análise geral dos sistemas. In: *Teoria dos Sistemas*, Série ciências sociais. FGV;
- Rapoport, A. & Hovarth, W., 1959. Thoughts on organization theory. *General systems*, vol. 4, pp. 87-91;
- Renard, R., 2006. *The cracks in the new Aid paradigm*, Discussion Paper/2006.01, January. Antwerp: Institute of Development Policy and Management;
- Reto, L., coord., 2012. *Potencial económico da língua portuguesa*. Alfragide: Texto Editores;
- Ribeiro, M., 1998. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina;
- Ribeiro, M., 1995. *O potencial das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento*. Lisboa: CIDAC;
- Ribeiro, N., 2011. Contextualização da agenda internacional de eficácia da Ajuda. In: Plataforma Portuguesa das ONGD, ed., *A eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*. Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD, pp. 3-18;
- Ribeiro, N. & Ferreira, P., s.d.. *III Cimeira UE-África: apelos a um maior investimento em África, num encontro de resultados modestos*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.ieei.pt/post.php?post=779>  
[Acedido a 17 de maio de 2012];
- Riddell, R., 2007. *Does foreign Aid really work?*. Oxford: Oxford University Press;

- Rios, D. et al., 2009. *Escola Inglesa*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://b36.moelabs.org/Teoria\\_das\\_RI\\_II-Rafael\\_Pons/II\\_semestre/Trabalhos/Escola\\_inglesa/ESCOLA%20INGLESA.pdf](http://b36.moelabs.org/Teoria_das_RI_II-Rafael_Pons/II_semestre/Trabalhos/Escola_inglesa/ESCOLA%20INGLESA.pdf)  
[Acedido a 22 de novembro de 2011];
- Rocha, J., 2009. *Gestão pública e modernização administrativa*. Lisboa: INA;
- Rodrik, D. 2003. *Growth strategies*. Working Paper 10050. Nber working paper series. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.nber.org/papers/w10050.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w10050.pdf?new_window=1)  
[Acedido a 8 de abril de 2014];
- Rodrik, D., 2002. *After neoliberalism, what?*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Commentary/after-neoliberalism-what.pdf>  
[Acedido a 8 de abril de 2014];
- Rohde, G., 2005. *Epistemologia ambiental: uma abordagem filosófico-científica sobre a efetuação humana alopoiética da terra e de seus arredores planetários*. 2.<sup>a</sup> ed. rev. e ampl.. Porto Alegre: EDIPUCRS;
- Rojas, J., 2002. *Identificação dos requisitos informacionais para o Projeto de um Sistema de Apoio à Decisão: o caso da Secretaria Municipal da Fazenda do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre;
- Román Sánchez, E., 2002. *Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos: Amycos. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion\\_y\\_desarrollo\\_Nueve\\_preguntas\\_sobre\\_el\\_tema.pdf](http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf)  
[Acedido a 17 de março de 2014];
- Rotberg, R., 2002. The new nature of nation-state failure. *The Washington Quarterly*, vol. 25, n.º 3, summer, pp. 85-96;
- Rose, J., 1997. Soft Systems Methodology as a social science research tool. *Systems research and behavioral science*, vol. 14, issue 4, pp. 249-258;
- Rossoni, L. 2006. Modelagem e simulação soft em estratégia = Soft modelling and simulation in strategy. *Revista produção online*, vol. 6, n.º 2, agosto. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://producaoonline.org.br/rpo/article/view/291>  
[Acedido a 26 de setembro de 2012];
- Rostow, W., 1961. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*. Rio de Janeiro: Zahar;
- Sagiv, L. & Schwartz, S., 2000. Value priorities and subjective well-being: direct relations and congruity effects. *European journal of social psychology*, n.º30, pp. 177-198;
- Salner, M., 1999. *Beyond Checkland & Scholes: improving SSM*. The 17th International Conference of The System Dynamics Society and the 5th Australian & New Zealand Systems Conference (july 20-23 1999, Wellington, New Zealand) [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.systemdynamics.org/conferences/1999/PAPERS/PLEN3.PDF>  
[Acedido a 3 de abril de 2014];



- Salomón, M., 2002. La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista electrónica de estudios internacionales*, n.º 4. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.reei.org/index.php/revista/num4/articulos/teoria-relaciones-internacionales-albores-siglo-xxi-dialogo-disidencia-aproximaciones>  
[Acedido a 19 de novembro de 2011];
- Salvador, T., 2005. *A Cooperação para o Desenvolvimento: análise dos modelos português e irlandês*. Lisboa: IPAD;
- Sanches, F., 2010. *Engenharia de Sistemas em redes eusociais*. São Paulo;
- Sandroni, P., org., 1999. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller;
- Sangreman, C., 2013. Mudar para sobreviver na Cooperação para o Desenvolvimento. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, n.º 0, dezembro/janeiro, pp. 7-8;
- Sangreman, C., 2012. *Os Clusters como Instrumento da Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento, o Caso da Ilha de Moçambique*. CEsa Working Paper n.º 104. Lisboa: CEsa;
- Sangreman, C., coord., 2009. *A Cooperação descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*. Lisboa: CEsa e ACEP;
- Sangreman, C., 2009a). *A exclusão social em Cabo Verde: uma abordagem preliminar*. CEsa Working Paper n.º 76. Lisboa: CEsa;
- Sangreman, C., 2009b). *A evolução do conceito de desenvolvimento*. Texto de apoio à unidade curricular Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Aveiro: Universidade de Aveiro;
- Sangreman, C., 2009c). *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado de arte da Cooperação Portuguesa*. In: Sangreman, C., coord., *A Cooperação descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*. Lisboa: CEsa e ACEP, pp. 25-97;
- Sangreman, C., 2009d). *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado de arte da Cooperação Portuguesa*. CEsa Working Paper n.º 80. Lisboa: CEsa;
- Sangreman, C., 2005a). *As teorias do desenvolvimento*. Texto de apoio à unidade curricular Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Aveiro: Universidade de Aveiro;
- Sangreman, C., 2005b). *A Cooperação Portuguesa*. Texto de apoio à unidade curricular Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Aveiro: Universidade de Aveiro;
- Sangreman, C., s.d.. *Evolução das principais teorias do desenvolvimento*. Texto de apoio ao Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Lisboa: ISEG – Universidade Técnica de Lisboa;
- Sangreman, C. & Proença, F., 2009. Introdução. In: Sangreman, C., coord., *A Cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*. Lisboa: CEsa e ACEP, pp. 15-24;

- Sangreman, C. & Silva, S., 2012. *Os clusters como instrumento da Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento, o caso da ilha de Moçambique*. CEsa Working Paper n.º 104. Lisboa: CEsa;
- Santos, J., 2011. *Uma questão de coerência: os dilemas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – o caso de Portugal*. Lisboa;
- Saraiva, J., org., 2001. *Relações Internacionais: dois séculos de história*, vol. 1. Brasil: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais;
- Scatolin, F., 1989. *Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná*. Porto Alegre;
- Scherer, M., 2007. *A relação entre crescimento e distribuição de renda na economia do desenvolvimento: do Modelo de Lewis à Belíndia*. Rio de Janeiro;
- Schläger, C., 2007. *New powers for global change? Challenges for International Development Cooperation: the case of Brasil*. Briefing paper n.º 3. Berlin: FES;
- Schwartz, S., cop. 2013. *Human values*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://essedunet.nsd.uib.no/cms/topics/1/>  
[Acedido a 27 de março de 2014];
- Schwartz, S. & Bardi, A., 2001. Value hierarchies across cultures: taking a similarities perspective. *Journal of cross-cultural psychology*, vol. 32, n.º 3, may, pp. 268-290;
- Schwartz, S. et al., 2001. Extending the cross-cultural validity of the Theory of Basic Human Values with a different method of measurement. *Journal of cross-cultural psychology*, vol. 32, n.º 5, september, pp. 519-542;
- Schwartz, S., 1992. Universals in the content and structure of values: theoretical advances and empirical tests in 20 countries. In: Zanna, M., ed., *Advances in experimental social psychology*, vol. 25, pp. 1-65;
- Seaman, L., 1977. *Do Congresso de Viena ao Tratado de Versalhes*, vol. 3, Coleção universitária de ciências humanas. [Brasil]: Editora Atlas;
- Secretário de Estado da Administração Pública, [2011]. *Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) – ponto de situação da aplicação do Plano em 31 de agosto*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.portugal.gov.pt/media/706587/20120831\\_premac\\_balanco.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/706587/20120831_premac_balanco.pdf)  
[Acedido a 8 de janeiro de 2013];
- Seers, D., 1979. The birth, life and death of developments economics. *Development and Change*, vol. 10, issue 4, pp. 707-719;
- Serra, A., 2004. *O problema da dívida externa: origens evolução e busca de uma solução*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/dcipedcap6.htm>  
[Acedido a 7 de dezembro de 2011];
- Serra, A., 1999. *Glossário de termos do curso sobre políticas económicas do desenvolvimento*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.iseg.utl.pt/disciplinas/mestrados/dci/glossario.html>  
[Acedido a 27 de outubro de 2011];

- Shalhoub, Z. & Qasimi, J., 2005. A soft system analysis of nonprofit organizations and humanitarian services. *Systemic practice and action research*, vol. 18, n.º 5, october, pp. 457-473;
- Shep, G. et al., 1995. *Local challenges to global change – a global perspective on Municipal International Cooperation*. The Hague: Sdu Publishers;
- Silva, A. et al., 1986. *A Cooperação Portuguesa: balanço e perspectivas à luz da adesão à CEE e no alargamento da Convenção de Lomé III*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento;
- Silva, G. & Medeiros, D., 2006. Metodologia de Checkland aplicada à implementação da produção mais limpa em serviços. *Gestão & Produção*, vol. 13, n.º 3, pp. 411-422;
- Silva, J. 2006. *Tecnologia educativa, Teoria Geral dos Sistemas e Teoria da Comunicação: uma simbiose perfeita*. Guarda.
- Silva, J., 2004. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. São Paulo;
- Silva, M. et al., 2011. *Responsabilidade socioambiental empresarial à luz das teorias organizacionais: analisando a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – Chesf*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.aedb.br/seget/artigos11/39214409.pdf>  
[Acedido a 19 de março de 2013];
- Simão, J. & Oliveira, J., 2002. *Potencialidades de Cooperação para a competitividade: regiões e países de interesse estratégico para Portugal*. [Lisboa]: Associação Industrial Portuguesa – Instituto Português da Conjuntura Estratégica;
- Simonette, M., 2010. *Engenharia de Sistemas em sistemas sociotécnicos*. São Paulo;
- Simonsen, J., 1994. *Soft Systems Methodology*. Roskilde University;
- Singer, H., 1965. The distribution of gains between investing and borrowing countries. *The American economic review*, no. 40, pp. 473-485;
- Siqueira, I., 2010. *Identificar, caracterizar e salvar “Estados Frágeis”: a “fragilidade estatal” como uma construção cotidiana*. Rio de Janeiro;
- Sissoko, M. et al., 1998. Impacts of the Yaounde and Lome Conventions on EC-ACP trade. *The African economic & business review*. vol. 1, n.º 1, spring;
- Smith, A., s.d.. *An inquiry into the nature and causes of the wealth nations*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/wealth-nations.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2014];
- Soares, A., s.d., *Análise de sistemas de informação: Soft Systems Methodology*. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto;
- Sociedade de Geografia de Lisboa, s.d.. *Conferência de Berlim*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.socgeografialisboa.pt/historia/conferencia-de-berlim>  
[Acedido a 14 de novembro de 2011];

- SOFID, 2012. *A SOFID*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.sofid.pt/pt/a-sofid>  
[Acedido a 21 de junho de 2012];
- Soros, G., 2003. *Globalização*. Lisboa: Temas e Debates;
- Sousa, F., dir., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. [Porto]: Edições Afrontamento;
- Southern African Development Community, 2004. *RISDP canal através da qual a SADC pode alcançar as metas do NEPAD, MDGs*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/v7-2-6-04/port\\_risdp.htm](http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/v7-2-6-04/port_risdp.htm)  
[Acedido a 18 de fevereiro de 2013];
- Stewart, F. & Brown, G., 2009. *Fragile States*. Crise Working Paper n.º 59. Oxford: Centre For Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE;
- Stiglitz, J., 2002. *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton;
- Stiglitz, J., 2000. Unraveling the Washington Consensus. *Multinational monitor*, vol. 21 (4). [Em linha]  
Disponível em:  
<http://multinationalmonitor.org/mm2000/00april/interview.html>  
[acedido a 8 de abril de 2014];
- Stiglitz, J., 1998. *More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington Consensus*, Wider Annual Lectures 2. The United Nations University;
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J., 2009. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf)  
[Acedido a 27 de fevereiro de 2013];
- Szirmai, A., 2005. *The dynamics of socio-economic development: an introduction*. Holland: Technische Universiteit Eindhoven;
- Takeda, J., 2001. *Modelagem de redes de Cooperação: abordagem metodológica de sistemas complexos e aplicação no modelo de gerenciamento de projetos cooperativos no Instituto de Tecnologia do Paraná*. Curitiba;
- Teixeira, N., 1996. Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa (1980-1986). *Política internacional*, n.º 12, primavera-verão, pp.55-86;
- Thorbecke, E., 2006. *The evolution of the development doctrine, 1950-2005*. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, Research Paper n.º 2006/155;
- Tommasoli, M., 2003. *Inequality, vulnerability to violent conflict and Aid incentives for peace*, Fourth Annual Global Development Conference: Globalization and Equity, Parallel session "Globalization: growth, poverty and inequality" (Cairo, Egypt, 21 January);
- Toye, L., 1994. Comment. In: Williamson, J., ed., *The political economy of policy reform*. Washington, DC: Institute for International Economics, pp. 35–43;

- Tywuschik, V. & Sherriff, A., 2009. A Estratégia Conjunta UE-África: dez desafios para o sucesso. *In brief*, n.º 23, march;
- Uhlmann, G., 2002. *Teoria Geral dos Sistemas: do Atomismo ao Sistemismo (uma abordagem sintética das principais vertentes contemporâneas desta proto-teoria)*. São Paulo;
- Ullrich, D. & Carrion, R., 2012. A atuação do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes = The role of Brazil in the International Cooperation for Development: the challenge of knowledge sharing. *Desenvolvimento em questão*, vol. 10, n.º 20, maio-agosto, pp. 4-27;
- União Europeia: Acção Externa, s.d.. *Instrumento de Estabilidade (IE) – A UE em ação*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://eeas.europa.eu/ifs/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/ifs/index_pt.htm)  
[Acedido a 26 de fevereiro de 2013];
- United Nations, 2008. *Official list of MDG indicators*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Indicators/OfficialList.htm>  
[Acedido a 19 de abril de 2012];
- United Nations General Assembly, 2001. *High-level international intergovernmental consideration of financing for development*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/1000](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/1000)  
[Acedido a 7 de abril de 2014];
- United Nations, 1987. *Gathering a body of global agreements – our common future, chapter 2: towards sustainable development*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>  
[Acedido a 22 de setembro de 2011];
- United Nations, s.d.[a]. *UN system organizational chart*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.un.org/en/aboutun/structure/org\\_chart.shtml](http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml)  
[Acedido a 16 de novembro de 2011];
- United Nations, s.d.[b]. *Millennium Development Goals*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview.html>  
[Acedido a 2 de fevereiro de 2012];
- Vala, J., Lima, M. & Lopes, D., 2004. Social values, prejudice and solidarity in the European Union. In: W. Arts & L. Halman, eds., *European values at the turn of the millennium*. Leiden: Brill, pp. 139-163;
- Vala, J., Lima, M. & Lopes, D., 2003. Valores sociais, preconceito e solidariedade relativamente a grupos racializados e imigrantes. In: Vala, J., Cabral, M. & Ramos, A., eds., *Valores sociais: mudanças e contrastes em Portugal e na Europa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 391-427;
- Vaisse, M., 2009. *As Relações Internacionais desde 1945*. Lisboa: Edições 70;
- Veiga, J., 2005. *A História não os absolverá nem a geografia*. Campinas: Autores Associados;

- Vickers, G., 1965. *The art of judgment: a study of policy making*. London: Chapman and Hall;
- Vickers, G., 1968. Science and the appreciative system. *Human relations*, vol. 21, issue 2, pp. 99-119;
- Williamson, J., 1999. What should the World Bank think about the Washington Consensus?. *The World Bank research observer*, 15 (2), pp. 251–264. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wbro/15.2.251?journalCode=wbro>  
[Acedido a 8 de abril de 2014];
- Wilson, B., 1990. *Systems: concepts, methodologies and applications*. Second edition. Chichester: John Wiley & Sons;
- World Bank, 2005. *Fragile States: good practice in country assistance strategies*. World Bank;
- World Bank, s.d.. *What we do*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,contentMDK:20103838~menuPK:1696997~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:29708,00.html>  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- World Values Survey, 1990. *EVS Portugal*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDocumentation.jsp?Idioma=>  
[Acedido a 28 de dezembro de 2012];
- World Values Survey, s.d.. *Brochure presenting the World Values Survey*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder\\_published/article\\_base\\_110/files/WVsbrochure6-2008\\_11.pdf](http://www.worldvaluessurvey.org/wvs/articles/folder_published/article_base_110/files/WVsbrochure6-2008_11.pdf)  
[Acedido a 28 de dezembro de 2012];
- Xavier, A., 2007. ONU: a Organização das Nações Unidas. In: Xavier, A. et al., *A Organização das Nações Unidas*. [Coimbra]: Humana Global, pp. 9-174;
- Zucker, L., 1977. The role of institutionalization in cultural persistence. *American sociological review*, vol. 42, pp. 726-743;

## Fontes:

- Acordo de Alteração da Quarta Convenção ACP-CE de Lomé: assinado na Maurícia em 4 de novembro de 1995. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias;
- Acordo de alteração de Cotonou. [Em linha]  
Disponível em:  
<https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000035093/documento/0003/>  
[Acedido a 24 de maio de 2012];
- Acordo de Cotonou. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:PT:PDF>  
[Acedido a 23 de abril de 2012];

- Agenda 21. [Em linha] [d]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/>  
[Acedido a 19 de março de 2012];
- Agenda para Ação de Acra. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/development/effectiveness/41202060.pdf>  
[Acedido a 22 de março de 2012];
- *Barbados Programme of Action*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/documents/ga/conf167/aconf167-9.htm>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Barcelona Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/r15001\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15001_pt.htm)  
[Acedido a 9 de março de 2012];
- *Bogota Statement: towards effective and inclusive development partnerships*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/1/23/45497536.pdf>  
[Acedido a 22 de março de 2012];
- *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. [Em linha] a)  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>  
[Acedido a 23 de março de 2012];
- *Cairo Declaration and Cairo Plano of Action*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://unctad.org/en/Docs/tb24d2.en.pdf>  
[Acedido a 16 de maio de 2012];
- *Charter of the United Nations*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>  
[Acedido a 16 de novembro de 2011];
- *Cocoyoc Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.transcendnordic.org/doc/08%20Cocoyoc%20Declaration/The%20Cocoyoc%20Declaration-English.pdf>  
[Acedido a 6 de dezembro de 2011];
- *Commission contributions to the implementation of the EU-Africa Action Plan (2008-2010)*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2008:2603:FIN:EN:PDF>  
[Acedido a 25 de março de 2012];

- Convenção das Nações Unidas de Luta contra a Desertificação nos Países Afetados por Seca grave e/ou Desertificação, particularmente, em África. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content\\_id=BF316AB5-73D1-45C2-98A5-A3681D541AB1&field=file\\_src&lang=pt&ver=1](http://www.dgotdu.pt/filedownload.aspx?schema=ec7b8803-b0f2-4404-b003-8fb407da00ca&channel=C4193EB3-3FA7-4C98-B8CA-D6B9F5602448&content_id=BF316AB5-73D1-45C2-98A5-A3681D541AB1&field=file_src&lang=pt&ver=1)  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Convention on Climate Change*. [Em linha] [e]  
Disponível em:  
<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- Convenção sobre a Biodiversidade Biológica. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/cdb\\_ptbr.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/cdb_ptbr.pdf)  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- *DAC mid-term review of Portugal: Lisbon, 17 December 2012*. (Carta do CAD/OCDE ao SNEC, 2013);
- Declaração Conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia: o Consenso Europeu. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/files/database/000038001-000039000/000038759.pdf>  
[Acedido a 19 de fevereiro de 2012];
- Declaração de Bariloche. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://segib.org/documentos/por/Declaracion%20Bariloche\\_P.pdf](http://segib.org/documentos/por/Declaracion%20Bariloche_P.pdf)  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- Declaração de Schuman (9 de maio de 1950). [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm)  
[Acedido a 13 de abril de 2012];
- Declaração do Cairo. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-00-901\\_pt.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-00-901_pt.htm?locale=en)  
[Acedido a 16 de maio de 2012];
- Declaração do Milénio. Lisboa: Centro de Informação das Nações Unidas;



- *Declaration on Social Progress and Development.* [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un-documents.net/a24r2542.htm>  
[Acedido a 15 de abril de 2012];
- *Dili Declaration.* [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/12/30/44927821.pdf>  
[Acedido a 23 de março de 2012];
- *Doha Declaration on Financing for Development.* [Em linha]  
Disponível em:  
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N08/630/55/PDF/N0863055.pdf?OpenElement>  
[Acedido a 22 de março de 2012];
- Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 165-A/2009, de 28 de julho;
- Decreto-Lei n.º 119/2007, de 27 de abril;
- Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 192/2001, de 26 de junho;
- Decreto-Lei n.º 327/99, de 18 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 296/99, de 4 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril;
- Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de agosto;
- Decreto-Lei n.º 16/98, de 29 de janeiro;
- Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de outubro;
- Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de fevereiro;
- Decreto-Lei n.º 135/92, de 15 de julho;
- Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de maio;
- Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 266/85, de 16 de julho;
- Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio;
- Decreto-Lei n.º 486/79, de 18 dezembro;

- Decreto-Lei n.º 487/79, de 18 de dezembro. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd\\_igf/bd\\_legis\\_geral/leg\\_geral\\_docs/DL\\_487\\_79.htm](http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/DL_487_79.htm)  
[Acedido a 8 de fevereiro de 2013];
- Decreto-Lei n.º 97-A/76, de 31 de janeiro. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd\\_igf/bd\\_legis\\_geral/leg\\_geral\\_docs/DL\\_097\\_A\\_76.htm](http://www.igf.min-financas.pt/inflegal/bd_igf/bd_legis_geral/leg_geral_docs/DL_097_A_76.htm)  
[Acedido a 8 de fevereiro de 2013];
- Decreto-Lei n.º 532-A/75, de 25 de setembro;
- Decreto-Lei n.º 791/74, de 31 de dezembro;
- Decreto-Lei n.º 47 331/66, de 23 de novembro;
- Estratégia da UE para a África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:PT:PDF>  
[Acedido a 13 de maio de 2012];
- Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015). [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.engenhoeobra.org/UserFiles/File/ened-2.pdf>  
[Acedido a 15 de fevereiro de 2013];
- Estratégia Portuguesa da Cooperação multilateral. [Em linha] [e]  
Disponível em:  
<http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/estrategiamultilateral/Documents/EstrategiaMultilateral.pdf>  
[Acedido a 15 de junho de 2012];
- Governo de Portugal, 2014. Conceito estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020;
- *League of Nations*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.indiana.edu/~league/pictorialsurvey/lonapscover.htm>  
[Acedido a 16 de novembro de 2011];
- Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro;
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro;
- Lei n.º 30-B/2000, de 29 de dezembro;
- Lei n.º 66/98, de 14 de outubro;
- Leite, F., 2007. Cimeira UE-África sem Darfur nem Zimbabwe. *Diário de Notícias*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1049457&especial=Cimeira%20UE-%C1frica&seccao=MUNDO&page=1](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1049457&especial=Cimeira%20UE-%C1frica&seccao=MUNDO&page=1)  
[Acedido a 2 de maio de 2012];

- *Lisbon Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st16/st16343.en07.pdf>  
[Acedido a 13 de maio de 2012];
- *Marrakech Memorandum*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/28/12/31272408.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Mauritius Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/smallislands2005/pdf/mauritiusdeclaration.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Mauritius Strategy for the further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/special-rep/ohrls/sid/MIM/A-conf.207-crp.7-Mauritius%20Strategy%20paper.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Millennium Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>  
[Acedido a 23 de outubro de 2011];
- *Monterrey Consensus on Financing for Development*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>  
[Acedido a 10 de fevereiro de 2012];
- *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- Obama, B., 2009. *Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>  
[Acedido a 12 de outubro de 2011];
- Pacto da Sociedade das Nações. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://advonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO\\_SOCIEDADE\\_NA\\_ES.PDF](http://advonline.info/vademecum/2008/HTMS/PDFS/INTER/PACTO_SOCIEDADE_NA_ES.PDF)  
[Acedido a 15 de novembro de 2011];
- Parceria estratégica África-União Europeia: enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia;
- Portaria n.º 194/2012, de 20 de junho;
- Portaria n.º 1103/2008, de 2 de outubro;

- Programa do XIX Governo Constitucional. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa\\_gc19.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf)  
[Acedido a 8 de janeiro de 2012];
- RCM n.º 17/2014, de 7 de março;
- RCM n.º 82/2010, de 4 de novembro;
- RCM n.º 196/2005, de 22 de dezembro;
- RCM n.º 124/2005, de 4 de agosto;
- RCM n.º 43/99, de 18 de maio;
- Regulamento (CE) n.º 1659/98 do Conselho de 17 de julho de 1998 relativo à Cooperação descentralizada. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type\\_doc=Regulation&an\\_doc=1998&nu\\_doc=1659](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type_doc=Regulation&an_doc=1998&nu_doc=1659)  
[Acedido a 28 de março de 2012];
- *Rio Declaration on Environment and Development*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>  
[Acedido a 14 de março de 2012];
- *Rome Declaration on Harmonisation*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf>  
[Acedido a 18 de março de 2012];
- *Second Action Plan (2011-2013) – Africa-EU*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://ea.au.int/en/sites/default/files/The%20Africa%20EU%20Dialogue.pdf>  
[Acedido a 25 de março de 2012];
- *Stockholm Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/dunche/dunche.html>  
[Acedido a 21 de setembro de 2011];
- *The Africa-EU Strategy Partnership: a joint Africa-EU strategy*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf)  
[Acedido a 25 de março de 2012];
- Tratado de Maastrich sobre a União Europeia. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>  
[Acedido a 18 de novembro de 2011];
- Tratado de Roma. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://dupond.ci.uc.pt/CDEUC/TRVRINT.HTM>  
[Acedido a 12 de abril de 2012];

- *Tripoli Declaration*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118118.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/118118.pdf)  
[Acedido a 25 de março de 2012];
- Truman, H., 1964. Inaugural address: January 20, 1949: [delivered in person at the Capitol]. [Em linha]  
Disponível em:  
<http://www.trumanlibrary.org/calendar/viewpapers.php?pid=1030>  
[Acedido a 27 de março de 2014];
- Viegas, P., 2007. A ovelha negra da Cimeira respondeu às críticas. *Diário de Notícias*. [Em linha]  
Disponível em:  
[http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content\\_id=1049448&especial=Cimeira%20UE-%C1frica&seccao=MUNDO&page=-1](http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?content_id=1049448&especial=Cimeira%20UE-%C1frica&seccao=MUNDO&page=-1)  
[Acedido a 27 de abril de 2012].

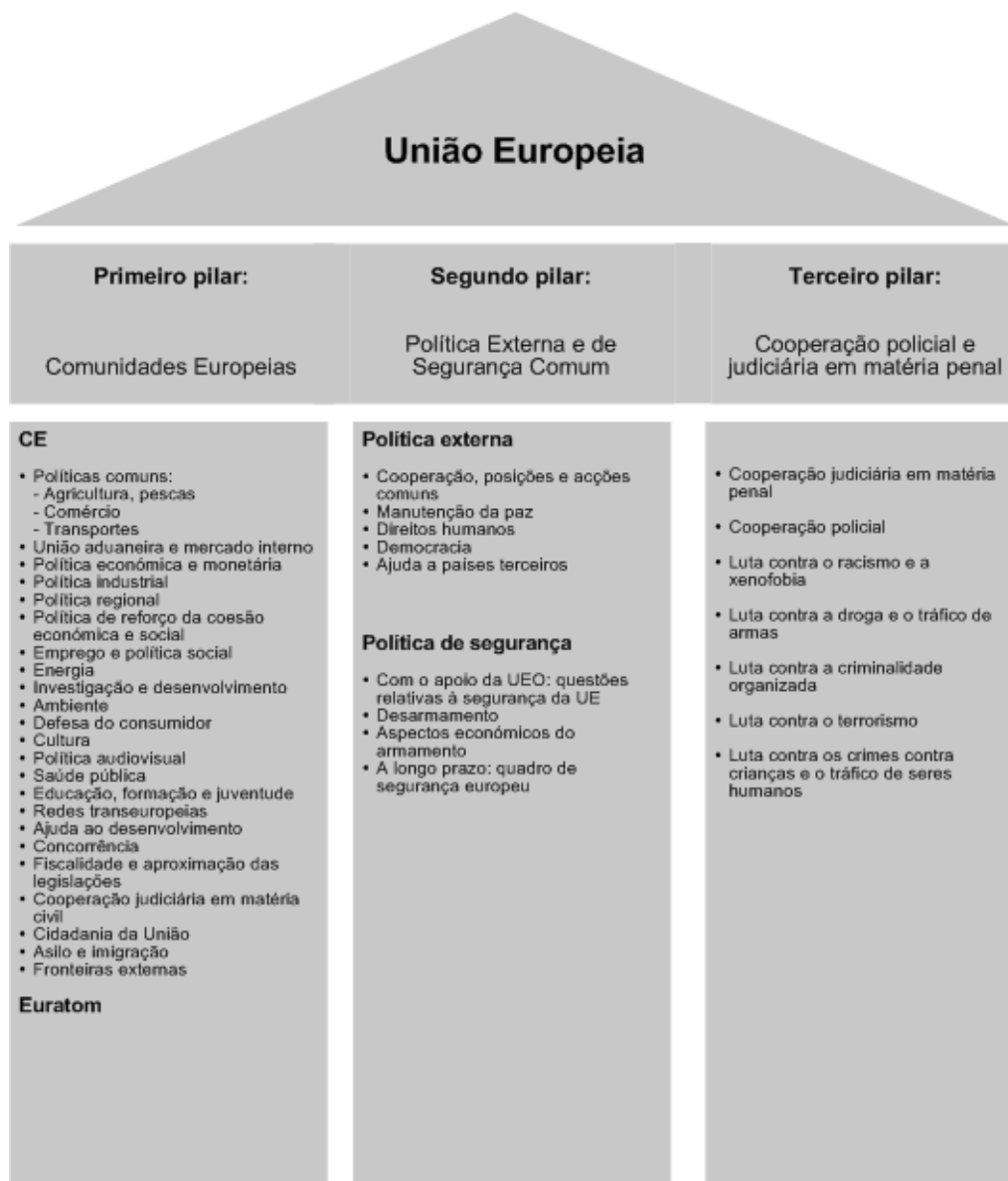


## **Anexos**





## Anexo 1 - Tratado de Maastricht sobre a UE: os 3 (três) pilares



**Fonte:** Eur-Lex.: Acesso ao Direito da União Europeia (s.d.).

## Anexo 2 - Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e seus indicadores

Millennium Development Goals (MDGs)	
Goals and Targets(from the Millennium Declaration)	Indicators for monitoring progress
<b>Goal 1: Eradicate extreme poverty and hunger</b>	
Target 1.A: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than one dollar a day	1.1 Proportion of population below \$1 (PPP) per day 1.2 Poverty gap ratio 1.3 Share of poorest quintile in national consumption
Target 1.B: Achieve full and productive employment and decent work for all, including women and young people	1.4 Growth rate of GDP per person employed 1.5 Employment-to-population ratio 1.6 Proportion of employed people living below \$1 (PPP) per day 1.7 Proportion of own-account and contributing family workers in total employment
Target 1.C: Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger	1.8 Prevalence of underweight children under-five years of age 1.9 Proportion of population below minimum level of dietary energy consumption
<b>Goal 2: Achieve universal primary education</b>	
Target 2.A: Ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling	2.1 Net enrolment ratio in primary education 2.2 Proportion of pupils starting grade 1 who reach last grade of primary 2.3 Literacy rate of 15-24 year-olds, women and men
<b>Goal 3: Promote gender equality and empower women</b>	
Target 3.A: Eliminate gender disparity in primary and secondary education, preferably by 2005, and in all levels of education no later than 2015	3.1 Ratios of girls to boys in primary, secondary and tertiary education 3.2 Share of women in wage employment in the non-agricultural sector 3.3 Proportion of seats held by women in national parliament
<b>Goal 4: Reduce child mortality</b>	
Target 4.A: Reduce by two-thirds, between 1990 and 2015, the under-five mortality rate	4.1 Under-five mortality rate 4.2 Infant mortality rate 4.3 Proportion of 1 year-old children immunised against measles
<b>Goal 5: Improve maternal health</b>	
Target 5.A: Reduce by three quarters, between 1990 and 2015, the maternal mortality ratio	5.1 Maternal mortality ratio 5.2 Proportion of births attended by skilled health personnel
Target 5.B: Achieve, by 2015, universal access to reproductive health	5.3 Contraceptive prevalence rate 5.4 Adolescent birth rate 5.5 Antenatal care coverage (at least one visit and at least four visits) 5.6 Unmet need for family planning
<b>Goal 6: Combat HIV/AIDS, malaria and other diseases</b>	
Target 6.A: Have halted by 2015 and begun to reverse the spread of HIV/AIDS	6.1 HIV prevalence among population aged 15-24 years 6.2 Condom use at last high-risk sex 6.3 Proportion of population aged 15-24 years with comprehensive correct knowledge of HIV/AIDS 6.4 Ratio of school attendance of orphans to school attendance of non-orphans aged 10-14 years
Target 6.B: Achieve, by 2010, universal access to treatment for HIV/AIDS for all those who need it	6.5 Proportion of population with advanced HIV infection with access to antiretroviral drugs
Target 6.C: Have halted by 2015 and begun to reverse the incidence of malaria and other major diseases	6.6 Incidence and death rates associated with malaria 6.7 Proportion of children under 5 sleeping under insecticide-treated bednets 6.8 Proportion of children under 5 with fever who are treated with appropriate anti-malarial drugs 6.9 Incidence, prevalence and death rates associated with

	tuberculosis 6.10 Proportion of tuberculosis cases detected and cured under directly observed treatment short course
<b>Goal 7: Ensure environmental sustainability</b>	
Target 7.A: Integrate the principles of sustainable development into country policies and programmes and reverse the loss of environmental resources	7.1 Proportion of land area covered by forest 7.2 CO2 emissions, total, per capita and per \$1 GDP (PPP) 7.3 Consumption of ozone-depleting substances 7.4 Proportion of fish stocks within safe biological limits 7.5 Proportion of total water resources used 7.6 Proportion of terrestrial and marine areas protected 7.7 Proportion of species threatened with extinction
Target 7.B: Reduce biodiversity loss, achieving, by 2010, a significant reduction in the rate of loss	
Target 7.C: Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking water and basic sanitation	7.8 Proportion of population using an improved drinking water source 7.9 Proportion of population using an improved sanitation facility
Target 7.D: By 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers	7.10 Proportion of urban population living in slums
<b>Goal 8: Develop a global partnership for development</b>	
Target 8.A: Develop further an open, rule-based, predictable, non-discriminatory trading and financial system	<i>Some of the indicators listed below are monitored separately for the least developed countries (LDCs), Africa, landlocked developing countries and small island developing States.</i>
Includes a commitment to good governance, development and poverty reduction – both nationally and internationally	<u>Official development assistance (ODA)</u> 8.1 Net ODA, total and to the least developed countries, as percentage of OECD/DAC donors' gross national income 8.2 Proportion of total bilateral, sector-allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services (basic education, primary health care, nutrition, safe water and sanitation) 8.3 Proportion of bilateral official development assistance of OECD/DAC donors that is untied 8.4 ODA received in landlocked developing countries as a proportion of their gross national incomes 8.5 ODA received in small island developing States as a proportion of their gross national incomes
Target 8.B: Address the special needs of the least developed countries	<u>Market access</u> 8.6 Proportion of total developed country imports (by value and excluding arms) from developing countries and least developed countries, admitted free of duty 8.7 Average tariffs imposed by developed countries on agricultural products and textiles and clothing from developing countries 8.8 Agricultural support estimate for OECD countries as a percentage of their gross domestic product 8.9 Proportion of ODA provided to help build trade capacity
Includes: tariff and quota free access for the least developed countries' exports; enhanced programme of debt relief for heavily indebted poor countries (HIPC) and cancellation of official bilateral debt; and more generous ODA for countries committed to poverty reduction	<u>Debt sustainability</u> 8.10 Total number of countries that have reached their HIPC decision points and number that have reached their HIPC completion points (cumulative) 8.11 Debt relief committed under HIPC and MDRI Initiatives 8.12 Debt service as a percentage of exports of goods and services
Target 8.C: Address the special needs of landlocked developing countries and small island developing States (through the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States and the outcome of the twenty-second special session of the General Assembly)	
Target 8.D: Deal comprehensively with the debt problems of developing countries through national and international measures in order to make debt sustainable in the long term	
Target 8.E: In cooperation with pharmaceutical companies, provide access to affordable essential drugs in developing countries	8.13 Proportion of population with access to affordable essential drugs on a sustainable basis
Target 8.F: In cooperation with the private sector, make available the benefits of new technologies, especially information and communications	8.14 Telephone lines per 100 inhabitants 8.15 Cellular subscriptions per 100 inhabitants 8.16 Internet users per 100 inhabitants

Fonte: United Nations (2008).

## Anexo 3 - Prioridades e parcerias do Plano de Ação 2008-2010

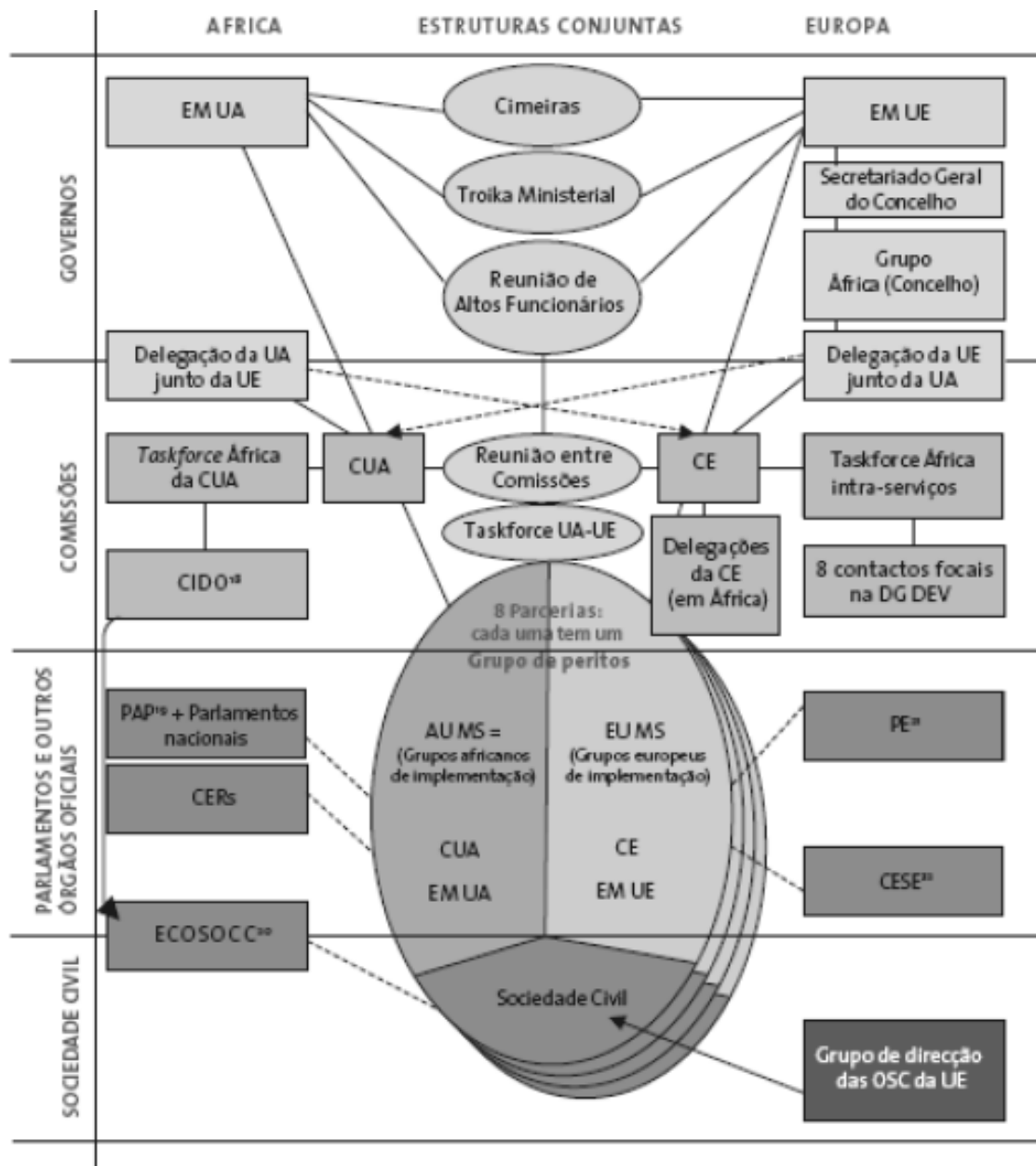
### Partnerships and Priority Actions

The following Partnerships and Priority Actions have been agreed:

- 1. Africa-EU Partnership on Peace and Security**
  - o Enhance dialogue on challenges to peace and security;
  - o Full operationalization of the African Peace and Security Architecture;
  - o Predictable Funding for African-led Peace Support Operations.
- 2. Africa-EU Partnership on Democratic Governance and Human Rights**
  - o Enhance dialogue at global level and in international fora;
  - o Promote the African Peer Review Mechanism and support the African Charter on Democracy, Elections and Governance;
  - o Strengthen cooperation in the area of cultural goods.
- 3. Africa-EU Partnership on Trade, Regional Integration and Infrastructure**
  - o Support the African integration agenda;
  - o Strengthen African capacities in the area of rules, standards, and quality control;
  - o Implement the EU-Africa Infrastructure Partnership.
- 4. Africa-EU Partnership on the Millennium Development Goals**
  - o Ensure the finance and policy base for achieving the MDGs;
  - o Accelerate the achievement of the Food Security Targets of the MDGs;
  - o Accelerate the achievement of the Health Targets of the MDGs;
  - o Accelerate the achievement of the Education Targets of the MDGs.
- 5. Africa-EU Partnership on Energy**
  - o Implement the Energy Partnership to intensify cooperation on energy security and energy access.
- 6. Africa-EU Partnership on Climate Change**
  - o Build a common agenda on climate change policies and cooperation;
  - o Cooperate to address land degradation and increasing aridity, including the "Green Wall for the Sahara Initiative".
- 7. Africa-EU Partnership on Migration, Mobility and Employment**
  - o Implement the Declaration of the Tripoli Conference on Migration and Development;
  - o Implement the EU-Africa Plan of Action on Trafficking of Human Beings;
  - o Implement and follow up the 2004 Ouagadougou Declaration and Action Plan on Employment and Poverty Alleviation in Africa.
- 8. Africa-EU Partnership on Science, Information Society and Space**
  - o Support the development of an inclusive information society in Africa;
  - o Support S&T Capacity Building in Africa and Implement Africa's Science and Technology Consolidated Plan of Action;
  - o Enhance cooperation on space applications and technology.

Fonte: Council of the European Union (2007, pp. 27-28).

## Anexo 4 - Arquitetura institucional da Estratégia Conjunta UE-África



Fonte: ECDPM in Plataforma Portuguesa das ONGD (2010, p. 9).

## Anexo 5 - Quadro síntese da evolução institucional da Cooperação Portuguesa (1974-2012)

Organismo	Diploma de criação	Ano	Tutela	Extinção
Gabinete do Coordenador para a Cooperação	791/74, de 31 de Dezembro	1974	PR	486/79, de 31 de Janeiro
Comissão de Coordenação das Negociações nos domínios económico e financeiro com os novos Estados de língua portuguesa	Despacho, de 23 de Junho	1975	SEFCE	97-A/76, de 31 de Janeiro
Instituto para a Cooperação Económica	97-A/76, de 31 de Janeiro	1976	MF e MC	60/94, de 24 de fevereiro
Direcção-Geral da Cooperação	486/79, de 18 de Dezembro	1979	MF e MNE	60/94, de 24 de fevereiro
Fundo para a Cooperação Económica	162.91, de 4 de Maio	1991	MF e MNE	327/99, de 18 de Agosto
Instituto Camões	135/92, de 15 de Julho	1992	ME até 1992 e MNE	21/2012, de 30 de Janeiro
Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	327/99, de 18 de Agosto	1999	MF e MNE	05/2003, de 13 de Janeiro
Instituto de Cooperação Portuguesa	192/2001, de 26 de Junho	2001		05/2003, de 13 de Janeiro
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	05/2003, de 13 de Janeiro	2003	MNE	21/2012, de 30 de Janeiro
Camões – Instituto para a Cooperação e a Língua	21/2012, de 30 de Janeiro	2012	MNE	-

Fonte: Sangreman & Silva (2012, p. 11), completado por nós.

## Anexo 6 – Características mais importantes da Teoria dos Sistemas

<b>Interação</b>	Trata-se da ação recíproca que modifica o comportamento ou a natureza dos elementos componentes de um sistema. Pressupõe uma ação de via dupla, de troca entre elementos. Destacam-se as relações de causa-efeito; relação temporal de um evento para outro; relação de retroação e interação indireta envolvendo dois ou mais elementos.
<b>Totalidade</b>	Pressupõe-se que um sistema não é igual à soma das suas partes, de forma cartesiana. O <i>todo</i> é mais complexo, pois apresenta qualidades que não existem, individualmente, nas partes. Pressupõem a noção de hierarquia nos sistemas, desde os mais simples aos mais complexos, conforme a diversidade dos elementos que o compõe.
<b>Organização</b>	Uma das principais categorias de análise dos sistemas pressupõe o arranjo de relações entre os componentes, produzindo nova unidade, possuidora de propriedades não contidas nos componentes. Implica os aspectos estruturais, representados por um organograma e o aspecto funcional, que pode ser representado como um programa. A organização se caracteriza pelo seu grau de estabilidade.
<b>Complexidade</b>	Está diretamente ligada ao número de elementos e o número de tipos de relações que ligam, entre si, os elementos do sistema. Caracteriza a originalidade do sistema e mede a riqueza de informações nele contida. A complexidade não pode ser definida apenas pela quantidade de elementos componentes de um sistema.

**Fonte:** Durand in Oliveira & Portela (2006, p. 170).

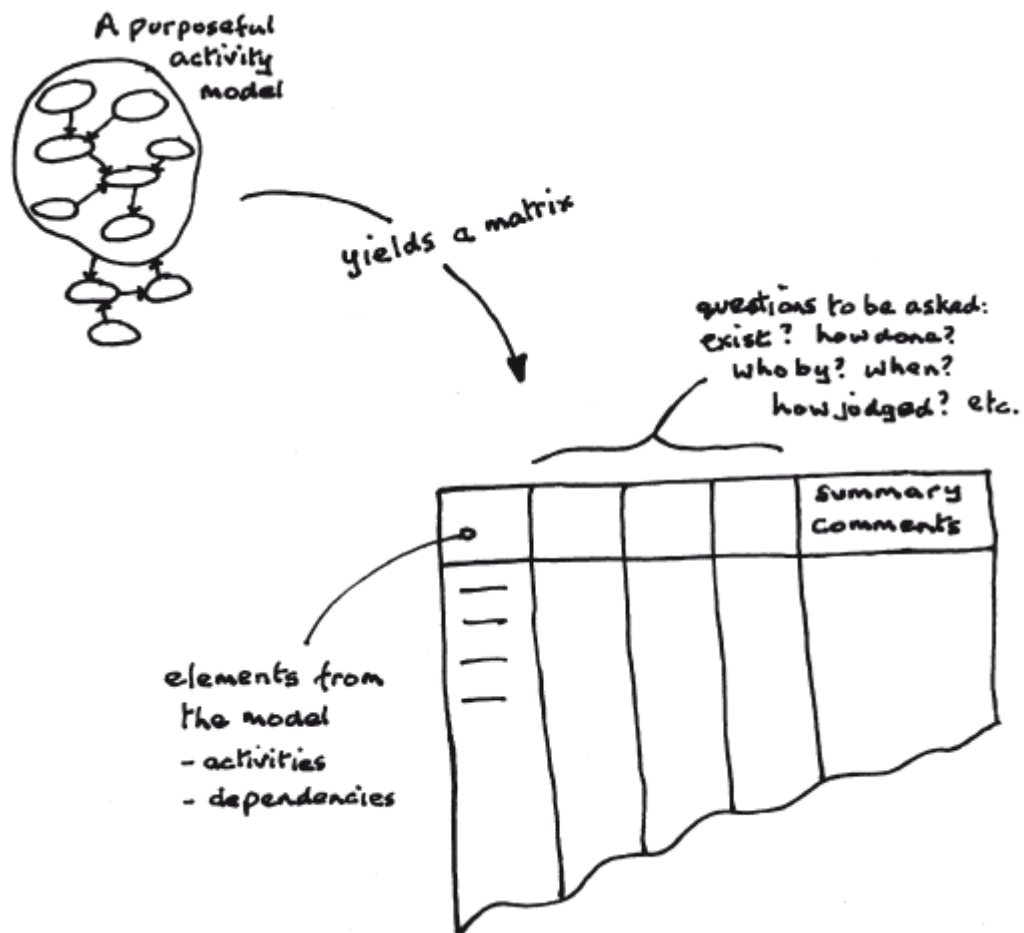
## Anexo 7 – Quadro síntese da terminologia utilizada pela SSM

Soft Systems Methodology		Soft Systems Methodology	
Real world	The unfolding interacting flux of events and ideas experienced as everyday life.	Conceptual model	The structured set of activities necessary to realize the root definition and CATWOE, consisting of an operational subsystem and a monitoring and control subsystem based on the Es.
Systems thinking world	The world in which conscious reflection on the 'real world' using systems ideas takes place.	Comparison	Setting the conceptual models against the perceived real world in order to generate debate about perceptions of it and changes to it which would be regarded as beneficial.
Problem situation	A real-world situation in which there is a sense of unease, a feeling that things could be better than they are, or some perceived problem requiring attention.	Desirable and feasible changes	Possible changes which are (systemically) desirable on the basis of the learned relevance of the relevant systems, and (culturally) feasible for the people in the situation at this time.
Analyses One, Two, Three	<p><i>Analysis One:</i> examination of the intervention or interaction in terms of the roles; 'client' (caused the study to take place), 'problem solver' (undertakes the enquiry) and 'problem owner' (plausible roles from which the situation can be viewed, chosen by the 'problem solver').</p> <p><i>Analysis Two:</i> examination of the social (cultural) characteristics of the problem situation via interacting roles (social positions), norms (expected behaviour in roles) and values (by which role-holders are judged).</p> <p><i>Analysis Three:</i> examination of the power-related (political) aspects of the problem situation via elucidation of the 'commodities' of power in the situation.</p>	Action	Real-world action (as opposed to activity in conceptual models) to improve the problem situation as a result of operation of the learning cycle for which this epistemology provides a language.
Rich pictures	Pictorial/diagrammatic representations of the situation's entities (structures), processes, relationships and issues.		
Root definitions	Concise verbal definitions expressing the nature of purposeful activity systems regarded as relevant to exploring the problem situation. A full RD would take the form: do X by Y in order to achieve Z.		
CATWOE	Elements considered in formulating root definitions. The core is expressed in T (transformation of some entity into a changed form of that entity) according to a declared <i>Weltanschauung</i> , W. C (customers): victims or beneficiaries of T. A (actors): those who carry out the activities. O (owner): the person or group who could abolish the system. E: (the environmental constraints which the system takes as given).		
The 5Es	Criteria by which T would be judged: Efficacy (does the means work?); Efficiency (are minimum resources used?); Effectiveness (does the T help the attainment of longer term goals related to O's expectations?); Ethicality (is T a moral thing to do?); Elegance (is T aesthetically pleasing?).		

Fonte: Checkland & Scholes (1999, pp. 288-289).



Anexo 8 – Processo formal (questionário) para utilizar modelos para questionar a situação do mundo real



Fonte: Checkland & Poutler (2010, p. 228).

## Anexo 9 - Questionário de valores sobre a Cooperação Portuguesa

Gostaríamos de pedir a sua colaboração no âmbito de uma investigação científica: Projeto Clusters da Cooperação Portuguesa: [https:// http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/index.php/menuinvestigacao/projetos-em-curso/140](https://http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/index.php/menuinvestigacao/projetos-em-curso/140) coordenado pelo Prof Carlos Sangreman e a tese de doutoramento em curso da mestre Raquel Faria com o título “As políticas públicas da Cooperação Portuguesa (1998 a 2012): um ensaio de modelização” na Universidade de Coimbra.

Solicitamos que preencha este questionário até ao fim, seguindo e de acordo com as instruções. Por favor não deixe nenhuma questão por responder. Não existem respostas certas ou erradas.

Estamos, particularmente, interessados na sua opinião pessoal. A qualidade desta investigação depende da sinceridade com que responder.

### Instruções

Neste questionário deve perguntar a si mesmo “Quais os valores, que na minha opinião, são considerados princípios orientadores para a ação individual e coletiva na Cooperação Portuguesa?”.

A sua tarefa é avaliar o quão importante cada valor é para si como princípio orientador da Cooperação Portuguesa. Para tal, use a seguinte escala:

Como princípio orientador da Cooperação Portuguesa, esse valor é:								
não importante	importante			muito importante				
	0	1	2	3	4	5	6	

0 – significa que esse valor não é nada importante, não é relevante enquanto princípio orientador da Cooperação Portuguesa;

3- significa que o valor é importante.

6 – significa que esse valor é muito importante. Quanto maior o número, maior a importância do

### DADOS COMPLEMENTARES: (Por favor, não deixe de responder)

- Sexo: Masculino ( ) Feminino ( )
- Idade: \_\_\_\_
- Nacionalidade(s) : Portuguesa  Outra  Qual ? \_\_\_\_\_
- Escolaridade: Primário ( ) Básico ( ) Secundário ( ) Superior ( )
- Qual a sua atividade profissional? 6. Em que tipo de entidade exerce atividade de Cooperação?
- Em que países já esteve sem ser como turista:  
Angola  Brasil  Cabo Verde  Guiné Bissau  Moçambique   
São Tomé e Príncipe  Timor  Países europeus   
Outros países  Quais ? \_\_\_\_\_

## Listagem de valores

Antes de iniciar, leia os valores até ao fim e avalie a sua importância, tendo em conta a escala anteriormente mencionada.

Nada importante

Muito importante

0 -----1-----2-----3-----4-----5-----6

- 1) SER ABERTO (tolerante a diferentes ideias e crenças)
- 2) SER AFETUOSO (considerar a afetividade nas relações pessoais)
- 3) SER CAPAZ (competente, eficaz, eficiente)
- 4) TER CONFIANÇA (ser otimista em relação às pessoas e instituições)
- 5) SER CORAJOSO (ter capacidade para enfrentar situações de risco)
- 6) SER CRIATIVO (ter imaginação para a inovação)
- 7) TER SEMPRE PRESENTE A DIGNIDADE (preocupar em “salvar a face” dos outros)
- 8) PROCURAR A EXCELENCIA (rigor, qualidade, eficácia, eficiência)
- 9) SER HONESTO (sincero, autêntico)
- 10) SER HUMILDE (modesto, não se autopromover)
- 11) PROCURAR IGUALDADE (procurar oportunidades iguais para todos)
- 12) SER INDEPENDENTE (em relação governos, grupos económicos e partidos)
- 13) SER INTELIGENTE (ser lógico, racional)
- 14) TER INTEGRIDADE (não pactuar com comportamentos ilegais ou na fronteira da lei)
- 15) PROCURAR JUSTIÇA SOCIAL (correção da injustiça, cuidado para com os mais fracos)
- 16) PROCURAR LIBERDADE (liberdade de ação, pensamento, associação e expressão)
- 17) SER MODERADO (evitar sentimentos, posições e ações extremadas)
- 18) SER PROTETOR DO AMBIENTE (preservar a natureza)
- 19) TER RESPEITO (crença em meu próprio valor e no dos outros)
- 20) SER RESPONSÁVEL (ser fidedigno, confiável)
- 21) SER SOLIDÁRIO (procurar o bem estar dos outros e de si mesmo)
- 22) SER TRANSPARENTE (nos comportamento, ideias e decisões)
- 23) PROCURAR UM MUNDO EM PAZ (livre de guerras e conflitos)

## Anexo 10 - Questionário de valores Tamayo & Schwartz

### QUESTIONÁRIO DE VALORES INSTRUÇÕES

Neste questionário você deve perguntar a si próprio: "Que valores são importantes PARA MIM, como princípios orientadores em MINHA VIDA, e que valores são menos importantes PARA MIM?" Há duas listas de valores nas páginas seguintes. Esses valores vêm de diferentes culturas. Entre os parênteses que se seguem a cada valor, encontra-se uma explicação que pode ajudá-lo a compreender seu significado.

Sua tarefa é avaliar quão importante cada valor é para você como um princípio orientador em sua vida.

Use a escala de avaliação abaixo:

não importante	COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR EM MINHA VIDA, esse valor é:						
	0	1	2	3	4	5	6

0 – significa que o valor não é nada importante, não é relevante como um princípio orientador em sua vida.

3 – significa que o valor é muito importante.

6 – significa que o valor é muito importante.

Quanto maior o número (0,1,2,3,4,5,6), mais importante é o valor como um princípio orientador em sua vida. Além dos números de 0 a 6, em suas avaliações você pode usar ainda, os números -1 e 7, considerando que:

-1 – significa que o valor é oposto aos princípios que orientam sua vida.

7 – significa que o valor é de suprema importância como um princípio orientador em sua vida; geralmente, uma pessoa não possui mais de dois desses valores.

Oposto meus	COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR EM MINHA VIDA, esse valor é:											Aos
	Valores	não importante	1	2	3	4	5	6	7	de	suprema importância	
	-1	0	1	2	3	4	5	6	7			

No espaço antes de cada valor escreva o número (-1,0,1,2,3,4,5,6,7) que corresponde à avaliação que você faz desse valor, conforme os critérios acima definidos. Tente diferenciar, tanto quanto possível, os valores entre si, usando para isso todos os números. Evidentemente, você poderá repetir os números em suas respostas/avaliações.

#### LISTA DE VALORES I

Antes de começar, leia os valores de 1 a 32, escolha aquele que é o mais importante para você e avalie sua importância. A seguir, identifique o(s) valor(es) oposto(s) aos seus valores e avalie-os como -1. Se não houver nenhum valor desse tipo, escolha o, valor menos importante para você e avalie-o como 0 ou 1, de acordo com sua importância. Depois, avalie os demais valores (até 32).

- 01 \_\_ IGUALDADE (oportunidades iguais para todos)
- 02 \_\_ HARMONIA INTERIOR (em paz comigo mesmo)
- 03 \_\_ PODER SOCIAL (controle sobre os outros, domínio)
- 04 \_\_ PRAZER (satisfação de desejos)
- 05 \_\_ LIBERDADE (liberdade de ação e pensamento)
- 06 \_\_ TRABALHO (modo digno de ganhar a vida)
- 07 \_\_ UMA VIDA ESPIRITUAL (ênfase em assuntos espirituais)
  
- 08 \_\_ SENSO DE PERTENCER (sentimento de que os outros se importam comigo)
- 09 \_\_ ORDEM SOCIAL (estabilidade da sociedade)
- 10 \_\_ UMA VIDA EXCITANTE (experiências estimulantes)
- 11 \_\_ SENTIDO DA VIDA (um propósito na vida)
- 12 \_\_ POLIDEZ (cortesia, boas maneiras)
- 13 \_\_ RIQUEZAS (posses materiais, dinheiro)
- 14 \_\_ SEGURANÇA NACIONAL (proteção da minha nação contra inimigos)
- 15 \_\_ AUTO-RESPEITO (crença em meu próprio valor)
- 16 \_\_ RETRIBUIÇÃO DE FAVORES (quitação de débitos)
- 17 \_\_ CRIATIVIDADE (unicidade, imaginação)
- 18 \_\_ V AJUDA (preocupação e cuidado com minha aparência)
- 19 \_\_ UM MUNDO EM PAZ (livre de guerras e conflitos)
- 20 \_\_ RESPEITO PELA TRADIÇÃO (preservação de costumes vigentes há longo tempo)
- 21 \_\_ AMOR MADURO (profunda intimidade emocional e espiritual)
- 22 \_\_ AUTODISCIPLINA (auto-restrição, resistência à tentação)

- 23 \_\_ PRIVACIDADE (o direito de ter um espaço pessoal)  
 24 \_\_ SEGURANÇA FAMILIAR (proteção para minha família)  
 25 \_\_ RECONHECIMENTO SOCIAL (respeito, aprovação pelos outros)  
 26 \_\_ UNIÃO COM A NATUREZA (integração com a natureza)  
 27 \_\_ UMA VIDA VARIADA (cheia de desejos, novidades e mudanças)  
 28 \_\_ SABEDORIA (compreensão madura da vida)  
 29 \_\_ AUTORIDADE (direito de liderar ou de mandar)  
 30 \_\_ AMIZADE VERDADEIRA (amigos próximos e apoiadores)  
 31 \_\_ UM MUNDO DE BELEZA (esplendor da natureza e das artes)  
 32 \_\_ JUSTIÇA SOCIAL (correção da injustiça, cuidado para com os mais fracos)

## LISTA DE VALORES II

Agora avalie quão importante é para você cada um dos valores seguintes, como um princípio orientador em sua vida. Estes valores estão expressos como modelos de agir que podem ser mais ou menos importantes para você. Mais uma vez, tente diferenciar tanto quanto possível os valores entre si, usando todos os números.

Antes de começar, leia os valores de 33 a 60, escolha aquele que é o mais importante para você e avalie sua importância. A seguir identifique o(s) valor(es) oposto(s) aos seus valores e avalie-os como -1. Se não houver nenhum valor desse tipo, escolha o valor menos importante para você e avalie-o como 0 ou 1, de acordo com sua importância. Depois, avalie os demais valores (até 61).

Oposto meus	COMO PRINCÍPIO ORIENTADOR EM MINHA VIDA, esse valor é:							Aos	
	não importante	1	2	3	4	5	6		7
Valores	-1	0	1	2	3	4	5	6	7

- 33 \_\_ INDEPENDENTE (ser auto-suficiente e auto-confiante)  
 34 \_\_ MODERADO (evitar sentimentos e ações extremadas)  
 35 \_\_ LEAL (ser fiel aos amigos e grupos)  
 36 \_\_ AMBICIOSO (trabalhar arduamente, ter aspirações)  
 37 \_\_ ABERTO (ser tolerante a diferentes idéias e crenças)  
 38 \_\_ HUMILDE (ser modesto, não me autopromover)  
 39 \_\_ AUDACIOSO (procurar a aventura, o risco)  
 40 \_\_ PROTETOR DO AMBIENTE (preservar a natureza)  
 41 \_\_ INFLUENTE (exercer impacto sobre as pessoas e eventos)  
 42 \_\_ RESPEITOSO PARA COM OS PAIS E IDOSOS (reverenciar pessoas mais velhas)  
 43 \_\_ SONHADOR (ter sempre uma visão otimista do futuro)  
 44 \_\_ AUTO-DETERMINADO (escolher meus próprios objetivos)  
 45 \_\_ SAUDÁVEL (gozar de boa saúde física e mental)  
 46 \_\_ CAPAZ (ser competente, eficaz, eficiente)  
 47 \_\_ CIENTE DOS MEUS LIMITES (submeter-me às circunstâncias da vida)  
 48 \_\_ RESERVADO (manter um passo a parte com os outros)  
 53 \_\_ ESPERTO (driblar obstáculos para conseguir o que quero)  
 54 \_\_ QUE GOZA A VIDA (gosta de comer, sexo, lazer etc.)  
 55 \_\_ DEVOTO (apegar-me fortemente à fé religiosa)  
 56 \_\_ RESPONSÁVEL (ser fidedigno, confiável)  
 57 \_\_ CURIOSO (ter interesse por tudo, espírito exploratório)  
 58 \_\_ INDULGENTE (estar pronto a perdoar os outros)  
 59 \_\_ BEM SUCEDIDO (atingir os meus objetivos)  
 60 \_\_ LIMPO (ser asseado, arrumado)  
 61 \_\_ AUTO-INDIULGÊNCIA (fazer coisas prazerosas)

Fonte: Tamyó & Schwartz in Pires (2004, pp. 342-343).

## Anexo 11 - Listagem completa dos valores propostos por Schwartz e respectiva definição

Tipo motivacional	Valores e definição
<b>Autodeterminação</b>	<b>Curiosidade</b> (interessado em tudo, explorador), <b>Criatividade</b> (ser único, com imaginação), <b>Liberdade</b> (liberdade de ação e de pensamento), <b>Escolha/Autodeterminado</b> (selecionar os meus propósitos), <b>Independente</b> (auto-suficiente, auto-confiante), <b>Respeito Próprio</b> (crença no seu valor pessoal)
<b>Estimulação</b>	<b>Audacioso</b> (procura a aventura, o risco), <b>Vida Variada</b> (cheia de desafios, novidades e mudanças), <b>Vida Excitante</b> (experiências estimulantes)
<b>Hedonismo</b>	<b>Prazer</b> (satisfação de desejos), <b>Vida de Prazer</b> (gostar de comer, sexo, lazer, etc.)
<b>Realização</b>	<b>Bem Sucedido</b> (atingir os objetivos), <b>Capaz</b> (competente, eficaz, eficiente), <b>Ambicioso</b> (trabalhador árduo, com aspirações), <b>influyente</b> (com impacto nas pessoas e nos acontecimentos), <b>inteligente</b> (lógico, racional), <b>esperto</b> (driblar obstáculos para conseguir o que quero)
<b>Poder</b>	<b>Poder social</b> (controle sobre os outros, domínio), <b>autoridade</b> (o direito de liderar ou mandar), <b>riquezas</b> (posses materiais, dinheiro), <b>preservador da imagem pública</b> (proteger a minha reputação), <b> vaidade</b> (preocupação e cuidado com a minha aparência), <b>reconhecimento social</b> (respeito, aprovação dos outros)
<b>Segurança</b>	<b>Limpo</b> (asseado, arrumado), <b>segurança nacional</b> (proteção da minha Nação contra os inimigos), <b>retribuição de valores</b> (evitar ser deverdo a alguém), <b>ordem social</b> (estabilidade social), <b>segurança da família</b> (segurança para as pessoas que amo), <b>senso de pertencer/sentido de pertença</b> (sentimento de que os outros se importam comigo), <b>saudável</b> (não estar doente tanto a nível físico como mental)
<b>Conformidade</b>	<b>Obediente</b> (seguidor dos meus deveres, cumprindo as obrigações), <b>respeito para com os pais e idosos</b> (mostrando respeito, honroso), <b>polidez</b> (cortesia, boas maneiras), <b>autodisciplinado</b> (auto-controle, resistência à tentação)
<b>Tradição</b>	<b>Ciente dos meus limites/aceitador da minha vida</b> (submeter-me às circunstâncias da vida), <b>devoto</b> (dedicado à fé religiosa e à crença), <b>humilde</b> (modesto, que passa despercebido), <b>respeito à tradição</b> (preservação de costumes estabelecidos há longo tempo), <b>moderado</b> (evita os extremos nos sentimentos e nas ações), <b>privacidade</b> (o direito de ter um espaço pessoal)
<b>Benevolência</b>	<b>Ajudar/Prestável</b> (trabalhar para o bem-estar dos outros), <b>honesto</b> (sincero, autêntico), <b>perdoador/indulgente</b> (desculpa os outros), <b>leal</b> (fiel aos meus amigos, grupos), <b>responsável</b> (fidedigno, de confiança), <b>trabalho</b> (modo digno de ganhar a vida), <b>vida espiritual</b> (ênfase nas coisas espirituais e não materiais), <b>amizade verdadeira</b> (amigos próximos e que me apoiam), <b>amor maduro</b> (profunda intimidade emocional e espiritual), <b>sentido da vida</b> (um objetivo na vida)
<b>Universalismo</b>	<b>Protetor do meio ambiente</b> (preservador da natureza), <b>unidade com a natureza</b> (integração com a natureza), <b>um mundo de beleza</b> (beleza da natureza e das artes), <b>mente aberta/aberto</b> (tolerante com diferentes ideias e crenças), <b>justiça social</b> (correção da injustiça, ajuda aos mais fracos), <b>sabedoria</b> (uma compreensão madura da vida), <b>igualdade</b> (oportunidades iguais para todos), <b>mundo em paz</b> (livre de guerra e de conflito), <b>sonhador</b> (ter sempre uma visão otimista do futuro), <b>harmonia interior</b> (em paz comigo próprio)

	<p><b>Notas:</b> Os valores que se encontram a negrito vermelho, foram valores que foram acrescentados aquando o estudo de Tamayo e Schwartz no Brasil (devido às suas peculiaridades da cultura). Este estudo tinha como principal objetivo «<i>verificar a estrutura motivacional dos valores com amostras brasileiras</i>» (2004, p. 57). Os valores que se encontram a negrito azul, foram retirados da Escala de Valores de Rokeach (Menezes, Costa &amp; Campos, pp. 67-68).</p>

**Fontes:** Pires (2004, p. 58); Menezes, Costa & Campos (1989, pp. 67-68).

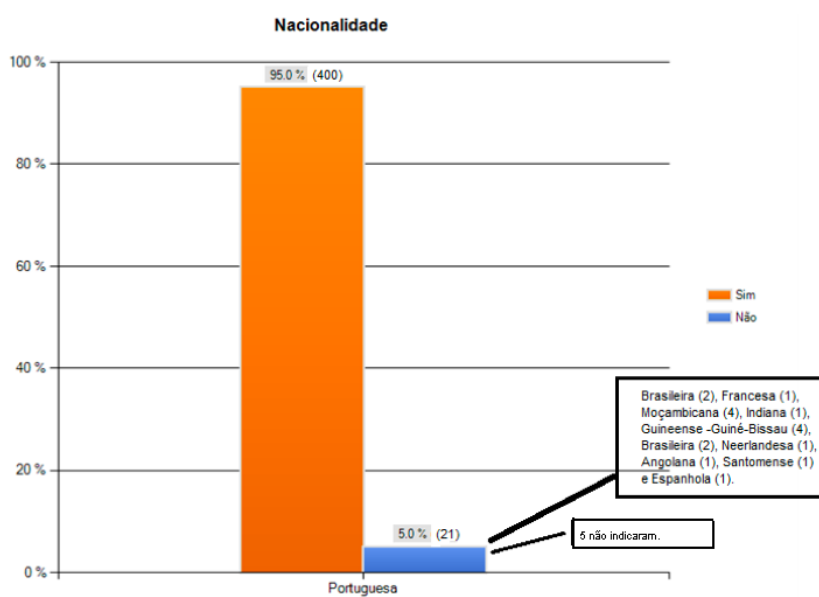
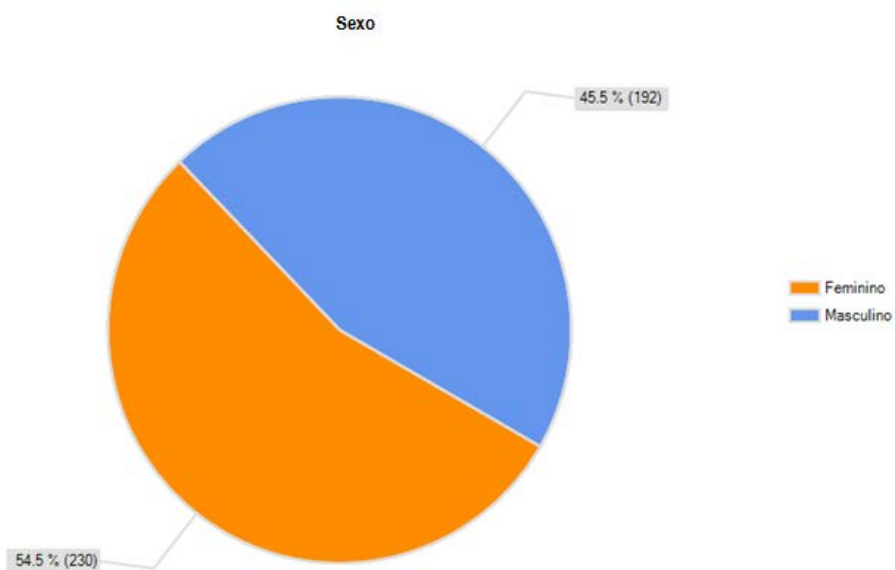
## Anexo 12 – Dados do Questionário sobre os valores da Cooperação Portuguesa

Entre o dia 20 de janeiro e o dia 20 de fevereiro de 2013, obtivemos um total de 423 respostas.

Com este questionário fomos confrontados com a ausência de resposta a algumas questões.

**Dos 423, apenas 390 indicaram a sua idade.**

Com esses dados, a **média de idades** obtida foi **41 anos**, sendo que a **idade mínima** foi **19** e a **máxima** **80 anos**.





**Tabela 1**  
**Respostas por entidade em que exerce atividade de Cooperação e sexo**

Entidade em que exerce atividade de Cooperação	Masculino	Feminino	Total
Associações	3	2	5
Ensino superior	11	6	17
ONG	3	5	8
ONG e entidades públicas	1	0	1
ONGD	10	17	27
Organizações internacionais	0	4	4
Fundações	2	1	3
Setor público	9	12	21
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>86</b>

**Tabela 2**  
**Respostas por entidade em que exerce atividade de Cooperação e nacionalidade**

Atividade de Cooperação	Portuguesa	Portuguesa e outra	Outra	Total
Associações	4	0	1	5
Ensino superior	17	0	0	17
ONG	7	1	0	8
ONG e entidades públicas	1	0	0	1
ONGD	26	1	0	27
Organizações internacionais	4	0	0	4
Setor público	21	0	0	21
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>83</b>

**Tabela 3**  
**Número de respostas por continentes visitados sem ser como turista por escalões etários**

Países	19-29	30-40	41-51	52-62	63-73	74-84	Total
África	44	156	133	140	93	5	571
América do Norte	1	9	5	6	2	1	24
América Latina/América Central	0	3	4	3	2	0	12
América do Sul	7	32	33	29	20	1	122
Ásia	9	50	26	29	12	1	126
Europa	53	100	88	59	43	1	344
Oceânia	0	1	0	0	0	0	1
Outros países	0	6	3	3	0	0	12
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>357</b>	<b>292</b>	<b>269</b>	<b>172</b>	<b>9</b>	<b>1213</b>

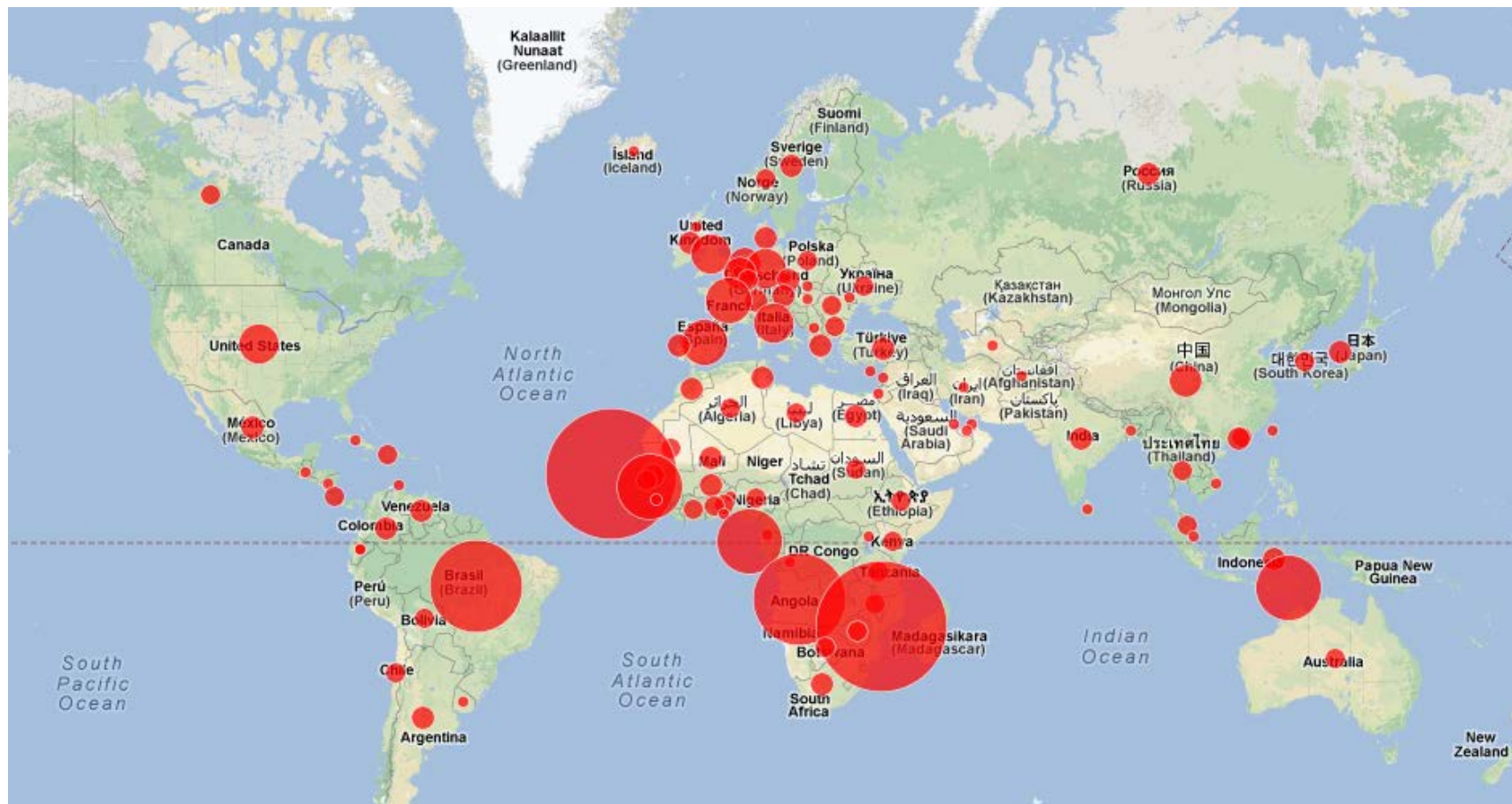
**Tabela 4**  
**Número de respostas por países visitados sem ser como turista por escalões etários**

Países	19-29	30-40	41-51	52-62	63-73	74-84	Total
África	0	0	0	0	1	0	1
África do Sul	0	2	2	2	1	0	7
Afeganistão	0	1	0	0	0	0	1
Alemanha	1	4	4	3	3	0	15
América do Norte	0	0	0	0	1	0	1
América Latina	0	0	0	0	1	0	1
América do Sul	0	0	0	0	1	0	1
Angola	7	21	22	28	21	2	101
Austrália	0	1	0	0	0	0	1
Áustria	0	1	4	1	0	0	6
Bangladesh	0	1	0	0	0	0	1
Bélgica	0	2	3	2	3	0	10
Benim	0	0	0	1	0	0	1
Bolívia	0	0	1	0	0	0	1
Botswana	0	1	0	1	1	0	3
Brasil	5	23	26	26	18	1	99
Bruxelas	0	0	1	0	0	0	1
Burkina Faso	0	1	1	1	0	0	3
Cabo Verde	8	31	30	27	15	1	112
Canadá	1	0	0	0	0	0	1
Checoslováquia	0	0	0	0	1	0	1
Chile	0	0	1	0	1	0	2
China	1	2	2	2	1	0	8
Colômbia	0	2	1	1	0	0	4
Coreia	0	0	0	1	0	0	1
Coreia do Sul	0	1	0	0	0	0	1
Costa Rica	0	0	1	1	0	0	2
Argentina	1	2	2	1	0	0	6
Dinamarca	0	0	2	1	1	0	4
Equador	1	0	1	0	0	0	2
Espanha	4	9	5	5	4	0	27
EUA	0	9	5	6	1	1	22
Etiópia	0	2	0	0	0	0	2
Egito	0	1	2	1	0	0	4
França	6	4	6	7	4	0	27
Gana	0	1	0	1	0	0	2
Guiné-Bissau	8	29	16	13	18	0	84
Grécia	0	2	1	0	1	0	4
Holanda	2	6	1	1	1	0	11
Hong Kong	0	2	0	0	0	0	2
Chipre	0	0	0	1	0	0	1
Itália	6	6	3	0	1	0	16
Índia	1	2	1	2	0	0	6
Indonésia	1	3	3	0	0	0	7
Irlanda	1	0	1	1	0	0	3
Irlanda do Norte	0	1	0	0	0	0	1
Islândia	1	0	0	0	0	0	1
Inglaterra	3	1	1	0	1	0	6
Israel	0	0	0	1	0	0	1
Haiti	0	2	0	0	0	0	2
Japão	0	1	0	2	0	1	4
Bulgária	0	0	1	1	0	0	2
Escócia	0	0	1	0	0	0	1
Eslováquia	0	0	1	0	0	0	1
Hungria	0	0	1	0	0	0	1
Argélia	0	0	1	1	0	0	2
Gâmbia	0	0	0	1	0	0	1
Ásia	0	0	0	0	1	0	1

Líbia	0	1	0	1	0	0	2
Luxemburgo	0	2	0	0	0	0	2
Costa do Marfim	0	1	0	1	0	0	2
Macau	0	2	1	2	0	0	5
Malásia	0	0	0	1	1	0	2
Marrocos	1	2	4	2	0	0	9
Mauritânia	1	0	0	1	0	0	2
Moçambique	9	32	27	33	19	2	122
México	0	1	2	1	0	0	4
Líbano	0	0	0	1	0	0	1
Guiné Conakri	0	0	0	1	0	0	1
Guiné Equatorial	0	0	0	1	0	0	1
Mali	0	1	1	1	1	0	4
Guatemala	0	0	0	1	0	0	1
Moldávia	0	0	1	0	0	0	1
Nigéria	0	1	2	0	0	0	3
Noruega	0	0	1	0	0	0	1
Kosovo	0	1	0	0	0	0	1
Quênia	1	0	1	0	1	0	3
Países europeus	20	50	39	28	15	1	153
Malawi	0	0	1	0	0	0	1
Roménia	1	0	1	0	0	0	2
Rússia	0	1	2	1	0	0	4
Reino Unido	2	3	1	2	2	0	10
República Checa	1	1	1	1	0	0	4
República Democrática do Congo	0	0	1	0	0	0	1
São Tomé e Príncipe	8	19	16	18	10	0	71
Senegal	1	2	1	2	1	0	7
Singapura	0	1	0	0	0	0	1
Sudão	0	1	1	0	0	0	2
Suécia	0	0	2	0	2	0	4
Suíça	0	1	2	2	0	0	5
Sri Lanka	0	1	0	0	0	0	1
Dubai	0	0	1	0	0	0	1
Qatar	0	0	1	0	0	0	1
Nicarágua	0	0	0	0	1	0	1
Portugal	1	2	1	2	2	0	8
Polónia	1	0	0	0	1	0	2
Tanzânia	0	1	1	0	0	0	2
Tailândia	0	1	0	0	1	0	2
Timor	6	31	16	15	7	0	75
Tunísia	0	4	2	1	0	0	7
Turquia	3	3	0	0	0	0	6
Togo	0	1	0	1	0	0	2
Turquemenistão	0	0	0	0	1	0	1
Uganda	0	1	0	0	0	0	1
Ucrânia	0	0	1	0	1	0	2
Uruguai	0	1	0	0	0	0	1
Emiratos	0	0	0	1	0	0	1
Aruba	0	1	0	0	0	0	1
Lomé	0	0	0	0	1	0	1
Irão	0	0	0	1	0	0	1
Zaire	0	0	1	0	0	0	1
Zâmbia	0	0	0	0	1	0	1
Zimbabué	0	0	0	0	2	0	2
Taiwan	0	1	0	0	0	0	1
Venezuela	0	3	1	1	0	0	5
Vietname	0	0	1	0	0	0	1
Outros países	0	6	3	3	0	0	12
Cuba	0	0	1	0	0	0	1
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>357</b>	<b>292</b>	<b>269</b>	<b>172</b>	<b>9</b>	<b>1213</b>

Relativamente aos países, como podemos observar com a tabela anterior, os atores identificaram uma série de países onde estiveram sem ser como turistas. Esses podem-se observar no mapa que segue.

De salientar que para obtermos este mapa, os dados tiveram que ser inseridos numa aplicação desenvolvida por Pedro Osório (Osório – IT Solutions).



**Tabela 5**  
**Valores considerados mais importantes por sexo**

Valores	Importância	Masculino	Feminino	Total
<b>Ser aberto</b>	0 Nada importante	0	0	0
	1 Nada importante	2	1	3
	2 Importante	4	4	8
	3 Importante	10	7	17
	4 Importante	15	25	40
	5 Muito importante	44	44	88
	6 Muito importante	95	133	228
<b>Ser afetuoso</b>	0 Nada importante	2	2	4
	1 Nada importante	9	6	15
	2 Importante	14	22	36
	3 Importante	29	38	67
	4 Importante	37	48	85
	5 Muito importante	52	53	105
	6 Muito importante	27	43	70
<b>Ser capaz</b>	0 Nada importante	2	1	3
	1 Nada importante	1	1	2
	2 Importante	2	3	5
	3 Importante	8	9	17
	4 Importante	22	22	44
	5 Muito importante	46	54	100
	6 Muito importante	90	124	214
<b>Ter confiança</b>	0 Nada importante	1	3	4
	1 Nada importante	4	3	7
	2 Importante	5	8	13
	3 Importante	25	19	44
	4 Importante	42	46	88
	5 Muito importante	62	74	136
	6 Muito importante	31	60	91
<b>Ser corajoso</b>	0 Nada importante	5	3	8
	1 Nada importante	8	9	17
	2 Importante	12	8	20
	3 Importante	19	22	41
	4 Importante	41	50	91
	5 Muito importante	51	58	109
	6 Muito importante	35	62	97
<b>Ser criativo</b>	0 Nada importante	0	1	1
	1 Nada importante	2	3	5
	2 Importante	6	4	10
	3 Importante	9	15	24
	4 Importante	37	35	72
	5 Muito importante	57	54	111
	6 Muito importante	60	101	161
<b>Ter presente a dignidade</b>	0 Nada importante	2	3	5
	1 Nada importante	2	5	7
	2 Importante	3	7	10
	3 Importante	21	18	39
	4 Importante	28	29	57
	5 Muito importante	46	49	95
	6 Muito importante	64	98	162
<b>Procurar a excelência</b>	0 Nada importante	0	2	2
	1 Nada importante	2	3	5
	2 Importante	5	5	10
	3 Importante	10	11	21
	4 Importante	27	23	50
	5 Muito importante	40	51	91
	6 Muito importante	83	114	197
<b>Ser honesto</b>	0 Nada importante	1	1	2
	1 Nada importante	2	3	5
	2 Importante	3	4	7

	3 Importante	7	11	18
	4 Importante	17	19	36
	5 Muito importante	37	32	69
	6 Muito importante	101	139	240
<b>Ser humilde</b>	0 Nada importante	4	5	9
	1 Nada importante	11	4	15
	2 Importante	7	14	21
	3 Importante	19	19	38
	4 Importante	26	22	48
	5 Muito importante	44	61	105
	6 Muito importante	54	84	138
<b>Procurar igualdade</b>	0 Nada importante	3	1	4
	1 Nada importante	3	5	8
	2 Importante	8	2	10
	3 Importante	16	9	25
	4 Importante	23	24	47
	5 Muito importante	50	44	94
	6 Muito importante	63	123	186
<b>Ser independente</b>	0 Nada importante	3	2	5
	1 Nada importante	4	4	8
	2 Importante	6	11	17
	3 Importante	16	19	35
	4 Importante	37	24	61
	5 Muito importante	36	45	81
	6 Muito importante	63	102	165
<b>Ser inteligente</b>	0 Nada importante	0	1	1
	1 Nada importante	4	2	6
	2 Importante	5	4	9
	3 Importante	21	26	47
	4 Importante	38	56	94
	5 Muito importante	58	60	118
	6 Muito importante	39	59	98
<b>Ter integridade</b>	0 Nada importante	0	0	0
	1 Nada importante	4	4	8
	2 Importante	4	4	8
	3 Importante	11	9	20
	4 Importante	22	17	39
	5 Muito importante	45	33	78
	6 Muito importante	79	142	221
<b>Procurar justiça social</b>	0 Nada importante	2	0	2
	1 Nada importante	2	1	3
	2 Importante	4	2	6
	3 Importante	18	9	27
	4 Importante	20	22	42
	5 Muito importante	41	47	88
	6 Muito importante	78	127	205
<b>Procurar liberdade</b>	0 Nada importante	2	0	2
	1 Nada importante	3	5	8
	2 Importante	5	2	7
	3 Importante	17	11	28
	4 Importante	20	23	43
	5 Muito importante	57	56	113
	6 Muito importante	59	111	170
<b>Ser moderado</b>	0 Nada importante	2	1	3
	1 Nada importante	7	7	14
	2 Importante	7	9	16
	3 Importante	22	25	47
	4 Importante	27	39	66
	5 Muito importante	58	56	114
	6 Muito importante	40	70	110
<b>Ser protetor do ambiente</b>	0 Nada importante	5	1	6
	1 Nada importante	8	7	15
	2 Importante	5	5	10
	3 Importante	22	21	43

	4 Importante	31	37	68
	5 Muito importante	47	55	102
	6 Muito importante	44	82	126
<b>Ter respeito</b>	0 Nada importante	0	0	0
	1 Nada importante	0	1	1
	2 Importante	4	2	6
	3 Importante	9	9	18
	4 Importante	23	21	44
	5 Muito importante	0	0	0
	6 Muito importante	75	135	210
<b>Ser responsável</b>	0 Nada importante	0	0	0
	1 Nada importante	0	1	1
	2 Importante	2	4	6
	3 Importante	6	8	14
	4 Importante	19	18	37
	5 Muito importante	47	40	87
	6 Muito importante	92	137	229
<b>Ser solidário</b>	0 Nada importante	0	1	1
	1 Nada importante	1	1	2
	2 Importante	4	1	5
	3 Importante	9	8	17
	4 Importante	6	2	8
	5 Muito importante	51	50	101
	6 Muito importante	78	123	201
<b>Ser transparente</b>	0 Nada importante	0	3	3
	1 Nada importante	5	3	8
	2 Importante	6	1	7
	3 Importante	15	8	23
	4 Importante	22	28	50
	5 Muito importante	50	47	97
	6 Muito importante	68	117	185
<b>Procurar um mundo em paz</b>	0 Nada importante	4	1	5
	1 Nada importante	6	2	8
	2 Importante	6	2	8
	3 Importante	20	14	34
	4 Importante	15	25	40
	5 Muito importante	51	46	97
	6 Muito importante	61	116	177
<b>Total</b>		3758	4752	8510

**Tabela 6**  
**Valores considerados mais importantes por nacionalidade**

Valores	Importância	Portuguesa	Portuguesa e outra	Outra	Total
<b>Ser aberto</b>	0 Nada importante	0	0	0	0
	1 Nada importante	3	0	0	3
	2 Importante	8	0	0	8
	3 Importante	17	0	0	17
	4 Importante	37	1	2	40
	5 Muito importante	80	1	6	87
	6 Muito importante	218	2	5	225
<b>Ser afetuoso</b>	0 Nada importante	4	0	0	4
	1 Nada importante	13	0	2	15
	2 Importante	33	0	3	36
	3 Importante	64	1	0	65
	4 Importante	82	1	2	85
	5 Muito importante	100	0	4	104
	6 Muito importante	66	2	1	69
<b>Ser capaz</b>	0 Nada importante	3	0	0	3
	1 Nada importante	2	0	0	2
	2 Importante	5	0	0	5
	3 Importante	15	0	2	17

	4 Importante	41	1	2	44
	5 Muito importante	92	1	5	98
	6 Muito importante	206	2	4	212
<b>Ter confiança</b>	0 Nada importante	4	0	0	4
	1 Nada importante	7	0	0	7
	2 Importante	13	0	0	13
	3 Importante	39	1	2	42
	4 Importante	85	2	2	89
	5 Muito importante	129	0	5	134
	6 Muito importante	86	1	3	90
<b>Ser corajoso</b>	0 Nada importante	8	0	0	8
	1 Nada importante	16	0	1	17
	2 Importante	19	0	1	20
	3 Importante	39	1	0	40
	4 Importante	86	1	3	90
	5 Muito importante	102	0	4	106
	6 Muito importante	93	2	3	98
<b>Ser criativo</b>	0 Nada importante	1	0	0	1
	1 Nada importante	5	0	0	5
	2 Importante	9	0	1	10
	3 Importante	21	1	2	24
	4 Importante	71	0	2	73
	5 Muito importante	105	1	4	110
	6 Muito importante	151	2	4	157
<b>Ter presente a dignidade</b>	0 Nada importante	5	0	0	5
	1 Nada importante	7	0	0	7
	2 Importante	9	0	0	9
	3 Importante	36	1	2	39
	4 Importante	55	1	1	57
	5 Muito importante	88	0	6	94
	6 Muito importante	156	2	3	161
<b>Procurar a excelência</b>	0 Nada importante	2	0	0	2
	1 Nada importante	5	0	0	5
	2 Importante	10	0	0	10
	3 Importante	20	1	0	21
	4 Importante	46	1	1	48
	5 Muito importante	88	0	2	90
	6 Muito importante	186	2	9	197
<b>Ser honesto</b>	0 Nada importante	2	0	0	2
	1 Nada importante	5	0	0	5
	2 Importante	7	0	0	7
	3 Importante	18	0	0	18
	4 Importante	34	0	2	36
	5 Muito importante	64	2	1	67
	6 Muito importante	228	2	9	239
<b>Ser humilde</b>	0 Nada importante	9	0	0	9
	1 Nada importante	15	0	0	15
	2 Importante	19	0	2	21
	3 Importante	37	0	1	38
	4 Importante	48	0	0	48
	5 Muito importante	100	2	2	104
	6 Muito importante	127	2	7	136
<b>Procurar igualdade</b>	0 Nada importante	4	0	0	4
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	10	0	0	10
	3 Importante	25	0	0	25
	4 Importante	43	0	3	46
	5 Muito importante	89	2	2	93
	6 Muito importante	175	2	7	184
<b>Ser independente</b>	0 Nada importante	5	0	0	5
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	17	0	0	17
	3 Importante	33	1	1	35
	4 Importante	53	2	5	60



	5 Muito importante	79	0	2	81
	6 Muito importante	158	1	4	163
<b>Ser inteligente</b>	0 Nada importante	1	0	0	1
	1 Nada importante	6	0	0	6
	2 Importante	8	0	1	9
	3 Importante	44	1	1	46
	4 Importante	89	1	3	93
	5 Muito importante	113	0	5	118
	6 Muito importante	93	2	2	97
<b>Ter integridade</b>	0 Nada importante	0	0	0	0
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	8	0	0	8
	3 Importante	18	0	1	19
	4 Importante	36	0	3	39
	5 Muito importante	72	1	2	75
	6 Muito importante	213	3	6	222
<b>Procurar justiça social</b>	0 Nada importante	2	0	0	2
	1 Nada importante	3	0	0	3
	2 Importante	6	0	0	6
	3 Importante	27	0	0	27
	4 Importante	39	0	2	41
	5 Muito importante	87	0	1	88
	6 Muito importante	190	4	9	203
<b>Procurar liberdade</b>	0 Nada importante	2	0	0	2
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	7	0	0	7
	3 Importante	28	0	0	28
	4 Importante	39	1	3	43
	5 Muito importante	109	1	2	112
	6 Muito importante	159	2	7	168
<b>Ser moderado</b>	0 Nada importante	3	0	0	3
	1 Nada importante	14	0	0	14
	2 Importante	15	0	0	15
	3 Importante	44	1	1	46
	4 Importante	64	1	1	66
	5 Muito importante	108	1	4	113
	6 Muito importante	103	1	6	110
<b>Ser protetor do ambiente</b>	0 Nada importante	6	0	0	6
	1 Nada importante	15	0	0	15
	2 Importante	10	0	0	10
	3 Importante	40	0	2	42
	4 Importante	65	1	2	68
	5 Muito importante	97	1	3	101
	6 Muito importante	119	2	5	126
<b>Ter respeito</b>	0 Nada importante	0	0	0	0
	1 Nada importante	1	0	0	1
	2 Importante	6	0	0	6
	3 Importante	18	0	0	18
	4 Importante	42	0	2	44
	5 Muito importante	0	0	0	0
	6 Muito importante	198	3	7	208
<b>Ser responsável</b>	0 Nada importante	0	0	0	0
	1 Nada importante	1	0	0	1
	2 Importante	6	0	0	6
	3 Importante	14	0	0	14
	4 Importante	33	1	3	37
	5 Muito importante	84	0	2	86
	6 Muito importante	217	3	7	227
<b>Ser solidário</b>	0 Nada importante	1	0	0	1
	1 Nada importante	2	0	0	2
	2 Importante	5	0	0	5
	3 Importante	17	0	0	17
	4 Importante	7	0	1	8
	5 Muito importante	98	1	2	101

	6 Muito importante	188	3	8	199
<b>Ser transparente</b>	0 Nada importante	3	0	0	3
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	7	0	0	7
	3 Importante	23	0	0	23
	4 Importante	48	1	1	50
	5 Muito importante	91	1	3	95
	6 Muito importante	174	2	8	184
<b>Procurar um mundo em paz</b>	0 Nada importante	5	0	0	5
	1 Nada importante	8	0	0	8
	2 Importante	7	0	0	7
	3 Importante	34	0	0	34
	4 Importante	39	1	0	40
	5 Muito importante	92	1	4	97
	6 Muito importante	165	2	8	175
<b>Total</b>		8071	91	275	8437

**Tabela 7**  
**Valores considerados mais importantes por intervalo de idades**

Valores	Importância	19-29	30-40	41-51	52-62	63-73	74-84	Total
<b>Ser aberto</b>	0 Nada importante	0	0	0	0	0	0	0
	1 Nada importante	1	0	0	1	0	0	2
	2 Importante	2	2	2	0	2	0	8
	3 Importante	3	4	5	2	2	0	16
	4 Importante	17	8	5	2	4	1	37
	5 Muito importante	11	29	18	19	6	0	83
	6 Muito importante	54	65	46	34	14	0	213
<b>Ser afetuoso</b>	0 Nada importante	1	1	1	0	1	0	4
	1 Nada importante	6	6	1	1	1	0	15
	2 Importante	13	9	7	4	1	0	34
	3 Importante	12	20	10	15	5	0	62
	4 Importante	17	26	17	13	8	0	81
	5 Muito importante	21	25	26	17	9	1	99
	6 Muito importante	17	21	14	9	2	0	63
<b>Ser capaz</b>	0 Nada importante	1	0	2	0	0	0	3
	1 Nada importante	1	0	0	0	0	0	1
	2 Importante	2	1	1	1	0	0	5
	3 Importante	4	5	2	3	1	1	16
	4 Importante	10	13	5	8	3	0	39
	5 Muito importante	23	25	22	15	10	0	95
	6 Muito importante	47	64	44	32	14	0	201
<b>Ter confiança</b>	0 Nada importante	1	2	1	0	0	0	4
	1 Nada importante	4	0	2	1	0	0	7
	2 Importante	3	2	6	1	1	0	13
	3 Importante	11	13	5	7	5	0	41
	4 Importante	20	23	14	20	7	0	84
	5 Muito importante	27	43	27	20	9	1	127

	6 Muito importante	22	25	21	10	5	0	83
<b>Ser corajoso</b>	0 Nada importante	3	3	0	2	0	0	8
	1 Nada importante	4	8	4	0	1	0	17
	2 Importante	3	6	4	1	3	0	17
	3 Importante	8	12	11	6	4	0	41
	4 Importante	21	28	14	12	9	1	85
	5 Muito importante	21	30	24	19	8	0	102
	6 Muito importante	28	22	18	19	2	0	89
<b>Ser criativo</b>	0 Nada importante	0	0	0	0	0	0	0
	1 Nada importante	0	2	1	2	0	0	5
	2 Importante	1	3	3	1	2	0	10
	3 Importante	7	3	7	5	2	0	24
	4 Importante	26	17	12	11	2	1	69
	5 Muito importante	16	44	16	16	12	0	104
	6 Muito importante	38	39	37	24	10	0	148
<b>Ter presente a dignidade</b>	0 Nada importante	2	0	0	3	0	0	5
	1 Nada importante	1	1	1	1	2	0	6
	2 Importante	4	3	1	0	2	0	10
	3 Importante	15	6	6	6	4	0	37
	4 Importante	13	23	10	8	1	0	55
	5 Muito importante	17	35	16	10	8	1	87
	6 Muito importante	33	39	39	30	11	0	152
<b>Procurar a excelência</b>	0 Nada importante	1	0	0	1	0	0	2
	1 Nada importante	3	1	0	1	0	0	5
	2 Importante	6	1	1	2	0	0	10
	3 Importante	5	10	2	1	2	0	20
	4 Importante	10	8	8	14	7	0	47
	5 Muito importante	22	27	21	12	4	1	87
	6 Muito importante	38	60	41	27	15	0	181
<b>Ser honesto</b>	0 Nada importante	1	1	0	0	0	0	2
	1 Nada importante	4	0	1	0	0	0	5
	2 Importante	2	4	1	0	0	0	7
	3 Importante	5	3	3	4	2	0	17
	4 Importante	11	10	4	6	2	0	33
	5 Muito importante	11	19	17	12	6	0	65
	6 Muito importante	51	70	48	36	18	1	224
<b>Ser humilde</b>	0 Nada importante	3	3	1	2	0	0	9
	1 Nada importante	5	4	2	2	0	0	13
	2 Importante	9	8	3	1	0	0	21
	3 Importante	12	6	7	5	6	0	36
	4 Importante	11	11	6	10	5	0	43
	5 Muito	18	32	25	17	9	1	102

	importante							
	6 Muito importante	26	43	30	20	8	0	127
<b>Procurar igualdade</b>	0 Nada importante	1	2	0	0	0	0	3
	1 Nada importante	1	3	3	0	1	0	8
	2 Importante	3	2	1	1	2	0	9
	3 Importante	5	3	5	7	3	0	23
	4 Importante	17	9	3	10	5	0	44
	5 Muito importante	16	35	15	16	5	1	88
	6 Muito importante	42	52	45	24	12	0	175
<b>Ser independente</b>	0 Nada importante	2	3	0	0	0	0	5
	1 Nada importante	5	0	3	0	0	0	8
	2 Importante	6	6	2	1	1	0	16
	3 Importante	12	11	2	4	3	0	32
	4 Importante	14	18	11	8	6	0	57
	5 Muito importante	17	20	17	17	6	0	77
	6 Muito importante	27	48	37	28	12	1	153
<b>Ser inteligente</b>	0 Nada importante	0	1	0	0	0	0	1
	1 Nada importante	1	2	1	0	1	0	5
	2 Importante	4	3	0	2	0	0	9
	3 Importante	12	10	9	9	4	0	44
	4 Importante	15	30	22	16	6	0	89
	5 Muito importante	29	31	22	18	10	1	111
	6 Muito importante	22	29	20	13	6	0	90
<b>Ter integridade</b>	0 Nada importante	0	0	0	0	0	0	0
	1 Nada importante	4	0	4	0	0	0	8
	2 Importante	5	1	0	2	0	0	8
	3 Importante	6	3	2	4	3	0	18
	4 Importante	8	14	4	7	3	0	36
	5 Muito importante	16	21	16	14	5	0	72
	6 Muito importante	45	67	48	31	16	1	208
<b>Procurar justiça social</b>	0 Nada importante	1	1	0	0	0	0	2
	1 Nada importante	1	0	2	0	0	0	3
	2 Importante	4	1	1	0	0	0	6
	3 Importante	8	6	4	2	4	0	24
	4 Importante	7	8	10	13	3	0	41
	5 Muito importante	19	26	13	17	7	1	83
	6 Muito importante	43	64	44	26	13	0	190
<b>Procurar liberdade</b>	0 Nada importante	1	1	0	0	0	0	2
	1 Nada importante	2	2	3	0	1	0	8
	2 Importante	4	1	1	0	1	0	7
	3 Importante	4	6	6	5	4	0	25
	4 Importante	10	9	7	10	3	0	39

	5 Muito importante	24	38	18	18	10	0	108
	6 Muito importante	38	48	39	24	8	1	158
<b>Ser moderado</b>	0 Nada importante	1	1	1	0	0	0	3
	1 Nada importante	7	2	4	0	1	0	14
	2 Importante	5	6	1	1	1	0	14
	3 Importante	15	15	6	6	1	0	43
	4 Importante	7	26	13	11	5	1	63
	5 Muito importante	26	31	21	21	10	0	109
	6 Muito importante	23	24	27	19	9	0	102
<b>Ser protetor do ambiente</b>	0 Nada importante	1	2	2	1	0	0	6
	1 Nada importante	6	2	5	2	0	0	15
	2 Importante	5	2	0	1	2	0	10
	3 Importante	14	12	4	10	1	0	41
	4 Importante	11	23	12	16	3	0	65
	5 Muito importante	18	31	20	10	11	1	91
	6 Muito importante	28	34	29	18	10	0	119
<b>Ter respeito</b>	0 Nada importante	0	0	0	0	0	0	0
	1 Nada importante	0	0	1	0	0	0	1
	2 Importante	1	1	2	0	1	0	5
	3 Importante	4	3	5	3	2	0	17
	4 Importante	14	7	8	9	2	0	40
	5 Muito importante	0	0	0	0	0	0	0
	6 Muito importante	50	66	42	28	12	0	198
<b>Ser responsável</b>	0 Nada importante	0	0	0	0	0	0	0
	1 Nada importante	1	0	0	0	0	0	1
	2 Importante	4	1	1	0	0	0	6
	3 Importante	3	4	3	1	2	0	13
	4 Importante	8	11	5	9	1	0	34
	5 Muito importante	19	21	14	19	9	1	83
	6 Muito importante	50	69	50	29	15	0	213
<b>Ser solidário</b>	0 Nada importante	1	0	0	0	0	0	1
	1 Nada importante	0	0	2	0	0	0	2
	2 Importante	1	2	1	0	1	0	5
	3 Importante	6	4	1	1	2	0	14
	4 Importante	2	1	1	2	1	0	7
	5 Muito importante	19	24	23	20	10	0	96
	6 Muito importante	46	59	42	29	11	1	188
<b>Ser transparente</b>	0 Nada importante	2	1	0	0	0	0	3
	1 Nada importante	3	1	2	2	0	0	8
	2 Importante	2	2	1	0	2	0	7
	3 Importante	6	5	4	3	2	0	20

	4 Importante	15	11	7	11	3	0	47
	5 Muito importante	18	23	20	21	7	1	90
	6 Muito importante	39	62	39	21	13	0	174
<b>Procurar um mundo em paz</b>	0 Nada importante	2	1	1	1	0	0	5
	1 Nada importante	1	2	4	1	0	0	8
	2 Importante	3	0	2	1	2	0	8
	3 Importante	10	5	5	4	6	0	30
	4 Importante	12	11	7	8	1	0	39
	5 Muito importante	13	39	16	15	9	0	92
	6 Muito importante	43	47	37	28	8	1	164
<b>Total</b>		1932	2406	1680	1313	617	22	7970

## Anexo 13 - Listagem dos acordos bilaterais portugueses

<u>Países</u>	<u>Acordo/Convenção</u>	<u>Data de entrada em vigor</u>
Portugal-Alemanha	Acordo sobre Cooperação Técnica	8 de maio de 1981
Portugal-Alemanha	Acordo sobre Cooperação nos Domínios da Investigação e Desenvolvimento Tecnológico	21 de setembro de 1981
Portugal-Alemanha	Acordo sobre Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos	23 de abril de 1982
Portugal-Alemanha	Acordo para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Capital	8 de outubro de 1982
Portugal-Áustria	Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Capital	28 de fevereiro de 1972
Portugal-Áustria	Acordo Relativo ao Transporte Rodoviário Internacional de Passageiros e Mercadorias	1 de abril de 1987
Portugal-Áustria	Convenção em Matéria de Segurança Social	1 de fevereiro de 2001
Portugal-Bélgica	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Regular Algumas Outras Questões em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	Entrou em vigor a 17 de fevereiro de 1971 Nota: Convenção Adicional que altera a Convenção Base – entrada em vigor a 5 de abril de 2001
Portugal-Bulgária	Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo	O aviso da sua entrada em vigor não foi publicado
Portugal-Bulgária	Acordo sobre Transportes Rodoviários Internacionais de Passageiros e Mercadorias	17 de abril de 1987
Portugal-Bulgária	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	18 de julho de 1996
Portugal-Bulgária	Acordo sobre a Promoção e a Protecção Mútua de Investimentos	20 de novembro de 2000
Portugal-Dinamarca	Acordo Relativo aos Transportes Rodoviários Internacionais de Passageiros e Mercadorias	10 de julho de 1984
Portugal-Dinamarca	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	24 de maio de 2002

Portugal-Eslováquia	Acordo sobre Promoção e Protecção Recíprocas de Investimentos e Respectivo Protocolo	15 de maio de 1999
Portugal-Eslováquia	Acordo de Cooperação Económica, Industrial e Tecnológica	23 de setembro de 2001
Portugal-Eslováquia	Acordo sobre Cooperação nos Domínios da Educação, da Cultura, da Ciência e Tecnologia e Desporto e da Comunicação Social	19 de junho de 2004
Portugal-Eslováquia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	2 de novembro de 2004
Portugal-Eslovénia	Acordo sobre a Promoção e Protecção Mútua de Investimentos e Respectivo Protocolo	4 de maio de 2000
Portugal-Eslovénia	Acordo Relativo a Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e Mercadorias e Respectivo Protocolo	11 de julho de 2000
Portugal-Eslovénia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Património e Protocolo Adicional	13 de agosto de 2004
Portugal-Espanha	Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo	Não foi sido publicado o aviso relativo à sua entrada em vigor
Portugal-Espanha	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Procotolo	28 de junho de 1995
Portugal-Espanha	Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica	20 de dezembro de 2004
Portugal-Espanha	Acordo para a Constituição de um Mercado Ibérico da Energia Eléctrica	10 de março de 2006, tendo sido revisto posteriormente, e essa revisão foi assinada em 18 de janeiro de 2008, tendo entrado em vigor no ano seguinte (2009), a 16 de abril
Portugal-Estónia	Acordo Relativo a Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e Mercadorias	Não foi publicado qualquer aviso relativamente à sua entrada em vigor
Portugal-Estónia	Acordo no Domínio do Turismo	13 de julho de 2001
Portugal-Estónia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Protocolo	23 de julho de 2004



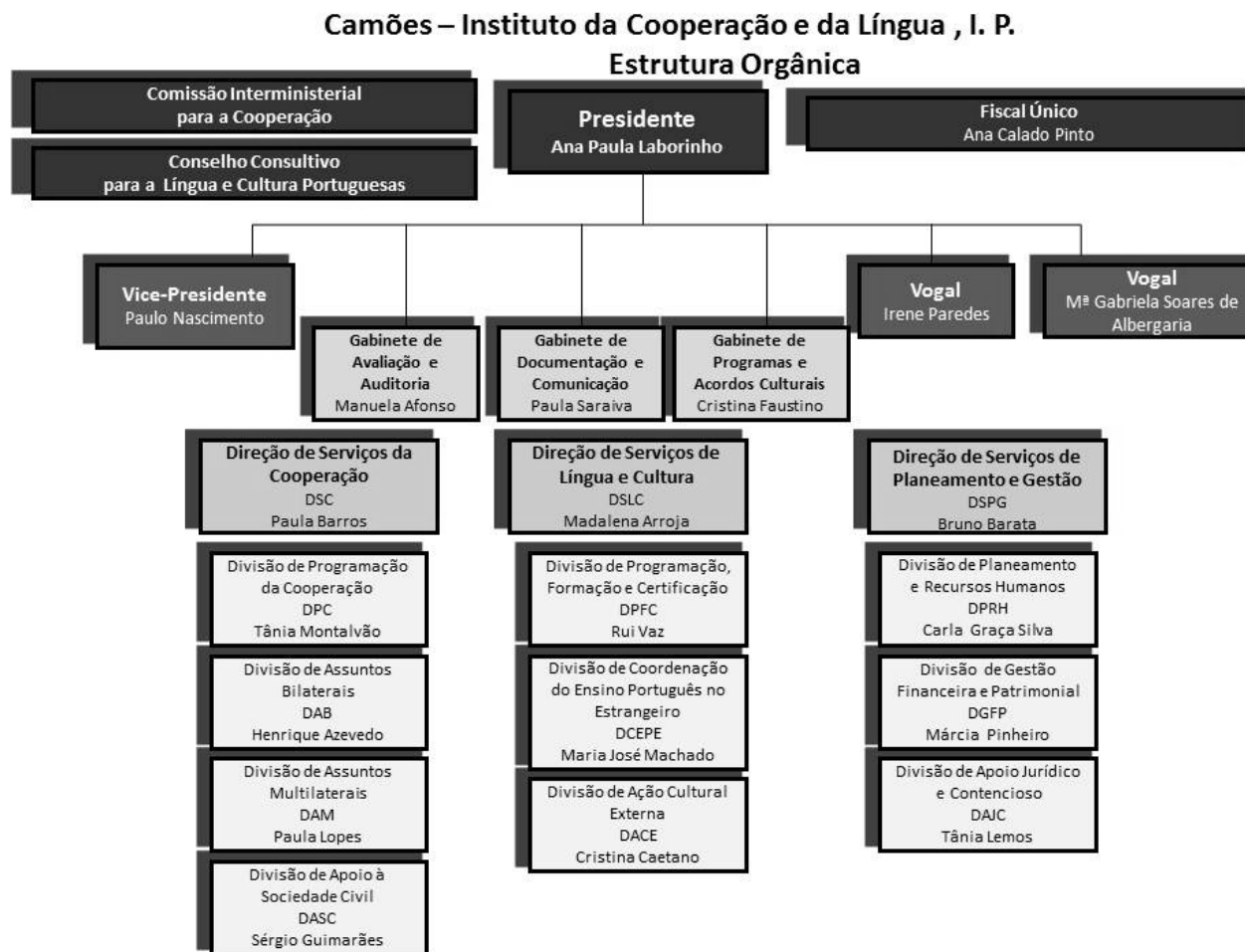
	Adicional	
Portugal-Finlândia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e sobre o Capital	14 de julho de 1971
Portugal-França	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Estabelecer Regras de Assistência Administrativa Recíproca em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	18 de novembro de 1972
Portugal-Grécia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	13 de agosto de 2002
Portugal-Holanda	Convenção de Segurança Social e Protocolo Final	1 de janeiro de 1981
Portugal-Holanda	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Capital	11 de agosto de 2000
Portugal-Hungria	Acordo sobre Protecção Recíproca de Indicações de Proveniência, Denominações de Origem e Denominações Similares	26 de junho de 1986
Portugal-Hungria	Acordo sobre Promoção e Protecção Recíprocas de Investimentos	8 de outubro de 1997
Portugal-Hungria	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	8 de maio de 2000
Portugal-Irlanda	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	11 de julho de 1994 A 11 de novembro de 2005 foi assinado o Protocolo que a reveu, tendo entrado em vigor a 18 de dezembro de 2006
Portugal-Itália	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	15 de janeiro de 1983
Portugal-Letónia	Acordo sobre a Promoção e a Protecção Mútua de Investimentos e Respectivo Protocolo	17 de julho de 1997
Portugal-Letónia	Acordo Relativo a Transportes Internacionais Rodoviários de Passageiros e de Mercadorias e Respectivo Protocolo	20 de novembro de 2000
Portugal-Letónia	Convenção para Evitar a	7 de março de 2003

	Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	
Portugal-Lituânia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	26 de fevereiro de 2003
Portugal-Lituânia	Acordo sobre a Promoção e a Protecção Recíprocas de Investimentos	14 de agosto de 2003
Portugal-Lituânia	Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo	18 de abril de 2005
Portugal-Luxemburgo	Acordo sobre Transportes Internacionais Rodoviários de Mercadorias e Respectivo Protocolo	1 de julho de 1983
Portugal-Luxemburgo	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e o Património e Respectivo Protocolo (assim como Protocolo e Protocolo Adicional de Alteração da Convenção)	30 de dezembro de 2000, tendo sido revista com o Protocolo assinado a 7 de setembro de 2010, tendo este último entrado em vigor a 18 de maio de 2012
Portugal-Malta	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	5 de abril de 2002
Portugal-Polónia	Acordo sobre Promoção e Protecção Mútuas de Investimentos	3 de agosto de 1994
Portugal-Polónia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	4 de fevereiro de 1998
Portugal-Polónia	Acordo de Cooperação no Domínio do Turismo	24 de junho de 2004
Portugal-Reino Unido	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	20 de janeiro de 1969
Portugal-República Checa	Acordo sobre a Protecção das Indicações de Proveniência, das Denominações de Origem e de Outras Denominações Geográficas e Similares	7 de março de 1987
Portugal-República Checa	Acordo sobre a Promoção e a Protecção de Investimentos	3 de agosto de 1994

Portugal-República Checa	Acordo de Cooperação Económica, Industrial e Técnico-Científica	2 de março de 1995
Portugal-República Checa	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento	1 de outubro de 1997
Portugal-Roménia	Acordo sobre Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos	17 de novembro de 1994
Portugal-Roménia	Acordo para a Cooperação Económica, Industrial e Técnico-Científica	27 de fevereiro de 1995
Portugal-Roménia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento do Capital e Respectivo Protocolo	14 de julho de 1999
Portugal-Roménia	Acordo para a Cooperação nos Domínios da Educação, Ciência, Cultura, Desporto, Juventude, Turismo e Comunicação Social	12 de abril de 2001
Portugal-Roménia	Acordo sobre Segurança Social	1 de junho de 2009
Portugal-Suécia	Convenção para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento e Respectivo Protocolo	19 de dezembro de 2003

Fonte: AICEP (2012, pp. 5-19).

## Anexo 14 - Organograma do Camões-ICL



Fonte: Camões-ICL, s.d..