

# **Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança**

**Elsa Maria Castanheira Pereira Belo**

*Orientador: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho*

*Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração  
Pública, especialidade de Administração e Políticas Públicas*

*Lisboa*

*2017*

**WWW.ISCSP.U LISBOA.PT**



# Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança

*Elsa Maria Castanheira Pereira Belo*

*Orientador: Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho*

Tese especialmente elaborada para obtenção do grau de Doutor em Administração Pública, especialidade de Administração e Políticas Públicas

Júri:

Presidente:

- Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins, Professor Catedrático e Presidente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

Vogais:

- Doutor João Abreu de Faria Bilhim, Professor Catedrático Jubilado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutor Ricardo João Magro Ramos Pinto, Professor Associado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Elisabete Reis de Carvalho, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, orientadora;

- Doutor Filipe José Casal Teles Nunes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro;

- Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa.

*Lisboa*

*2017*



# ÍNDICE

<b><u>AGRADECIMENTOS.....</u></b>	<b><u>I</u></b>
<b><u>RESUMO.....</u></b>	<b><u>III</u></b>
<b><u>ABSTRACT.....</u></b>	<b><u>III</u></b>
<b><u>INTRODUÇÃO.....</u></b>	<b><u>1</u></b>
<b>ESTRUTURA.....</b>	<b>7</b>
<b><u>I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b>I.1. GOVERNANÇA.....</b>	<b>11</b>
I.1.1. GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO OU A BOA GOVERNANÇA.....	19
<b>I.2. POLÍTICA PÚBLICA.....</b>	<b>36</b>
<b>I.3. CICLO POLÍTICO.....</b>	<b>42</b>
I.3.1. AGENDAMENTO.....	47
I.3.2. FORMULAÇÃO.....	50
I.3.3. TOMADA DE DECISÃO.....	53
I.3.4. IMPLEMENTAÇÃO.....	54
I.3.5. AVALIAÇÃO.....	58
<b><u>II. ENQUADRAMENTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO.....</u></b>	<b><u>61</u></b>
<b>II.1. QUADRO INTERNACIONAL.....</b>	<b>61</b>
<b>II.2. QUADRO NACIONAL.....</b>	<b>70</b>
II.2.1. “A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO LIMIAR DO SÉCULO XXI” - DOCUMENTO BASE PARA A COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1999).....	80
II.2.2. XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL.....	89
II.2.3. XV GOVERNO CONSTITUCIONAL.....	91
II.2.4. XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL.....	101
II.2.5. SÚMULA.....	101
<b><u>III. GESTÃO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL.....</u></b>	<b><u>105</u></b>
<b>III.1. XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005-2009).....</b>	<b>110</b>
<b><u>IV. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO.....</u></b>	<b><u>115</u></b>

<b>IV.1. SISTEMA POLÍTICO – AS INSTITUIÇÕES .....</b>	<b>117</b>
IV.1.1. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E DA COOPERAÇÃO .....	118
IV.1.2. AÇÃO POLÍTICA INTERGOVERNAMENTAL .....	119
IV.1.3. COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP .....	126
<b>IV.2. APOIO À FORMULAÇÃO .....</b>	<b>132</b>
IV.2.1. RECOMENDAÇÕES DO CAD/OCDE .....	132
IV.2.2. FÓRUM DE COOPERAÇÃO .....	135
<b>IV.3. ORIENTAÇÃO POLÍTICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>138</b>
IV.3.1. POLÍTICA PÚBLICA - “UMA VISÃO ESTRATÉGICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO” .....	138
IV.3.2. PROGRAMAS INDICATIVOS DE COOPERAÇÃO .....	155
IV.3.3. PROGRAMA ORÇAMENTAL (PO05) .....	174
IV.3.4. ESTRATÉGIAS SECTORIAIS .....	177

## **V. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO .....**

<b>V.1. RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO - EXAME DO CAD/OCDE 2006.....</b>	<b>184</b>
<b>V.2. DISPOSITIVO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA .....</b>	<b>189</b>
V.2.1. DISPOSITIVO CENTRAL - INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD) .....	190
V.2.2. MINISTÉRIOS – COOPERAÇÃO SECTORIAL .....	210
V.2.3. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL .....	214
<b>V.3. SOCIEDADE PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO - SOFID.....</b>	<b>218</b>
<b>V.4. SOCIEDADE CIVIL .....</b>	<b>222</b>
V.4.1. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO.....	223
V.4.2. EMPRESAS PRIVADAS .....	228

## **VI. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO .....**

<b>VI.1. AVALIAÇÃO INTERNA .....</b>	<b>232</b>
VI.1.1. DOCUMENTO DE FIM DE CICLO – BALANÇO DA COOPERAÇÃO .....	238
<b>VI.2. AVALIAÇÃO EXTERNA.....</b>	<b>239</b>
VI.2.1. EXAME DO CAD/OCDE 2010.....	242
VI.2.2. AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS 2007 E 2009.....	248

## **VII. O SISTEMA DA COOPERAÇÃO APÓS XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL.....**

<b>VII.1. O SISTEMA DA COOPERAÇÃO NO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL.....</b>	<b>251</b>
--	------------

VII.1.1.	INTERNACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO - RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DE 2011	252
VII.1.2.	NOVA ESTRUTURA DO DISPOSITIVO CENTRAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA .....	254
VII.1.3.	CONCEITO ESTRATÉGICO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA 2014 -2020 .....	258

**VIII. CONCLUSÕES - GESTÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO .....261**

VIII.1.	FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	261
VIII.2.	IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA .....	264
VIII.3.	AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	266
VIII.4.	CONCLUSÕES FINAIS .....	268

**IX. BIBLIOGRAFIA..... II**

IX.1.	OBRAS CONSULTADAS .....	II
IX.2.	LEGISLAÇÃO .....	XIII
IX.3.	DOCUMENTOS .....	XV

**X. ANEXOS .....XVI**

X.1.	SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	XVI
X.2.	MATRIZ DE ANÁLISE DO TEXTO “UMA VISÃO ESTRATÉGICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO” - GOVERNANÇA .....	II
X.3.	GUIÃO DE QUESTÕES – ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS .....	XXVI
X.4.	ÍNDICES .....	XXXIII
X.4.1.	ÍNDICE DE TABELAS .....	XXXIII
X.4.2.	ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES .....	XXXIV



## AGRADECIMENTOS

Antes de mais quero agradecer à Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho, orientadora da tese, por toda a disponibilidade e paciência em todo o processo de encontro e descoberta com tema proposto, todo o sentido crítico e imenso conhecimento que partilhou comigo e sem o qual este trabalho não seria possível.

Aos docentes, pelos conhecimentos transmitidos, e pelos incentivos e disponibilidade que sempre manifestaram para o desenvolvimento do meu percurso de investigação, um agradecimento aos professores que me acompanharam, Professor Catedrático Jubilado João Bilhim, Professor Catedrático Juan Mozzicafreddo, Professor Doutor Ricardo Ramos Pinto, e a agora orientadora Professora Doutora Elisabete Reis de Carvalho.

Ao coordenador do curso de doutoramento, Professor Catedrático Jubilado João Bilhim.

Aos colegas, com quem partilhei os primeiros passos deste percurso e que me ajudaram a acreditar que seria possível.

A todas as pessoas que se disponibilizaram a partilhar o seu conhecimento, e que generosamente ofereceram o seu tempo para me esclarecer sobre a cooperação portuguesa, e que muito enriqueceram este trabalho.

Aos meus amigos, que me motivaram e apoiaram neste projeto, seria extensa a lista de nomes, mas eles sabem quem são, a todos os que me transmitiram motivação para continuar,

À minha família, os mais lesados neste processo, aos meus filhos a quem agradeço toda a paciência e todos os momentos em que souberam respeitar o facto de ter abraçado este projeto.



## RESUMO

O estudo pretende identificar os mecanismos de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, segundo a perspetiva da governança, no período do XVII Governo Constitucional. Procura-se então perceber até que ponto os momento-chave do processo da política pública (formulação, implementação e avaliação), ocorreram segundo a perspetiva de eficácia e eficiência e se foram tidos em conta, na perspetiva da governança, as dimensões que a suportam (World Bank, 1992; 1994), gestão do setor público, *accountability*, quadro jurídico para o desenvolvimento, e transparência e informação. Neste contexto compreende-se por governança o exercício do governo, quando este entende a participação da sociedade civil enquanto esta externa às instâncias formais de decisão. Para o projeto de investigação qualitativo, recorreu-se à base teórica como suporte ao entendimento do exercício da governança no contexto da cooperação portuguesa, bem como à recolha documental, para além da realização de entrevistas e questionários que permitiram perceber o papel dos agentes com intervenção no processo de política pública, e qual o seu peso efetivo para a prossecução dos objetivos definidos. O sistema da cooperação portuguesa revela-se um sistema complexo, onde inúmeros fatores colaboram para a sua especificidade, requerendo do estado uma coordenação política e administrativa eficiente.

## ABSTRACT

This study aims at identifying the creation, implementation and evaluation mechanisms of the public development cooperation policies, according to the governance perspective of the 17th Constitutional Government. The purpose is to understand in what way the key-moments of the public policies process (creation, implementation and evaluation) took place, according to the efficiency and effectiveness principles and if, from a governance perspective, its supporting elements were considered (World Bank, 1992; 1994): public sector management, accountability, development legal framework and information transparency. In this context, governance should be read as the governmental practice which considers the participation of the civil society as an external element in what concerns the formal decisions instances. A theoretical basis was used to understand the governmental practice in the context of Portuguese cooperation, as far as the qualitative investigation project was concerned, as well documental investigation, interviews and questionnaires – all of which allowed for the recognition of the intervening agents in the public policy process and their effective weight on the achievement of the defined objectives. The Portuguese cooperation system is a complex one, in which a number of factors contribute to its specificities and thus requiring an efficient political and administrative coordination.



## INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende abordar o processo de formulação, implementação e avaliação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, no período do XVII GC (2005-2009). Tendo como referência o modelo governança, surgem duas questões centrais: se a sociedade civil participou ou não no processo da política pública portuguesa no período em análise, e se na formulação da política pública, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, no período em análise, foram atendidos os fatores tidos como críticos para a efetividade desta política numa perspetiva de boa governança. Pretende-se assim, dirigir a investigação no sentido de compreender de que forma a política pública de cooperação para o desenvolvimento foi formulada, implementada e avaliada, tendo como premissa os critérios da governança. Consequentemente, procede-se ao levantamento do processo de formulação, implementação e avaliação da política referida, para efetuar uma análise crítica, em que as teorias da governança e os seus ditames no domínio da gestão, especialmente ao nível das redes de atores, serviram de âncora e de referência.

Neste âmbito, e tendo como ponto de partida a política pública de cooperação para o desenvolvimento no período de 2005 a 2009, e o processo político que se desencadeia a partir dela, cumpre-se entender dois pressupostos, se está assegurada a eficiência e eficácia da mesma, nos vários momentos que a política atravessa, com enfoque nos tempos determinados de formulação, implementação e avaliação, e se, a política pública de cooperação para o desenvolvimento cumpre, nesses momentos do seu processo político, as dimensões de boa governança conforme considerado pelo Banco Mundial (1992; 1994). Desta feita o pressuposto de uma política pública sob a égide da governança passa pela integração de quatro dimensões, gestão do setor público, *accountability*, quadro jurídico para o desenvolvimento, transparência e informação, onde se entende a importância de uma articulação integrada entre todos os fatores de forma a viabilizarem o desenvolvimento do estado.

No contexto do trabalho importa identificar conceitos que permitem uma estruturação do pensamento e a identificação de uma linha condutora do exercício de investigação. Assim, e para o que contribui para o alinhamento do trabalho, governança surge enquanto exercício do poder no quadro político quando este contempla a participação de agentes externos às instâncias formais de decisão. Apesar das múltiplas aceções conceptuais existentes, o entendimento da governança enquanto quadro que viabiliza a participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, permite o enquadramento das variáveis e o

encontro de uma linha estruturante da investigação. O entendimento de que os atores intervenientes no processo da política pública não se resumem às instancias de decisão política e à administração pública, significa um entendimento alargado dos atores e do papel que cada um assume. O nível de participação e os seus contextos suscitam a questão de qual o papel reservado ao estado, sendo este, e na preservação da boa governança, e das estratégias definidas, entendido como o elemento formulador das políticas públicas. Neste contexto a administração pública não se cinge exclusivamente à implementação, assumido o papel de coordenação das redes de entidades implementadoras, tratando-se de entidades públicas ou não.

A gestão do processo de políticas públicas, tendo como referência o modelo da governança, suscita questões relacionadas como a participação de atores chave, pertencentes ou não às instâncias formais de decisão, visíveis ou não, sendo por isso essencial a compreensão destas participações, e em que fases do processo, através de que mecanismos e com que objetivos, e qual o peso das ideias ou das instituições. Os diversos atores e instituições envolvidos no processo em causa, suscitam a necessidade de entender a coordenação política e administrativa, e retirar assim ensinamentos para a operacionalização de uma política pública que atua em rede e onde as parcerias governamentais e não-governamentais colaboram para a prossecução dos objetivos políticos. A gestão do processo complexifica-se no entendimento da participação ou não, de elementos externos ao sistema formal de decisão, e nesta presença, qual a efetiva participação e grau de comprometimento para com a política pública e os seus objetivos.

A partir destas questões, pretende-se construir uma análise abrangente e colaborar para a caracterização da política pública de cooperação para o desenvolvimento, enquanto esta entende o modelo da governança. O problema base, sobre o qual se desenvolvem as questões centrais fica expresso nos seguintes moldes: Em que medida existe a preocupação em definir uma política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, una e coerente, e em assegurar uma implementação e avaliação eficaz e eficiente dessa mesma política? Nestes termos importa caracterizar a política pública de cooperação para o desenvolvimento, formulada no XVII GC, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” e assim, e a partir do seu texto, e tendo como referência o contexto da cooperação para o desenvolvimento, determinar se esta foi ou não formulada segundo o entendimento de formulação de políticas de desenvolvimento, dos anos 90, no quadro de uma determinação política integrada na definição de que as políticas devem ser bem concebidas e bem

implementadas de forma a permitir a construção de um sistema da cooperação onde as organizações são estruturadas e operacionais (Hyden & Court, 2002).

De forma a caracterizar o processo da política pública de cooperação para o desenvolvimento, torna-se necessário responder a uma questão base, sobre a qual decorre outras que especificam e aprofundam a análise dirigidas aos momentos do processo político identificado.

Tabela 1 - Listagem de questões em análise

Questão base		
Em que medida existe a preocupação em definir uma política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento una e coerente e em assegurar uma implementação e avaliação eficaz e eficiente dessa mesma política?		
Questão transversal		
A sociedade civil participou ou não no processo da política pública portuguesa no período em análise?		
Questões em cada fase		
Formulação	Implementação	Avaliação
Em que medida a política de cooperação para o desenvolvimento está definida de um modo uno, coerente e claro?	Quais as estruturas de implementação da política de cooperação?	Quais as estruturas de avaliação da política de cooperação?
Quem intervém na formulação da política pública para o desenvolvimento?	Quem intervém na implementação da política pública para o desenvolvimento?	Quem intervém na avaliação da política pública para o desenvolvimento?
Na formulação da política pública, foram atendidos os fatores tidos como críticos para a efetividade desta política numa perspetiva de boa governança?	Qual o grau de efetividade da política de cooperação, segundo os atores neles envolvidos?	Quem define os critérios de avaliação?
Como se processa a formulação de política de cooperação para o desenvolvimento?	Como se processa a implementação da política de cooperação para o desenvolvimento?	Como se processa a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento?
Que objetivos foram formulados? Quem os define?	Como se assume o setor público face a agentes externos?	O que se pretende aferir com a avaliação?
Quem são os destinatários da política de cooperação para o desenvolvimento?		

Perceber o processo de políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento implica um conhecimento do enquadramento, do processo e das suas variáveis, com a identificação de todos os participantes em todas as etapas do processo, bem como o nível de participação em cada etapa. A investigação requer a observação e a avaliação de fenómenos de forma a ser possível a recolha de conteúdos e informação que viabilize a obtenção de respostas face à identificação das questões identificadas perante o ambiente em que o estudo se desenrola.

A investigação desenvolvida tem como objetivo principal descobrir até que ponto existe uma estratégia integrada que serve de pano de fundo à política de cooperação para o

desenvolvimento formulada no período em análise, bem como estudar quais os mecanismos de implementação definidos. Assim, o objetivo prende-se em analisar até que ponto existe uma preocupação em gerir todo o processo em que a política de cooperação para o desenvolvimento se desenrola, com vista a maximizar o grau de eficácia alcançado.

Pretende-se estudar o processo da ação política, no que concerne ao processo das políticas públicas, compreendido aqui nos seus momentos-chave, entre a formulação da política pública, o processo de implementação, e o momento da avaliação. Visa-se ainda compreender e interpretar a política pública através dos seus agentes, da sua ação e dos valores e interesses que defendem, e que fazem prevalecer num ou em outro momento do processo. O estudo pretende então aferir o que moveu a política pública portuguesa para a cooperação para o desenvolvimento, o que contribuiu para a sua formulação, no sentido do pensamento e motivações, e neste processo, que atores, e com que peso, conseguiram, ou não, encaminhar a política pública para o sentido definido em “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”. Por outro lado, que avaliação foi feita, por que entidade, e com recurso a que critérios.

Assume-se assim o objetivo de abordar a perceção da ação dos atores influentes, identificar e caracterizar a sua ação, ao nível da participação no processo de formulação da política pública. O estudo dirige-se no sentido de entender se houve ou não participação de atores externos ao ambiente político, e após a sua identificação, e caso se revelem participantes, identificar o nível de participação. Torna-se assim necessário aferir o nível de participação desses mesmos atores em outras etapas do processo político da política pública em questão, não reduzindo esta participação ao momento da formulação, mas a todo o processo da política pública concentrando a atenção nos momentos da já referida formulação, implementação e avaliação.

O processo de interrogação, o processo que leva a questionar o "objeto" observado caracteriza-se por um processo flexível e qualitativo, onde o investigador percorre os acontecimentos e interpreta-os, percorre as questões suscitadas pela investigação e desenvolve a relação entre o conhecimento documental, a realidade observada e a base teórica. O modelo de análise, o desenho de investigação apresenta-se como uma construção decorrente do percurso que os dados e a revisão bibliográfica permitem. A base teórica é uma referência em todo o processo de investigação, percorrendo todos os momentos.

O modelo qualitativo permite a observação e a aproximação do investigador ao ambiente onde a realidade em análise opera e se desenrola. Não se tratando de uma teoria linear, o percurso metodológico ocorre em vários sentidos, recorrendo a múltiplas variáveis

que determinam o percurso de cada estudo adequando-o a cada caso, a cada especificidade do estudo empreendido, neste caso concreto ao estudo da formulação, implementação e avaliação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o método qualitativo a bibliografia acompanha todas as etapas do processo de investigação como fonte referencial teórica para o encaminhamento de cada etapa, num recurso às bases, e ao conhecimento adquirido sobre cada etapa. Todo o processo desenvolve-se segundo o método qualitativo, no sentido de procurar responder às questões suscitadas inicialmente, e que servem de base a todo o raciocínio metodológico e à procura de respostas de forma a adequar a abordagem à problemática. O estudo, a proximidade ao tema selecionado em análise, Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na perspetiva da Governança, parte das questões que a abordagem ao tema sugere e que se desenvolvem com base numa questão primeira e central, apresentada.

O recurso à bibliografia consiste no fio condutor de toda a investigação, na procura de respostas para as questões definidas no modelo de análise. A pesquisa bibliográfica e documental, com recurso à legislação, a documentos de trabalho do IPAD e a atas das reuniões, da Comissão Interministerial para a Cooperação, e Fórum da Cooperação, permite um maior aprofundamento do tema adequado à interpretação do processo da política pública de cooperação para o desenvolvimento. Neste processo, à bibliografia é reservada a importância de referencial teórico e reservatório de linhas orientadoras para o pensamento que se estrutura ao longo da recolha de informação e análise de conteúdo.

O método qualitativo permite que a investigação decorra em conformidade com o próprio estudo, em concordância com o que o investigador encontra durante o processo, alterando a orientação inicialmente definida, quando justificável pela adaptação necessária à investigação e à profundidade do estudo que se pretende encetar. O desenho de investigação é assim aberto e flexível, sendo a sua definição um caminho construído no processo de investigação.

A metodologia adotada procura satisfazer a necessidade de entendimento da realidade do processo de políticas públicas, e nesta perspetiva adota-se como ponto de partida e de referência central a abordagem qualitativa, no sentido em que o método qualitativo permite a exploração no "terreno", a investigação e a própria formulação de perspetivas teóricas face à observação da realidade. Por outro lado, a perspetiva qualitativa permite, pela sua essência, a definição da realidade em estudo através dos seus agentes, dos participantes na ação, implicando nesta abordagem uma análise próxima dos atores, próxima das perceções, opções

e perspectivas em cada etapa e que encaminharam as decisões e revelam a posição política e técnica sobre as matérias.

O conhecimento de alguns aspetos do sistema da cooperação para o desenvolvimento apenas viabilizou um entendimento mais próximo da realidade dos acontecimentos e a uma procura mais aprofundada dos mesmos.

A rede de atores traz à investigação um maior desafio e uma sempre crescente procura em revelar as sinergias e entender os padrões de participação. Para a estruturação da informação a obter junto dos atores com intervenção no processo de política pública da cooperação elabora-se um conjunto de questões/ guião de questões, dirigidas às áreas específicas de cada interveniente. Todas as entrevistas ficam determinadas segundo um guião que tem como base as perguntas delineadas no modelo de análise, perguntas às quais a investigação procura encontrar respostas.

As questões elaboradas em função do posicionamento que cada interlocutor apresenta no processo da política pública, permitem o entendimento do nível de participação, bem como de que forma as suas funções colaboraram para o sistema da cooperação para o desenvolvimento e para a prossecução dos objetivos e manutenção do sistema conforme instituído. Os intervenientes a entrevistar foram selecionados com base na posição hierárquica que detinham entre 2005 e 2009, tendo sido chamados a colaborar neste projeto, através da partilha de conhecimentos, por deterem uma função de chefia e por isso com uma abordagem mais abrangente e integrada do sistema da cooperação.

Relativamente ao processo de recolha de informação esta processa-se de forma a possibilitar a realização de entrevistas presenciais onde, pela ausência de gravador, foi possível estabelecer uma conversa aberta onde as questões são suscitadas e respondidas de forma livre e sem constrangimentos, permitindo assim um maior conhecimento das áreas e dos posicionamentos de cada interveniente. No total concretizaram-se sete entrevistas presenciais que respeitaram tanto quanto possível o alinhamento base de questões identificadas.

Para um outro grupo de entrevistados, não tendo sido possível realizar as entrevistas, enviou-se, a pedido dos entrevistados, o guião da entrevista, tendo os mesmos, mais tarde e por correio eletrónico, enviado as respostas, o que, na prática, tornou o processo da entrevista em respostas a um questionário com perguntas abertas, verificando-se assim uma abordagem menos personalizada e inviabilizando uma conversa que permitisse a identificação de questões para além do identificado no questionário e que pudessem esclarecer melhor

algumas questões pontuais. Deste modo foram realizados seis questionários através da recolha de informação com recurso ao envio da informação por correio eletrónico.

Foram muitas as entrevistas que não se realizaram, apesar dos inúmeros contactos estabelecidos, essencialmente por falta de disponibilidade dos atores, porque institucionalmente não houve a manifestação atempada de interesse em dar resposta à solicitação. No entanto, as entrevistas e questionários realizados, a par da recolha documental, permitiram obter uma abordagem ao sistema da cooperação portuguesa durante os anos de 2005 a 2009, e no que consistiu a contribuição da política pública de cooperação para o desenvolvimento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”.

## **ESTRUTURA**

O trabalho desenvolvido estrutura-se segundo a orientação da pesquisa empreendida de forma a melhor entender a gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento. A pesquisa percorre assim, em nove capítulos, a exposição da recolha de informação a par com o alinhamento teórico face à perspetiva de adequação ao modelo de governança na gestão da política pública de cooperação para o desenvolvimento.

O “Enquadramento Teórico” (capítulo I.), determina a orientação teórica seguida ao longo do estudo, no encontro necessário com os conceitos de governança, a correlação entre governança e desenvolvimento, para além da abordagem a conceitos que suportam o estudo na sua vertente de análise à política pública e ao processo político. Através destes conceitos e do alinhamento entre as várias etapas da política pública, com incidência nas três etapas consideradas, formulação, implementação e avaliação, torna-se possível traçar o percurso da política pública de cooperação para o desenvolvimento e compreender qual a participação de atores governamentais ou não governamentais, e de que modo estes viabilizam a persecução dos objetivos definidos, em conformidade com as exigências da sociedade ou reflexo de compromissos internacionais, face ao contexto de política externa na relação que se estabelece entre os estados.

O “Enquadramento da Cooperação para o Desenvolvimento” (capítulo II.) surge assim no âmbito do entendimento do contexto internacional e nacional da política pública de cooperação para o desenvolvimento, e as variáveis que influem para a sua determinação. A complexidade da política externa, requer o conhecimento dos períodos antecedentes à política

em estudo, desde o documento base da cooperação “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI” de 1999 até ao XVI Governo Constitucional.

A “Gestão do processo da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento no XVII governo constitucional” (capítulo III.) apresenta o ponto de partida para o estudo do XVII governo constitucional, no que concerne à gestão da política externa portuguesa no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, dando início à exploração das etapas do processo político “Formulação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento” (capítulo IV.); “Implementação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento” (capítulo V.) e “Avaliação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento” (capítulo VI.), revelando-se os atores envolvidos e o peso que detêm em cada fase da política.

Em a “Formulação da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento” para além da abordagem aos atores intervenientes, o capítulo debruça-se sobre a política pública formulada no início do XVII GC, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” e para o alinhamento político de orientação estratégica, com os Programas Indicativos de Cooperação, bem como a articulação política intergovernamental com o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação ou a Comissão Interministerial para a Cooperação.

O capítulo V. apresenta, sobre o processo de implementação, a necessidade de coordenação da política, de forma a assegurar que cada um dos agentes intervenientes no processo de implementação, governamentais ou não governamentais, viabilize a prossecução dos objetivos definidos. Neste sentido o IPAD surge como organismo responsável pela coordenação dos vários organismos intervenientes. A implementação da cooperação portuguesa é assim abordada na perspetiva dos seus intervenientes, nos mecanismos de execução ao dispor, bem como dos mecanismos de coordenação da política.

O trabalho de análise ao tema proposto desenvolve-se até à avaliação da política pública no capítulo VI., onde surgem questões sobre que entidades realizam a avaliação, sobre que critérios, e qual peso atribuído a este momento da política pública.

“O Sistema da Cooperação Após XVII Governo Constitucional” (capítulo VII.) surge enquanto abordagem ao que aconteceu ao sistema da cooperação após os anos sobre o qual incidiu o estudo, especificamente no que concerne à política pública de base à cooperação no XVII GC.

O capítulo VIII. procede às conclusões que o trabalho suscita, apresentando-se assim o resultado face ao percurso de investigação, procurando-se assim dar resposta às questões inicialmente formuladas.

No capítulo IX. surge a Bibliografia que serviu de orientação teórica para a exploração do tema, e a legislação sobre o tema, assim como a documentação referente às atas das reuniões do Fórum da Cooperação e reuniões da Comissão Interministerial para a Cooperação, cedidas pelo Camões, Instituto da Cooperação e da Língua. Em anexo (capítulo X) surge a lista de questões que serviram de mote para os questionários e entrevistas, a matriz de recolha de informação do texto “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” – sob a perspetiva das quatro dimensões da governança, bem como os índices de tabelas e ilustrações constantes no trabalho.

A estrutura do trabalho reflete a estrutura da investigação empreendida na abordagem ao tema, no sentido de encontrar resposta às perguntas inicialmente suscitadas, necessitando assim de um enquadramento ao nível da cooperação portuguesa, e internacional, bem como do enquadramento teórico que serviu de base ao conceito de governança. A construção da estrutura sustenta-se na própria linha de investigação sobre os intervenientes nas várias etapas do processo da política pública de cooperação para o desenvolvimento no XVII Governo Constitucional, bem como da política pública que o sustentou. O tema “Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento - Análise na Perspetiva da Governança” permite a exploração do que consistiu em a política pública de cooperação para o desenvolvimento e desenvolver uma abordagem aos interlocutores, procurando as respostas às questões iniciais.



# I. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

## I.1. GOVERNANÇA

Numa aceção genérica, governança é entendida como a forma de governar, tendo como referência o equilíbrio permanente e necessário entre o estado, a sociedade e o mercado. Noções de governança e governabilidade são complementares à atividade governativa, quando esta se constrói numa dimensão estatal do exercício de poder. Contribui para a definição de governança, a capacidade de identificar os problemas da sociedade e de formular políticas adequadas, bem como a capacidade em constituir as ferramentas de forma a mobilizar os meios e recursos necessários à implementação, e a própria capacidade de liderança do estado assumida no processo de políticas públicas. O conceito situa-se para além da governabilidade de um estado, do exercício de governar, centrando-se na perspetiva de que transcende o plano meramente político envolvendo todos os agentes da sociedade<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para alguns autores o conceito de governança prende-se com o exercício do governo de *per se*, sem entender, a participação alargada de agentes fora do sistema político. Tal como a referência em Braibant (1996) quando se debruça sobre o papel da administração pública no desempenho do desenvolvimento “*We must not overlook the importance of the political, military and legal institutions which form the apparatus which enables what we refer to as ‘governance’*” (p.165), onde não contempla a especificidade da participação de atores externos no exercício do ciclo político da política pública. Para o contexto deste trabalho sobre a política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento na perspetiva da governança, importa a definição dada pela organização supranacional, o Banco Mundial, bem como dos vários autores referidos ao longo do texto, no que diz respeito ao conceito de governança, quando esta no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Neste contexto importa salientar que a definição de governança não surge de forma consensual nas várias abordagens pelos múltiplos autores que se debruçam sobre a temática.

A opção do enquadramento de governança segundo o conceito que entende a participação de agentes externos ao sistema político no processo de formulação, implementação e avaliação da política pública, prende-se, para além de uma concordância conceptual, com a própria natureza do trabalho no contexto da cooperação para o desenvolvimento e com a participação tida como natural e constante de ONGD e outras entidades, especialmente no momento da implementação.

Por outro lado, o conceito de boa governança procura estabelecer-se com base na prática de uma boa governação, quando o estado está capacitado e preparado para o exercício das suas competências.

Boa governança entende-se pelo exercício eficiente e eficaz do poder quando este chama a si agentes externos ao sistema político, e boa governação, quando o estado exerce a sua “governação” de forma eficiente e eficaz. Assim, e para o que interessa, relativamente a este trabalho, surge o temo governança e não governação, para a designação do conceito do exercício do poder enquanto este associa a participação de entidades da sociedade civil no processo de políticas públicas.

Neste sentido, e para a cooperação portuguesa, boa governação surge enquanto eixo prioritário de ação da cooperação para o desenvolvimento, no sentido de capacitação do estado beneficiário da ajuda, para o exercício das suas competências governativas, não entendendo neste processo a participação de agentes externos ao sistema político.

Enquanto o conceito de governo se concentra nas instituições formais do estado, atendendo aos poderes legislativo, executivo e judicial, governança centra-se na criação das condições para uma coordenação das ações empreendidas pelos atores externos ao sistema político (Milward & Provan, 2000). Governança acolhe fundamentação na alteração da visão tradicional do papel do governo como ator único e exclusivo de controlo e regulamentação da organização da sociedade. O termo “executivo central” surge de forma a reforçar a ideia de que o governo está dividido numa variedade de instituições, redes interorganizacionais e práticas informais, os quais contribuem para a coordenação da política do governo, não se centrando assim numa única entidade, numa única instituição (Marinetto, 2003). Conforme referem Williams e Young (1994), governança diz respeito à sociedade civil implicando assim o apoio às suas atividades e à construção de uma estrutura institucional pluralista e que medie as relações entre o governo e a sociedade civil.

A mudança da preponderância de atores que assumem o papel orientador da sociedade, ao nível das influências exercidas económica e socialmente, bem como ao nível dos valores sociais a vigiar e a defender, torna o papel do estado instável, e pouco claro ao nível da influência exercida na sociedade e no papel que as organizações governamentais exercem de facto em cada estágio das políticas públicas, assumindo um papel de coordenação necessário ao funcionamento do estado e das suas instituições, bem como dos outros atores fora do sistema político. A figura do estado altera-se nos papéis que assume, onde as suas instituições reinventam-se nas posturas face aos novos requisitos, quer ao nível da formulação quer ao nível da implementação das políticas públicas e, ou principalmente, no momento necessário de avaliação das políticas.

Neste sentido, o estado torna-se permeável e inclusivo a novas formas de influência de atores externos ao ambiente do sistema político, e de entendimento da possibilidade de intervenção movida por estes, ao criar as condições para que a participação ocorra de forma satisfatória aos objetivos definidos, substituindo em algumas ações o papel do estado, partilhando a autoridade em determinadas ações (Milward & Provan, 2000).

O caminho entre governo, no sentido clássico do termo, e governança, não é nem linear nem necessariamente fraturante (Jordan, Wurzel, & Zito, 2005), existindo nesse percurso situações de coexistência, quando os dois polos se complementam mutuamente; de fusão, quando os dois modelos emergem e fundem-se; de competição, quando os modelos competem e existe conflito entre ambos; e de substituição, quando um anula o outro e o substitui completamente.

Nas tabelas seguintes resume-se o que os autores Jordan, Wurzel e Zito (2005) entendem pelas dicotomias entre o estado, no sentido clássico de governo e o modelo de governança, numa leitura possível entre os âmbitos de formulação da política pública, no que se entende a quem compete a especificação dos objetivos ou a especificação de como os objetivos são alcançados (tabela 2). Quanto mais forte for a presença da sociedade civil no processo de formulação, que se revela em (4), mais próximo o processo adotado se encontra do modelo de governança, onde a participação do estado é nula e onde a sociedade assume o papel da formulação da política ao determinar tanto a especificação dos objetivos, como a especificação de como os objetivos são alcançados, que se traduz pela aceitação e implementação dos modelos internacionais de gestão e operacionalização, ditando desta forma uma independência da sociedade face às decisões diretas do estado. Por oposição, em (1) desta tabela, encontra-se o processo de formulação da política segundo um modelo forte marcado pela presença do estado, recorrendo este a uma forte regulação das atividades da sociedade, ao especificar os objetivos e a forma como estes serão alcançados. Por outro lado, encontramos em (2) e (3) os momentos de integração dos dois polos no momento de formulação, quando os papéis se cruzam e encontram forma de interação, quer na especificação dos objetivos em si, quer na especificação de como os objetivos são alcançados.

**Tabela 2 - Tipologia dos Instrumentos**

	Estado especificação dos objetivos	Sociedade especificação dos objetivos
Estado especificação de como os objetivos são alcançados	(1) Forte Regulação	(2) Regulação básica
Sociedade especificação de como os objetivos são alcançados	(3) Negociação acordos voluntários	(4) Sistemas baseados nos instrumentos de gestão internacionais (ISO)

Fonte: Baseado na tabela em Jordan, Wurzel e Zito (2005)

Na tabela 3, ilustra-se o que os autores estabelecem pelo modelo de governo ou governança forte, ou no que consideram estados híbridos, quando em consideração o nível da formulação das políticas, quem (se o estado ou a sociedade civil) especificam os objetivos da sociedade e quem (se o estado ou a sociedade) seleciona os meios a utilizar pelas políticas. Da mesma forma estabelece-se um modelo forte de governança, quando se verifica a conjugação dos dois fatores, visíveis em (4), quando a sociedade civil especifica os objetivos da sociedade e ao mesmo tempo seleciona os meios para os atingir.

Tabela 3 - Tipologia de Governo/Governança

	Estado especificação dos objetivos da sociedade	Sociedade especificação dos objetivos da sociedade
Estado seleciona os meios	(1) Governo Forte	(2) Híbrido
Sociedade seleciona os meios	(3) Híbrido	(4) Governança Forte

Fonte: Baseado na tabela em Jordan, Wurzel e Zito (2005)

Mesmo quando em referência (4) Governança Forte, a apesar de uma identificação de uma presença exclusivamente da sociedade no processo de formulação de política pública, esta, para ser considerada política pública tem de ser emanada pelo Estado, ou não recebe esse nome, por não se consistir como tal. Nas duas tabelas (2 e 3) a presença de uma “Governança Forte” e a presença de “Sistemas baseados nos instrumentos de gestão internacionais” confere a inclusão de agentes externos às instancias formais de decisão, sem contudo retirar a necessária formalização através dessas mesmas instancias, uma vez que na sua ausência, uma política não se constitui política pública, quando não emanada do estado.

Governança centra-se em quatro dimensões, segundo as obras de referência: *Governance and Development* (World Bank, 1992) e *Governance: The World Bank's Experience* (World Bank, 1994): gestão do sector público; *accountability*; quadro jurídico para o desenvolvimento; transparência e informação<sup>2</sup>, elementos essenciais à implementação e manutenção de um estado cujos objetivos se centrem no desenvolvimento da sociedade que serve.

A definição de governança não surge de forma linear e consensual nas várias abordagens pelos múltiplos autores e instituições que se debruçam sobre a temática, as variações do conceito oscilam no posicionamento entre o entendimento da governança numa perspectiva a partir dos processos ou das atividades, e entre estes no que se refere ao controlo ou às regras, conforme representação gráfica na Ilustração 1. A diferença de perspectiva determina-se pelo nível de envolvimento para com as questões da governança, mais teórica ou mais prática e mesmo assim em que fases do ciclo político se posicionam.

A análise teórica propende a encontrar justificação a partir dos processos enquanto a perspectiva dos profissionais tende a posicionar o conceito de governança ao nível das atividades. Por outro lado, a dicotomia controlo e regras, divide-se na abordagem pela direção

<sup>2</sup> Dimensões abordadas no decorrer deste estudo

e controlo face à forma como se realiza a implementação, ou pela ênfase atribuído ao determinismo institucional que se reflete nas regras da escolha.



Ilustração 1 - Diferentes Conceitos de Governança (Hyden & Court, 2002, p. 8)

O termo governança recebe seis significados, no que Rhodes (1996) indica como descendentes ou integrados entre si, entendido como, estado minimal; governo corporativo; Nova Gestão Pública (NGP); boa governança; sistema socio-cibernético e redes de auto-organização. Na lista de referências ao que designa por imprecisos conceitos, o autor destaca e integra na sua própria definição de governança, o contexto de redes de auto-organização no que se refere à presença de redes interorganizacionais, e à relação que o estado estabelece com o setor privado e organizações da sociedade civil, relações essas pautadas pela necessidade partilhada de otimização de recursos e conhecimentos técnicos nas áreas de atuação, e por uma interação baseada num compromisso de negociação e acordo entre estado e atores. A capacidade de auto-organização e o fator de autonomia das redes de organizações não-governamentais face ao estado, colaboram para a dificuldade de definição do papel do próprio estado enquanto gestor da rede, num complexo palco de inter-relações e (in)dependências. Não se tratando de aceções estanques, governança encontra simultaneamente eco e forma nos vários sentidos identificados, onde o estado minimal, no sentido de se firmar reduzido nas suas áreas de intervenção, encontra caminho de confirmação através do exercício da Nova Gestão Pública. A relação interorganizacional estabelece-se na necessidade de redes de auto-organização tendo como base um sistema socio-cibernético, sistema este que reclama a existência de limites na autoridade soberana de um governo central, onde múltiplos atores interagem e participam no ciclo político, e quebram as barreiras tradicionais entre o estado e os setores da sociedade civil, imprimindo novas formas de ação e intervenção nos vários setores.

Governança, integrada no conceito de NGP, encontra incongruências (Rhodes, 1996), quando em consideração que este modelo da administração pública (AP) focaliza-se numa gestão centrada na própria organização, numa visão meramente intraorganizacional, não colaborando assim para uma eficaz capacidade de gestão das diferentes relações interorganizacionais, ou interagências conforme referência em Miller e Ahmad (2000) pautando-se pela necessidade de uma AP dinâmica e participativa. A NGP compreende constrangimentos ao usar-se o modelo da gestão privada no serviço público, nomeadamente a utilização de uma bordagem administrativa para a resolução de problemas que se prendem exclusivamente com a esfera política (Bao, Wang, Larson, & Morgan, 2012)

Neste processo é atribuída relevância a dois momentos do processo das políticas públicas, os objetivos das políticas em si mesmas e a aferição de resultados. O estabelecimento de objetivos, por parte da gestão das políticas, não compromete o exercício da governança, mas é contraditório no contexto do entendimento de que as decisões são geridas e tomadas na manutenção das relações de poder entre os vários atores intervenientes, pelo que, objetivos impostos comprometem o equilíbrio necessário entre os atores, uma vez que os circunscreve a um determinado contexto (Miller & Ahmad, 2000). Ao mesmo tempo, conceitos como lucro e retorno do investimento, não são aplicáveis aos programas da administração pública (Bao, Wang, Larson, & Morgan, 2012). Por outro lado, a aferição de resultados, tão relevante para a NGP, fica comprometida, quando em referência a distribuição de responsabilidades pela implementação de ações que compõem o cumprimento da política pública, o que implica, conseqüentemente, a dispersão de responsabilidade face ao sucesso ou insucesso dos resultados – suscitando assim um impedimento para o exercício de *accountability*. A dificuldade em aferir resultados, no sentido integrado de uma responsabilização, mais do que uma mera prestação de contas sem contornos de *feedback*, deve-se à complexidade da rede de atores, pela impossibilidade de identificação do que cada organização faz em cada momento e qual o peso real para a concretização do projeto, ou mesmo devido a um acordo prévio entre os participantes no processo. No entendimento de Rhodes, governança assume diferentes “imprecisões”, dado que integra e agrupa conceitos conforme o contexto, a sociedade onde se integra, e as próprias definições de cada conceito a que se pretende associar, não sendo por isso estanque e imutável. O foco no modelo de governança dissipa a distinção entre Estado e sociedade civil, quando o Estado se apresenta pelo estabelecimento de redes interorganizacionais compostas pelo governo e atores sociais, representando uma dificuldade de determinação do exercício da soberania. Como refere Rhodes (1996) governança enquanto rede auto-organizada torna-se num desafio à

governabilidade uma vez que as redes se tornam autónomas e resistem à orientação e coordenação central.

A determinação do papel dos atores intervenientes no ciclo político, suscita entre os autores questões de identificação do conceito de ator no âmbito da governança. O esforço de coordenação entre os vários atores políticos e sociais, que se movem na esfera política, revela-se falível e pouco consistente no quadro dos problemas existentes, e que os governos enfrentam, problemas financeiros, falta de capacidade organizacional e administrativa, pouca informação fiável, e vulnerabilidade face às pressões exercidas por grupos de interesse de poder. Para Moore (1993) a ingovernabilidade das questões sociais e ou económico-financeiras de um estado manifesta-se como *'Lack of political order' – the simple inability of governments to govern*. Independentemente do que o estado faz, realiza-o de forma deficitária, perdendo assim a legitimidade de ação (Peters & Pierre, 1998, p. 225), ou porque não tem recursos financeiros ou humanos, ou por falta de capacidade em se organizar, ou por falta de legislação de suporte à ação, no que o banco mundial chama a atenção de ser formado um quadro jurídico adequado (World Bank, 1994). Desta aceção de Peters e Pierre (1998) infere-se a ideia de ausência de eficiência, mesmo quando esta, movida pelo facto de o estado não pretender realizar o que a sociedade exige ou que pretende ver executado face às suas necessidades, ou mesmo que pretende que sejam entendidas como de necessária resolução. Neste contexto cresce a área de influência do setor privado e das redes compostas pela sociedade civil, num ambiente político que se pretende de maior eficiência e controlo sob as políticas públicas, por parte do estado.

Os cidadãos participam cada vez mais no sistema político através do contributo direto na ação da administração pública, envolvendo-se mais no processo de implementação das políticas públicas (Peters & Pierre, 2010, p. 19). Face a um estado com capacidade limitada para a resolução das questões públicas, a administração pública luta com problemas de representação, o controle político da burocracia e a legitimidade democrática das instituições em si mesmas e redes onde operam (Hyden & Court, 2002, p. 9).

A eficácia da economia do país, a gestão de todos os recursos disponíveis ao estado, e a gestão do nível de participação dos vários grupos de interesse no sistema político, com a consequente necessidade de equilíbrio na permeabilidade do sistema às pressões da sociedade, determinam o grau de eficiência do estado. A capacidade de resposta governamental quer enquanto órgão regulador, quer enquanto ator direto na sociedade, bem como a competência que este apresenta em manter os níveis de satisfação da sociedade num nível aceitável, permite a continuidade governativa, e ser, desta forma, entendido como órgão executor, e

formulador das políticas públicas. Assim, governança transcende os limites convencionais de administração pública, no palco de um sistema integrado de auto-organização, onde as redes interorganizacionais constituem-se enquanto elementos essenciais ao processo.

A análise de governança passa pela identificação dos mecanismos necessários implementar e se estes, quando identificados, são eficazes e fiáveis, face à miríade de condições e atores necessários em cada fase do processo no sistema político ou fora dele. No documento da Organização das Nações Unidas (Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration, 2006), refere-se a necessidade de uma coordenação coerente face à presença de múltiplos atores no ciclo das políticas públicas onde influem múltiplos interesses e se revelam diferentes objetivos na arena da política pública.

Conceitos como coordenação dos vários atores que integram as redes interorganizacionais, *accountability*, e uma gestão focalizada para a eficácia e eficiência dos processos, bem como uma gestão orientada para os resultados, tornam-se necessários para o entendimento da prática da governança, numa procura constante de adaptação face ao que é exigido ou exigível ao sistema político conforme as redes instituídas em que opera (Meier e O'Toole). Bao, Wang, Larsen e Morgan (2012) referem, sobre o que determinam como Nova Governança, que o modelo colabora para a construção da confiança e legitimidade, o que pressupõe o entendimento de que a performance do governo advém da perspetiva de um sistema político de participação alargada com a admissão de participantes da sociedade civil. Os conceitos de eficácia, eficiência e responsabilidade, surgem no contexto de promoção do bem comum onde os valores públicos prevalecem, surgindo assim como um meio e não como um fim por si só. Por outro lado, a Nova Governança faz prevalecer a importância da criação de um processo facilitador da relação entre o estado e os *stakeholders*, no sentido de uma harmonização de entendimentos face às políticas públicas.

Para Osborne (2006) a definição da Nova Governança caracteriza-se por uma matriz teórica com raízes na sociologia organizacional e na teoria de redes, revelando-se o estado como plural e pluralista. O Foco da governança centra-se nas relações interorganizacionais, na relação que estabelece de confiança ou de contrato com os elementos externos ao sistema político com participação no processo. Os processos das políticas públicas baseiam-se em valores neocorporativistas com especial ênfase na obtenção dos resultados.

Governança, desenvolvimento e boa governança, são conceitos que se cruzam pela prática, conceitos cujo limite encontra eco no que sustém pelo que se entende por uma quase continuidade de conceitos. De uma forma genérica, governança compreende os mecanismos e os processos, bem como as instituições, elementos através dos quais os cidadãos e grupos de

pressão articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam os seus conflitos (Hyden & Court, 2002, p. 11).

### **I.1.1. GOVERNANÇA PARA O DESENVOLVIMENTO OU A BOA GOVERNANÇA**

O conceito de governança está intimamente relacionado com o conceito de desenvolvimento, o cruzamento entre conceitos decorre da preocupação do Banco Mundial com a eficácia dos programas de desenvolvimento que suporta, e da necessidade em conseguir transferir valores de governação aos estados menos desenvolvidos, como forma de assegurar as políticas implementadas e criar espaço para a autossustentabilidade.

A sustentabilidade do desenvolvimento, seja este de países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, carece de uma gestão pública e de um alinhamento político, dirigidos para os resultados face aos objetivos definidos, fruto de um planeamento estratégico, e ações eficazes e eficientes por parte de todos os agentes intervenientes aos quais é dirigida a prestação de contas. Governança em sentido lato ou boa governança numa aceção mais rígida ao nível das práticas, colaboram para um entendimento do que se entende pela ação participativa e responsável de todos os atores intervenientes, com papéis diferentes na política pública, mais quando em consideração, uma política pública para o desenvolvimento.

A identificação de governança sob a chancela do Banco Mundial, torna-se assim basilar numa abordagem às questões de procedimentos e processos do governo e suas implicações para o desempenho económico. No texto do Banco Mundial (World Bank, 1992), governança é definida como a capacidade dos estados gerirem os seus recursos económicos e sociais, em prol do desenvolvimento. Este documento surge como o texto suporte para o conceito de governança e para a delimitação das áreas de ação, bem como dos processos associados a uma “boa governança”, face ao que se pretende e é entendido como desenvolvimento, fazendo associar de forma estreita a relação entre as boas práticas de governança e o desenvolvimento de cada país. Esta relação mantém-se pela necessidade de assegurar a continuidade das políticas que viabilizam o desenvolvimento.

Desde o Plano Marshall, o conceito de governança desenvolve-se, passando por várias noções de interligação entre governança e desenvolvimento, quando em questão os apoios externos – a cooperação para o desenvolvimento – e a prossecução de objetivos definidos para a autonomia económica e política dos países recetores da ajuda internacional. Governança desenvolve-se com a própria noção de desenvolvimento na medida em que se identifica com a

experiência da operacionalização da capacidade de crescimento dos países. Sendo esta uma percepção mutável, o conceito de governança oscila então na procura de novas abordagens e novos alinhamentos de ação e acompanhamento do que é a sociedade, suas exigências e capacidades de resposta por parte do estado (Hyden & Court, 2002, p. 2).

Associar o conceito de desenvolvimento a governança, passa por assumir a integração de um conjunto de conceitos como o de países desenvolvidos e doadores da ajuda e de países em desenvolvimento, conceitos amplos onde se inclui a participação do estado de forma direta ou indireta. Governança surge assim associada à noção de que seria possível replicar nos países em desenvolvimento o modelo de governação dos países ocidentais, numa fase em que, face à identificação dos países designados de terceiro mundo, e após IIª Guerra Mundial, o desenvolvimento e a urgência de ajuda externa recaía sobre África, América latina e Ásia. Seria através da transferência de modelos de governação estáveis, ou assim considerados, que o desenvolvimento ficaria assegurado, identificando-se procedimentos e modelos de implementação de uma cultura de prestação de contas, alterando-se o modelo de um estado fechado ao cidadão. Conforme referência em World Bank (1992), os estados recetores da ajuda devem ser capazes de manter e incrementar o desenvolvimento, através da organização do estado eficiente e facilitador das medidas de desenvolvimento implementadas. Para este exercício colabora uma administração pública esclarecida da sua missão e participativa no processo de implementação, quer ao nível da responsabilidade direta, quer ao nível da coordenação de atores de intervenção. Os atores devem então estar alinhados com o exercício da governança e ao que a esta corresponde ao nível da responsabilização das ações, num processo de *accountability*, bem como para os resultados obtidos de uma forma eficiente e eficaz na gestão dos recursos que usam.

A ideia vigente sobre a prática da governança, nos anos 40 e 50 do século XX residia na fundamentação de que este conceito se limitava a uma ferramenta do desenvolvimento, ao nível do projeto e do *design* do projeto associado à ação, e onde, as organizações privadas e voluntárias do setor eram ainda afastadas do ciclo das políticas públicas, e o desenvolvimento baseava-se num exercício unilateral de prestação de serviços dos órgãos públicos para a sociedade (Hyden & Court, 2002, p. 3). O projeto ganha principal relevância, quer ao nível do pensamento, quer ao nível da organização de suporte. Nos anos 60 a implementação do desenvolvimento altera-se no sentido de uma valorização da participação sectorial mais convergente para uma maior concertação de esforços governamentais para os objetivos. A evolução a este nível, resultado de uma avaliação dos resultados obtidos, passa então pela identificação do projeto numa ação mais abrangente e envolvendo mais atores no sistema,

passando a ir ao encontro da atividade do desenvolvimento como um programa. O percurso dos vários conceitos de governança e desenvolvimento encontram-se numa perspetiva de adaptação às realidades das populações carenciadas, e a uma cada vez mais urgente necessidade em adaptar os modelos de governação aos objetivos identificados, onde o principal desafio passa pela integração de agentes governamentais participativos e enquadrados para a prossecução de um mesmo objetivo, necessitando para tal de um alinhamento governamental. Assim, os governos empreenderam reformas administrativas que primavam pelo valor da autoridade descentralizada para níveis mais baixos da organização do governo, de forma a permitir uma coordenação e gestão das parcerias sectoriais entre organizações governamentais.

A perceção de falência do modelo, leva a uma mudança, após os anos 70, quando em questão os resultados atingidos por parte dos governos na ajuda externa, principalmente face aos resultados identificados principalmente na África subsaariana. O crescimento do número de ONGD e o peso que estas representavam na ajuda pública para o desenvolvimento (APD)<sup>3</sup>, na implementação de medidas de melhoria da vida das populações, veio alterar a abordagem às políticas públicas. Esta participação ativa deu voz à sociedade civil, o que originou uma delegação de competências na ação, quando tradicionalmente atribuídas estas ao estado. Uma governança participativa compreende para Johanna Speer (2012) quatro características-chave no enquadramento do desenvolvimento (1) descentralização democrática, quando a participação em governança é entendida como forma de legitimar o poder do governo, podendo por isso levar a um melhor serviço público; (2) democracia deliberativa, quando a participação é tida de forma a agregar preferências e tornar as decisões mais democráticas; (3) fortalecimento, quando a participação da sociedade possibilita a influencia de quem não tem poder junto dos decisores, para que haja uma superação das condições em prol dos menos desenvolvidos; e (4) auto-governança, no sentido de flexibilizar a tomada de decisão coletiva

---

<sup>3</sup> Definição de APD: “Conjunto dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento e a instituições multilaterais vindos de organismos públicos, incluindo o Estado e as autoridades locais, ou das suas agências executoras, e cuja operação responda aos seguintes critérios: a) ter por objetivo principal a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento; b) ter um carácter concecional e compreender um elemento de dádiva de pelo menos 25%.” (Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento). Segundo Ferreira (2004, p. 338 e 339) A designação de ajuda pública não é totalmente satisfatória, uma vez que pressupõe uma ideia de caridade que não se compadece com o conceito de direito ao desenvolvimento, pelo que tende-se a valorizar a nomeação de cooperação para o desenvolvimento. Por APD entende-se, segundo o conceito apresentado pelo CAD, uma ação desenvolvida pelo sector público em prole de um dos países em desenvolvimento constantes na lista do CAD, que promova, a longo prazo, o desenvolvimento económico e melhore o nível devida desses países. Ainda enquanto APD, o CAD considera também a transferência de recursos financeiros na forma de donativo ou empréstimo desde que em condições mais favoráveis do que o praticado pelo mercado. (Afonso & Fernandes, 2005, p. 17)

que conduz a soluções personalizadas na prestação de serviço público. Neste sentido, a ação é avaliada segundo os conceitos de *accountability*; deliberação e contestação; fortalecimento e capacidades; adaptabilidade e resiliência, respetivamente.

A noção de que as agências governamentais não operam de forma muito eficiente na área de desenvolvimento (Hyden & Court, 2002, p. 4), levou a que o papel do estado nesta área fosse questionado, suscitando assim a necessidade em determinar uma estratégia mais eficaz que associasse a capacidade de implementação do setor não-governamental, enquanto mecanismo de alocação de recursos públicos. O foco de implementação descentraliza-se do setor público para a sociedade civil, passando a ação governamental a posicionar-se enquanto órgão de definição de estratégias e determinador das fontes de financiamento.

O desafio do estado nesta matéria, não se concentra na gestão das matérias específicas que levam ao desenvolvimento, mas na definição das estratégias ao nível da política para o desenvolvimento. Se nos anos 80 prevalece o enfoque nas políticas no quadro governamental, e a construção de um desenvolvimento que agrega a sociedade civil, com a inclusão de vários atores, os anos 90 trazem ao desenvolvimento e à governança a noção de que as políticas públicas devem ser bem-feitas, bem concebidas e bem implementadas de forma a permitir a construção de uma sociedade sólida com organizações estruturadas e operacionais (Hyden & Court, 2002). O estado reclama assim a responsabilidade de assumir as estratégias políticas, e assegurar o seu acompanhamento, sob pena de entregar essa responsabilidade para a competência do setor privado e sociedade civil, e desta forma comprometer o interesse público. As estratégias de cooperação devem estar adequadas à visão de desenvolvimento tanto dos países doadores, como, e principalmente dos países recetores da ajuda, consistindo assim num compromisso assumido pelas partes, por todas as partes intervenientes no processo. A tabela 4 sintetiza a estruturação do pensamento sobre governança e desenvolvimento ao longo da segunda metade do século XX até ao presente.

Tabela 4 - Conceção de Governança e Desenvolvimento

Período	Foco	Ênfase
1950-1960	Projeto	Para as pessoas
1960-1970	Programa	Das pessoas
1980	Política Pública	Com as pessoas
1990 – (...)	Estratégia Política	Pelas pessoas

Fonte: (Hyden & Court, 2002)

O papel do estado na sociedade delineou-se numa adaptação constante face à estrutura social, e à variação do peso que a sociedade civil procurou imprimir nas suas ações junto do

estado, e à capacidade do estado em responder à sua missão e em compreender as suas falências e competências, atribuindo a responsabilidade de ação aos setores externos ao sistema político.

A ideia de uma governança global passa pela motivação dos países doadores da ajuda pública em empreender esforços no sentido de encontrar soluções que alguns estados não conseguem resolver por si, levando assim à participação da cooperação para o desenvolvimento (Organização das Nações Unidas, 2006). O desenvolvimento que é desejado imprimir nos estados menos desenvolvidos, encontra resistências ao nível da capacidade de intervenção dos países doadores, da legitimidade destes em implementar medidas no país recetor, da abertura legislativa para o fazer, bem como da disponibilidade e acesso a recursos, materiais e humanos, necessários para a gestão das políticas, sendo necessário a capacitação dos estados recetores, de forma a viabilizar a continuação e a sustentabilidade a médio, longo prazo, dos programas de desenvolvimento.

O conceito de desenvolvimento associa-se a governança na perspetiva de privilegiar as boas práticas de gestão pública e com estas, o reforço do entendimento do que consiste a boa governança, associando a prática dos modelos de uma gestão centrada em resultados e num aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis ao estado. As boas práticas ao nível da gestão da política pública para o desenvolvimento, levam à procura de uma gestão eficaz dos recursos e a um alinhamento dos dois tempos das realidades governativas dos estados e organizações envolvidas no processo. Tanto o estado recetor, como o estado facilitador da ajuda devem preconizar boas práticas de governança num alinhamento eficaz dos recursos e prestação de contas, levando a uma correta identificação de necessidades e programas a desenvolver. Entender a boa governança apenas de forma unilateral torna a prática do desenvolvimento redutora e limitada nos seus resultados, necessitando as políticas de uma estratégia e planeamento cuidado e adequado tanto na sua origem como na aplicação efetiva no destino.

Se a definição de governança não é clara, nem comumente aceite, mais se identifica essa mutabilidade ao nível do entendimento a que se refere a “boa governança”, recebendo esta múltiplas aceções (Fukuyama, 2013). A expressão em si vem reforçar o que se entende por fatores positivos do exercício da governança, nos elementos que beneficiam o estado e as populações, para além de reforçar a necessidade de que este exercício se processe de forma correta, em conformidade com o expectável, num compromisso de eficiência e eficácia das ações empreendidas, no cumprimento dos valores mais alargados de respeito pelo estar em sociedade e compromisso para com as regras. Nesta perspetiva, o conceito de boa governança

vem reforçar a necessidade de formulação de políticas de inclusão e tolerância social, bem como de políticas que assegurem o direito à habitação e que, quando definidas sobre os princípios da eficácia, eficiência e da responsabilidade, constituem ferramentas essenciais para o desenvolvimento, atendendo às dimensões da redução da pobreza, proteção do ambiente, igualdade de género e valores sociais de base. A governação, quando integrada, ao nível do conteúdo e da forma, promove a equidade, a participação, o pluralismo, a transparência, a integridade, a prestação de contas e o estado de direito (United Nations), valores que colaboram para o estabelecimento de um equilibrado desenvolvimento da sociedade.

A definição de boa governança prende-se com o conceito de desenvolvimento, com a vontade de empreender novas formas participativas de gestão pública para a prossecução dos objetivos formulados. A boa governança torna-se assim fundamental para a criação e manutenção de um ambiente favorável ao desenvolvimento forte e equitativo, enquanto complemento essencial para as políticas económicas sãs (World Bank, 1992). Conceito que facilmente se prende à mensagem e à prática considerada necessária passar aos países em desenvolvimento, e complementarmente, à prática da Nova Gestão Pública, onde esta associa a valorização dos princípios de gestão ao exercício do estado, e da prática do setor privado na administração pública.

Neste contexto, o exercício da boa governança promove a competição dos mercados quando transporta para a arena do setor público as práticas da gestão privada na prevalência dos conceitos de mercados, de clientes (a noção de que a AP trabalha para pessoas concretas e não para uma massa indefinida), e de uma orientação pautada para os resultados, o que vem implicar uma menor presença do governo e uma maior participação da governança no sentido da gestão (Rhodes, 1996). O exercício da boa governança, transporta os países em vias de desenvolvimento para uma maior capacidade de reter investidores e de se tornar estável ao nível económico e político, uma vez que a prática governativa transmite garantias na obtenção de resultados e da sustentabilidade dos mesmos.

Segundo alusão no documento da Comissão das Comunidades Europeias (2001), são cinco os princípios basilares da boa governança, definidos como: 1. abertura, que se define por transparência ao nível da comunicação com os cidadãos de forma a fomentar a confiança institucional; 2. participação de toda a cadeia política, desde a formulação até à implementação numa “abordagem aberta e abrangente, no quadro do desenvolvimento e aplicação das políticas”, 3. responsabilização, no âmbito dos processos legislativo e executivo, 4. eficácia das políticas, enquadradas segundo as necessidades identificadas e os

objetivos claros para a avaliação dos impactos, 5. coerência, face à diversidade de âmbitos de ação a que os estados são chamados a participar, sendo necessária, por isso uma liderança política. Cada um destes princípios é importante por si só, no entanto, têm de ser entendidos de forma integrada. A eficácia das políticas passa por uma maior participação a nível da sua elaboração e aplicação. A aplicação destes cinco princípios reforça os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade. Desde a conceção até à aplicação das políticas, a escolha do nível em que é realizada a ação (desde o nível comunitário até ao local) e a seleção dos instrumentos utilizados deverão ser proporcionais aos objetivos prosseguidos. Assim, antes de lançar uma iniciativa, é fundamental verificar (a) se é realmente necessária uma ação pública (b) se o nível europeu se afigura o mais adequado e (c) se as medidas escolhidas são proporcionais aos objetivos (Comissão das Comunidades Europeias, 2001). No âmbito da ação entre os estados, a boa governança implica que um estado faça corretamente as ações certas, que os programas sejam definidos em conformidade com os resultados esperados e que o processo de implementação decorra com o melhor aproveitamento dos recursos, e que sejam prestadas contas das ações, fatores válidos no contexto da cooperação internacional, mas igualmente aplicável ao nível interno das ações e decisões do sistema político.

O entendimento de que os atores intervenientes na política pública não se resumem ao poder político e à administração pública, significa um entendimento alargado dos atores e do papel que cada um assume, e em que contextos, suscitando assim a questão de qual o papel reservado ao estado, sendo este, e na preservação da boa governança, e das estratégias definidas, o elemento formulador das políticas públicas, o poder político entendido como o elemento coordenador das políticas, e a administração pública não se cingindo exclusivamente à implementação.

O que pode consistir uma má governança, uma ineficaz gestão da governança, não fica claramente determinado nos vários textos, mesmo que aborde as falhas no processo de governação e de desenvolvimento de um sistema que se pretende eficiente e dirigido para os resultados, com a participação dos grupos, do estado ou dos cidadãos, o que implica um claro sistema de prestação de contas face ao nível de intervenção. As falhas da governança, quer o exercício do estado se manifeste pela incapacidade de gerir a AP, quer por uma descoordenação dos atores intervenientes, quer se verifique por uma intenção própria, identifica-se pela fraca separação entre a esfera pública e privada.

A arbitrariedade na aplicação das normas, e excesso de regulamentação e peso burocrático; a incoerência das prioridades, suscitando por isso, um desadequado uso de

recursos, para além de um quadro pouco claro ao nível da tomada de decisão viabiliza uma precaridade da determinação das esferas públicas e privadas (World Bank, 1992.p 9).

As questões em torno do sucesso ou insucesso da prática da governança, devem ser vistas à luz do contexto histórico e enquadramento social e cultural onde se inserem, não se tornando uma desculpa em si mesmas, mas colaborando para um melhor entendimento de causas e recursos disponíveis para o desenvolvimento da sociedade tal como é necessário alcançar. A boa governança, o exercício adequado e vocacionado para os resultados planeados, e a concentração de esforços e recursos no cumprimento de uma estratégia que assume recursos públicos e da sociedade civil, num alinhamento único e conhecedor das diferenças de contextos e interesses e capacidades, determinam o desenvolvimento de uma sociedade, quer esta se encontre num estado menos ou mais desenvolvido *à priori*. Não se trata assim da procura de aplicar o modelo apenas a países em desenvolvimento, é exatamente a prática destes modelos nos países que se assumem como países doadores da ajuda externa que faz destes países desenvolvidos ou mais desenvolvidos, com capacidade para assegurarem uma gestão eficaz dos vários elementos que garantem a sua autonomia e sustentabilidade do sistema político.

O Banco Mundial resume as dimensões da governança (gestão do setor público, *accountability*, quadro jurídico para o desenvolvimento, transparência e informação), referindo que, sobre estas dimensões depende o desenvolvimento do estado, enquanto integradas e articuladas entre si, uma vez que um único fator não é por si mesmo garante de uma boa governança e da eficácia da ação do estado. Não é possível entender cada uma das dimensões da governança de forma isolada, sem a devida interligação e dependência com as restantes dimensões como um todo integrado. A gestão do setor público adapta o conceito de *accountability*, bem como a transparência e informação, quando estes valores se entrecruzam e se reforçam mutuamente, dado que cada um depende do sucesso do outro. A prestação de contas passa pela aplicação de mecanismos que permitem de forma rápida e fiável perceber que recursos públicos foram envolvidos, e que consequências tiveram para o sucesso ou falhas da política face aos objetivos definidos. O acesso à informação, colabora para uma maior transparência dos processos, e para uma perceção mais aproximada de recursos e atores envolvidos, colaborando assim para uma correta prestação de contas. Por outro lado, integridade é entendida como um valor que deve estar presente em todo o processo, independentemente dos modelos adotados e de outros valores em causa. A integridade da ação por parte dos atores públicos, deve fazer prevalecer o valor do interesse público sobre

todos os interesses económicos ou sociais, quando estes defendidos por agentes fora do sistema político, e por isso suscetíveis de serem contraditórios à causa do estado.

A monitorização de todo o processo, o acompanhamento dos passos e atores envolvidos, possível através de uma rede de informação fiável, exige do estado a capacidade de gestão necessária para a identificação atempada e necessária das falhas, de forma a intervir na resolução dos problemas de gestão da política pública. Ao assumir-se como órgão coordenador e facilitador da ação dos vários intervenientes em prol do bem comum, o estado não pode, não deve destituir-se do seu papel de elemento regulador e da responsabilidade na definição da estratégia orientadora da política pública. A legitimidade de intervenção do estado nos vários momentos do processo advém de um quadro jurídico adequado e integrado em várias matérias, de forma a viabilizar uma ação integrada e coerente.

### ***GESTÃO DO SECTOR PÚBLICO***

Caracterizada por uma quase imutabilidade, pautada por alterações pontuais de forma, mais do que de cisão profunda dos seus âmbitos de ação, a administração pública, é marcada por um determinismo da sua missão, que assume e é marcada genericamente por uma estrutura rígida, onde a gestão do setor público surge pouco flexível nos seus recursos e opções gestionárias, face à necessidade crescente em acompanhar as exigências da sociedade e os novos, ou não tão novos problemas com que se depara. O peso do sector privado nas funções tradicionalmente atribuídas ao estado, a captura de determinadas funções para as elites da sociedade, vê esvaziar o conteúdo e trazer um espaço vazio de funções quando o estado procura o equilíbrio entre o que deve e ou pode de facto assegurar ou no que pode ou deve delegar na sociedade civil, sob pena de não ver cumpridas as obrigações, pelas opções tomadas. O estado minimal, o estado vazio de funções e a dependência e transposição de competências para o sector privado e sociedade civil, suscita questões de legitimidade para a prática da causa pública e do bem comum, quando a prevalência dos interesses privados e de grupos de ação e pressão na sociedade podem colidir com os objetivos da ação pública. Mesmo quando a prevalência dos interesses públicos se mantêm, a prática em si mesma fica comprometida na prestação de contas e na transparência do processo que permite uma efetiva informação e um retorno dos resultados. O estado, ao esvaziar-se de funções, fragmenta-se, suscitando assim problemas de gestão dos processos e da *accountability* (Rhodes, 1996).

A administração pública, enquanto máquina administrativa ao serviço da operacionalização das políticas públicas, carece de uma adaptação face aos movimentos

cívicos, à participação dos grupos organizados ou não, mas que agem com propósitos próprios, objetivos e motivações que podem ou não colidir com a legitimidade de ação da AP em prol do bem comum. O equilíbrio entre a esfera pública e privada passa pela perceção de que os cidadãos detêm capacidade de intervenção e, de se envolverem nas matérias públicas, ao mesmo tempo que as instituições públicas questionam sobre o papel a desempenhar e o tipo e qualidade do serviço que prestam (Martins, 2010). De forma a manter ou fomentar uma participação equilibrada, as áreas destinadas à participação da sociedade civil não deverão assim consistir numa abertura total do estado de forma a comprometer as matérias fulcrais da sua participação, antes uma combinação de esforços entre o que a AP e a sociedade civil podem ou não promover em nome do interesse público.

A temática recorrente da administração pública, uma das questões prementes, e sobre a qual a teoria dirige também a sua atenção, prende-se com a Reforma da Administração Pública, numa permanente dinâmica teórica que acompanha o Estado, na sua vertente prática, nos seus limites, nas suas ações, poderes e influencias, para além do sentido primeiro, objetivo original, a defesa do interesse público, ou como Bozeman (2007) refere, o papel de estado na defesa do valor público, no sentido lato de *publicness* - na aceção da ação pública quando esta, independentemente de ser preconizada por uma entidade do sector público ou privado, defende e salvaguarda a esfera pública e os interesses do estado e dos cidadãos.

A administração pública percorre todos os tempos, toda a história da constituição do estado e da identificação da necessidade em criar uma estrutura que cumpra e assegure a ação para com os cidadãos, quer por uma mera manutenção de poder ou por uma motivação de interesse público, baseado num crescente acompanhamento das necessidades sociais e políticas. Na prossecução das motivações de quem detém o poder, independentemente da natureza dessas motivações, a "máquina" administrativa serve os seus propósitos, cumpre as necessidades da sociedade e do poder político, sob a orientação da classe política no poder e que constitui o governo de uma nação. A esfera política, os atores políticos, exercem assim controlo sobre a AP, sobre a entidade burocrática, no sentido do que é esta a responsável pela operacionalização, pela implementação da ação pública. Este controlo político, sobre o que os autores Meier e O'Toole Jr (2006) referem de *Bureaucratic Values*, determina a ação política, e a própria atividade da administração, na sua vertente de performance, e implementação das políticas públicas, enquanto esta assume o papel.

Quando a máquina administrativa deixa, por questões ou circunstâncias orçamentais ou por uma questão de incompatibilidade funcional, de servir os propósitos políticos definidos, cumpre-se iniciar uma reforma da administração, de forma a minimizar as áreas em

conflito quer internamente, quer na relação que estabelece com a sociedade. As reformas da administração pública são motivadas pelo resgate económico das contas públicas, pela possibilidade de controlar pela organização, as funções e orçamentos públicos (Araújo, 2000).

A procura de soluções para responder ao impacto das pressões fiscais e económicas globais levou os países ocidentais, independentemente do seu sistema político, a adotar instrumentos de reforma da gestão do setor público que aparentemente são similares. A forte influência das correntes económicas observadas na abordagem à reforma da administração pública foi motivada principalmente pelos problemas financeiros dos governos (Araújo, 2000: p. 2). Assim, e face às áreas em conflito, a ação pública fica comprometida e, com ela o valor público. A falha da ação pública encontra-se, não só através de atos administrativos, mas igualmente através do pensamento estrutural e do que é expectável que receba a intervenção do estado. Bozeman (2002) identifica a falha pública através dos mecanismos de articulação e agregação de valores; monopólios imperfeitos; captura de benefícios; escassez de fornecedores; horizonte de curto prazo; substituição ou conservação de recursos; ameaças à subsistência e dignidade humana. Condicionantes que colaboram para a identificação da falha pública e que estabelecem a necessidade de mover alterações na estrutura e desencadear uma reforma administrativa.

A reforma na administração pública pretende colmatar algumas destas falhas ao pretender alterar os processos, a estrutura, ou o recurso a meios que determinam como as políticas são executadas ou a forma como o poder é exercido por ambas as partes, política e administração. As reformas tendem a centrar-se na organização geral da AP, na forma como está estruturada e desenhada, facto que determina a performance de cada organização, de cada ministério, ou mesmo de cada organismo tutelado.

A dicotomia entre as forças, política e administrativa, e o equilíbrio necessário entre ambas é regularmente afetado, o que suscita a necessidade de reformar o único polo que neste sistema é suscetível de ser alterado, a administração pública, uma vez que a alteração do quadro governamental é apenas conseguida após eleições, através do sufrágio universal por parte dos cidadãos.

A gestão do bem comum, o entendimento do que é essencial para a sociedade, e o que é exequível para o estado proporcionar, através da formulação de políticas públicas, passa pelo equilíbrio entre o que o estado pode de facto promover na sociedade e a necessidade sentida pelos cidadãos, face aos elementos que privilegia e sente como essenciais à sua vida. Para este equilíbrio colabora a ação do Estado na gestão de conflitos entre interesses, entre os vários grupos que exercem pressão sobre a sociedade e que têm capacidade de influenciar as

escolhas políticas. Na ação de salvaguarda e gestão do bem comum o Estado surge como ator social, como interveniente ou regulador no âmbito social, com o objetivo de, através da sua ação desenvolver e melhorar as condições de vida dos cidadãos, facto que se prende com o conceito de Estado-Providência, e com a capacidade do Estado de salvaguardar o interesse público. Mesmo quando fortemente orientado para a prevalência do mercado na sociedade, o estado centra-se, através das suas instituições, em produzir regras de forma a garantir a eficiência dos mercados e a corrigir as áreas onde o sector privado falha, numa relação direta de prover a orientação base para o cumprimento de um estado providência.

A gestão do sector público prende-se com a missão e prioridades do estado, com as funções que quer ou pode manter em nome de um estado de direito, e com a capacidade que a gestão tem, ou dispõe para assegurar a manutenção dos princípios base do estado. Estando as funções de um estado de direito determinadas, este centra-se em regular as atividades essenciais à sociedade, aquelas que determinam o seu bom funcionamento, admitindo-se variações no espaço e no tempo quanto ao que é entendido como funções essenciais. Neste contexto, interfere no desenvolvimento do sector público, no que se admite como reforma ao que está instituído, a noção de que os contextos importam e que, o que é válido e aceitável ao nível das ferramentas e modelos de gestão a aplicar num determinado país, pode não o ser em outro (Pollitt, 2013). A noção da adaptabilidade ou não dos modelos à realidade em causa, determinam uma consciência do que é a administração pública, os seus limites e potencialidades para a prossecução da causa pública.

O setor público depara-se com novos desafios, quer por um conjunto de novas exigências da sociedade às quais procura dar resposta, quer por o âmbito da sua ação ser cada vez mais reclamada à intervenção do setor privado e sociedade civil, quer pelas competências ou apetências a essa mesma abordagem a uma ou mais áreas específicas. Rocha (2010) refere a perda de centralidade do estado que permitia a racionalidade das políticas públicas, facto que colabora a repensar o papel que este desempenha na sociedade, de forma a viabilizar a articulação necessária face ao interesse público. Todo o sistema político, age na construção de formas de articulação e coordenação entre atores sociais e políticos, conjugado com as arquiteturas governamentais que coordenam e regulam relações dentro e fora do ambiente político através de grupos de pressão, e redes sociais informais. “...a administração pública não é nenhuma empresa para servir e proteger o público, mas sim uma organização governamental à qual incumbe a gestão do interesse público e do bem comum” (Pitchas, 2007, p. 67). É a especificidade da administração pública, que a torna complexa ao nível da gestão, ao nível da adequação entre o contexto onde ela se insere, e os objetivos estruturantes

determinados por uma globalização que exige respostas por parte dos Estados. A AP, pelas suas funções, pelos seus desígnios próprios, definidos e aceites, veicula-se por um conjunto de constrangimentos que inviabilizam a inserção de soluções mais próximas das adotadas pela administração privada, no contexto de mercado.

As reformas administrativas surgem em contextos de necessidade de alterações da ‘máquina’, quando cumpre-se iniciar um processo que a altere, mais concretamente, que procure, segundo uma determinada linha de pensamento melhorar, sem comprometer os valores da ação do estado. A administração pública renova-se e institui assim processos de reforma administrativa que se centram nas mudanças estruturais com repercussões na própria sociedade e nas exigências que esta emite e sobre as quais espera resposta, quando em questão o valor público, o interesse público e a salvaguarda destes, por parte da classe política, através dos organismos públicos e da execução adequada das políticas públicas.

As mudanças fazem deslocar a tradição de uma administração burocrática no sentido weberiano, para um alinhamento e perspetiva administrativa no sentido gestor, e desta forma fazer aproximar a forma de organização, o desenvolvimento processual e a relação jurídica até mesmo a um patamar próximo da realidade privada e próxima também da maleabilidade que a gestão privada permite, tanto ao nível de pensamento estrutural, quer pelas suas características funcionais.

As reformas na administração pública centram-se essencialmente na reestruturação de três áreas que por si próprias constituem os seus pilares e que entre si, e de forma interligada são a própria governação do sector. A gestão e o equilíbrio entre as três forças, método, pessoas e estrutura, permite a operacionalização da administração pública, viabiliza que a “máquina administrativa” operacionalize de forma a cumprir e adaptar-se face às políticas públicas.

Consoante o tema, a área específica de atuação, a administração tem de se organizar de forma a dar resposta às exigências, o que implica em alguns casos a participação de outras áreas da AP. Neste sentido os processos de colaboração e parceria viabilizam a concretização dos objetivos definidos, constituindo-se através de três conceitos de colaboração (Miller e Ahmad, 2000), o trabalho interagências, que se identifica pela colaboração entre entidades públicas com a mesma área de interesse; a colaboração interprofissional, que se caracteriza pela constituição de grupos de trabalho que recorrem ao conhecimento de diferentes grupos profissionais; e o trabalho em parceria, que ocorre quando a administração pública envolve os *stakeholders* no processo de prossecução dos objetivos.

## *ACCOUNTABILITY*

De uma forma simplificada *accountability* refere-se ao processo de responsabilização relativamente às ações decorrentes do exercício público. Quando o processo de políticas públicas admite a participação de atores externos ao sistema político, a responsabilização torna-se também ela alargada, admitindo-se um processo de *accountability* para além da estrutura tradicional da administração pública e poder político. Uma correta identificação de responsabilidades no processo do ciclo político, implica que todos os atores envolvidos estejam perfeitamente identificados e que todos conheçam o processo e a identificação de quem faz o quê, em que tempo, e com que grau de responsabilidade específicos em cada ação. Neste contexto complexo pautado pelas redes interorganizacionais, *accountability* entende-se como um dos elementos cruciais para o modelo governança, e para o exercício de um modelo eficaz de boa governança.

*Accountability* ocupa grande parte da literatura em torno do tema central governança, suscitando questões como: quem presta contas a quem? através de que mecanismos? em que grau?, questões suscitadas por Moore, (1993) e Rhodes (1996), na identificação de um processo que se divide entre a avaliação, e onde se determina os níveis de eficácia, a eficiência dos intervenientes pertencentes ou não ao sistema político. O processo de identificação de responsabilização sobre os resultados, passa ou pode passar por um processo de sanções determinadas, através das quais o estado recompensa ou penaliza, o bom ou mau desempenho. A perspetiva de uma prestação de contas tendo como base a eficácia contabilística, numa abordagem de entradas e saídas de dinheiro, e a prática da auditoria, numa abordagem aos processos e procedimentos, torna o processo de *accountability* deficitário e redutor na análise em si mesma e na aferição de resultados. Uma abordagem que visa uma prestação de contas dirigida aos cidadãos diretos, ou às agências de ação local e instituições governamentais ou mesmo ONG's, é igualmente uma abordagem limitada, uma vez que se esgota na informação prestada e não abrange todas as dimensões da política pública a não ser as de interesse dos recetores.

O conceito de *accountability* (OECD, 2010), refere-se a uma obrigação em demonstrar que as medidas implementadas foram realizadas em conformidade com as normas e padrões definidos, permitindo uma informação clara tendo como princípio a precisão dos resultados de desempenho. A prestação de contas, a responsabilização pela ação, surge relacionada com as obrigações de uma ação em conformidade com as responsabilidades assumidas face às expectativas, tendo em conta o uso eficiente de recursos ao longo do processo de

implementação. De uma forma geral, e nos vários textos, fica referido a dificuldade em estabelecer uma responsabilização das medidas implementadas, quer pela dificuldade de controlo orçamental, quer pela complexidade das estruturas dos serviços do estado, ou mesmo pela ineficácia ao nível de controlo hierárquico que determina a dispersão de responsabilidade.

A dispersão da responsabilização no quadro político tem, segundo H. Brinton Milward, 1991,<sup>4</sup> causas na sobreposição institucional de competências e na relação de autoridade nos vários níveis de governo. As organizações governamentais detêm responsabilidade limitada ao nível da implementação de programas e acesso aos instrumentos públicos, facto que origina as redes de políticas constituídas por múltiplos agentes intervenientes no sistema político, cada uma delas dirigida a um determinado interesse, na defesa de um determinado posicionamento na sociedade. Desta forma, surge a necessidade de uma maior coordenação no quadro político, centralizando-se num organismo a autoridade de coordenar a política e fazer prevalecer os interesses determinados pelo estado. *Accountability* surge então como um mecanismo que permite aferir resultados da passagem de poderes, através do processo democrático, dos cidadãos para o governo, quando a prestação de contas serve o propósito de expor as decisões do agente político (Lindberg, 2009).

### ***QUADRO JURÍDICO PARA O DESENVOLVIMENTO***

A determinação jurídica legitima o pensamento e ação expressos pelo poder político, constituindo-se como uma determinação do estado para a sociedade, de forma a regulá-la e ou orientá-la no sentido desejado após uma avaliação de necessidades e do encontro de soluções. A determinação jurídica, a determinação de um quadro jurídico viabiliza o conhecimento da sociedade sobre as regras e orientações que permitem a adequação de comportamentos e a aceitação dos mesmos.

O quadro jurídico adequado à implementação da governança legitima a administração pública, a gestão do setor público bem como o poder político para a forma como gere as políticas públicas e as implementa. O modelo governança, compreende assim elementos críticos no que concerne ao quadro jurídico para o seu desenvolvimento, como a existência de um conjunto de normas e o acesso a recursos e mecanismos jurídicos que garantam a sua

---

<sup>4</sup> (apud (Denhardt, 2003, p. 86)

aplicação, bem como a existência de um processo de resolução de conflitos através de um órgão judicial independente e a definição de um conjunto de procedimentos que permita alterar as regras quando estas não servem já o seu propósito original. Processo que fica expresso numa base legal através de um conjunto de instituições que assegurem a legalidade dos compromissos e dos procedimentos levados a cabo. Por outro lado, e independentemente da determinação das regras essenciais ao exercício do estado, as soluções informais são muitas vezes abrangidas no próprio processo (Moore, 1993).

O quadro jurídico eficaz para o desenvolvimento compreende a implementação de sistemas jurídicos adequados à estabilidade e previsibilidade das ações de toda a sociedade civil e do próprio estado, o que viabiliza uma racionalidade económica ao nível da previsão de comportamentos, colaborando assim para uma eficaz gestão de riscos. O cumprimento legal, a adequação dos comportamentos às regras instituídas viabiliza a formação do estado como uma sociedade politicamente organizada e dirigida ao cumprimento das exigências, das necessidades básicas da sociedade.

A legitimação do poder político e o desdobramento para a ação da administração pública, faz-se pela adequação à lei, às regras instituídas e ao sistema do poder constituinte e principalmente através do respeito à constituição que rege todas as normas decorrentes do exercício do direito.

Uma política estratégica, no âmbito da eficácia para o desenvolvimento, abrange a implementação de sistemas jurídicos adequados à estabilidade e previsibilidade das ações que se pretende empreender, face ao enquadramento de um modelo de boa governança, necessário quando em causa a participação de múltiplos atores, que devem operar segundo uma harmonização de valores e recursos.

### ***TRANSPARÊNCIA E INFORMAÇÃO***

Fatores facilitadores de uma boa governança, a transparência e a informação reforçam o exercício de responsabilização dos vários atores envolvidos no processo político, e a disseminação de informação para os vários detentores de interesses, colaborando para uma economia competitiva e desta forma viabilizar o desenvolvimento.

Governança carece de transparência e informação, no sentido de comunicar para os cidadãos os processos de implementação das políticas ao mesmo tempo que transmite para a sociedade em geral, informação segura, essencialmente quando esta espelha a eficiência dos mercados. A transparência surge como um meio de prevenção da corrupção, ao mesmo tempo

que este processo promove a informação necessária à análise, à articulação e à aceitação das escolhas políticas. O desconhecimento da ação política, o desconhecimento dos processos e mecanismos que dinamiza, inviabiliza a correta adesão a todo processo de governação, levando por isso à desconfiança e ao afastamento dos outros grupos intervenientes no processo político, pelos beneficiários diretos ou não, das políticas.

Transparência e informação surgem assim como um veículo, uma forma de legitimar as escolhas políticas nas várias áreas de ação na sociedade, ao mesmo tempo que recolhe aceitação por parte dos cidadãos e por isso, menos conflitos sociais são gerados. Por outro lado, uma menor resistência às políticas públicas gera uma maior aceitação e cria um clima de confiança capaz de gerar o reconhecimento dos cidadãos. Neste processo é identificada a necessidade de não veicular de forma geral o acesso a todos os cidadãos à informação que pode ser crítica para o estado, e comprometer assim a atividade política tendo em consideração os impactos na sociedade e nas políticas públicas (Moore, 1993).

Exercer uma governança transparente significa uma clarificação dos processos administrativos e uma identificação objetiva das políticas públicas, sem guardar espaço para a ambiguidade, para a incerteza ou livre interpretação. A transparência ao serviço do estado inibe a participação dúbia de interesses, ou a criação de grupos de pressão para mover a política no sentido que não aquele para o qual foi definido. Serve então ser transparente, para assegurar que, em última análise os procedimentos são tidos de acordo com os objetivos da política, e que nada, ou pouco se admita sair do controlo do organismo a quem compete implementar ou a quem compete mais tarde avaliar a sua implementação. A transparência, conforme o seu nome indica refere-se a um processo que é claro, a um processo que se revela à partida e que não esconde passos ou espaços para a corrupção ou jogos de interesses.

A informação neste âmbito incentiva à expansão do conhecimento, e a um processo de integração do conhecimento de forma a consistir uma mais valia no momento da avaliação, mas acima de tudo como forma de veicular os intervenientes a cada momento e responsabilizar através do conhecimento prévio dos momentos do processo.

## I.2. POLÍTICA PÚBLICA

A política é uma construção, uma necessidade cultural, no sentido civilizacional e da necessidade de organização da sociedade, para a qual concorrem conceitos como democracia, cidadania, estado, corpo político, sociedade, poder e indivíduo (Maltez, 1996). Estes conceitos integram a noção de política, e colaboram para a sua definição, contudo, cada um deles é igualmente alvo de um conjunto de definições nem sempre consensuais, nem sempre unívocas. Facto que transporta a política para um patamar de definição localizada e datada, para emergir novamente numa outra noção mais enraizada na realidade vigente, alterando em conformidade com a situação social, contexto limitado por uma sociedade em permanente mutação. Independentemente do conceito aceite para política, este é suscetível de inconstâncias mesmo para a sociedade que procura enquadrá-la num campo teórico, uma vez que, cada indivíduo ao “sofrer” a ação direta das políticas, compõe um quadro de pensamento específico face a ela. O conceito de política surge para o cidadão, tal como refere Easton (1971), no que respeita a ideia de *politicking*, no sentido de luta pelo poder entre os indivíduos ou entre os grupos, quer estes conflitos ocorram em pequenos ou grandes grupos sociais, ou *political*, no sentido mais amplo do termo, quando a luta pelo poder se refere à atividade política e à formulação de políticas públicas. A apresentação da distinção entre estes conceitos não invalida que em *political* não ocorra *politicking* de facto.

A ação política, a formulação de políticas públicas, quer elas sejam ou não desenvolvidas no sentido de salvaguarda do interesse público pode ser definida tal como Dye (1995, p. 2) refere, *public policy is whatever governments choose to do or not to do*. Desta forma é resumida a ação política, remetendo para o facto de que toda a ação é política pública quando realizada pelo governo. Dye critica mesmo algumas explicações mais complexas, uma vez que ao apresentar outras conceções particulariza-se a análise e perde-se a abrangência do conceito. Contudo, de igual forma abrangente e não redutora, algumas aceções de política pública podem contribuir para uma especificidade que colabora para o seu entendimento sem desvirtuar a imagem abrangente, mas esclarecedora da forma como a política pública é formulada num determinado contexto social e político onde se inclui a noção de elite política.

As políticas públicas consistem em orientações dominantes emanadas dos órgãos do poder para aplicar no campo político, económico e social. São decididas pelas elites

governantes, segundo as suas concepções do mundo e da vida, e também dos seus interesses a curto prazo (Bessa & Pinto, 2001, p. 283)

Estes dois autores, na mesma obra e sobre o processo do ciclo político das políticas públicas são contundentes ao afirmar que a elite política constrói políticas públicas abrangentes e que captem a aprovação dos cidadãos, no sentido de manutenção de apoio da base social. Esta afirmação vem limitar não a possibilidade de ação das políticas públicas, mas o limite intencional imposto pela racionalidade política que dirige a sua atividade para um grupo que pretende conquistar para o apoio político. Para além da definição de política pública avançada por Dye, na obra de Howlett, Ramesh, & Perl (2009) é apresentada a definição política pública de Jenkins (1978):

*...a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve* (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 4).

Nesta obra, as definições de política pública sucedem-se, espelhando a procura teórica de definição de uma área que, essencial ao funcionamento da sociedade, não recebe, contudo, consensos, tanto na forma, como em relação ao processo, conteúdo ou áreas de intervenção ou mesmo intervenientes e peso destes em cada etapa do processo.

Birkland (2001) refere, sobre o conceito em causa, a ambiguidade de uma caracterização comumente aceite pela comunidade académica, sobressaindo a tónica atribuída à vertente pública, no sentido de que é formulada em nome dos cidadãos; a referência a uma participação direta do governo ao nível da formulação; ou de aceções que identificam como política pública o conjunto de pretensões de ação política manifestadas pelo governo, ou mesmo o que os governos decidem não realizar. De forma mais transversal a definição de política pública encontra particular consenso na dimensão pública, quando esta

*...Public policy making is 'public' - it affects a greater variety of people and interests that do the private decisions, and this is why government and the policies made by government are sometimes so controversial, frustrating and at the same time very*

*important. But because the public is the source of Political authority -that is, the authority to act on the public behalf -it is clear that government is at the center of efforts to make 'public' policy (Birkland, 2001, p. 20).*

De uma forma geral, e sem uma aceitação da perspectiva de inclusão de atores externos ao sistema político, em Rocha (2010, p. 39) as políticas públicas caracterizam-se por ações "...comandadas pelos órgãos do Estado, em resposta a pressões de atores exteriores a este, visto como uma caixa negra. Em resposta às solicitações exteriores, os governos tomam decisões, de forma a resolver as propostas apresentadas", onde a relação com a lei, a legalidade dos atos está presente e se torna preponderante no processo de implementação das políticas públicas, uma vez que se revestem de necessidade legal, e de se apresentarem como lei ou programa do governo. O sistema político é então entendido como parte de um processo no qual participa, o ambiente em que se integra. As políticas públicas revestem-se de universalidade, legitimidade e coercividade (Dye, 1995, p. 19), no sentido de que são dirigidas à sociedade, a todos os indivíduos residentes no território, ou que nele permanecem. Esta abrangência visa a aplicabilidade da política pública independentemente de fatores económicos ou estatutos sociais, tornando-a assim transversal a todos os indivíduos. Por outro lado, os governos atribuem legitimidade às políticas públicas no sentido de que estas são tidas como obrigações legais que regem a obediência por parte dos indivíduos. A política pública é, por definição, a única regra da sociedade que, face ao seu incumprimento pode levar a uma sanção, a uma penalização determinada por lei, acordada e legitimada pelos órgãos competentes. Estas sanções permitem o cumprimento das regras que pela sua legitimidade e universalidade, harmonizam a sociedade. Independentemente dos valores e normas que se pretende harmonizar, a política pública pode confrontar-se com resistências na sociedade (Dye, 1995) através de forças de poder institucionalizadas que se encontram nas estruturas sociais, crenças religiosas, ou padrões de estilo de vida, ou mesmo na família, fatores presentes na sociedade e com os quais e sobre os quais o sistema político deve regular e legislar.

Apesar de surgirem resistências na sociedade, a conformidade de comportamento face à autoridade das políticas públicas (Easton, 1971) deve-se a razões como a moral, a tradição e costumes ou simplesmente pelo receio das consequências do não cumprimento da lei, sendo por este último a especificidade de coercividade das políticas públicas, no sentido em que assegura a universalidade da aplicação da lei. O peso da coercividade leva ao respeito pelas

normas e à aplicabilidade das regras definidas, numa forma de garantia da manutenção do sistema político e da própria sociedade - conforme anteriormente referido, a lei para o sistema político ganha principal relevo, uma vez que é através dela, exclusivamente através da lei que o sistema político altera-se ou altera a sociedade, numa perspetiva de sistema fechado. Uma norma substitui uma norma, não havendo espaço para o vazio, para a inexistência de uma política pública sobre um assunto essencial da sociedade, seja ele de carácter social, económico, financeiro, ao nível da educação, saúde, segurança, defesa ou ambiente. Universalidade, legitimidade e coercividade são as principais características da política pública, a especificidade que a difere das restantes regras sociais.

*Governments that are legitimate have the ‘right to rule’, to demand obedience from their citizens or subjects... To concede the legitimacy of government is to accord to some number of persons a right that we otherwise reserve to ourselves, the right to conduct our own lives and affairs as each of us deems appropriate (Flathman, 2007).*

Para Howlett, Ramesh, & Perl (2009), uma política pública “*is fundamentally about constrained actors attempting to match Policy goals with policy means in a process that can be characterized as ‘applied problem-solving’*” (2009, p. 4) Nesta perspetiva insere-se a dinâmica dos atores, indivíduos ou grupos de pressão, que intervêm no processo e que, de forma mais direta ou subtil determinam o processo, o conteúdo, os argumentos contra ou a favor de um determinado alinhamento da política pública.

*Public Policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by many individuals and organizations inside government, and these decisions are influenced by others operating within and outside of the state* (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 10). Esta é, provavelmente, a definição que sendo abrangente, melhor se adequa à especificidade das políticas públicas externas, mais, quando em consideração as políticas públicas para a cooperação para o desenvolvimento, onde se entende a relação entre as políticas públicas e os limites e oportunidades veiculados nos tratados internacionais, acordos e convenções, pelo que a capacidade de ação dos estados fica assim constringida face a imposições externas, com maior relevância quando em consideração as relações internacionais e a formulação de políticas públicas que visam a ação externa. A complexidade e especificidade da política externa prende-se com a participação de atores externos, com imposições assumidas ou não,

visíveis ou não, por parte de organizações externas ao próprio estado e que influem na formulação das políticas públicas.

*Students of the policy process divide the players in the policy process into two main categories: official and unofficial actors. Official actors are involved in public policy by virtue of their statutory or constitutional responsibilities and have the power to make and enforce policies. The legislative, executive, and judicial branches are clearly official institutions. Unofficial actors include those who play a role in the policy process without any explicit legal authority (or duty) to participate, aside from the usual rights of participants in a democracy. Thus, interest groups are involved in politics not because they are sanctioned in law, but because interest groups are an effective way for many people to collectively express their desires for policy (Birkland, 2001, p. 50).*

Variáveis presentes quando em consideração a política pública de cooperação para o desenvolvimento, onde a presença externa se faz sentir na própria definição de prioridades e formas de ação expectáveis para com os países recetores da ajuda pública para o desenvolvimento. Nesta relação influem organizações internacionais como a OCDE e União Europeia, para além dos tratados, e convenções em que Portugal participa e que se compromete cumprir.

A política pública é então entendida como o resultado de um complexo sistema de interações entre vários grupos e organizações, numa reunião possível entre múltiplos interesses e opiniões, onde o governo, *is no longer 'in charge'* (Denhardt, 2003, p. 83), desvinculando-se a ideia de uma participação exclusiva deste ator num dado momento da política pública. Em todos os momentos do processo de uma política pública, a participação do estado não é total e exclusiva, este adota sim, uma participação inclusiva, chamando à arena das decisões, todo um conjunto de atores que, movimentando-se fora do sistema político, participam pontualmente nele, sem, contudo, o integrar, pela força que exercem junto da classe de decisores e mesmo da classe de executores.

As políticas públicas, resposta do estado às necessidades e exigências da sociedade, correspondem a algumas premissas, sendo que a procura do bem-comum em todas as áreas da

sociedade é a que move a sua formulação, resultado do equilíbrio possível entre múltiplos conflitos de interesses, entre grupos de pressão e salvaguarda do interesse público, finalidade da ação política. A perspetiva meramente legalista, enquanto estado formulador de regras, e ao mesmo de uma participação exclusiva e determinista do estado no processo de uma política pública, deixa de fazer sentido numa sociedade complexa, à qual as respostas são cada vez mais também elas complexas e ambíguas no contexto das necessidades e problemas identificados. Assim, a perspetiva que entende a participação de múltiplos atores no processo, implica um enquadramento alargado, uma identificação do espectro de ação de cada ator envolvido identificando-se a que papel é chamado, bem como, e na miríade de atores, que papel fica reservado à classe política. Classe política que, integrando o governo, vê legitimada a sua participação no sistema democrático, por ter sido sujeita ao processo de eleição por parte dos cidadãos. Facto que remete para a legitimidade de participação de grupos de interesse e organizações no processo, suscitando desta forma questões sobre a própria seleção dos mesmos, quando o processo eleitoral recaiu exclusivamente sobre a classe política.

A visão de Denhardt (2003) de que o estado chama a si a sociedade civil para participar no processo político "*let's work together to figure out what we're going to do, then make it happen*", centra-se nos grupos de interesse que de alguma forma esta representa, ou reclamam representar os interesses dos cidadãos, ou de forma declarada grupos restritos de interesses económicos e financeiros. Facto que, numa perspetiva do processo de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito das relações internacionais, cujos cidadãos alvo estão localizados fora das fronteiras territoriais, se torna mais complexa a definição de interesses e defesa desses mesmos interesses, se tanto pelo governo, também pelos outros múltiplos atores que nela estão envolvidos.

Para Theodore Lowi (1964; 1972) é possível classificar uma política pública, segundo o quadro teórico desenvolvido tendo como base a sua natureza, o objetivo final da política, determinando tipologias que designa por políticas de caráter distributivo, redistributivo, regulador e constitutivo. Uma política distributiva procura, conforme a sua própria designação, a distribuição de benefícios na sociedade, através da alocação de bens e serviços públicos em benefício de toda a comunidade, procurando assim a harmonização da sociedade. Da mesma forma, a política redistributiva procura uma harmonização da sociedade com a atribuição de benefícios a grupos específicos da sociedade, através de bens e serviços provenientes de grupos favorecidos. Por outro lado, a terceira categoria de política pública, a política de caráter regulador define a imposição de medidas tidas como necessárias para a concertação da sociedade, através de uma ação dispersa pela comunidade ou dirigida a um

grupo específico. Por fim, a tipologia constitutiva permite estabelecer a base sobre a qual se determinam as restantes políticas, numa orientação delimitativa das políticas.

### I.3. CICLO POLÍTICO

O processo político tem início quando a sociedade identifica “problemas sociais e económicos que podem ser resolvidos por esforços governamentais” (Bryner, 2010), suscitando assim a necessidade de resolução e intervenção através da participação dos agentes competentes em cada fase do processo. A identificação de um ciclo político determinado por um conjunto de etapas, colabora para o entendimento do processo, sendo variável para os autores o número de fases e a dimensão de cada fase constituinte.

Lasswell (1971) divide o processo do ciclo de políticas públicas em sete etapas: reunião de informação; promoção das opções aos envolvidos no processo; indicação da ação; indicação das sanções para quem desrespeita a política; aplicação da política pública através dos meios adequados, tribunais e outros órgãos competentes; finalização; e a avaliação dos resultados face aos objetivos iniciais. Referenciado em Howlett, Ramesh, & Perl (2009, p. 10 e 11), a análise inicial permite o desenvolvimento da perceção e conhecimento do ciclo político, possibilitando novas etapas, novas formas de entender o ciclo político, como para Gary Brewer (1974), para quem o ciclo da política pública compreende etapas como: *início* - etapa em que se sente o problema, identifica-se o problema e a solução para ele; *estimativa* - cálculo dos riscos, custos e benefícios associados a cada solução encontrada na primeira etapa, o que implica avaliação técnica e escolhas normativas, levando a escolhas plausíveis excluindo as não exequíveis, ao mesmo tempo que ordena as opções em termos de opções desejáveis; *seleção* - consiste em adaptar ou rejeitar algumas combinações de soluções existentes; *implementação* - implementação da solução selecionada; *avaliação* - avaliação dos resultados de todo o processo; e *finalização* - finalização da política de acordo as conclusões da avaliação. São muitas as alterações na apresentação do ciclo político, variando estas tanto em número, como no nome atribuído a cada etapa, ou mesmo a ordem por que surgem, análises que denunciam a complexidade do tema.

A relação sequencial entre as várias etapas do ciclo político, conforme identificação de Lasswell, permite entender o ciclo no seu todo, as etapas e as dependências existentes entre os vários momentos que decorrem linearmente e em concordância com a etapa anterior, e a dependência do seu término, para iniciar uma nova fase do ciclo.

O ciclo das políticas públicas é entendido nas suas etapas essenciais e que, para análise do estudo proposto, com enfoque na formulação, implementação e avaliação, colaboram as noções de:

*agenda-setting refers to the process by which problems come to the attention of governments; policy formulation refers to how policy options are formulated within government; decision-making is the process by which governments adopt a particular course of action or non-action; policy implementation relates to how governments put policies into effect; and policy evaluation refers to the process by which the results of policies are monitored by both state and societal actors...* (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 12)

O processo de políticas públicas é tido como um processo político-social que implica sucessivas etapas desde a articulação do problema até à avaliação das soluções encontradas face à questão inicial identificada, e onde participam múltiplos atores.

Tabela 5 - modelo do ciclo das políticas - relação entre o ciclo político e os agentes intervenientes em cada etapa

<b>Etapas da Política Pública</b>	<b>Principais atores envolvidos</b>
Agendamento	Universo político
Formulação	Subsistema político
Tomada de Decisão	Decisores governamentais
Implementação	Subsistema político
Avaliação	Universo político

Fonte: (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009)

Nesta perspetiva cruzam-se as etapas da política pública, com a identificação dos principais atores envolvidos, numa forma de apresentação esquemática do tipo de atores tendencialmente participativos numa determinada fase do processo. Contudo, esta perspetiva simplifica a abordagem, sendo que a análise do ciclo no seu todo requer uma identificação do diálogo entre as várias etapas e da interseção de agentes em cada uma delas, não sendo por isso possível uma análise linear e estanque de todo o processo.

A teoria política tem-se focado, centralizado o seu estudo, em três dimensões analíticas: atores, instituições, e ideias - em tempos diferentes, diferentes formas de abordagem fazem prevalecer um elemento sobre os outros (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p.

2). Segundo estes autores, na formulação de políticas públicas estão inerentes conceitos como: subsistemas, regimes e modelos, onde estes colaboram para a união dos aparentemente opostos: atores, instituições, e ideias, compondo o universo das políticas públicas e a sua formulação. O processo político de uma política pública pode-se centrar em cada uma destas dimensões, ficando evidente que a diferença entre encontrar soluções para os sintomas, ou encontrar soluções para as causas dos problemas identificados (Bryner, 2010), independentemente da dimensão em causa, determina a eficácia de uma política pública, mais do que a participação eficiente ou não das instituições no processo de implementação, mais do que o número de atores envolvidos ou da relevância das ideias defendidas. Nesta perspetiva coloca-se o ónus no momento da formulação da política, para o qual colabora a noção de que a interação entre a formulação e a implementação, a relação entre a classe política e a classe administrativa, não se trata de duas fases tão claramente delimitadas, como tendencialmente se pretende entender. O tempo e o espaço de cada fase mesclam-se pela não passividade da administração face às posições políticas, e às diretivas impostas pela classe de decisão. A administração pública procura adaptar-se constantemente às alterações preconizadas, sem que este seja um processo de implementação puramente neutro e objetivo. Consoante a natureza da política em questão, e o nível de complexidade do tema, os peritos podem ser chamados a participar no processo de formulação conjuntamente com a classe política, aqueles que operam diretamente com a política e conhecem as possíveis falhas e sucessos dos processos, naquela que se aproxima de uma construção mais estreita entre o que é a definição das ideias e a aplicabilidade das mesmas. Neste processo encontram-se diferentes patamares, classe política e classe administrativa, o “casamento” entre ambos, passa pela necessidade política em envolver os órgãos de implementação, e legitimar posições definidas.

Da mesma forma Dye (1995) vem interpor a noção de um processo político mais complexo onde raras vezes a sucessão previsível das etapas (*step-by-step*), ocorre de facto. Neste processo, e segundo o autor, diferentes atores políticos (classe política, grupos de interesse, *lobbyists*, legisladores, executivos, burocratas, jornalistas, comentadores políticos, advogados e juizes) estão envolvidos em diferentes momentos do processo do ciclo, independentemente do tempo em que este ocorre, mesmo que participantes na mesma área política. Contudo, conforme refere o autor, a divisão das várias etapas e a identificação dos seus momentos e participantes, torna-se útil à análise do processo político, de forma a melhor entender todas as suas especificidades. Dye refere-se a seis etapas do ciclo político, explanando a complexidade de atores e instituições envolvidas em cada um dos momentos: *Identificação* – identificação dos problemas através das exigências de ação por parte do

governo; *Agendamento* – atenção dirigida dos meios de comunicação a um determinado assunto e a identificação das decisões que podem ou devem ser tomadas; *Formulação* – formulação das propostas políticas por parte de organizações de planeamento político, grupos de interesse, burocratas e classe política; *Legitimação* – legitimação das políticas por parte dos agentes políticos, onde inclui os grupos de interesse, para além da classe política; *Implementação* – implementação das políticas públicas através dos organismos governamentais, da orçamentação; *Avaliação* – avaliação levada a cabo pelos próprios organismos governamentais, por consultores externos, a media, e o público (Dye, 1995, p. 298).

Para Hogwood e Gunn (1988) a análise ao ciclo político deve em si mesmo permitir a análise descritiva e prescritiva, colaborando assim para o conhecimento da realidade de como as políticas são feitas e implementadas, ao mesmo tempo que transmite conhecimento para o futuro da política pública, ao desenvolver-se a ideia de como todo o processo político se deveria desenvolver. Neste sentido e tentando ir além da análise descritiva da política pública, os autores desenvolvem um alinhamento das etapas da política pública que compreendem nove momentos: *Decisão em decidir* – que se reflete perante os problemas da sociedade e a consciência de que deve haver ação; *Decisão em como decidir* – o que fazer perante o problema, se formular uma política ou deixar o assunto no seu estado; *Definição* – do problema e das suas condicionantes, *bem como das suas causas e consequências*; *Previsão* – de como a situação se irá desenvolver com a ação política ou sem ela; *Determinação de objetivos e prioridades* – a formulação de objetivos e prioridades da política pública; *Análise das opções* – análise e seleção das opções políticas a determinar; *Implementação, monitorização e controlo da política* – procedimento de implementação e acompanhamento da política; *Avaliação* – momento da avaliação com a questão se a política alcançou com sucesso os objetivos gerais a que se propôs; e *Manutenção, sucessão ou encerramento da política* – decorre do resultado da avaliação, com a determinação do que acontece com a política.

Ainda com Hogwood e Gunn (1988, p. 158), se apresenta o ciclo político com a necessidade de questionar sobre duas questões essenciais, o que estamos a tentar fazer, e como saberemos quando o conseguirmos fazer. Nesta perspetiva, surgem questões sobre as quais, quem lida com o processo de formulação, implementação e avaliação, deve se debruçar, de forma a questionar tanto a pertinência das ações, como a eficácia das mesmas. Questões que devem ser suscitadas várias vezes ao longo do processo do ciclo de políticas públicas.

Tendo em consideração as várias etapas identificadas pelos autores apresentados, e pelo facto de que em todas as análises ao processo político, este se dilui em cinco, sete, ou mais etapas, identifica-se assim uma mesma realidade sob várias perspetivas, com recurso a mais ou menos ‘lente’ na análise, mais ou menos identificação de participação de agentes internos ou externos ao ambiente político, com a identificação de mais ou menos especificidade e a divisão em cada etapa dos temas subjacentes ao processo. Para o que fica proposto em sede de uma política pública de cooperação para o desenvolvimento, a gestão do ciclo político compreende várias etapas, o que, de forma genérica se identifica segundo a perspetiva de *Agendamento; Formulação; Tomada de Decisão; Implementação; e Avaliação*, conforme referência de estrutura em Howlett, Ramesh, & Perl (2009). As etapas de *Agendamento; Formulação; Implementação e Avaliação*, são transversais a todas as definições do ciclo político apresentadas pelos vários autores, dependendo de cada quadro teórico uma maior ou menor relevância atribuída a um determinado momento do ciclo, o que em alguns casos se revela na inserção de novas etapas no ciclo político.

O ciclo político passa pelo diálogo permanente entre atores que se revelam e interagem no processo, de acordo com motivações e expectativas próprias, ditadas pela capacidade de intervenção em cada etapa. A linha entre a arena política e gestão pública é ténue e as áreas difundem-se na relação que estabelecem, conforme referência em Peters & Pierre (2010, p. 18) sobre o “debate clássico entre Friedrich e Finer – ‘políticas são implementadas quando formuladas e são formuladas quando implementadas’”.

Entender o ciclo político enquanto uma estrutura linear e estanque ou não, de etapas e processos que se sucedem de forma previsível, é entender igualmente a imprevisibilidade que os atores intervenientes imprimem a cada fase do processo, as suas motivações, as relações que estabelecem, o que representam, bem como as instituições responsáveis por uma ou mais etapas da política pública.

As críticas ao ciclo político enquanto estratificação de sucesso de cada uma das etapas, surgem enquanto referência à falta de integração de variáveis como as relações que as organizações estabelecem entre si, os jogos de interesses que pautam as ações dos intervenientes, os contextos específicos de cada política ou a capacidade que cada interveniente tem de ser ou não eficiente na sua participação em prol dos objetivos e prioridades determinadas.

Analisar o ciclo de políticas públicas, permite compreender a ação política, o papel que o poder político e as instituições públicas representam na sociedade, e o processo que leva até à concretização da ação, resultantes ou não da manifestação das exigências da sociedade

que se constituem e tomam forma a cada etapa do processo. Tratando-se de uma política pública externa, e numa aceção específica, no que concerne a uma política de cooperação para o desenvolvimento, esta passa pela necessidade de entender de que forma um estado pode eficazmente colaborar para o desenvolvimento global, respeitar os compromissos internacionais, e ao mesmo tempo garantir a salvaguarda do interesse público nacional, defendido nas políticas públicas internas e que visam a equidade nacional. Surge assim a necessidade de entendimento, não só de todas as etapas do processo do ciclo político em relação à política pública de cooperação para o desenvolvimento, mas essencialmente, em identificar que objetivos foram alcançados e de que forma, com que soluções, e através de que recursos e ferramentas disponíveis.

### **I.3.1. AGENDAMENTO**

A primeira etapa identificada, o agendamento, permite encontrar os temas sobre os quais, a classe política se debruça, sobre os quais recai a atenção política, por consistir em temas que necessitam entrar no ciclo político, de forma a ser encontrada uma solução, uma determinação política, que culminará na sua execução, na sua implementação ou não. Na determinação do ciclo político, Dye (1995) refere este momento como *identificação* quando os assuntos são identificados pela classe política, quer através da relação que estabelece com a opinião pública, apesar de que “*Public policy shapes public opinion more often than opinion shapes policy*” (Dye, 1995, p. 299), quer através da opinião expressa pelas elites, quando esta está recorrentemente mais de acordo com as políticas públicas, do que com a opinião pública.

Conforme referência em Rocha (2010, p. 95), define-se agendamento como o processo pelo qual os problemas ganham e perdem a atenção dos cidadãos e conseqüentemente da classe política, sendo que a atenção aos temas não sofre variações significativas ao longo dos vários governos, “as agendas governamentais e as políticas públicas não estão em constante transformação” (Carvalho, 2008, p. 185), as alterações são pautadas por uma mudança progressiva da agenda oscilando entre os vários temas abordados na agenda política e da sociedade.

O agendamento, constitui o processo de emersão das exigências da sociedade exercidas no processo político, deixando de ser meras questões sociais para passarem a ser consideradas exigências a serem solucionadas pela classe política. As exigências da sociedade, *demands* segundo Easton (1979), identificam-se como um conceito determinista,

onde a participação do sistema político se revela pelos *outputs*, admitindo porém uma escolha por parte da classe política para a análise do que constituem as exigências ou requisitos da sociedade, onde por exigência se entende uma expressão de uma opinião sobre a qual uma entidade com autoridade deverá ou não exercer o seu poder de decisão. Easton, caracteriza as exigências na perspectiva dos conceitos que não constituem exigências: as expectativas sob determinados comportamentos sociais ou de mercado; a opinião pública apesar de esta poder deter a capacidade de influenciar o estímulo à formação de uma exigência política por parte de um líder; as motivações face a questões sociais ou patriotas; a ideologia ou crença num problema ou solução dele; o interesse no sentido instrumental e de interpretação pessoal ou de um grupo; ou as preferências por determinado tema ou posturas.

*Agenda-setting, the first and perhaps the most critical stage of the policy cycle, is concerned with the way problems emerge, or not, as candidates for government's attention. What happens at this early stage of the Policy process has a decisive impact on the entire subsequent policy cycle and its outcomes (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 92).*

O agendamento contribui decisivamente no encaminhamento de todo o processo, determinando, não só o conteúdo, a matéria em discussão, como determina as temáticas que não fazem parte da discussão política, aquelas que ficarão por resolver, ou que não têm solução possível e por isso não constam da agenda política.

O que constitui ou não as temáticas do agendamento, a seleção dos temas que captam a atenção da classe política (Flathman, 1996)<sup>5</sup> depende das ideias que os atores políticos têm sobre mundo, sobre a vida e a interpretação que dela fazem, numa construção subjetiva da vida que influi nas crenças e comportamentos dos indivíduos. Neste processo a classe política, não fica alheia à envolvente, determinando os próprios interesses e consequentemente as próprias decisões. Assim, são determinantes para a constituição do agendamento, os valores individuais como a visão do mundo, ideologias, princípios e histórias casuais. Estas variáveis tornam-se tão mais pertinentes quando em questão, temáticas sensíveis como é o caso da cooperação para o desenvolvimento, onde nela própria influi valores e interesses, onde

---

<sup>5</sup> referência em Howlett, Ramesh, & Perl (2009, p. 94)

colaboram valores como os defendidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Para Dye (1995), a decisão sobre os temas que constituem uma política pública é crucial para o processo do ciclo político, sendo o momento mais importante do que o encontro de uma solução para o próprio problema em si mesmo. O processo de agendamento passa assim pela pressão exercida sobre o governo até que este legisle, e decida que um determinado tema deverá ser estudado, e alvo de análise política, face a um conjunto vasto de problemas com que a sociedade se depara.

Segundo Kingdon (1995), o processo de agendamento é contingencial, contudo, previsível, dado que implica a relação entre ideias, atores e estruturas. Para este autor, três variáveis interagem no processo de agendamento, identificado por *streams - problems, policies e politics*. *problems stream* – que reúne a perceção dos problemas que requerem a atenção da classe política; *policy stream* - que integra os peritos e analistas que examinam os problemas e propõem soluções; e *political stream* - que compreende todos os fatores em mudança numa sociedade, como as alterações legislativas ou as campanhas dos grupos de pressão. Para Kingdon (1995, p. 42), a classe política domina, dentro do sistema político a definição de agenda, tendo contudo, menos controlo sobre a determinação das alternativas e mesmo sobre a implementação. Igualmente os grupos de interesse, *stakeholders*, representam uma força de bloqueio para a determinação das alternativas e das perspetivas dentro das agendas definidas, mais do que apresentar ou tentar influenciar as agendas em si mesmas (Kingdon, 1995, p.67).

Os três modelos de agendamento definidos por Coob, Ross e Ross (1976) entendem as variantes de cada possibilidade de início do ciclo político, apresentando assim o que identificam por modelo de iniciativa externa (*outside initiative model*), onde os temas da agenda surgem fora do sistema político, nos grupos não-governamentais, e são dirigidas aos cidadãos, no sentido de se constituírem tema de discussão na agenda pública, dado ao interesse de que se revestem na sociedade formalizando assim a agenda sistémica. O tema, posteriormente, ao despertar a atenção da classe política constitui-se formalmente ao nível da agenda institucional. Este modelo evidencia o papel e o nível de poder dos grupos não-governamentais no processo político, no nível de pressão que exercem através da opinião pública sobre os temas a serem tratados. Nem sempre neste processo o resultado da política pública se revela o inicialmente esperado quando influi o “filtro” da opinião pública, para além da capacidade de perceção da classe política sobre o tema inicial. O modelo de mobilização (*mobilization model*), refere-se à formalização do agendamento de uma política

pública dentro da classe política com poder de decisão, consistindo numa inversão do sentido da temática quando o tema parte da agenda institucional em direção à agenda sistémica no sentido de procurar a aceitação pública. Sobre este modelo, Coob, Ross e Ross caracterizam-no como essencialmente desenvolvido em estados totalitários. A passagem da agenda institucional para a agenda pública representa um desafio, uma vez que a discussão pública nem sempre poderá materializar-se numa aceitação da política e nem todos os assuntos são do interesse público, como refere Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 102) "*Gaining support for the new policy is important, since successful implementation will depend on public acceptance.*" O terceiro modelo, segundo os autores Coob, Ross e Ross (1976), o modelo de iniciativa interna (*inside initiative model*), permite entender a influência dos grupos de pressão que não pretendem visibilidade pública para os seus temas, mas que exercem pressão diretamente junto dos decisores políticos. O agendamento inicia-se dentro do sistema político, sem nunca se constituir na agenda pública. Os autores evidenciam que a estratificação dos modelos de agendamento nem sempre se revela estanque conforme a apresentação teórica, onde as agendas e os modelos se cruzam e interagem em concordância com a natureza dos temas, os grupos de pressão e o sistema político instituído.

### **I.3.2. FORMULAÇÃO**

Para além da forma como é iniciado o processo, a formulação da política pública determina igualmente o encaminhar do ciclo político, pelos seus atores, pelos agentes que intervêm, pela forma como prevalece um conjunto de valores e interesses sobre outros, e pela forma como alguns grupos determinam essa seleção. A formulação das políticas públicas passa pelo reconhecimento por parte da classe política, da necessidade de legislar, de resolver os problemas identificados no agendamento, passando assim a constituição de uma solução aos decisores políticos.

O momento da formulação ocorre nas instituições estatais, através do recurso a grupos específicos de agentes políticos, com maior ou menor interesse pela formulação e seus resultados, mas inseridos de qualquer forma no sistema político. Os grupos de interesse podem ter participação no momento da formulação, quer através da recolha de informação, análise de dados, quer através de uma participação mais direta junto aos decisores.

Na formulação de políticas públicas contribuem vários fatores, nomeadamente, ou principalmente, a estreita relação e a interação com a sociedade e com o ambiente onde esta

se integra. O processo de formulação de políticas públicas é referenciado (Bessa & Pinto, 2001, p. 284 e 285) como assente em quatro modelos, onde identificam atores e grupos de pressão que influenciam pelo poder que exercem na sociedade e pelas condições que esta apresenta, o que permite a sua participação como partido governante – onde as políticas públicas são escolhidas em função de uma estratégia do partido no poder; pelo designado triângulo de ferro – em que as políticas públicas são construídas pela interação de três pontos de força, grupos de interesse, grupos parlamentares e agências burocrático-administrativas; ou através de rede temática – modelo que identifica a multiplicidade de agentes que podem contribuir para a construção de uma política pública e por último, as comunidades de política – onde interferem todos os agentes do sistema político, desde os políticos, burocratas, grupos de interesses e especialistas que acompanham todo o processo.

Conforme refere Dye (1995, p. 305), “*Policy Formulation is the development of policy alternatives for dealing with problems on the public agenda*”. A formulação de políticas públicas decorre das necessidades da sociedade, das exigências que são formuladas face ao que é necessário e exigível, bem como face ao que é exequível, para que a manutenção e desenvolvimento do conceito de estar em sociedade e bem-comum sejam assegurados. Neste processo a participação dos cidadãos é cada vez maior, onde estes “definem cada vez mais, na prática, o interesse público” (Gomes, 2007, p. 47). Contudo é da competência do Estado definir o que deve ou não legislar, sobre que temas deverão estar sujeitos à análise, e que conceitos integram a definição de interesse público, na medida em que este não é, ou tende a não ser tomado como o somatório dos interesses particulares, nem a prevalência do interesse dos grupos de pressão dominantes na sociedade.

Independentemente da possibilidade de uma perceção meramente empírica, a etapa da formulação passa por constrangimentos técnicos, pela identificação dos limites impostos pelo conhecimento, pela informação disponível sobre a temática, envolvendo por isso uma noção de racionalidade limitada, pautada pelo reduzido acesso à informação face à totalidade da informação existente, por parte dos decisores políticos. Assim, surgem conceitos como racionalidade política e racionalidade técnica, no sentido de uma visão abrangente em oposição ou complementada por uma perceção técnica e detalhada sobre a realidade em causa. Para além destes limites de conhecimento, a formulação depara-se com a necessidade de entender os limites da execução, da aplicabilidade das soluções encontradas para o problema identificado, numa clara identificação dos constrangimentos que podem estar associados à implementação. A dimensão técnica da política pública identifica a relação entre objetivos e ferramentas, uma vez que a seleção das ferramentas adequadas viabiliza a

concretização das soluções dos problemas. Esta dimensão permite a procura de soluções, tanto ao nível do conteúdo como da forma, num equilíbrio necessário entre o que fazer e como fazê-lo (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 114).

Em alguns casos, e no que concerne genericamente às políticas públicas que abrangem as relações externas, o processo de formulação dessas políticas reveste-se de uma determinação externa, através de consensos internacionais assumidos pelos países. Torna-se assim necessário assegurar a conformidade para com determinados critérios a incluir numa política, designadamente ao nível das ideias, mais do que ao nível das estruturas organizacionais, desde que estas colaborem para a prossecução dos objetivos inscritos, respeitando as premissas defendidas no quadro internacional.

Tendo como base o determinado em *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets* (1996) sobre as características de uma política pública de excelência, fica referido os vários fatores a considerar e a incluir na formulação de uma política pública: *Fundamentação ampla e não apenas específica* - que ideia está vigente e o que se pretende alcançar; *Previsão de custos e alternativas de financiamento* - valores financeiros associados; *Fatores para uma boa relação custo-benefício social* - o que se pretende atingir com a política pública é compensador face aos custos sociais; *Benefício social marginal em comparação com outras políticas* - que prioridades devem ser tomadas; *Consistência interna e agregada* - o que é adicionado ou iniciado; *Apoios e comentários prováveis ao nível político, empresarial ou académico* - validação por parte da comunidade; *Oportunidade política* - oportunidade para a ação; *Sequência de ação adequada* - o que acontece primeiro, e o que determina o quê; *Objetivos claros* - determinação clara do que se pretende atingir; *Utilidade dos instrumentos* - que instrumentos são usados e como, de forma a maximizar os resultados; e *Indicadores* - custo unitário, economia, eficiência, eficácia. Estas referências centram-se na intenção e nos objetivos adjacentes à formulação da política pública e na identificação das razões, dos processos, e dos objetivos e por que mecanismos se pretende atingir, sob que custos.

Sobre a determinação dos objetivos, momento integrado no processo de formulação da política pública Hogwood e Gunn (1984), referem nove questões que devem estar presentes: em que situação se encontra? onde se quer chegar?; o que impede?; o que se pretende das outras agências?; o que é exigido, e a quem?; como se lida com múltiplos objetivos?; o que se considera como sucesso?; o sucesso é quantificado?; em que condições o sucesso é contingencial?; e o que acontece se os objetivos não forem atingidos?. Colocadas estas questões, a formulação e a determinação dos objetivos torna-se mais clara, sendo por isso possível fazer uma seleção mais adequada com as informações recolhidas e assim priorizar os

momentos e os próprios objetivos, uma vez que, conforme referem os autores, “*Our governors often seem to find difficult to make choices since almost any choice tends to disappoint some interests and voters.*” (Hogwood e Gunn, 1984 p. 165).

Por outro lado, o conceito de formulação da política pública, segundo Hall (1993) numa perspetiva de integração no processo de aprendizagem social requer três variáveis fundamentais: os objetivos globais que orientam a política para uma área específica; os mecanismos ou instrumentos políticos utilizados para a prossecução dos objetivos, e as definições precisas desses mesmos instrumentos.

### **I.3.3. TOMADA DE DECISÃO**

Após a formulação da política pública, o processo de tomada de decisão caracteriza-se pelo momento de questionar e examinar as etapas anteriores e de se aferir se as opções em consideração correspondem ou não aos propósitos da política pública (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 139). A tomada de decisão, é descrita como uma etapa dependente das anteriores, apesar de poder integrar modelos distintos, onde se inclui o modelo incremental, desenvolvido essencialmente por Lindlom (1979, p. 520), onde se entende a possibilidade de implementar rápidas mudanças na estrutura social com pequenas alterações às políticas anteriores, característica dos estados democráticos que tendem a assumir a prática incremental na sua gestão política. Este modelo é caracterizado por uma maior atividade política e menor exigência técnica, que se relaciona com o compromisso entre os interesses dos decisores políticos e os recorrentes das valias técnicas. Nesta perspetiva influi na decisão política o que é politicamente exequível, mais do que é tecnicamente desejável, dado que o momento exige mais tempo, mais informação para a tomada de decisão, facto que remete para a especificidade do modelo racional, enquanto este define-se por um conjunto de procedimentos que teoricamente colaboram para a melhor e mais adequada tomada de decisão face ao problema em questão.

Simon (1955) identifica seis modelos do comportamento racional associado à tomada de decisão, descendentes da teoria do “homem económico” enquanto este detentor de informação e conhecimento sobre aspetos relevantes do ambiente em que age. Estes seis modelos vão então particularizar os momentos em que o decisor se pode encontrar, desde a tomada de decisão fundamentada numa recolha de informação baseada numa probabilidade estatística, até ao posicionamento de uma incerteza onde a decisão é considerada face à

probabilidade de um determinado *outcome* esperado resultar da decisão que será tomada. Realça, este percurso de momentos onde o decisor se pode encontrar, a ideia de que, a quem compete a tomada de decisão, pode não ser detentor de toda a informação e apenas poder pretender que a sua decisão seja a solução mais próxima do que é esperado. Herbert Simon apresenta sobre este modelo, os limites próprios da racionalidade, sendo as decisões pautadas por ideologias, por questões profissionais, culturais ou mesmo motivos aleatórios, criticando por isso a obtenção de informação que permite a melhor decisão. “Segundo Simon não existe total racionalidade humana; o que é verdade para o ser humano é também verdade para a organização que se define como um sistema de decisões” (Rocha, 2010, p. 115).

A análise ao momento da tomada de decisão, leva a que outros modelos sejam identificados, mesmo que, por consequência aos modelos, racional e incremental, por estes não responderem na totalidade à necessidade de entendimento do processo, onde se destaca, o *garbage can*, numa analogia ao contentor de lixo onde múltiplas soluções, decorrentes ou não dos múltiplos problemas são acondicionados e de alguma forma aguardam a sua aplicação. Este processo é caracterizado pela separação entre problema e solução, onde os problemas são trabalhados no contexto de algumas escolhas, contudo as escolhas apenas acontecem quando é possível estabelecer a ligação entre problemas, soluções e tomadores de decisão. O processo *garbage can* apesar de não resolver bem os problemas, (Cohen, March, & Olsen, 1972), tem o mérito, de permitir que as decisões sejam tomadas e que os problemas sejam resolvidos, mesmo que estes não respondam a todas as necessidades e fiquem aquém do espetável.

No processo que leva à tomada de decisão interferem inúmeros atores, e inúmeros processos possíveis, imprimindo cada um deles um conjunto de características que poderão ou não induzir à melhor e mais adequada solução face ao problema identificado.

#### **I.3.4. IMPLEMENTAÇÃO**

A aplicação das soluções encontradas para os problemas identificados, passa pelo momento da implementação das políticas públicas, onde a aplicabilidade das medidas é testada e onde, numa generalidade e por uma recorrente determinação de funções, a administração pública é chamada a agir e a executar o que a classe política definiu. Após a determinação oficial da política pública e da definição dos objetivos, o número e tipo de atores intervenientes envolvidos expande-se para além do subconjunto de atores iniciais que tomam decisões de política de forma a abranger o universo político de atores com interesse na

matéria tratada. (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 160). A implementação deve ser assumida como parte integrante do processo do ciclo político e não como um processo administrativo autónomo e independente, envolvendo momentos de negociação entre a organização a quem compete a implementação e aqueles sobre os quais ação depende (Barrett, 2004, p.253).

Por tradição, a implementação das políticas públicas enquadra-se no quadro de competências da administração pública, das organizações ao serviço do estado enquanto estas se caracterizam, numa perspetiva institucionalista, no âmbito da correspondência aos corpos políticos, e na designação de estruturas administrativas às quais se identifica a gestão dos ‘assuntos públicos’. Para esta gestão colabora a definição da estrutura institucional, do organigrama, dos regulamentos e procedimentos (Thoening, 2010, p. 167), e da identificação o mais clara possível dos âmbitos de ação, dos mecanismos e ferramentas acessíveis à prossecução dos objetivos. Os modelos de administração adotados, a identificação de centralidade ou de dispersão dos polos de responsabilidade de execução da política pública, vêm pautar os níveis de participação dos agentes intervenientes, bem como a aferição de resultados, e a exigência de constituição de uma coordenação mais ou menos atenta aos vários agentes participantes e grau de comprometimento para com a política pública definida

A dimensão técnica do ciclo político, onde se identifica a relação entre os objetivos e as ferramentas, uma vez que algumas ferramentas são mais adequadas do que outras para a resolução dos problemas, onde se identificam os métodos face às linhas de orientação dos problemas, pertence, tradicionalmente à área da administração pública. Na área funcional participam os técnicos, ao nível da análise do “terreno” e dos problemas face ao que foi alvo de formulação de política públicas e definido como aplicável pela classe que formulou a política. A dicotomia entre o lado burocrático entendido na perspetiva funcional e administrativa, e de implementação das políticas públicas, e o lado da racionalidade política, no sentido da formulação e do pensamento estrutural sobre a orientação de um país, leva a que surjam conflitos, imposições e divergências nos processos de implementação. Uma vez que o pensamento estrutural não acompanha diretamente a operacionalização da implementação da política pública, compete à administração pública entender e acompanhar as políticas públicas. A forma como a implementação é tida no processo político sofre variações, sofre divergências teóricas que refletem o peso atribuído pela própria estrutura política e administrativa, ao nível da implementação, onde interfere diretamente o peso do estado na sociedade modelos mais ou menos flexíveis da administração pública (Rocha, 2010, p. 46 e 47).

Valores como eficácia, eficiência e economia tornam-se cada vez mais necessários fazer associar ao processo de implementação das políticas públicas, segundo uma perspetiva da prestação de contas e de uma administração que procura responder as exigências da sociedade e adaptar-se aos novos modelos de conceção e organização do serviço público, a Nova Gestão Pública (NGP), que altera a forma como a administração pública se posiciona perante o poder político e a sociedade. A implementação e o sucesso deste processo, depende de um conjunto de variáveis, que compreende desde a própria solução para o problema, ao conhecimento técnico dos atores envolvidos, passando pelo acesso a recursos humanos, financeiros e técnicos que viabilizem a prossecução dos objetivos definidos. A implementação da política pública passa igualmente pela definição do nível de autonomia dos seus agentes responsáveis, pelo nível de decisão que as organizações podem ter no processo, para além da forma como se organizam e processualmente viabilizam a execução da política pública.

A estrutura burocrática é chamada a participar na implementação, integrada no subsistema político, conforme refere Howlett, Ramesh, e Perl (2009), representando um papel decisivo no processo de implementação da política pública, quer como órgão executor, quer como órgão regulador. A estrutura burocrática não se resume à rotina dos processos que lhe são adstritos, no trabalho que exerce encontra margem, ou não, para uma aplicação interventiva da política pública, numa adaptação à realidade da sociedade (Dye, 1995, p. 314). Esta adaptação, a interpretação do que é determinado pela política pública, existe quando o controlo não se efetiva por parte da classe política ou quando é entendida a ação burocrática como uma mais-valia para a prossecução dos objetivos. Aos organismos públicos é atribuída, não raras vezes, a competência e a responsabilidade de seleção dos mecanismos e ferramentas a adotar na implementação das políticas públicas. Contudo, a responsabilidade de eficiência de ação dirigida às estruturas da administração pública, passa pela relação que estas estabelecem com a classe política em exercício e com a atribuição de poder no contexto das competências definidas (Bryner, 2010).

Tradicionalmente, compete aos organismos públicos, a execução das políticas públicas, contudo, e em conformidade com os novos modelos de organização, outros atores são chamados, definindo assim novos papéis para o estado, e para o próprio exercício de serviço público. Nesta mudança de atribuição de papéis compete ao estado assegurar, mesmo que não diretamente, a prestação de serviços públicos, assumindo a competência de elemento regulador, de seleção dos agentes e definição das regras de mercado.

As reestruturações dos organismos públicos, as reformas da A.P. que se materializam nas fusões entre organismos, ou na extinção de outros, determinam também o nível atribuído

de poder aos organismos existentes, verificando-se alterações no que o estado determina como essencial na implementação das políticas, identificando assim em que áreas o estado participa direta ou indiretamente no quadro da sociedade. Alterações justificadas e ou enquadradas com as condições sociais e económicas do país, encontrando por isso soluções mais ou menos consensuais de intervenção. As organizações governamentais são assim adaptadas face às necessidades de resposta por parte do estado, quer em termos de priorização das ações de intervenção na sociedade, quer na adaptabilidade de cada organismo na gestão de mecanismos de resposta para o cumprimento da política.

A implementação de uma política pública é, segundo Hogwood e Gunn (1988: 197-206), um processo que envolve sempre o insucesso de alguma ordem, não se podendo referir uma implementação perfeita. A ausência de uma implementação perfeita deve-se a um conjunto de variáveis como os obstáculos que se encontram fora do âmbito do sistema político e por isso fora do controlo da AP e da classe política<sup>6</sup>; a falta de adequação entre o tempo político e social e o tempo da política pública; a falta de adequação entre os vários recursos, que leva a uma desadequação na rede de causas e efeitos (rede que pode ser tão mais frágil quanto maior for). Colabora também para o insucesso da implementação, a presença de uma larga rede de intervenientes; a falta de entendimento e concordância sobre os objetivos da política entre todos os intervenientes; as ações não serem claras e decorrerem fora da ordem esperada; a falta de comunicação e coordenação, bem como a falta de liderança entre todos os organismos e a prevalência de luta de interesses e de posicionamento de status.

Sobre a mesma temática Barrett (2004, p. 252) refere o que leva à falência da implementação, apresentando de forma sistemática o resultado da o que considera fatores chaves que contribuem para o insucesso: a falta de objetivos claros – permite a livre interpretação; múltiplos atores e organizações envolvidos – que inviabiliza uma comunicação eficiente; valores e interesses inter e intra organizacionais divergentes entre atores intervenientes – perspectivas e prioridades divergentes; autonomia relativa entre agencias implementadoras – o que limita o controlo administrativo.

Por contra ponto, Giacchino e Kakabadse (2003) apresentam o que consideram fatores de sucesso de implementação<sup>7</sup>, através de fatores como, a abordagem eficaz, com um

---

<sup>6</sup> Hogwood e Gunn (1988; p.197) apresentam como causas gerais de falência de uma política pública, três fatores: a má execução, a má política e falta de sorte, colocando o ónus no sistema político, mas salvaguardando condicionalismos dos quais nem a classe política nem a AP consegue dominar.

<sup>7</sup> decorrente de um estudo de Giacchino (2002)

processo de implementação bem estruturada; a atitude positiva cooperante e de compromisso por parte dos atores intervenientes; um planeamento e recursos eficazes com a atenção ao detalhe das atividades e recursos orientados para os resultados; motivação das equipas participantes; uma liderança caracterizada pela visão e legitimidade de comando; responsabilização política com capacidade de comando; implementação através da aplicação de modelos de gestão dinâmicos; delimitação dos papéis de todos os atores envolvidos; as capacidades e recursos dos atores envolvidos; o envolvimento de *stakeholders*; a confiança nos atores envolvidos; a utilização de redes de colaboração de trabalho; e a presença de valores que sustentam o desempenho. A relação entre os fatores de sucesso centra-se no compromisso, tido nesta análise como a base de todos os fatores que concorrem para uma implementação eficaz. A implementação bem-sucedida de uma política pública depende assim de um processo eficaz de cooperação entre os atores participantes, tendo como base um compromisso de adequada aplicação dos recursos e competências de cada um.

### **I.3.5. AVALIAÇÃO**

O ciclo político culmina na etapa da avaliação, na etapa em que há uma revisão de todo o processo, e do que na implementação da política pública não obteve o sucesso esperado face ao determinado no momento da formulação, sendo possível demarcar que objetivos foram concretizados e quais os que ficaram aquém das expectativas. O processo, bem como os resultados, são alvo de uma avaliação, alvo de uma verificação de procedimentos, no sentido de veicular a transparência tanto da seleção como da ação dos atores responsáveis pela implementação da política pública.

Numa perspetiva de aprendizagem da política pública, a avaliação permite, mais do que uma aferição de benefícios e fracassos de uma determinada política, possibilita a aquisição de conhecimentos sobre a dinâmica do processo entre os decisores políticos, bem como dos vários intervenientes no processo do ciclo político. Uma vez que o sucesso e o fracasso são difíceis de determinar, quando em causa um processo que responde a um vasto conjunto de variáveis, algumas delas passando pela perceção e pela valorização de determinados contextos, a *policy learning*, no contexto do processo de aprendizagem social, conforme descrito em Hall (1993), consiste na tentativa de ajustar as metas ou mecanismos da política pública, de forma a atingir os objetivos, tendo como referência as consequências das políticas anteriores e as novas informações.

As questões associadas à avaliação prendem-se com os atores que devem, ou não empreender a avaliação, no sentido da complexidade inerente ao processo e da multiplicidade de atores envolvidos ao longo do processo, passando pelos políticos até aos técnicos, os burocratas, ou mesmo organizações não-governamentais, ou grupos de interesse. Pelo que a questão se coloca ao nível da legitimidade de realização de uma avaliação, uma vez que a multiplicidade de atores envolvidos pode comprometer uma avaliação isenta de juízos de valor, tanto pela forma, como pela sua concretização. A avaliação política, a identificação do impacto de uma política pública, passa pela possibilidade de alteração desta, avaliar resultados de forma a promover a alteração ou não, da política implementada e adequar e alinhar face aos objetivos identificados.

Uma avaliação abrangente assume várias vertentes, não só no processo em si mesmo, na condução desse processo e nas várias etapas, como nos seus resultados diretos na sociedade, sendo por isso necessária a identificação do público-alvo e do público não abrangido pela política, de forma a aferir dados que permitem identificar a ação e a capacidade de intervenção do estado. O método de análise, a forma como é empreendida a avaliação, e a fonte de dados que servem de base para esta etapa, determinam igualmente os resultados, comprometendo uma visão distanciada da realidade em análise. Não raras vezes o processo avaliativo da política pública incide sobre os processos e ou programas, mais do que na política pública em si mesma, no que esta define e se propõe, ou mesmo no processo do ciclo político, nas várias etapas e na adequação das mesmas à natureza e contextos de ação, no que são as três dimensões analíticas - atores, instituições, e ideias - nas diferentes formas de abordagem e níveis de intervenção no processo, níveis de comprometimento para com os objetivos e níveis de responsabilização para com a concretização e processos de concretização.

Independentemente dos contextos, e do alvo de análise, o processo avaliativo deve prover informação credível e prática, de forma a consistir fundamentação para a tomada de decisão, quer para o estado da formulação de políticas públicas, quer para o momento de implementação, ou mesmo para a reformulação de métodos avaliativos a adotar em futuras avaliações.

Desde o agendamento, até ao momento da avaliação, a política pública percorre e é abrangida por um processo complexo a que se adapta e é adaptado, em conformidade com a temática, dependente esta dos múltiplos atores envolvidos e em sintonia com os contextos sociais, históricos e políticos, fatores internos e externos ao ciclo político e ao sistema político. A avaliação, e o momento de recolha de dados, permite identificar que momentos

internos e externos ao processo político interferem positiva ou negativamente à prossecução dos objetivos definidos, e que fatores contribuem para o desvio, caso este se verifique.

Tendencialmente a avaliação decorre a partir dos níveis superiores de decisão com foco na ação desenvolvida nos níveis inferiores do ciclo político, com maior incidência, se não mesmo na totalidade no processo de implementação.

A decisão sobre a realização de uma avaliação interna ou externa, passa pela identificação dos benefícios e desvantagens inerentes a cada uma das modalidades, sendo que, da tabela apresentada em Scheunpflug & McDonnell (2008, p. 22), destaca-se como benefício versus desvantagem da avaliação interna, o facto da autoavaliação (realizada esta por elementos da própria organização) permitir uma maior profundidade na identificação do trabalho e uma maior aceitação das recomendações por parte da organização, dado que os avaliadores conhecem o trabalho e os contextos em que este se processa. Contudo, esta modalidade pode implicar subjetividade, imparcialidade e consistir numa avaliação tendenciosa, pela proximidade ao trabalho realizado e aos agentes de execução, comprometendo assim o foco de análise, não provendo por isso resultados significativos de mudança. No que se refere à avaliação externa e na dicotomia em análise, fica referido que em termos de benefícios destaca-se a independência e uma maior objetividade na análise, trazendo a esta uma mais-valia ao nível de novas perspetivas de trabalho e de um foco mais abrangente e centrado no que é mais relevante no processo. Ao nível das desvantagens identificadas, esta modalidade de análise pode significar que o contexto de ação seja desconhecido e que fique desta forma comprometida a metodologia de análise, por outro lado, na avaliação externa os avaliadores não acompanham o processo de adequação das medidas, pelo que o resultado das recomendações pode ficar comprometido.

Neste processo importa perceber o que acontece após a avaliação, que resultados para a própria política e para o seu ciclo de vida, se é gerado espaço à continuidade, se a política pública é reformulada, ou se deve terminar, dando lugar a um novo ciclo político de gestão de política pública.

## **II. ENQUADRAMENTO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO**

O enquadramento nacional e internacional da política pública de cooperação portuguesa, face ao período em análise, permite o entendimento das áreas de atuação, as causas de soluções adotadas, a dinâmica de atores e as dinâmicas do contexto viabilizadas pela história recente da política externa. As questões culturais e de estrutura de pensamento determinam a estrutura das políticas públicas, no sentido de definirem mecanismos, fórmulas de atuação e capacidade de resposta face ao que é exetável ao estado intervir facto tanto mais premente quanto em causa, uma política externa.

### **II.1. QUADRO INTERNACIONAL**

A cooperação internacional é tida como um instrumento ao serviço da política externa, enquanto esta integrada nas atribuições de soberania do estado. A ideia de uma ajuda externa tem a sua génese no período pós-Guerra de 1945 com a elaboração do plano Marshall, decorrente da necessidade de desenvolvimento global da economia, com a primeira transferência de capital público de forma a viabilizar o desenvolvimento internacional, mais tarde, com a transferência de conhecimento técnico (Vivien Collingwood, Nuffield College, University of Oxford. (ed.), 2001-2). Por cooperação para o desenvolvimento entende-se a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, ajuda que o país doador presta ao país recetor, país este que pela sua situação geográfica que dita a violência das alterações climáticas - África é o continente que reúne o maior número de países menos favorecidos nestas condições – ou pela situação política, necessita de uma ajuda datada, ou uma ajuda continuada, sobre a qual é necessário estabelecer acordos de cooperação, ou estabelecer parcerias com instituições financeiras para o desenvolvimento, onde se destaca o Banco Mundial, Banco de Europeu de Investimento ou Banco Africano de Desenvolvimento.

O conceito de cooperação decorre dos princípios defendidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, quando 150 países, em 1948 assinam uma declaração que vem alterar a ideia de indivíduo e a forma como se entende cidadania, elevando-a a um patamar de cidadania global, com princípios globais e transversais a toda a sociedade, a todos os grupos e a todas as Nações, independentemente da situação em que cada uma existe (Ferreira, 2004). Os Direitos Humanos, a defesa de uma vida digna, é

uma questão prévia ao nascimento de qualquer ser humano, independentemente das condições em que nasce, como: o local, contexto político, crença religiosa, coloração da pele, género ou condição social. Estes Direitos, conhecidos e considerados por uma parte da humanidade, como direitos inabaláveis, têm a sua génese em filósofos do século XVII e XVIII, onde “... nas suas tentativas de repensar a Sociedade não mais como uma ordem de grupos sociais mas como uma ‘coordenação de indivíduos’, desenvolveram aqueles pressupostos sem os quais os direitos humanos não teriam nunca nascido...” (Dias, 2008, p. 83). A defesa de uma ordem e a noção de direitos fundamentais, colaboram para a construção de uma unidade Ocidental, para a qual todos os países devem contribuir. A ordem internacional passa por uma consciência coletiva de preservação de interesse comum sobre os interesses nacionais.

*It is not that ‘high policies’ – that is, the threat and avoidance of war – has become unimportant, but rather that it represents only one of many problems for which solutions must now be sought at the international level. (...) ... states can no longer be regarded as largely self-sufficient political orders, the image of a global state of nature no longer provides an obviously correct picture of the moral relations among states, persons of diverse nationality, and other actors in the international realm*  
(Beitz, 1999, p. 4)

Os princípios base de uma ordem comum, correspondem, na sua essência, ao respeito pela vida Humana, e respeito de estar em sociedade. Estes princípios que deveriam ser seguidos por todas as nações e indivíduos são, contudo, postos de lado por alguns países, por diversas razões, nem todas elas passam por uma opção declarada de incumprimento, apenas por uma questão situacional. Decorrente do processo de globalização, tanto de ordem social como político, a consciência do mundo alargado permitiu uma nova perspetiva da relação possível a estabelecer entre Norte e o Sul (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a).

Com base nestes princípios, em setembro de 2000 é assinado por 189 países, entre os quais Portugal, a Declaração do Milénio, declaração esta que foi mais tarde renomeada por "Objetivos de Desenvolvimento do Milénio" (ODM). Para os oito Objetivos: 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. Atingir o ensino primário universal; 3. Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde

maternal; 6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8. Criar uma parceria global para o desenvolvimento, foram estabelecidas 18 metas quantitativas, e 21 indicadores, de forma viabilizar a medição e acompanhamento dos progressos ao longo da sua concretização. O ano de 2015 foi identificado como o ano meta para a concretização dos ODM.

As relações internacionais deparam-se com várias perceções, não reunindo, de todo, consensos no que concerne à definição de conceitos, ou à forma como determinado estado se posiciona perante um facto. A definição surge para Easton como um ordenamento da realidade face a um interesse próprio. A perceção dos factos é determinada por conceitos *a priori*, pelo conjunto de valores ou crenças que limitam a forma como determinado facto é recebido por uma sociedade. Informação, Crenças ou Valores determinam a forma como os conceitos chegam à sociedade, como é entendida e valorizada segundo códigos próprio reconhecidos e identificados por um grupo. Moreira, (1996, p. 429) identifica valores como critérios de preferência numa escala de valores aceite, enquanto por crença identifica a adesão a um facto independentemente dos valores que se aprovam. A informação surge como a agregação de dados que podem determinar a compreensão ou aceitação de uma escala de valores ou crenças, mas que por outro lado a forma como a informação é assimilada depende igualmente destas, surgindo crenças e valores como um filtro face à informação que surge da sociedade. Se as relações internacionais são percecionadas de forma varia, recebendo posições diferenciadas, o mesmo acontece com a cooperação para o desenvolvimento, onde sobre esta matéria as opiniões distribuem-se desde a aceitação e defesa da ação direta dos estados em benefício de outros, até ao desconhecimento da ação concreta ou mesmo sobre a existência de uma ação internacional nesta área. Por outro lado, a visão negativa da ação dos estados prende-se com pré-conceitos sociais e uma desculpabilização dos estados mais desenvolvidos sobre o não desenvolvimento dos estados do sul, maioritariamente menos desenvolvidos. As posições neoliberais defendem a extinção da cooperação para o desenvolvimento, uma vez que criticam o uso dos recursos públicos e a sua eficiência enquanto estruturas de ação para o desenvolvimento de países carenciados, questão que a comunidade internacional equaciona e apresenta nos Fora internacionais. A cooperação é igualmente questionada pelo facto de a ajuda económica poder constituir num obstáculo ao crescimento económico dos países. As duas grandes questões associadas à cooperação para o desenvolvimento prendem-se neste contexto, com a qualidade e a eficácia da ajuda, e paralelamente com o volume dessa mesma ajuda, com os montantes efetivos despendidos no processo da cooperação.

A definição de cooperação para o desenvolvimento conhece ao longo do tempo múltiplas variantes, determinadas pelo contexto social, político e económico, conforme a posição adotada pelos países doadores, países recetores da ajuda. A justificação para o exercício da cooperação para o desenvolvimento reside, numa primeira fase do conceito num processo de ligação de “sentimentos de solidariedade humanitária ou política, interesses de ordem geoestratégica ou económica, e expressões de proximidade linguística ou cultural.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a). O conceito de cooperação passa a estar depois intimamente ligado ao desenvolvimento da noção que decorre da experiência de cidadania, num alargamento desta até à noção de cidadania global, onde prevalece a conceção de que globalização implica não manter ou mesmo não criar áreas de exclusão. Através do conceito de cidadania global e com ela, a da globalização, concentram-se as condições para o estrangulamento das fronteiras sociais, políticas, económicas e culturais, entre Norte e Sul, pautadas por um motor de necessidade de ordem global, mais do que de solidariedade, dando assim consistência à matéria da cooperação para o desenvolvimento.

O conceito de cidadania prende-se com a noção de cidadão, enquanto este é parte integrante de uma sociedade, enquanto indivíduo ao qual são conferidos direitos e deveres. O desenvolvimento deste conceito resulta, conforme Mozzicafreddo (2000) refere, uma expansão dos direitos de cidadania, sociais e laborais, numa conseqüente decorrência do acréscimo quantitativo e qualitativo das funções do Estado-Providência. Neste sentido os direitos de cidadania desenvolvem-se através do crescimento do Estado e das suas funções.

A participação do Estado na cena internacional, não é, por norma, entendida como prioritária pelo cidadão, uma vez que esta participação ocorre num patamar de acontecimentos no qual o cidadão não tem acesso, nem informação suficiente, e por isso desconhece todos os contornos das negociações e do que está em causa e na agenda internacional dos vários estados intervenientes, motivações, e interferências na vida nacional. Informação ditada pela própria agenda política nacional e filtrada pelos órgãos de comunicação social, que têm também estes a sua própria agenda. Para além disso, as relações que se estabelecem ao nível dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros dos vários países, só indiretamente ou pontualmente têm alcance na vida quotidiana dos cidadãos dos países doadores, uma vez que a área de ação, a área da política externa, insere-se na relação que os estados estabelecem entre si, tornando-se assim, como algo indefinido. A relação entre Estados determina-se à margem da ação direta que o estado estabelece com os cidadãos na prossecução do interesse público.

O desenvolvimento pressupõe, alcançar um nível constante de capital, de crescimento económico e a satisfação de necessidades e melhoramento das condições sociais em geral, através de uma justa distribuição do rendimento. Uma boa gestão deste complexo processo, pode implicar num maior empenho e a adesão das pessoas às causas sociais, bem como o despertar de consciências pela cidadania, na participação política activa e nas grandes causas de interesse geral e comum. Com efeito nos países onde a distribuição da riqueza é menos injusta, há um forte envolvimento da população nas causas nacionais de interesse relevante, com maior desenvolvimento económico e humano e melhores condições de vida e bem-estar (Medina, 2008, p. 13).

Em defesa da participação dos estados enquanto países doadores, surgem os argumentos que defendem uma maior segurança internacional (Afonso & Fernandes, 2005), onde através do nivelamento da riqueza dos estados se torna possível controlar o terrorismo internacional e permitir uma maior concentração das populações nos países de origem e desta forma viabilizar uma migração global mais controlada pelas organizações internacionais. A pobreza leva ao êxodo das populações no sentido de uma movimentação para os países que apresentam maior desenvolvimento, colaborando para uma fragilização do tecido económico e social dos países de origem. Das justificações em nome de uma moral, às justificações de carácter prático, no sentido de se assegurar uma ordem mundial, a cooperação para o desenvolvimento e as políticas públicas movidas nesse sentido, procuram promover a equidade entre os estados, ao mesmo tempo que procuram elas mesmas tornarem-se numa referência ao nível da eficácia dos estados e serem representativas da boa governação, ao nível do desenvolvimento do processo político, nas várias etapas do processo.

Nas políticas públicas para o desenvolvimento, a ideia de qualidade prende-se com a ajuda que é efetivada para o exterior, na forma como a ajuda é recebida pelo país recetor, mas também, pelo facto de esta dever ser transparente para o cidadão-contribuinte, quando este exige cada vez mais estar informado sobre de que forma os valores públicos são aplicados e que retorno e *outcomes* são identificados, na perspetiva de *input*, e *outputs* e do real impacto económico ou social que é impresso em todas as ações de cooperação para o desenvolvimento. A questão do retorno da ajuda é uma das posições mais discutidas pela

Comissão Europeia - facto que requer uma maior regulamentação e monitorização da ajuda levada a cabo pelos vários países europeus.

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento<sup>8</sup> (CAD), organismo integrado na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), desempenha um papel relevante ao nível da consultoria na elaboração das políticas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito bilateral, no sentido de aumentar o nível e a eficácia da Ajuda Pública para o Desenvolvimento. Este acompanhamento processa-se através dos exames regulares - *peer reviews* ou exame pelos pares - que este organismo realiza aos seus estados membros em matéria de política de cooperação para o desenvolvimento. O Comité tem como objetivo coordenar esforços no sentido de identificar os recursos internacionais a favor dos países recetores da ajuda de modo a que estes possam atingir um desenvolvimento económico e social durável, participem na economia mundial, e sejam responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento através da capacitação das populações na diminuição do seu nível de pobreza.

No âmbito dos acordos internacionais assinados no quadro da Organização das Nações Unidas, ficou definido que cada país doador deveria dedicar, até ao final de 2015, 0,7% do RNB em Ajuda pública ao desenvolvimento, ao mesmo tempo que em sede da União Europeia, o valor da APD de cada país membro, deveria chegar até 2010, a 0,51% do RNB. Compromissos internacionais que determinam a participação e o nível de envolvimento dos países doadores no processo global.

O interesse que os estados detêm na cooperação para o desenvolvimento, reside no facto de através dela, através dos projetos desenvolvidos, ser possível assegurar a presença de ordem social, económica ou mesmo política, naqueles que são considerados Estados-frágeis, estados onde o governo interno não consegue ou não pretende assegurar as funções centrais de apoio aos seus cidadãos. Conforme referência no documento do Department for International Development (2005), os estados promovem a redução da pobreza através do controle territorial, da segurança, da capacidade de gerir os recursos públicos, e da prestação de serviços básicos, ações para as quais os Estados-frágeis não estão capacitados, carecendo por isso da ajuda internacional.

---

<sup>8</sup> Constituem o CAD: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça. Enquanto membros com estatuto de observadores permanentes encontra-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Assegurar as funções do estado, para proveito da população, independentemente das condições que levam ao não cumprimento, faz com que em alguns casos o estado doador tenha que o substituir, promovendo as funções básicas - segurança, saúde, educação, justiça, fatores aos quais se atribui o conceito de Estado-Providência, um estado que zela pelos seus cidadãos, pela sua economia, pelos fatores que contribuem para o bem-estar da sociedade. O estado está cada vez mais presente na vida da sociedade, face à crescente complexidade que esta manifesta, desde as questões básicas, até a questões que passam por fatores tecnológicos ou mesmo de competitividade (Mozzicafreddo, 2010). Contudo, esta complexidade e participação do estado, participação reclamada e exigida pelos cidadãos ocidentais que vêm nela uma consequência lógica do Estado de Direito passa, em algumas sociedades pela ausência e incapacidade de ação perante condições pautadas pela geografia, clima, ou por mera decisão do poder político, facto que impossibilita o desenvolvimento da sociedade e a sua total integração no mundo global.

A boa governação é essencial para o desenvolvimento sustentável. Políticas económicas e instituições democráticas sólidas, que respondem às necessidades das pessoas, bem como melhorias de infraestruturas, constituem a base para o crescimento económico sustentado, a erradicação da pobreza e a criação de emprego (Consenso de Monterrey) <sup>9</sup>.

A formação de uma estabilidade em todos os estados, a construção de uma estabilidade económica, política e conseqüentemente, ou necessariamente da população, é cara à economia global, cara à globalização e a toda a uma movimentação de produtos e mercadorias, que exige segurança para a sua circulação. A cooperação internacional colabora assim para o desenvolvimento de uma economia global, onde a tónica em valores como educação, erradicação da pobreza, saúde colaboram para uma permanente espiral de desenvolvimento que se pretende acelerado, face ao ritmo da sociedade ocidental, onde a "eficácia da ajuda" deu lugar em 2011, na Cimeira de Bussan à "eficácia do desenvolvimento". Terminologias, próprias do léxico da cooperação para o desenvolvimento, mas que revelam a tónica que é dada ao processo de desenvolvimento pretendido, a que não fica indiferente a recente e profunda crise financeira na qual o Ocidente/Norte incidiu.

---

<sup>9</sup> Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 35

Contudo, é nas situações de crise que os valores da APD decaem, e onde a eficácia do desenvolvimento e ao mesmo tempo, quando se torna mais urgente, face aos montantes exequíveis de estarem em consideração quando os cidadãos requerem apoios, e fica a própria harmonia ocidental em desequilíbrio.

A ação da cooperação internacional leva à questão da legitimidade, uma vez que a prestação de serviços à população é realizada por um estado que, intervindo na sociedade, não foi, contudo, democraticamente eleito para o seu exercício, levantando assim algumas questões de "clientelismo" na forma de ação - o que transporta o conceito de "transparência" para os *fora* de discussão internacionais. Por outro lado, a questão relativa à própria legitimidade do poder constituído em cada país, onde há espaço para o poder informal, e à complexidade inerente a estes processos:

*Legitimacy in fragile situations is thus very complex, with different sources of legitimacy co-existing and interacting. The question is how to manage this diversity without weakening state authority, and how to break the vicious circle in which political survival depends on ever more destructive use of patronage (OECD, 2010, p. 10).*

A discussão premente em torno da cooperação, passa pela necessidade de a cooperação para o desenvolvimento terminar, no sentido de os países recetores passarem a ser autossuficientes, sendo expectável que a cooperação para o desenvolvimento desenvolva ferramentas próprias para que os estados mantenham a sua atividade e cresçam nas suas funções de forma autónoma. Neste processo o estado doador e o interesse do estado, passa em capacitar os países recetores da APD para que estes possam ser participantes ativos na economia global. Facto que vem reforçar o conceito cada vez mais ativo na sociedade, de que a cooperação para o desenvolvimento deve estar associada à diplomacia económica.

A criação de entidades supranacionais confere à cooperação internacional uma unidade e uma maior capacidade de controlo de ações onde as agências de cooperação ficam expostas à crítica internacional, e à perceção dos outros países sobre os programas e a sua eficácia. Os acordos internacionais são essenciais não só para a determinação das prioridades para a cooperação como para a forma como a cooperação opera, neste sentido, o Acordo de Cotonou, em 2000, vem trazer, ou mais especificamente reconhecer a necessidade de alargar a participação como a inserção de novos atores tanto ao nível estatal como ao nível do setor

privado, parceiros económicos e sociais e organizações da sociedade civil. Nesta perspetiva o estado permanece como ator central sendo que chama à participação da cooperação outros agentes externos ao sistema político, neste âmbito enquadra-se a noção de cooperação descentralizada que representa uma cooperação realizada por entidades externas ao sistema (Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento), e que contempla para além da sociedade civil, a participação do poder local, numa abordagem de maior proximidade com as populações beneficiárias da ajuda. O artigo 9.º do Acordo determina os elementos essenciais e identifica o elemento fundamental para os processos de cooperação, onde no número 3 refere que a boa governança consiste na “gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo” (Acordo de parceria entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000, 2000), onde é reforçada a necessidade de transparência dos processos e de uma responsabilização das instituições intervenientes para o desenvolvimento. O Acordo de Cotonou vem assim trazer à cooperação internacional para o desenvolvimento, o alinhamento para com o modelo de governança, no que se refere ao entendimento da necessidade de os Estados envolverem a sociedade civil no processo do ciclo de políticas públicas.

Em todo o contexto da cooperação para o desenvolvimento torna-se importante a imagem que os cidadãos nacionais constroem relativamente à política externa desenvolvida, e sobre onde, e de que forma são gastos os dinheiros públicos quando os beneficiários se localizam fora das fronteiras, colaborando para este conceito a ideia de transparência e informação necessárias à boa governança, quando em causa a aplicação de valores públicos à disposição da sociedade civil, para a prossecução de objetivos do estado. As vozes críticas à cooperação, tornam-se tão mais severas quanto os países recetores da ajuda são conotados internacionalmente como não democráticos, com falhas no sistema judiciário e na gestão pública e, ou com elevados índices de corrupção no sistema político e desrespeito para com os direitos humanos (World Bank, 1992). A cooperação para o desenvolvimento nem sempre surge de forma pacífica e coerente para os cidadãos, tornando-se essencial a sensibilização para a temática da cooperação no sentido de informar os cidadãos / contribuintes sobre a relevância do contributo do estado para o equilíbrio face às desigualdades entre os vários estados. Não será por isso gratuito a formação de grupos informais de profissionais da comunicação para o desenvolvimento em instituições como OCDE (DevCOM) e União Europeia (DevCo), onde são divulgadas entre os estados-membros as boas práticas de

comunicação na área do desenvolvimento, face à dificuldade em promover um consenso na população sobre a cooperação e sua necessidade.

Por outro lado, são movidos esforços internacionais para tornar a cooperação clara e transparente para os cidadãos, tornando este conceito presente em todos os momentos de comunicação e informação. A relevância do processo de transmissão da mensagem, faz com que Moreira (1992) o identifique como um discurso eficaz, quando se procura a ‘adequação’ da linguagem no discurso político, quando em causa a aceitação do “tribunal da opinião pública”. Transformar o processo político transparente, desde a formulação até à avaliação da política pública, surge como essencial para o correto funcionamento do sistema político, tanto para a confiança necessária transmitir para a sociedade, mais quando em questão as políticas para o desenvolvimento, como para o próprio sistema, de forma a colaborar para uma correta identificação de causas e consequências de bons e maus resultados das políticas. Para o bom funcionamento ciclo político, este carece assim de informação que sustente o conhecimento das regras por parte de todos os agentes intervenientes e que sirva de base para o processo de *accountability* (World Bank, 1994).

O desenvolvimento de políticas públicas transparentes onde são defendidos valores como a eficácia, eficiência e economia, são pontos-chave da Nova Gestão Pública e defendidos pelo CAD/OCDE e Banco Mundial, enquanto organizações que colaboram para a definição das linhas orientadoras para a formulação de políticas públicas dos Estados-membros, numa prestação de contas permanente para com a comunidade internacional, e essencial à adequação e harmonização das políticas públicas internas, fator capital quando em conta políticas públicas que versam as relações externas.

## **II.2. QUADRO NACIONAL**

Desde 1961, data da fundação do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento - CAD, do qual Portugal é cofundador, o estado português desenvolve uma política de cooperação no âmbito da sua política externa. A participação ativa nesta área, e o reconhecimento internacional de Portugal enquanto país doador da APD, é marcado por uma interrupção de cerca de dezassete anos face aos recuos e avanços consequentes do contexto socioeconómico do país. Portugal, interrompeu em 1974 a participação a este nível, uma decisão política movida pela identificação de vantagens em sair de um organismo internacional - CAD, face ao processo em curso de descolonização. Esta decisão pauta-se pelo conflito de interesses

perante “uma instância que tem por finalidade contribuir para o volume dos recursos postos à disposição dos países menos desenvolvidos e que, periodicamente, examina o montante e a natureza dos programas bilaterais e multilaterais de ajuda pública ao desenvolvimento.” (RCM n.º 43/99).

Após 1974, Portugal procura estabelecer-se num regime democrático, longe do registo político anterior, sofrendo, contudo, na fase de transição, de instabilidade política, pautada por uma insegurança económica e social marcada pela profunda mudança no país. As relações externas alteram-se, e com elas a integração nos organismos internacionais processa-se também de forma diferenciada, com a necessidade de o país encontrar o seu espaço no quadro internacional. Pós período colonial, Portugal perde a posição estratégica que detinha até então em África. Posição que tardava terminar numa Europa que desde o final da II Guerra Mundial havia descolonizado os territórios africanos. A descolonização, a independência dos países antes pertencentes às colónias de países na sua generalidade europeus, vem trazer à cena internacional a identificação acentuada das desigualdades entre as nações,

...criando um quadro em que o tradicional princípio da igualdade entre todas as Nações é confrontado com uma desigualdade substancial entre algumas delas, daqui nascendo a ideia da necessidade de reconstruir a ordem internacional, por forma a acomodar essas novas nações num sistema mais justo (Ferreira, 2004, p. 159).

Os acontecimentos em Portugal no ano de 1974, permitiram que o país entendesse os territórios no continente “perdido” numa nova perspetiva, já não como terra-pátria, mas numa perspetiva de país doador e facilitador de um desenvolvimento identificado e cada vez mais exigido face a uma Europa que reclama os Direitos Humanos como essenciais para a sociedade e o seu desenvolvimento. Apesar do processo de descolonização tardio e de certa forma conturbado, Portugal desenvolveu posições de proximidade com os países ex-colónias.

Os países de língua portuguesa saídos da descolonização deram-se conta de que Portugal é um parceiro sem tentações de hegemonia ou outra, sem vícios de paternalismo de grande potência, sem uma dimensão económica susceptível de fazer perigar, pela criação de laços neocoloniais, a sua soberania (Barroso, 1990, p. 100).

Portugal assume, nos Programas dos Governos Provisórios entre 1974 e 1976, o ambição de estabelecer uma relação próxima com os países de Língua Oficial Portuguesa, (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995, p. 9). De forma contínua, todos os Programas dos Governos Constitucionais, até aos nossos dias, deram prioridade à relação estabelecida com os Países Africanos de Expressão Portuguesa no âmbito da política externa nacional. No final dos anos 90, principio já de 2000, Timor-Leste assumiu igualmente um lugar de destaque na política de cooperação para o desenvolvimento, lugar esse até então ocupado apenas pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP.

Ao perder os territórios em África, depois de quase 500 anos de uma colonização identificada por miscigenação física e sincretismo cultural, (Moreira, 1996, p. 435), e após uma alteração da política nacional, Portugal assume-se como país facilitador da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) aos países de expressão portuguesa. O país ganha como agente privilegiado do contacto com um continente onde o diálogo com a Europa se inicia. Portugal insere-se então na comunidade de países doadores internacionais, o que lhe permite ter voz em contextos internacionais, até então inacessíveis dado ao contexto político em que o país se definia. Como país doador, Portugal pôde assim também dar voz aos agora países autónomos, com os quais estabeleceu por séculos uma relação. Após período colonial, nos anos 90, e já após entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), depois União Europeia (UE), Portugal redefine a sua política externa, redefinindo os seus objetivos:

...o reforço da participação nas instituições e tomadas de decisão internacionais; a valorização da sua identidade; a consolidação da construção europeia; o combate às tendências de excessiva continentalização da Europa; quer pela manutenção da ligação atlântica, quer pela promoção da ligação a África; o aprofundamento do relacionamento, a todos os níveis entre Portugal e os PALOP e o desenvolvimento de uma diplomacia económica activa (Gala, 1995, p. 13 e 14).

Estes objetivos revelam a ligação a África, mais concretamente aos países ex-territórios nacionais e a preponderância desta relação na definição das linhas orientadoras da política externa, fator sempre presente na definição das linhas de orientação da política de cooperação para o desenvolvimento, que até hoje se centra nesses países, através da: 1. Promoção da melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento e da consolidação da democracia e do Estado de Direito; 2. Atuação a nível da União

Europeia, como agente de sensibilização para os problemas do continente africano, assumindo uma postura político-diplomática de promoção e aprofundamento do diálogo euro-africano; 3. Concessão de prioridade aos estados africanos de língua portuguesa; 4. Desenvolvimento de um bom relacionamento entre Portugal e esses estados, na base de coordenação política e diplomática, aproveitando os laços de língua, de cultura e de confiança existentes (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2011).

Há um princípio que me parece importante: a cooperação faz-se num plano de reciprocidade de interesses. Isso desde início que foi adquirido por nós como orientação política. (...) a verdade é que neste momento, em termos de desenvolvimento económico, Portugal pode ser mais útil a esses países do que o inverso... (Barroso, 1990, p. 38)<sup>10</sup>

Ficava firmado assim, o interesse em desenvolver a cooperação, e que Portugal poderia beneficiar, no futuro, mesmo do ponto de vista económico, da relação com os países recetores da ajuda, se bem que igualmente refere que o principal objetivo não é apenas o lucro, mas também a manutenção e preponderância de valores culturais, e históricos. Facto que, ainda na obra do MNE, “Portugal Dez Anos de Política de Cooperação” (1995) fica reforçada a necessidade de prevalência da cultura e da língua portuguesa nas relações com os PALOP, de forma a preservar a relação de proximidade sociocultural.

Entre 1983 e 1991, de acordo com os critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Portugal foi beneficiário da ajuda internacional com a participação externa nas contas públicas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Em 1992, reintegrou a categoria de país doador da ajuda pública para o desenvolvimento, passando assim a ter maior visibilidade internacional, tendo-se tornado membro do Conselho Executivo do PNUD em 1994-1996 e membro do Conselho Económico e Social (ECOSOC). A participação no quadro internacional passou pelas candidaturas na ONU e agências especializadas, como a Presidência da 50.<sup>a</sup> Assembleia Geral das Nações Unidas e a presença no Conselho de Segurança. A alteração de estatuto de Portugal no âmbito internacional permitiu a entrada de Portugal como país participante nos organismos

---

<sup>10</sup> Entrevista de Durão Barroso à revista “África Notícias”, Agosto de 1989, e transcrita em (Barroso, 1990).

internacionais, permitindo-lhe ter voz ativa junto dos centros de decisão internacionais, e uma maior credibilidade enquanto país membro da União Europeia (RCM n.º 43/ 99).

Na prossecução da sua política externa, principalmente com os países africanos de língua oficial portuguesa, Portugal empenhou-se em colaborar para a criação de bases sólidas para um desenvolvimento autossustentado. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa CPLP criada em 1996 durante o XII Governo Constitucional, visa sobretudo reforçar as relações de solidariedade entre os países de língua portuguesa, quer no plano político-diplomático, quer no plano da cooperação em geral. Esta comunidade pretende que sejam criadas condições, através de ações conjuntas, para o apoio a projetos de ajuda ao desenvolvimento, dirigidos aos espaços de língua portuguesa. A CPLP, foi então "considerada como uma peça de grande importância no desejado reforço das relações de solidariedade entre os países que têm a língua portuguesa como idioma oficial, no plano quer político-diplomático, quer de cooperação em geral." (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 26). A comunidade é dotada de personalidade jurídica e de autonomia financeira, conforme estatutos da CPLP, assumindo como objetivos gerais: "A concertação político-diplomática entre seus estados membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional; A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social; A materialização de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa." (CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 2014).

Em 1999, o XIII Governo Institucional aprova em Conselho de Ministros, aquele que será o primeiro documento de Orientação Estratégica para a Cooperação Portuguesa: (RCM n.º 43/99) "A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI", referenciado como a primeira descrição coerente de política pública para a Cooperação Portuguesa (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 11) - onde os principais objetivos para a cooperação ficam definidos:

O importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com 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, a que nos ligam, nalguns casos, séculos de história (RCM n.º 43/99).

Os países recetores da APD portuguesa estão ainda em lugares pouco atrativos na tabela de Índice de Desenvolvimento Humano, apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para esta realidade contribuiu o facto de Portugal, após abril de 1974, ter estado concentrado nas suas relações externas com a Europa e ter-se desligado após a descolonização de África. Conforme referência do ministro dos negócios estrangeiros aquando da sua tomada de posse em 2005, referindo assim a necessidade de Portugal desenvolver uma política externa mais abrangente:

é chegado o momento, enfim, de Portugal compreender que tem de se projectar simultaneamente nas duas direcções — europeia e lusófona —, porque é esse o rumo marcado pelo interesse nacional bem entendido, sendo mais que certo que o nosso papel na Europa se reforçará se for mais dinâmica a nossa presença em África, e que o nosso papel nesta última se ampliará se formos mais activos e bem-sucedidos na Europa (Amaral D. F., 2006, p. 11).

Angola, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, e Timor-Leste situam-se no nível de Desenvolvimento Humano Baixo, tendo como referência o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Cabo Verde, no ano de 2010, foi o primeiro e até agora o único, dos principais países recetores da APD portuguesa, que subiu para o nível de Desenvolvimento Humano Médio, facto para o qual contribuiu a ação da Cooperação Portuguesa e que faz perceber o caminho ainda a percorrer até ao desejado nível de Elevado<sup>11</sup>, para todos os países em questão.

---

<sup>11</sup> Para referência apresenta-se, por ordem alfabética, as posições ocupadas em 2010, pelos países em questão: Angola (148); Cabo Verde (133); Guiné-Bissau (176); Moçambique (184); S. Tomé e Príncipe (144) e Timor-Leste (147). Portugal (41) está no nível de índice de Desenvolvimento Humano Elevado, liderado este primeiro grupo, pela Noruega, grupo onde se encontram quase todos os países europeus. O Índice de Desenvolvimento Humano é encontrado num total de 187 países, através de três dimensões: vida longa e saudável; acesso ao conhecimento, e padrão de vida digno (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2011).

Tendo como referência a lista estabelecida pelo CAD/OCDE, “DAC List of ODA Recipients 2007”<sup>12</sup>, dos países beneficiários da ajuda, e tendo em consideração as definições de países beneficiários e a classificação de grupos e territórios<sup>13</sup>, os quatro países Africanos de expressão portuguesa, Angola, Guiné-Bissau, Moçambique e, S. Tomé e Príncipe, bem como Timor-Leste, enquadram-se no parâmetro de Países Menos Avançados - PMA (Least Developed Countries). Cabo-verde, desde 2004 ascendeu ao grupo de Países de Fracos Rendimentos - PFR (Lower Middle Income Countries and Territories).

Os princípios defendidos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, norteiam a cooperação para o desenvolvimento a nível internacional, com repercussões a nível nacional. "Mais do que uma expressão de solidariedade básica enraizada na simples partilha da condição humana, os ODM oferecem-nos uma afirmação das condições mínimas para a estabilidade e para a paz internacional no contexto da globalização." (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 20). Portugal, ao assinar os ODM, comprometeu-se identificar em cada país com que coopera, os pontos de falha e problemas em cada uma das áreas, e promover a concretização de cada um dos objetivos. Com cada país, Portugal, estabelece acordos de Cooperação com os quais negocia um plano, e que se resumem ao conjunto de intenções de Portugal na área da cooperação, após análise conjunta das situações a resolver, e das condições a melhorar no país recetor.

Esta participação no quadro internacional da ajuda ao desenvolvimento, é focalizada, quase exclusivamente nos países de língua oficial portuguesa, pontualmente a ajuda externa recai sobre outros países, face à necessidade de ajuda humanitária e de emergência, perante situações limites, quer por catástrofes naturais, quer por motivos sociais. A definição da política externa, no que concerne à política da cooperação para o desenvolvimento tem sido pautada pelas necessidades expressas nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), acordos entre os países em áreas que nos últimos anos se tem centrado em três eixos sectoriais de ação: Boa governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza (onde se inclui a educação, saúde e desenvolvimento rural) e Educação para

---

<sup>12</sup> Referência: dados de 2004: Least Developed Countries; Other Low Income Countries (per capita GNI < \$825); Lower Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$826-\$3 255; Upper Middle Income Countries and Territories (per capita GNI \$3 256-\$10 065) (OECD, 2014).

<sup>13</sup> Os critérios de classificação, são estabelecidos pela Organização das Nações Unidas, nomeadamente pelo “Committee for Development Policy (CDP)” órgão responsável pela revisão dos estatutos dos países menos desenvolvidos e pela monitorização de progresso. Os critérios para a classificação dos países que integram a lista de beneficiários da ajuda pela OCDE, consistem na identificação de valores sobre: o rendimento nacional bruto per capita; o índice de ativos humanos; o índice de vulnerabilidade económica; e a dimensão populacional (UN, 2014).

o Desenvolvimento (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 25 a 27) - este último eixo identificado, e de forma complementar, centrado na educação dos cidadãos nacionais, na educação de uma cidadania global com preocupações globais e não locais. Estas são áreas, eixos de atuação onde se identifica a necessidade de, através do apoio técnico ou humano, reforçar a ação do estado recetor através da ação do estado doador da APD.

A cooperação para o desenvolvimento nem sempre surge então de forma pacífica e coerente para os cidadãos, facto para o qual os textos sobre a cooperação alertam e onde já em (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995) é referida a importância a dar ao processo de sensibilização dos cidadãos para a temática da cooperação, na perspectiva do interesse de Portugal relativamente aos PALOP. Esta necessidade de sensibilização dos cidadãos em geral, leva a que seja dada especial importância à comunicação para o desenvolvimento, no sentido de informar os cidadãos / contribuintes sobre a relevância do contributo do estado para o equilíbrio, face às desigualdades entre os vários estados, à imagem do que é já feito internacionalmente.

O desenvolvimento de políticas públicas transparentes onde são defendidos valores como a eficácia, eficiência e economia, são pontos-chave da Nova Gestão Pública e defendidos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, quando esta é a organização que define as linhas orientadoras para a formulação de políticas públicas dos Estados-membros, numa prestação de contas permanente, e essencial à adequação e harmonização das políticas públicas internas, factor ainda mais capital quando em conta políticas públicas que versam as relações externas. Conforme fica referido no documento da OCDE:

A missão da Cooperação para o desenvolvimento, é uma posição que Portugal, bem como todos os estados que a levam a cabo, reclamam como do interesse do próprio estado e por conseguinte, benéfica, mesmo que de forma indireta atuante na vida dos cidadãos. A política pública que norteia a cooperação para o desenvolvimento, não tem uma ligação direta à função primeira do estado, quando por esta função se entende a ação interveniente e vigilante na vida dos cidadãos, atuando para a prevalência de um bem-comum, aceite e votado por uma comunidade, conceção decorrente de uma dimensão civilizacional ocidental. Este conceito sofreu ao longo dos séculos transformações pautadas pela variação das necessidades dos cidadãos e pela procura de adequar a participação do estado a essas mesmas necessidades. O conceito decorre então da ação do estado, do papel que este desempenha na sociedade, e desenvolve-se através da relação que estabelece com os cidadãos, numa permanente interação

de desenvolvimento da área de intervenção correspondente aos desafios e responsabilidades de uma sociedade, também ela em permanente mutação, onde a satisfação do bem-estar dos cidadãos, quer ao nível da segurança, saúde, quer ao nível da regulação dos mercados, de forma a assegurar a sua manutenção e existência, e da competência ao estado.

O entendimento das necessidades dos cidadãos, quer estas necessidades se manifestem direta ou indiretamente nas suas próprias vidas, permite ao estado agir de forma concreta para as colmatar, desde que entendidas na esfera do interesse público ou interesse do estado, e, por conseguinte, passível de serem integradas na agenda política. A seleção dos assuntos que integram a agenda política, a identificação de situações que pela sua natureza requerem uma resolução na sociedade, define o que é ou não interesse público, ou a identificação de Interesse do estado. Os cidadãos, segundo Morris (1989)<sup>14</sup> pretendem o maior benefício ao mais baixo custo, com os outros a pagar pelos benefícios que usufruem. A noção de eficiência prende-se com o aumento de benefícios e com a redução de impostos pelo conjunto de benefícios que recebem. Assim a noção da opinião pública é difusa uma vez que os cidadãos que se manifestam não representam toda a sociedade nem o querer de todos os elementos da sociedade. Segundo esta perspetiva não é possível aferir um interesse público, mas um conjunto de interesses separados, defendidos por grupos separados, que defendem opiniões separadas sobre o que o governo deve ou não fazer. Sobre o interesse público ou a manifestação de grupos de interesse, Birkland refere:

*...there are multiple public interests at the local, regional, national, and even international levels. A Policy restricting logging may cost us our livelihood or a few hundred dollars more on a new house, depending on which public we belong to. When different groups or communities define differing interests, conflict is likely to ensue (Birkland, 2001, p. 23).*

A priorização das questões que serão alvo de análise do Governo e que posteriormente sofrem determino legal, de forma a regular a sociedade e satisfazer as carências sentidas, quer ao nível social, que ao nível económico, requer uma agenda cuidada e dirigida para os assuntos da sociedade. Na construção das Políticas Públicas, - uma

---

<sup>14</sup> Referência em Birkland (2001, p. 79) - pensamento de Morris P. Fiorina, Congress: Keystone of the Washington Establishment (New Haven: Yale University Press 1989)

construção legal que vem regular uma situação, uma carência ou uma preocupação sentida pela sociedade – intervém a perceção do que colabora para o bem-estar da sociedade. A Política Pública pode, contudo, por desvio, ser formulada de forma a fazer prevalecer os interesses de um grupo de pressão (Bilhim, 2008b) e desta forma o interesse público, ou mesmo o interesse do estado, ficam ou podem ficar comprometidos.

A cooperação portuguesa, o trabalho desenvolvido decorre da articulação entre as expectativas, necessidades sentidas pelos países recetores, e o que é exequível para o estado proporcionar, facto que remete para a relação entre estado e cidadãos, naquela que é a relação entre os cidadãos e o Estado-providência. Neste caso em particular, e tratando-se de política externa, a relação desenvolve-se entre estados, onde a relação que se estabelece com base na dependência de decisão do estado com capacidade de decisão face ao desenvolvimento desejado. Nesta relação, não está, porém, presente a participação, como está no caso dos cidadãos quando estes no processo democrático podem escolher a orientação do poder político, de forma a seleccionar as políticas e as orientações políticas mais favoráveis ao que é desejado e entendido por bem comum pela sociedade. Assim, compete ao estado, através da ação desenvolvida pelos vários governos, de:

... assegurar e promover a unidade das actuações em matéria de política de cooperação, visto que estas são cada vez mais diversificadas, devendo por isso ser devidamente enquadradas com o objetivo de retirar o máximo benefício dos recursos disponíveis e obviar à dispersão ou desperdício das iniciativas tomadas, por isso cabe ao Estado a integração para uma visão prospectiva (Fontes, 2001, p. 11).

Esta perspetiva, associada à da avaliação dos interesses dos diversos programas e projetos de cooperação, indicia a necessidade em deter o controlo sobre toda a ação, desde a formulação à implementação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, no sentido de, conforme refere o autor, preservar a visão integrada da política de cooperação portuguesa, face à diversidade de ideias.

## **II.2.1. “A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO LIMAR DO SÉCULO XXI” - DOCUMENTO BASE PARA A COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1999)**

No XIII Governo Constitucional, no último ano da legislatura, é criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), designada com características de instituto público, e dotada de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira, bem como de património próprio, à qual compete a execução de parte significativa da política de cooperação portuguesa, sob a dupla tutela dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e Ministro das Finanças. A agência é criada em 1999 pelo Decreto-Lei n.º 327, poucos meses antes da RCM n.º 43/99 (documento base da política de cooperação para o desenvolvimento) e surge com o intuito de formar uma “instituição mais adequada às características da política de cooperação que o Governo pretende desenvolver no presente e à que se antevê para o futuro próximo” (Decreto-Lei n.º 327/99). A agência surge assim em substituição do Fundo para a Cooperação Económica (FCE), organismo antecessor que lhe deu origem, ficando assim transferidos os direitos e obrigações deste organismo. Segundo referência no decreto-lei de criação da agência:

No plano institucional, a execução da política de cooperação está cometida a um grande número de instituições públicas, que actuam em domínios sectoriais específicos, e ao Fundo para a Cooperação Económica, criado em 1991, com o objetivo de apoiar a cooperação desenvolvida pelo sector empresarial português. A experiência mostrou que o modelo então escolhido para o funcionamento deste Fundo não lhe permite corresponder com eficácia às necessidades actuais (Decreto-Lei n.º 327/99).

Desta forma a APAD ficaria dotada de mais flexibilidade e com um conjunto de instrumentos de atuação mais amplos, face ao FCE, propondo-se assim a integração de funções de planeamento e programação, para constituir a base de elaboração do Plano Integrado de Cooperação e dos Programas Indicativos de cooperação para com os principais destinatários da APD do país. Para tal fica referida a necessidade em dotar o novo organismo de autonomia e capacidade de gestão, bem como de meios financeiros de aplicação plurianual

e de instrumentos de atuação mais eficazes e adequados às exigências internacionais neste âmbito.

No mesmo decreto-lei são publicados os estatutos da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento ficando designados os seguintes órgãos constitutivos: conselho diretivo; conselho geral; e a comissão de fiscalização. Neste ano ficam então definidas as competências da APAD:

- a) Financiar projetos de construção e apetrechamento de infra-estruturas sociais e económicas, executados no âmbito dos programas da cooperação portuguesa, em colaboração com as entidades públicas portuguesas competentes em função do sector em que se integram os projetos;
- b) 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 projetos realizados por entidades públicas ou privadas que contribuam para a realização dos objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento do Governo;
- c) Participar no capital social de empresas ou em outras formas de associação que tenham por objecto o fortalecimento do sector empresarial dos países destinatários da política de cooperação para o desenvolvimento;
- d) Contrair empréstimos, quando necessários para o financiamento da sua atividade;
- e) Proceder ao acompanhamento e avaliação sistemáticos dos projetos e iniciativas em que participe (Decreto-Lei n.º 327/99).

Os estatutos da APAD são alterados em 2000, no Decreto-Lei n.º 20 de 2000, no XIV Governo Constitucional, sem alterações significativas a não ser o alinhamento ou a clarificação de determinados pontos referidos no documento de origem, nomeadamente ao nível das competências com a inserção do texto que refere: “Assegurar outros financiamentos decorrentes dos compromissos assumidos pelo estado português no âmbito dos programas para o desenvolvimento”.

Datado de 1999 o documento “A Cooperação Portuguesa no Limiar do século XXI”, surge como o primeiro documento estratégico de cooperação para o desenvolvimento no contexto da política externa portuguesa. Elaborado durante o XIII Governo Constitucional

(1995-1999), a Resolução de Conselho de Ministros n.º 43/99, elaborado no último ano da sua legislatura, procura clarificar alguns conceitos, e concretizar uma base teórica sobre a cooperação desenvolvida no país. O documento define assim um conjunto de premissas para a cooperação para o desenvolvimento, onde o estado assume-se como coordenador da cooperação, através dos dispositivos definidos e com os objetivos apresentados:

Necessitamos, portanto, de uma cooperação mais atenta à renovação das políticas de desenvolvimento que têm acompanhado a adaptação do sistema internacional à nova realidade ditada pelo fim da guerra fria, uma cooperação pensada, planeada e executada sem preconceitos e com mais credibilidade, em que haja coerência entre os objetivos enunciados e os programas desenvolvidos, em que haja transparência nas relações com os países destinatários e rigor na utilização dos fundos públicos mobilizados para a ajuda ao desenvolvimento (RCM n.º 43/99).

O relatório do Comité de Apoio ao Desenvolvimento sobre o papel da cooperação internacional - designado, «Cooperação para o Desenvolvimento no Limiar do século XXI», foi aprovado em maio de 1996, na 34.ª reunião do Comité de Alto Nível. Portugal, enquanto membro da organização, esteve associado aos consensos definidos, estando igualmente coresponsabilizado pela prossecução dos objetivos, políticas e critérios de avaliação que aí se delinearam e que ficaram expressos com a devida articulação à realidade portuguesa, no documento estratégico de 1999. A RCM surge assim como consequência desta reunião, pela necessidade em materializar nas políticas nacionais o que ficou determinado em sede internacional: a redução para metade do número de população mundial que vive em estado de pobreza extrema; a educação primária generalizada em 2015; a eliminação da discriminação contra as mulheres na educação primária e secundária até 2005; e redução da mortalidade infantil em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos até 2015; o acesso universal, através do sistema de cuidados primários de saúde, à saúde genética até 2015; a implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentado, até 2005, e que invertam as atuais tendências a nível nacional e global até 2015.

Os objetivos deste primeiro documento estratégico de Portugal ficam expressos na identificação das áreas de ação sobre as quais, Portugal poderá, atendendo às prioridades dos países recetores da ajuda pública ao desenvolvimento, implementar e defender a sua

prosseção face ao determinado no âmbito internacional: 1.º Reforçar a democracia e o Estado de direito; 2.º Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infraestruturas necessárias ao nível da educação; 3.º Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada; 4.º Promover o diálogo e a integração regionais; 5.º Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano.

A promoção da língua portuguesa; o apoio às áreas da saúde, educação e formação; a assistência técnica e o apoio às instituições públicas locais no que concerne à determinação da segurança e da autonomia; a promoção da cooperação empresarial e o incentivo ao sector privado ficam patentes na política de cooperação para o desenvolvimento. A prosseção dos objetivos carece da participação técnica dos Ministérios de cada área, implicando assim a coordenação do estado português ao nível ministerial.

São igualmente identificados cinco princípios que regem a política de cooperação portuguesa inscrito na Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99: respeito pelos direitos do Homem; Responsabilidade e solidariedade internacionais; Parceria com os países destinatários e concertação com os outros doadores; Sustentabilidade do desenvolvimento e equidade na repartição dos seus benefícios; Coerência com outras políticas que afetam os países destinatários.

O sucesso de uma tal política depende, em grande medida, da sua aceitação pelos países aos quais se dirige e da coerência entre as políticas de cooperação dos vários países doadores e agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento. Por isso, é essencial que se respeitem os princípios da parceria e da concertação a vários níveis: o da definição da política, o da execução e o da avaliação dos seus resultados (RCM n.º 43/99).

A clarificação estratégica pretende assegurar a adequação dos programas e ações desenvolvidos face aos objetivos e princípios definidos, implicando para isso uma articulação com todos os sectores de atividade diretamente envolvidos na política de cooperação, onde se destacam os municípios, as organizações não-governamentais para o desenvolvimento, as associações representativas do sector empresarial, as universidades, as fundações, e representantes das igrejas. A estratégia definida em 1999 entende assim a participação de atores e externos ao sistema político, numa referência ao modelo governança na perspetiva de

estes participarem no processo do ciclo político, ao nível da implementação da cooperação portuguesa.

Na clarificação da estratégica fica também expressa a necessidade cada vez mais premente de adequar as políticas de cooperação portuguesas, os seus objetivos e premissas de fundo às novas orientações e bases teóricas da cooperação para o desenvolvimento em estreita articulação com a comunidade internacional e organizações internacionais (ONU, OCDE e UE). Uma das recomendações, passa pelo facto de a política externa, na área da cooperação dever ultrapassar a relação quase exclusiva com os países africanos de língua portuguesa, concentrando a ação em outras regiões, em África, na Ásia e na América Latina.

Por outro lado, e de forma a assegurar o compromisso estratégico, o controlo político e a coordenação da cooperação são identificados como os principais problemas da cooperação portuguesa que devem ser retificados de forma a harmonizar as políticas face ao conjunto disperso de iniciativas por parte de vários ministérios. Assim, neste sentido foi criado por Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto, o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação e o Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação. Para estes dois órgãos fica definido em termos estratégicos, um alinhamento das funções:

O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, para além do acompanhamento sistemático da cooperação no plano político, deverá passar a aprovar, anualmente, a proposta de orçamento integrado da cooperação<sup>15</sup>, em simultâneo com a aprovação da proposta de Orçamento do Estado, bem como o respectivo programa integrado. (...) O programa integrado de cooperação e o respectivo orçamento serão, deste modo, o objecto central da atividade da coordenação interministerial, por um lado, e, por outro, da atividade de controlo e avaliação que o Instituto da Cooperação Portuguesa deve passar a desenvolver, designadamente, no âmbito do Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação (RCM n.º 43/99).

---

<sup>15</sup> "O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação fixa, em cada ano, o volume de recursos orçamentais a afectar à cooperação, tendo por base o valor do rácio APD/PNB que se pretenda alcançar e as previsões macroeconómicas subjacentes ao projecto de orçamento, e determina a sua distribuição indicativa em função das opções estratégicas aprovadas." (RCM n.º 43/99).

De uma forma geral, a RCM traz à cooperação, e aos dispositivos de cooperação, a noção de necessidade de capacitar os dispositivos da cooperação com competências para a gestão, e de procura de uma melhor articulação entre todos os agentes e organismos intervenientes e ao mesmo tempo um maior controlo sobre as ações desenvolvidas por cada um deles. Desta forma, tornou-se necessário dotar a política de cooperação de uma base organizativa tida como mais sólida e eficiente. A clarificação das funções e competências das instituições públicas pretende organizar as funções do estado e promover uma maior coerência nas ações levadas a cabo por cada um deles, quer seja pelos organismos tutelados pelo MNE, como o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), o Fundo para a Cooperação Económica e o Instituto Camões, quer sejam os diferentes departamentos com competências no domínio da cooperação dos diversos ministérios.

Assim, ficam definidas as características e atribuições dos três organismos dependentes do MNE: 1) Instituto da Cooperação Portuguesa - órgão central de apoio à definição, elaboração e execução da política de cooperação, constituir-se como centro de estudos, planeamento e programação, e assumir-se como organismo de coordenação e avaliação do sistema. 2) Fundo para a Cooperação Económica - a ser substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, com autonomia administrativa e financeira, de forma a alargar o âmbito de intervenção e o incentivo ao investimento de empresas portuguesas nos países destinatários da cooperação, segundo uma lógica diferente da adotada para a internacionalização da economia portuguesa. 3) Instituto Camões - compete a coordenação das iniciativas políticas no domínio da promoção internacional da língua portuguesa, essencial para afirmação cultural de Portugal fora do território, e a promoção da cultura nos países africanos de língua portuguesa ou no Brasil.

O sistema da cooperação compreende assim diversos departamentos públicos, sendo da competência do Ministério dos Negócios Estrangeiros, conduzir a política de cooperação para o desenvolvimento e coordenar a sua execução. Nesta linha inserem-se as alterações orgânicas e funcionais conforme identificação em RCM n.º 43/99: o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação ao qual compete aprofundar o necessário consenso político sobre as linhas orientadoras nesta matéria e dotar com os mecanismos legais e institucionais necessários de forma a tornar mais eficaz a coordenação das políticas de cooperação para o desenvolvimento. Compete igualmente a apreciação dos programas integrados de cooperação, dos programas indicativos nacionais e dos programas sectoriais, bem como da sua execução, e de outros aspetos da política de cooperação que em cada momento se mostrem oportunos; o Secretariado executivo da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), um órgão

técnico de apoio do Ministro dos Negócios Estrangeiros, reúne com uma periodicidade mensal, e permite o acompanhamento do planeamento e execução descentralizada da política de cooperação. Dirigido pelo presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa, este dispõe de um instrumento para o desenvolvimento das suas funções de coordenação, tanto no plano da programação e do planeamento das ações da cooperação como no acompanhamento sistemático da sua execução; o Instituto da Cooperação Portuguesa, o órgão central de coordenação da política de cooperação, com competências no planeamento, controlo de execução e na avaliação dos resultados da cooperação desenvolvida pelas entidades públicas, para além da centralização de informação sobre a cooperação promovida por entidades privadas, com ou sem patrocínio público. Compete-lhe ainda a preparação técnica dos documentos que balizam a cooperação portuguesa, programas indicativos nacionais e programas integrados anuais, bem como dos respetivos relatórios de execução.

Integrada também no sistema da Cooperação, a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento vem substituir o Fundo para a Cooperação Portuguesa abandonando assim uma lógica de especialização dos organismos em função do tipo de entidade promotora de projetos (neste caso as empresas portuguesas) em favor da constituição de uma agência de apoio ao desenvolvimento, sendo esta vocacionada para a promoção de iniciativas de várias naturezas e com recurso a instrumentos bastante diversificados, como sejam a concessão de empréstimos e a prestação de garantias ou a tomada de participações sociais.

Ainda em referência nesta RCM, o Instituto Camões, é designado como a instituição coordenadora da política de promoção e de expansão da língua portuguesa no mundo, através do apoio a ações de promoção do português como língua de trabalho das organizações internacionais e do ensino do português como segunda língua. Por outro lado, as Delegações técnicas da cooperação<sup>16</sup>, delegações locais da cooperação portuguesa, nas quais previsivelmente estariam representantes do Instituto, da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e, eventualmente, do Instituto Camões.

Por fim, os Departamentos sectoriais de coordenação, integrados em cada ministério de forma a garantir a coerência ao nível sectorial, para além de assegurar que os seus

---

<sup>16</sup> Segundo (Fontes, 2001) as delegações técnicas de cooperação nunca existiram formalmente como unidades periféricas do ICP, tendo sido previstas na lei orgânica do instituto, mas carecendo de decreto regulamentar e no âmbito de acordos de cooperação entre Portugal e os países recetores da ajuda. Na realidade, as embaixadas, localizadas nos países recetores da ajuda, têm adidos para a cooperação que exercem funções de articulação entre à cooperação portuguesa e o país destinatário.

representantes tenham lugar no secretariado executivo da CIC como forma de permitir continuidade e consistência dos seus trabalhos.

O modelo português adotado para a cooperação para o desenvolvimento implica a participação de um grande número de intervenientes na realização de programas e ações de cooperação. Para além dos departamentos da administração pública, com atribuição de competências na área da cooperação, há um conjunto de agentes de cooperação não-governamentais que prosseguem objetivos comuns em matéria da ajuda ao desenvolvimento. Neste processo identifica-se o papel das autarquias, das ONGD, incluindo as fundações e o sector empresarial. A coordenação destes agentes e a articulação necessária entre eles passa pela responsabilidade do sistema formal da cooperação portuguesa. Assim, e no que respeita às autarquias o documento refere que algumas áreas que são asseguradas pelas autarquias, na relação próxima que estas estabelecem com as populações, conhecimento prático, pode consistir numa mais-valia para a cooperação para o desenvolvimento. "Dentro desta linha, foi recentemente celebrado um protocolo com a Associação Nacional de Municípios, que estabelece algumas condições para uma contratualização em torno de um programa de cooperação intermunicipal a preparar e executar por um grupo de missão criado para o efeito" (RCM n.º 43/99). No que concerne às ONGD, fica referida a necessidade de encetar um diálogo mais estreito e mais sistemático com o sector, através de uma relação mais estruturada com a plataforma das ONGD, particularmente nos domínios da ajuda humanitária e de emergência, áreas para as quais se tenha garantia de qualidade de desempenho e seja possível o cofinanciamento adequado. Sobre as fundações existentes e o trabalho desenvolvido fica referida a necessidade de intensificar o diálogo tendo em vista um maior aproveitamento de iniciativas conjuntas. A cooperação empresarial assume um papel cada vez mais destacado na promoção do desenvolvimento dos países e sectores em que atua, devendo-se então estabelecer uma mais estreita articulação com a cooperação estatal de forma a permitir uma abordagem integrada do desenvolvimento em que a ajuda pública ao desenvolvimento e o investimento privado se complementem.

A programação da cooperação é feita em dois momentos pautados por dois documentos, os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) acordos trianuais celebrados entre Portugal e cada um dos países recetores, tendo como principio as necessidade detetadas e as possibilidades de Portugal, num compromisso de cooperação entre as duas partes, e o Programa Integrado de Cooperação Anual que é coincidente com o do orçamento do estado e recai sobre a programação das atividades de cooperação a desenvolver e as correspondentes fontes de financiamento, quer nos PALOP quer noutros países. Importa assim assegurar que a

preparação do orçamento do estado tem em conta as decisões tomadas em matéria de política de cooperação e adota os procedimentos técnicos adequados a uma correta execução das atividades de cooperação e à sua visibilidade contabilística.

O financiamento à ajuda externa dilui-se pelos diversos ministérios e a ausência de um orçamento centralizado ou integrado não permitiram determinar e aplicar uma política coerente neste domínio. Os recursos, resumiam-se a uma determinação pautada pelos compromissos internacionais assumidos, ou pela necessidade de refinanciamento da dívida. Pelo que se entende que a principal fonte de financiamento fosse levada a cabo pelo Ministério das Finanças.

As normas de financiamento, desembolso e avaliação de ações e projetos das ONGD foram elaboradas em conjunto com a Plataforma das ONGD em 1997. "O ICP passou a conceder anualmente um subsídio de funcionamento à plataforma, o que assegura as suas funções de coordenação face à escassez das quotizações actuais" (RCM n.º 43/99) O financiamento às ONGD por parte do ICP, revela que o estado tem atribuído valores reduzidos, referindo-se ainda que esta situação deveria ser corrigida.

“A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, assume-se como o primeiro documento base da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, define-se como o texto de alinhamento político, necessário para uma definição de atribuição de competências inerentes ao processo do ciclo político. Numa determinação de quem fará o quê, com que nível de meios e competências, e responsabilidade nessa mesma participação. "Torna-se, assim, necessário dotar a política de cooperação de mais rigor e coerência estratégica, de um comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado." Estes são os objetivos genéricos, na vertente estratégica, contudo o documento pretende ser mais ambicioso, ao apresentar um conjunto de conceitos da cooperação, e apresentar também as diretrizes do CAD /OCDE, ou mesmo as linhas de cooperação preconizadas por outros países doadores. Desta feita, o documento, para além de estratégico assume uma faceta pedagógica, uma faceta educativa sobre o que é a cooperação e os seus propósitos, vertente que fica justificada pelo facto de ser um documento pioneiro, e por isso reporta-se a uma vertente introdutória da temática.

## II.2.2. XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL

O XIV Governo Constitucional (1999-2002), um governo de continuidade política, face à anterior legislatura, deu seguimento à política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, de forma a promover a adaptação face ao sistema internacional (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 35).

A política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento assume, neste sentido, como principais objetivos, os anteriormente identificados na legislatura antecessora reforçando, contudo, a intenção de "Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano." (Programa do XIV Governo Constitucional, p. 115) e identifica como principais orientações: a diversificação das relações de cooperação; o apoio a Timor-Leste; a reavaliação da participação nos sistemas multilaterais; a articulação com os sectores não-governamentais; e a reorganização do sistema de cooperação. Fica expressa, nesta identificação de orientação política para a cooperação, a necessidade de, face aos múltiplos agentes de cooperação envolvidos, reforçar os mecanismos de coordenação, controlo e avaliação da administração pública, sendo então inseridas alterações orgânicas e funcionais de forma a dar continuidade às medidas já adotadas na anterior legislatura. O Programa do governo indica assim quatro dispositivos para a Cooperação Portuguesa: o Instituto da Cooperação Portuguesa – o órgão central de coordenação da política de cooperação; a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) – agência promotora de investimento da APD para o setor privado; o Instituto Camões - instituição coordenadora da política de promoção e de expansão da língua portuguesa; e as delegações técnicas da cooperação - delegações de acompanhamento da execução da política de cooperação, e de avaliação dos resultados, em ligação com as autoridades do país e com as agências internacionais.

A forma como o sistema cooperação portuguesa é organizado, a forma como os organismos públicos com competências para a cooperação se relacionam entre si, e estabelecem relações com o poder político, foi alvo de uma análise por parte de Fontes (2001) que ficou refletida no texto que se debruça essencialmente sobre o Instituto da Cooperação Portuguesa.

A análise feita, tem em consideração o enquadramento normativo, e o confronto deste com a realidade e o contexto da crítica, chegando à consideração de que o princípio da unidade governamental fica comprometido, no âmbito das políticas públicas externas na área da cooperação, face à descentralização governativa, designado mesmo o ICP como "direção-geral personalizada" (Fontes, 2001, p. 20). Ainda segundo este autor, estando a cooperação

internacional relacionada com a soberania e atividade administrativa, deveria a sua ação ser assumida através da responsabilidade direta do Ministério, numa relação hierárquica próxima, de uma Direção-Geral.

O sistema da cooperação para o desenvolvimento, não sofre, na legislatura do XIV Governo Constitucional, determinações de referência, face à anterior, sendo esta de continuidade na orientação política, consistindo assim num sedimentar das alterações preconizadas na política pública de cooperação para o desenvolvimento avançada na legislatura do XIII Governo. A alteração definida passou então pela mudança do Fundo para a Cooperação Económica para a Agencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, tendo esta agencia assumido na sua génese os compromissos do FCE.

Tal como tinha acontecido em relação ao Fundo para a Cooperação Económica, também a APAD não definiu claramente as diferenças entre internacionalização empresarial e cooperação para o desenvolvimento. Contudo, a sua criação trouxe algumas inovações importantes para a Cooperação Portuguesa. Em primeiro lugar, constituiu-se, pela primeira vez, como um centro de financiamento razoavelmente dotado de meios, permitindo que se desenvolvessem algumas atividades de vulto, com um planeamento financeiro plurianual. Outro aspecto positivo foi uma maneira inovadora de trabalhar, ligada à experiência bancária de alguns dos seus elementos, e que consistia no estabelecimento de relações de contratualização rigorosa com as entidades com quem trabalhava, acompanhado pelo desenvolvimento de um sistema interno de normas (SIN), através do qual se sistematizavam as regras e as práticas da casa. Um terceiro aspecto inovador foi o da participação da APAD em sociedades de desenvolvimento (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 39).

Assim, a APAD, torna-se na principal instituição financiadora da cooperação portuguesa, financiando os projetos do sector privado e os projetos da ajuda ao desenvolvimento apoiados pelo Governo (Fontes, 2001).

### II.2.3. XV GOVERNO CONSTITUCIONAL

Relativamente ao XV Governo Constitucional (2002-2004), e no que se refere aos objetivos defendidos para a política externa e com esta, para a cooperação para o desenvolvimento, e em conformidade com o disposto no Programa do XV Governo, é assumido que deverá ser dada atenção à adequação das estruturas do Ministério dos Negócios Estrangeiros, face à miríade de matérias abordadas nos fora internacionais. Neste contexto, fica expressa a importância de uma coordenação inter-ministerial de forma a sustentar as posições nacionais, carecendo assim de uma política externa dinâmica e consistente.

Será também uma prioridade o apoio e o desenvolvimento de projetos nas áreas da educação e da língua, da saúde e da formação profissional, que possibilitem a criação de condições de base para o desenvolvimento. Estimular-se-ão as sinergias entre cooperação pública e privada, nomeadamente escolas, ONG's e o mundo empresarial (Programa do XV Governo Constitucional, p. 25).

Defende-se assim, em relação à cooperação para o desenvolvimento e ao papel desta na política externa, um pensamento de continuidade face a 1999, sendo que em consequência de alterações na organização da administração pública, a estratégia de implementação da ação da cooperação para o desenvolvimento fica alterada. A cooperação é então alvo da fusão dos dois principais organismos do sistema da cooperação. Determinado na Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, fica estabelecida a extinção, reestruturação ou fusão dos serviços e organismos da administração central que prosseguissem objetivos complementares, paralelos ou sobrepostos a outros serviços existentes. Facto que, Fontes (2001) havia referido como possível polo de conflito, quando comparadas as atribuições de competência dos dois organismos, sendo que ao ICP competia essencialmente a formulação e coordenação da política de cooperação para o desenvolvimento, enquanto à APAD estava designada a missão de assegurar o financiamento da cooperação. A associação de funções destes dois organismos fica justificado ao nível instrumental pela proximidade que se pretendia imprimir entre a ajuda pública ao desenvolvimento e investimentos realizados por agentes económicos privados, dado que partilham um objetivo último que se retrata na melhoria das condições de vida das populações.

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento é assim criado em 2003, face à consideração de sobreposição de competências das áreas de ação do Instituto da Cooperação Portuguesa, ao qual compete a coordenação central da política de cooperação, e da Agencia Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, organismo criado pouco mais do que três anos antes, com a competência de realização de projetos para o desenvolvimento dos países recetores da ajuda.

Conforme refere o Decreto-Lei n.º 5/2003 a criação da nova instituição de fusão dos dois organismos justifica-se no âmbito de uma contenção da despesa pública através de uma reestruturação que levaria, segundo este decreto a “melhorar a qualidade, economia e eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública”. O IPAD enquadra-se na linha dos anteriores organismos que o originam, na medida em que este surge segundo o conceito de uma agência pública a que corresponde, maioritariamente em Portugal à figura institucional de instituto público, o qual reúne as competências de “coordenação, informação, controlo e avaliação no âmbito das novas orientações estratégicas da ajuda pública ao desenvolvimento.”

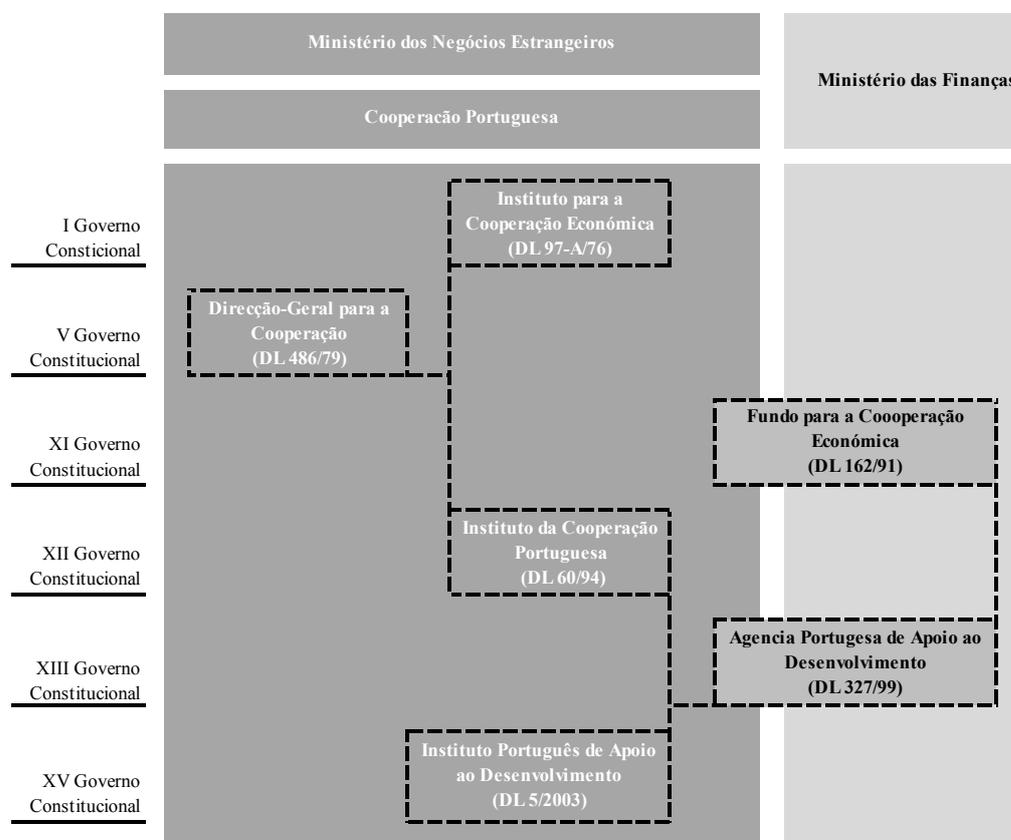


Ilustração 2 - Dispositivo Central da Cooperação Portuguesa – I a XVII Governo Constitucional

Desta forma, o contexto permite a reestruturação da administração pública e a agregação de funções num mesmo organismo, colocando assim centralizada a responsabilidade pela implementação da política pública. As linhas orientadoras da agencificação, neste caso se materializam num instituto público, permitem:

O desmembramento de grandes estruturas em várias unidades semiautónomas; A clarificação de papéis e responsabilidade; O estabelecimento de um sistema de incentivos; O distanciamento da influência do poder político o que favorece uma abordagem mais profissional à gestão, especialização de funções e a oferta de serviços de melhor qualidade; A flexibilidade de gestão permitindo uma resposta mais ajustada às exigências das atividades operativas; A transferência das negociações de trabalho para cada uma das agências libertando as pressões dos sindicatos sobre o governo (Araújo, 2000, p. 6).

O novo Instituto fica assim responsável pela coordenação da ajuda pública para o desenvolvimento e por assegurar também a supervisão e a direção da política de cooperação. Neste contexto fica afastada a coordenação das iniciativas empresariais levadas a cabo por entidades privadas nos países recetores, anteriormente da responsabilidade da APAD. No Decreto-Lei n.º 5/2003, que cria o IPAD, surgem algumas críticas ao sistema da cooperação portuguesa, nomeadamente a sempre referida descentralização da formulação, execução e financiamento da política de cooperação.

Até ao presente, verifica-se que a política de cooperação, em alguma medida subsidiária de uma noção de assistência, é pautada por figurinos descentralizados, razão pela qual a sua formulação, execução e financiamento estão dispersos por vários organismos. Neste cenário, são inevitáveis os prejuízos ao nível da sua coerência e eficácia e é posta em causa a unidade da representação externa do Estado. A experiência demonstra, à exaustão, que o modelo existente está desajustado, é fonte de ineficiência e, como tal, está esgotado em si mesmo (Decreto-Lei n.º 5/2003).

No âmbito da unidade da representação externa do estado, pretendeu-se assim melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo na política de cooperação e o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo estado português. Sobre a elaboração do decreto-lei, foi ouvida a Associação Nacional dos Municípios Portugueses.

Ainda neste decreto-lei, é publicado em anexo, os estatutos do IPAD, ficando assim expressas as atribuições do Instituto que se sintetizam num conjunto de atribuição de competências direcionadas para a estrutura da cooperação institucional, abrangendo por outro lado também a relação com o exterior ao sistema político. Ao nível interno, os estatutos do IPAD incidem no apoio ao MNE no que concerne à definição da política de cooperação para o desenvolvimento, como a elaboração de relatórios de acompanhamento sobre a execução das atividades da cooperação, e a promoção e realização de estudos na área da cooperação. Neste âmbito, para além do alinhamento estratégico e operacional da programação e planeamento orçamental da ajuda pública ao desenvolvimento, surge referenciada a competência de assegurar o financiamento dos projetos diretamente elaborados pelo IPAD, nomeadamente os de origem em fundos comunitários para o desenvolvimento em organizações internacionais, o IPAD assume também, em termos práticos, o apoio técnico à Comissão Interministerial para a Cooperação.

De forma a promover e apoiar a cooperação, o IPAD nas suas atribuições procura promover a articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, e assegurar a participação portuguesa nas atividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Ao nível do que se entende que deva ser a relação que o sistema institucional estabelece com outras áreas de participação direta ou indireta na cooperação para o desenvolvimento, as áreas de competência do IPAD compreendem assegurar a articulação com instituições não-governamentais de âmbito nacional, regional e local, para além de promover a articulação com as autoridades dos países beneficiários da APD. Nesta relação com entidades exteriores ao ambiente governamental, mas com intervenção na cooperação, compete ao IPAD emitir parecer sobre os projetos propostos por outras entidades intervenientes no âmbito da cooperação. Por último, e de forma a congregiar todas as participações nesta área, o IPAD deve proceder à avaliação dos resultados da execução dos programas e projetos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento.

No que concerne à relação com o Ministério da tutela, compete ao Ministro dos Negócios Estrangeiros superintender a atividade do IPAD, emitindo orientações sobre os objetivos a atingir na gestão, e sobre as prioridades a seguir para prossecução das suas atribuições. Assim, depende do Ministro a aprovação de um conjunto de documentos, e

processos, desde os programas plurianuais e anuais de cooperação, o plano de atividades, o orçamento, o relatório de atividades e as contas, para além da aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis.

Constituem-se órgãos do IPAD, o presidente; o conselho diretivo; e a comissão de fiscalização. Compete ao Presidente do Instituto, para além de assegurar a gestão necessária, assegurar o cumprimento das competências específicas, no que concerne a superintender na preparação dos programas integrados de cooperação anual e dos programas indicativos trienais; promover e acompanhar a execução dos programas e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento e autorizar a concessão de subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo IPAD, segundo os respetivos plano de atividades e orçamento; adjudicar estudos, obras, trabalhos, serviços, fornecimentos de material e equipamento e quaisquer outros bens ou serviços necessários ao funcionamento do IPAD; submeter à decisão do MNE os assuntos da sua competência; e assegurar a preparação e a realização das reuniões da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) (Decreto-Lei n.º 5/2003). A comissão de fiscalização torna-se no órgão responsável pelo controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial face aos objetivos determinados para o IPAD e cumpre igualmente a emissão de pareceres.

Relativamente à comissão de fiscalização, esta fica composta por um presidente e dois vogais, nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, sendo que, obrigatoriamente, um dos vogais será um revisor oficial de contas. Esta comissão reúne, ordinariamente, trimestralmente e sempre que seja considerado necessário. É da sua competência, o controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial aos fins do IPAD, e pela emissão de pareceres sobre os documentos de gestão, e de prestação de contas; e informar o conselho diretivo das irregularidades eventualmente detetadas e participar junto das entidades competentes, quando tal se justificar. Para o desempenho das suas competências, a comissão solicita aos outros órgãos e aos serviços do IPAD as informações necessárias e solicita ao presidente do conselho diretivo, reuniões conjuntas.

A Portaria n.º 5/2003, de 13 de janeiro e o Despacho n.º 6178/2003, de 28 de Março, determinam a estrutura orgânica do IPAD (tabela 6).

**Tabela 6 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2003**

<b>Estrutura e atribuições de competências do IPAD em 2003</b>		
Portaria n.º 5/2003, de 13 de janeiro e Despacho n.º 6178/2003, de 28 de Março		
<p>a) Propor ao órgão de tutela as orientações relevantes para a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; b) Preparar os programas trienais e anuais da cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, bem como o seu planeamento orçamental; c) Enquadrar os programas e projetos nas orientações da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; d) Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários da cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; e) Emitir parecer prévio vinculativo sobre os projetos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades; f) Assegurar o financiamento dos projetos directamente elaborados pelo IPAD, designadamente com origem em fundos comunitários para o desenvolvimento e em organizações internacionais; g) Promover a execução dos programas e projetos relativos à cooperação e à ajuda pública ao desenvolvimento; h) Elaborar um relatório semestral sobre a execução dos projetos, propondo os necessários ajustamentos funcionais e a consequente reafectação de meios orçamentais; i) Proceder à avaliação dos resultados da execução dos programas e projetos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; j) Assegurar a articulação com instituições de âmbito nacional, regional e local, nomeadamente de natureza não-governamental, e promover e apoiar a sua participação em projetos; l) Assegurar a articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, tendo em vista promover e apoiar a cooperação intermunicipal; m) Assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas atividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação; n) Prestar apoio técnico à Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC); o) Promover e realizar estudos na área da cooperação.</p>		
<b>Presidente</b>		
<p>a) Superintender na preparação dos programas integrados de cooperação anual e dos programas indicativos trienais; b) Promover e acompanhar a execução dos programas e projetos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; c) Autorizar a concessão de subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo IPAD, segundo os respectivos plano de atividades e orçamento; d) Adjudicar estudos, obras, trabalhos, serviços, fornecimentos de material e equipamento e quaisquer outros bens ou serviços necessários ao funcionamento do IPAD; e) Administrar as dotações orçamentais, promover a cobrança de receitas e autorizar a realização de despesas, dentro dos limites legais; f) Gerir o património do IPAD; g) Praticar os actos necessários à gestão do pessoal do IPAD, incluindo a instauração e direção de processos disciplinares; h) Submeter a decisão do órgão de tutela os assuntos que dela careçam; i) Representar o Instituto em juízo e fora dele; j) Constituir mandatários e designar representantes do IPAD junto de outras entidades; l) Convocar o conselho diretivo e presidir às suas reuniões; m) Assegurar a preparação e a realização das reuniões da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC).</p>		
<b>Núcleo de Apoio Jurídico</b>	<b>Gabinete de Avaliação</b>	<b>Núcleo de Bolsas</b>
<p>Exercer funções no âmbito do apoio e assessoria jurídica aos órgãos e serviços do IPAD, nomeadamente: a) Elaborar pareceres e informações sobre as questões que lhe forem submetidas pelo presidente e pelo conselho diretivo; b) Acompanhar processos judiciais e extrajudiciais; c) Apresentar propostas sobre qualquer matéria relacionada com o IPAD, na vertente jurídica; d) Criar e manter atualizada uma base de dados jurídica, em articulação com o Centro de Documentação e Informação e com o Centro de Informática.</p>	<p>Proceder à avaliação da execução dos programas, planos e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, por sectores ou países, em função dos objetivos definidos e propor os ajustamentos e reorientações julgados necessários, nomeadamente: a) Colaborar em avaliações conjuntas com outros doadores e com países beneficiários; b) Produzir informação técnica na área da avaliação; c) Elaborar o relatório anual da avaliação da ajuda pública ao desenvolvimento.</p>	<p>Coordenar e gerir as bolsas atribuídas pelo IPAD, nomeadamente: a) Propor a concessão de bolsas e respetiva atribuição ao conselho diretivo; b) Coordenar e distribuir o contingente de bolseiros pelos países beneficiários; c) Acompanhar a seleção de bolseiros pelos países de origem; d) Prestar informação e apoio aos bolseiros e acompanhar e dinamizar as ações praticadas no âmbito das mesmas; e) Assegurar a articulação com os estabelecimentos de ensino.</p>
<b>Gabinete de Apoio ao Conselho Diretivo</b>	<b>Centro de Documentação e Informação</b>	<b>Centro de Informática</b>
<p>Apoio geral e assessoria específica ao conselho diretivo do IPAD, nomeadamente: a) Assegurar e coordenar o expediente e arquivo do IPAD; b) Preparar e apoiar a realização das reuniões do conselho diretivo; c) Preparar e apoiar a realização das reuniões em que o IPAD participe, nomeadamente da Comissão Interministerial para a Cooperação e do Conselho Consultivo para a Cooperação, e assegurar a articulação com os respectivos membros; d) Coordenar e assegurar ações no âmbito da comunicação, imagem e visibilidade externa das ações do IPAD, em articulação com o Centro de Documentação e Informação; e) Prestar assessoria de natureza específica aos órgãos do IPAD.</p>	<p>Promover a difusão de material de informação relevante e apoiar ou executar a edição de publicações na área da ajuda pública ao desenvolvimento, nomeadamente: a) Assegurar a pesquisa, aquisição, tratamento, difusão, bem como a organização e conservação, de toda a informação relevante para a atividade do IPAD; b) Reunir e processar toda a informação sobre a ajuda pública ao desenvolvimento promovida por entidades privadas com ou sem apoio público; c) Superintender na organização, atualização e conservação da biblioteca e arquivo específico; d) Assegurar a ligação com os serviços congéneres nacionais e estrangeiros; e) Manter os serviços informados sobre a atividade do Instituto; f) Assegurar os procedimentos inerentes à tradução, edição e distribuição de</p>	<p>Coordenação de todas as ações na área da informática necessária à prossecução das atribuições e competências do IPAD, nomeadamente: a) Criar e assegurar as condições para a realização do registo informático dos documentos e dos elementos de informação, respeitantes à atividade do IPAD e a criação, organização e atualização de bases de dados; b) Colaborar com os restantes serviços do Instituto, de modo a assegurar as necessidades de tratamento da informação; c) Assegurar o funcionamento e a manutenção dos equipamentos informáticos; d) Garantir a segurança do sistema informático; e) Informatizar os serviços do Instituto e assegurar a transmissão interna e externa de dados e a ligação aos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros.</p>

<b>Estrutura e atribuições de competências do IPAD em 2003</b>		
Portaria n.º 5/2003, de 13 de janeiro e Despacho n.º 6178/2003, de 28 de Março		
	publicações da responsabilidade do Instituto.	
<b>Conselho Diretivo</b>		<b>Comissão de Fiscalização</b>
Define o enquadramento geral da atividade do IPAD, dentro das orientações estabelecidas pelo órgão da tutela: a) Elaborar o plano de atividades, o orçamento, o relatório de atividades e as contas anuais; b) Assegurar o enquadramento dos programas e projetos nas orientações definidas para a política de cooperação e para a ajuda pública ao desenvolvimento; c) Autorizar o financiamento dos programas e projetos; d) Acompanhar a execução dos programas e projetos, bem como proceder à respetiva avaliação; e) Proceder à avaliação dos resultados dos programas e projetos de cooperação; f) Propor a distribuição do contingente anual de bolseiros a atribuir aos países beneficiários; g) Preparar as orientações e normas para concessão de bolsas de estudo e de formação profissional; h) Aplicar sanções disciplinares, com exceção das reservadas por lei ao órgão de tutela; i) Aceitar heranças, legados e outras liberalidades ou subvenções que dependam de aceitação; j) Assegurar o contacto com entidades nacionais e estrangeiras, tendo em vista, nomeadamente, o apoio financeiro a projetos que se enquadrem no âmbito das atribuições do IPAD; l) Elaborar e submeter à aprovação da tutela propostas de regulamentos internos e de alteração dos quadros de pessoal.		Responsável pelo controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial aos fins do IPAD e pela emissão de pareceres. a) Acompanhar a gestão do IPAD, velando pelo cumprimento das normas aplicáveis; b) Fiscalizar a contabilidade do IPAD, verificando a regularidade dos respectivos registos e documentos de suporte e procedendo a todos os exames que se mostrem necessários; c) Dar parecer sobre os documentos previsionais de gestão, bem como sobre os documentos de prestação de contas; d) Examinar periodicamente a situação económica, financeira e patrimonial do IPAD; e) Verificar a execução das deliberações do conselho diretivo; f) Emitir parecer sobre a aquisição, oneração e alienação de bens imóveis do IPAD; g) Pronunciar-se sobre os assuntos da sua competência que lhe sejam submetidos pelo conselho diretivo ou pelo seu presidente; h) Informar o conselho diretivo das irregularidades eventualmente detetadas e participar às entidades competentes, quando tal se justificar.
<b>Direção de Serviços / Unidades Orgânicas</b>		
<b>Planeamento Financeiro e Programação</b>	Divisão de Planeamento e Programação	Assegurar o planeamento global e a programação da ajuda pública ao desenvolvimento, em função das orientações, objetivos e prioridades definidos pela tutela, bem como elaborar ou promover a elaboração de estudos nas áreas de ajuda pública ao desenvolvimento, nomeadamente: a) Identificar as estratégias de intervenção global e sectorial; b) Elaborar um orçamento-programa anual para as atividades de ajuda pública ao desenvolvimento e acompanhar a execução do mesmo, propondo eventuais ajustamentos, quando se mostrarem necessários; c) Elaborar os programas integrados de cooperação e os programas indicativos de cooperação e o respetivo planeamento financeiro, em articulação com os demais departamentos e serviços competentes e outras instituições; d) Elaborar o plano e o relatório anuais de atividades; e) Elaborar estudos e propostas que contribuam para a adoção de medidas legislativas, regulamentares e outras que melhorem a eficácia das ações de ajuda pública ao desenvolvimento; f) Elaborar um relatório semestral sobre a atividade desenvolvida; g) Calcular anualmente o esforço financeiro global da ajuda pública ao desenvolvimento.
	Divisão de Estudos	
<b>Assuntos Bilaterais I</b>	Divisão de Coordenação Geográfica I	Contribuir para a formulação dos programas de ajuda pública ao desenvolvimento e acompanhar o conjunto das suas ações, por país beneficiário e por área geográfica, nomeadamente: a) Elaborar os planos anuais de cooperação e identificar os respectivos projetos, por país; b) Manter atualizada a informação sobre os países beneficiários relativamente à situação económica, social e política; c) Acompanhar as ações de ajuda pública ao desenvolvimento nas áreas geográficas sob a sua responsabilidade e elaborar relatórios semestrais sobre aquelas ações; d) Assegurar a articulação com os serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros e quaisquer outros, relativamente a matérias da sua competência; e) Preparar e apoiar a negociação de planos e acordos bilaterais de ajuda pública ao desenvolvimento; f) Coordenar a ação do pessoal especializado no exterior.
	Divisão de Coordenação Geográfica II	
<b>Assuntos Bilaterais II</b>	Divisão de Análise	Analisar os programas e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, propor a sua aprovação e assegurar o respetivo acompanhamento, nomeadamente: a) Analisar e submeter à decisão superior a proposta de parecer prévio vinculativo sobre os programas e os projetos de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades; b) Analisar os projetos diretamente elaborados no IPAD, ou quaisquer outros que beneficiem de recursos do Instituto, e submetê-los à apreciação superior; c) Acompanhar a execução das ações e projetos nos termos em que foram aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; d) Elaborar um relatório semestral sobre a execução dos projetos em curso.
	Divisão de Acompanhamento	
<b>Assuntos Comunitários e Multilaterais</b>	Divisão de Assuntos Comunitários	Assegurar a participação portuguesa nos sistemas comunitário e multilateral de ajuda pública ao desenvolvimento, nomeadamente: a) Assegurar a coordenação e representação nacional na definição das políticas de ajuda pública ao desenvolvimento, nas instâncias supra-referidas, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outros departamentos e serviços; b) Acompanhar a gestão das contribuições portuguesas para as organizações internacionais e para quaisquer fundos dirigidos à ajuda pública ao desenvolvimento; c) Promover e coordenar o recrutamento e seleção de peritos nacionais no âmbito de organizações internacionais; d) Difundir informação relevante resultante da sua participação em organismos e reuniões internacionais; e) Elaborar um relatório semestral sobre a atividade desenvolvida.
	Divisão de Assuntos Multilaterais	
<b>Apoio</b>	à Divisão de	Prestar apoio às organizações não-governamentais e outras entidades no âmbito da ajuda pública ao

<b>Estrutura e atribuições de competências do IPAD em 2003</b> Portaria n.º 5/2003, de 13 de janeiro e Despacho n.º 6178/2003, de 28 de Março		
<b>Sociedade Civil e Ajudas de Emergência</b>	Apoio à Sociedade Civil  Divisão de Cooperantes	desenvolvimento, assegurar a promoção de ajudas humanitárias no quadro das relações bilaterais, comunitárias e multilaterais, nomeadamente: a) Promover e assegurar a articulação com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, no âmbito da respetiva área de atuação; b) Definir e aplicar os critérios para a atribuição de apoios às organizações não-governamentais e outras entidades de ajuda pública ao desenvolvimento; c) Assegurar o registo das organizações não-governamentais para o desenvolvimento e outras entidades que visem a ajuda pública ao desenvolvimento, nos termos da lei; d) Planear e executar ações de ajuda humanitária; e) Acompanhar a execução dos programas, ações e projetos realizados pelas organizações não-governamentais e outras entidades, aprovados e apoiados pelo IPAD; f) Promover, coordenar e assegurar a execução de programas de recrutamento e seleção de cooperantes; g) Acompanhar e apoiar as atividades dos cooperantes; h) Estabelecer a articulação com outros promotores não-governamentais de ações e projetos de cooperação, nomeadamente na área da comunicação social; i) Apoiar a participação de organizações da sociedade civil em projetos internacionais; j) Assegurar a articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e apoiar a cooperação intermunicipal; l) Elaborar um relatório semestral sobre as atividades desenvolvidas.
<b>Direção de Serviços de Administração</b>	Divisão de Gestão Financeira  Divisão de Recursos Humanos  Divisão de Património	Assegurar a coordenação das atividades relativas à administração e gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais, nomeadamente: a) Assegurar a contabilidade do Instituto; b) Efetuar os pagamentos autorizados; c) Elaborar o relatório anual da execução orçamental, bem como os instrumentos de gestão previsional; d) Proceder a estudos de carácter organizativo; e) Assegurar a gestão e manutenção das instalações e equipamentos do IPAD, nomeadamente nos países onde disponha de instalações próprias; f) Acompanhar e assegurar a gestão dos investimentos previstos no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC); g) Identificar as necessidades de formação e qualificação profissionais, elaborando o plano anual de formação; h) Estudar e propor a aplicação de métodos adequados à seleção de pessoal, seu recrutamento e promoção; i) Elaborar um relatório semestral sobre a situação dos recursos humanos.

A orçamentação para a Cooperação Portuguesa ficou definida, no orçamento de estado para 2003, que identifica o instituto, com “...cerca de 80 milhões de euros, que suportarão os encargos com as missões humanitárias e de paz, a ajuda de emergência, o financiamento de projetos de cooperação, bem como o acompanhamento das várias ações de cooperação.” (Relatório do Orçamento de Estado 2003, p. 101), fica igualmente referido que o instituto surge então com o objetivo de otimizar a utilização dos recursos humanos e financeiros afetos à cooperação,

...e que, assente numa nova lógica de coordenação das ações dispersas pelos diferentes departamentos sectoriais, assegurará, deste modo, a unidade da representação externa do Estado e, assim, a afirmação da política de cooperação como vetor importante da política externa nacional (Relatório do Orçamento de Estado 2003, p. 99).

Ainda em 2004 os Estatutos do IPAD são alterados e publicados no Decreto-Lei n.º 13/2004 de 13 de janeiro (tabela 7) onde sem registo de alterações face à estrutura orgânica inicial, o decreto vem permitir que o IPAD, através do conselho Diretivo, aprove o

financiamento a projetos de cooperação para o desenvolvimento e este se processe de forma célere, ao determinar o adiantamento de verbas por conta de pagamentos, em projetos apresentados pelas ONGD. Esta possibilidade de adiantamento torna-se possível no respeito pelos requisitos definidos no aditamento a este Decreto-lei, num novo artigo, o 20.º-A. O Despacho n.º 22 251/2004 de 30 de outubro, aprova o regulamento de organização e o conjunto de competências adstritas a cada Direção de Serviços do IPAD.

Tabela 7 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2004

<b>Estrutura e atribuições de competências do IPAD em 2004</b>		
Despacho n.º 22 251/2004, 30 de outubro		
<b>Presidente</b>		
<b>Gabinete de Apoio ao Conselho Diretivo</b> <b>(Núcleo de Apoio Jurídico e Núcleo de Controlo de Gestão e Desenvolvimento Organizacional)</b>		
Apoio geral e assessoria específica ao conselho diretivo do IPAD, nomeadamente: a) Prestar assessoria de natureza específica aos órgãos do IPAD; b) Prestar apoio de secretariado ao presidente e aos vogais do conselho diretivo; c) Preparar e apoiar a realização das reuniões do conselho diretivo; d) Preparar e apoiar a realização das reuniões em que o IPAD participe, nomeadamente da Comissão Interministerial para a Cooperação e do Conselho Consultivo para a Cooperação, e assegurar a articulação com os respectivos membros; e) Coordenar e assegurar ações no âmbito da comunicação, imagem e visibilidade externa das ações do IPAD, em articulação com o Centro de Documentação e Informação.		
<b>Conselho Diretivo</b>		<b>Comissão de Fiscalização</b>
<b>Direção de Serviços / Unidades Orgânicas</b>		
<b>Planeamento Financeiro e Programação</b>	Divisão de Planeamento e Programação  Divisão de Coordenação Geográfica;  Divisão de Avaliação	Assegurar o planeamento global e a programação da ajuda pública ao desenvolvimento, em função das orientações, objetivos e prioridades definidos pela tutela, bem como elaborar ou promover a elaboração de estudos nas áreas de ajuda pública ao desenvolvimento e, em especial: a) Identificar as estratégias de intervenção global, sectorial e geográfica; b) Gerir o Programa Orçamental de Cooperação Portuguesa no Estrangeiro; c) Elaborar o plano e o relatório anuais de atividades do IPAD; d) Elaborar estudos e propostas que contribuam para a adoção de medidas legislativas, regulamentares e outras que melhorem a eficácia das ações de ajuda pública ao desenvolvimento; e) Calcular anualmente o esforço financeiro global da ajuda pública ao desenvolvimento; f) Elaborar os programas indicativos de cooperação e o respetivo planeamento financeiro, bem como os planos anuais de cooperação, em articulação com os demais departamentos e serviços competentes e outras instituições; g) Preparar e apoiar a negociação de outros acordos bilaterais de ajuda pública ao desenvolvimento não referidos na alínea anterior; h) Elaborar anualmente o relatório de atividades da cooperação portuguesa a apresentar ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE); i) Manter atualizada a informação económica, social e política sobre os países beneficiários; j) Acompanhar e elaborar relatórios semestrais sobre as ações de ajuda pública ao desenvolvimento, por áreas geográficas; l) Proceder à avaliação da execução dos programas, planos e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, por sectores ou países, em função dos objetivos definidos, diretamente ou através de avaliação externa; m) Colaborar em avaliações conjuntas com outros doadores e com países beneficiários; n) Produzir informação técnica na área da avaliação; o) Assegurar a articulação com os serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros e quaisquer outros, relativamente a matérias da sua competência; p) Elaborar um relatório semestral sobre a atividade desenvolvida.
<b>Assuntos Bilaterais I</b>	Divisão de Análise de Projetos I  Divisão de Análise de Projetos II	Analisar os programas e projetos de cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento e propor a sua aprovação e, em especial: a) Analisar e submeter à decisão superior a proposta de parecer prévio vinculativo sobre os programas, os projetos e as ações de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades, públicas ou privadas; b) Analisar os projetos diretamente elaborados no IPAD ou quaisquer outros a beneficiar de recursos do Instituto, e submetê-los à apreciação superior; c) Assegurar a articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses e apoiar a cooperação intermunicipal; d) Elaborar um relatório semestral sobre as atividades desenvolvidas.
<b>Assuntos Bilaterais II</b>	Divisão de Acompanhamento de Projetos  Divisão de Bolsas	Acompanhar a execução técnica e financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa no quadro das relações bilaterais, comunitárias e multilaterais e, em especial: a) Coordenar e acompanhar a execução dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa, nos termos em que forem aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; b) Coordenar a ação do pessoal especializado no exterior; c) Elaborar um relatório semestral sobre a execução dos projetos em curso; d) Elaborar o

<b>Estrutura e atribuições de competências do IPAD em 2004</b>		
Despacho n.º 22 251/2004, 30 de outubro		
	Divisão de Cooperantes	programa anual de bolsas de estudo e formação profissional e propor medidas para atualização e adaptação do regime de bolsas; e) Prestar informação e apoio aos bolseiros, em articulação com os respectivos estabelecimentos de ensino, sempre que necessário; f) Promover, coordenar e assegurar a execução de programas de recrutamento e seleção de cooperantes; g) Acompanhar e apoiar as atividades dos cooperantes.
<b>Assuntos Comunitários e Multilaterais</b>	Divisão de Assuntos Comunitários	Assegurar a participação portuguesa nos sistemas comunitário e multilateral de ajuda pública ao desenvolvimento, incluindo a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa e a cooperação Ibero-americana, e, em especial: a) Assegurar a coordenação e representação nacional na definição das políticas de ajuda pública ao desenvolvimento, nas instâncias referidas, sem prejuízo das competências legalmente atribuídas a outros departamentos e serviços; b) Acompanhar a gestão das contribuições portuguesas para as organizações internacionais e para quaisquer fundos dirigidos à ajuda pública ao desenvolvimento; c) Promover e coordenar o recrutamento e seleção de jovens peritos nacionais no âmbito de organizações internacionais; d) Difundir informação resultante da sua participação em organismos e reuniões internacionais; e) Elaborar um relatório semestral sobre a atividade desenvolvida.
	Divisão de Assuntos Multilaterais	
<b>Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência</b>	Divisão de Apoio à Sociedade Civil	Prestar apoio às organizações não-governamentais e outras entidades no âmbito da ajuda pública ao desenvolvimento, assegurar a promoção de ajudas humanitárias no quadro das relações bilaterais, comunitárias e multilaterais, nomeadamente: a) Promover e assegurar a articulação com organismos nacionais, estrangeiros e internacionais, no âmbito da respetiva área de atuação; b) Definir e aplicar os critérios para a atribuição de apoios às organizações não-governamentais e outras entidades de ajuda pública ao desenvolvimento; c) Assegurar o registo das organizações não-governamentais para o desenvolvimento e outras entidades que visem a ajuda pública ao desenvolvimento, nos termos da lei; d) Apoiar a participação de organizações da sociedade civil em projetos internacionais; e) Planear e executar, ao seu nível, ações de ajuda humanitária, em articulação com organismos nacionais e internacionais, no âmbito da respetiva área de intervenção; f) Elaborar um relatório semestral sobre as atividades desenvolvidas.
	Divisão de Ajuda Humanitária	
<b>Administração</b>	Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial	Gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais do IPAD, à logística documental e informática e, em especial: a) Assegurar a contabilidade do Instituto; b) Efetuar os pagamentos autorizados; c) Elaborar o relatório anual da execução orçamental, bem como os instrumentos de gestão provisional; d) Assegurar os procedimentos adjudicatórios de contractos de aquisição e locação de bens e serviços e os de empreitadas e obras públicas para todos os serviços do IPAD, salvo determinação em contrário do presidente; e) Assegurar a gestão e manutenção das instalações e equipamentos do IPAD, nomeadamente nos países onde disponha de instalações próprias; f) Acompanhar e assegurar a gestão dos investimentos previstos no Programa de investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC); g) Identificar as necessidades de formação e qualificação profissionais, elaborando o plano anual de formação; h) Estudar e propor a aplicação de métodos adequados à seleção de pessoal, seu recrutamento e promoção; i) Elaborar um relatório semestral sobre a situação dos recursos humanos; j) Promover a difusão de material informativo relevante e apoiar ou executar a edição de publicações na área da ajuda pública ao desenvolvimento; l) Assegurar a pesquisa, aquisição, tratamento, difusão, bem como a organização e conservação, de toda a informação relevante para a atividade do IPAD; m) Reunir e processar toda a informação sobre a ajuda pública ao desenvolvimento promovida por entidades privadas, com ou sem apoio público; n) Superintender na organização, atualização e conservação da biblioteca e do arquivo específico; o) Assegurar a ligação com os serviços congéneres nacionais e estrangeiros; p) Manter os serviços informados sobre a atividade do Instituto; q) Assegurar os procedimentos inerentes à tradução, edição e distribuição de publicações da responsabilidade do Instituto; r) Coordenar as ações na área da informática necessária à prossecução das atribuições do IPAD; s) Criar e assegurar as condições para a realização do registo informático dos documentos e dos elementos de informação respeitantes à atividade do IPAD e a criação, organização e atualização de bases de dados; t) Colaborar com os restantes serviços do Instituto, de modo a assegurar as necessidades de tratamento da informação; u) Assegurar o funcionamento e a manutenção dos equipamentos informáticos e garantir a segurança do sistema informático; v) Informatizar os serviços do Instituto e assegurar a transmissão interna e externa de dados e a ligação aos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
	Divisão de Recursos Humanos	
	Centro de Informática	
	Centro de Documentação e Informação	

#### **II.2.4. XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL**

O XV Governo Constitucional terminou em 2004, na sequência do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro, dando início ao XVI Governo Constitucional (2004-2005) que inicia funções com carácter de continuidade política face à legislatura anterior, tendo sido constituído com base na maioria parlamentar vigente desde as eleições de 2002. No que diz respeito à política externa, e aos assuntos relativos à cooperação portuguesa, as orientações políticas seguiram as que foram anteriormente determinadas, não surgindo alterações significativas de referência para o sistema da cooperação portuguesa, quer ao nível dos objetivos definidos, quer ao nível do processo de implementação.

#### **II.2.5. SÚMULA**

Entre 1999 e 2005, Portugal conheceu três Governos Constitucionais, sendo que estes consistiram, no que concerne à política de cooperação para o desenvolvimento, e independentemente do enquadramento político que assumiram, numa continuidade de ideias face ao peso atribuído à cooperação, assumindo-se sempre que esta era uma prioridade no quadro da política externa com importância estratégica para Portugal. Neste período não houve alterações de monta no pensamento subjacente à formulação e implementação da política de cooperação portuguesa, ao longo destes seis anos de legislaturas a política de cooperação para o desenvolvimento remeteu-se em termos de estrutura de pensamento ao texto de referência, a RCM n.º 43/99 elaborado no final do XII Governo Constitucional: “A Cooperação Portuguesa no Limiar do século XXI”.

As constantes críticas relativamente à dispersão de atores no sistema da cooperação portuguesa, persistiram ao longo destes anos, não tendo sido formulada nenhuma política para colmatar o problema identificado, concentrando-se o peso da análise, na necessidade de constituir um órgão de comando e de responsabilização política, face a uma “tradição de dispersão dos centros de decisão - inclusive no nível político - por entre as instituições que contribuem para a Cooperação Portuguesa, com a consequente perda de eficiência e sentido estratégico.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a)

Assim, a dispersão de agentes implementadores da política de cooperação ficou sem uma solução, permanecendo um sistema complexo e sem uma coordenação eficiente que responsabilize os vários participantes na cooperação pelas ações realizadas.

Como em Portugal a orgânica da cooperação segue um modelo descentralizado e estadualmente multidesconcentrado, já que todos os ministérios desenvolvem ações de cooperação, e muitas das vezes possuem mesmo serviços especializados nesta área podemos verificar, que as verbas cometidas à cooperação, via ICP são apenas uma parcela das dotações para a política de cooperação global do Estado português (Fontes, 2001, p. 16).

A maior alteração processou-se ao nível institucional, com a fusão em 2003 dos dois organismos pilares da cooperação, a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e o Instituto da Cooperação Portuguesa, passando assim a existir apenas um único organismo com competências na área da cooperação e sob a dependência do MNE. Criado em 2003 e sofrendo da instabilidade política do país, o IPAD teve pouco tempo para se desenvolver e crescer enquanto novo organismo no sistema da cooperação, e assumir todas as competências que lhe foram cometidas até ao final do XVI Governo Constitucional, principalmente a competência que carecia de maior alinhamento e recursos, a de se afirmar como instituto coordenador da cooperação portuguesa, nomeadamente quando em causa também a programação do financiamento dos projetos de cooperação.

O período 2001 a 2005 foi essencialmente marcado pela reforma do Sistema da Cooperação Portuguesa e pelos compromissos internacionais que foram assumidos por Portugal, de onde se destaca a Declaração do Milénio, e o conseqüente alinhamento necessário face aos novos objetivos determinados à escala global.

Conforme visível no quadro síntese (tabela 8) que reúne informação de 10 anos de cooperação entre 1995 e 2005, a brevidade dos Governos Constitucionais, XV a XVI levaram a uma continuidade da vigência da política pública de base da cooperação portuguesa, “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI”, não tendo sido formulada nenhuma política pública que a viesse substituir e uma tímida produção legislativa nesta área.

Tabela 8- Governos Constitucionais e representantes do poder político (1995-2005)

Governo Constitucional	Cargo	Nome	Período	Política pública base	Legislação de apoio
XIII Governo Constitucional de Portugal (1995-1999)	Primeiro-ministro	António Guterres	28/out./1995 a 25/out./1999	“A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI” (RCM n.º 43/99)	Decreto-Lei n.º 127/97 Decreto-Lei n.º 301/98 Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/99 Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99 Decreto-Lei n.º 327/99
	Ministro dos Negócios Estrangeiros	Jaime Gama	28 /out./1995 a 25/out./1999		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	José Lamego	30/out./1995 a 27/nov.1997		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	Luis Amado	27/nov./1997 a 25/out./1999		
XIV Governo Constitucional de Portugal (1999-2002)	Primeiro-ministro	António Guterres	25/out./1999 a 6/abr./2002	-	Decreto-Lei n.º 474-A/99 Decreto-Lei n.º 558/99 Decreto-Lei n.º 20/2000
	Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros	Jaime Gama	25/out./1999 a 6/abr./2002		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	Luis Amado	25/out./1999 a 6/abr./2002		
XV Governo Constitucional de Portugal (2002-2004)	Primeiro-ministro	José Manuel Durão Barroso	6/abr./2002 a 17/jul./2004	-	Lei n.º 16-A/2002 Decreto-Lei n.º 5/2003 Despacho n.º 6178/2003 Decreto-Lei n.º 13/2004 Lei n.º 3/2004
	Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	António Martins da Cruz	6/abr./2002 a 9/out./2003		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	Lourenço dos Santos	8/abr./2002 a 9 /out./2003		
	Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	Teresa Patricio Gouveia	9/out./2003 a 17 /jul./2004		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	Maria Manuela Franco	9/out./2003 a 17/jul./2004		
XVI Governo Constitucional de Portugal (2004-2005)	Primeiro-ministro	Pedro Santana Lopes	17/jul./2004 a 14/mar./2005	-	Despacho n.º 22 251/2004 Despacho n.º 4456/2005
	Ministro dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	António Monteiro	17/jul./2004 a 14/mar./2005		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	Henrique de Freitas	17/jul./2004 a 14/mar./2005		



### **III. GESTÃO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL**

A gestão da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento passa por um processo similar a todas as políticas, passando este processo, invariavelmente, por momentos chave, como a formulação, a implementação e a avaliação da política pública. O processo implica a definição de um conjunto de medidas para a solução de um determinado problema ou neste caso, também de uma exigência internacional para que haja uma ação por parte do estado. Até à efetividade de ação da política, são múltiplos os momentos e enquadramentos possíveis de realizar no sistema político. As soluções encontradas em cada momento influenciam a ação na sociedade, e a eficiência da ação pretendida, sendo para tal necessário um planeamento adequado de forma a alocar os recursos certos nas ações previstas, sob pena de subestimar os custos reais das atividades em termos de recursos humanos e financeiros.

Todo o processo de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, quando no contexto da governança, suscita questões relacionadas com a participação de atores chave em determinadas fases, sendo necessário o entendimento dos níveis de participação, através de que mecanismos e com que objetivo estes se movimentam na área política e em que etapa específica cada grupo de atores assume papéis mais preponderantes. Como recordam Howlett, Ramesh e Perl (2009, p. 2), a teoria política tem-se centrado em três dimensões analíticas: ator, instituições, e ideias que em tempos diferentes, várias formas de abordagem fazem prevalecer um elemento sobre os restantes, compondo o universo das políticas públicas, a sua formulação e conseqüente implementação. Ao estado compete então, segundo o modelo clássico, dar resposta às exigências da sociedade, e implementar as soluções encontradas, contudo, conforme referência em Rocha (2010, p. 49) face ao modelo da governança, a formulação e implementação passam pela interação de vários atores intervenientes no processo, sendo necessário reforçar o papel de controlo do estado, quando este não é o único agente que implementa ou avalia ou as políticas, ou mesmo as decide.

O período em análise circunscreve-se a sensivelmente pouco mais do que quatro anos de política pública, entre 12 de março de 2005 a 26 de outubro de 2009, durante a vigência do XVII Governo Constitucional. A referência no Programa do XVII Governo Constitucional, em reformar a cooperação portuguesa e a manifesta necessidade em criar uma coordenação que “impeça a continuação da atual dispersão de meios e a fragmentação das ações” levanta

uma crítica sobre a formulação e o processo de implementação, em termos de política pública de cooperação para o desenvolvimento.

Ao longo dos quatro anos da legislatura, foram vários os desafios existentes ou criados pela, e para a cooperação para o desenvolvimento, ao nível internacional, e que seriam assumidos por Portugal, e mais tarde integrados na prática, na política, no pensamento e nas instituições de formulação, implementação e avaliação. A lista de compromissos ou desafios internacionais, independentemente de um entendimento de obrigação ou possibilidade, compreende desde a área do financiamento para o desenvolvimento, com os compromissos de Monterrey e Doha, 2002 e 2008 respetivamente; o desafio para o envolvimento de todos os países doadores e recetores para uma melhoria da eficácia da ajuda através da Declaração de Paris em 2005 e da Agenda para Ação de Acra em 2008; e o compromisso para o ambiente com o apoio à adaptação e mitigação das alterações climáticas, assinado em 2009 em Copenhaga.

A gestão da política parte de um conjunto de alinhamentos estratégicos ou de diretivas de índole mais operacional, reveladas no Programa do Governo Constitucional, ao nível das ideias que se materializam mais tarde no documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” (RCM n.º 196/2005), documento estrutural da política pública de cooperação para o desenvolvimento no âmbito da política externa portuguesa. A implementação passa pela organização de facto de todos os agentes intervenientes governamentais e não-governamentais, de forma a dotá-los de ferramentas eficazes à prossecução dos objetivos definidos na formulação da política.

Tratando-se de uma política pública externa, os agentes intervenientes não se circunscrevem às fronteiras nacionais, a intervenção faz-se sentir ao nível das organizações internacionais com ação direta na cooperação para o desenvolvimento internacional, para além do facto de que, os países recetores da ajuda são também eles interventores, no sentido de estes determinarem as linhas orientadoras da operacionalização da Cooperação Portuguesa, enquanto ação concertada para os objetivos partilhados. Esta ação direta dos estados recetores da ajuda no processo de implementação revela-se nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC).

Os mecanismos de implementação da política, ao nível da gestão intergovernamental, como o recurso a uma coordenação horizontal e vertical, suscitam questões sobre a preocupação em gerir todo o processo no qual a política de cooperação para o desenvolvimento se desenrola, de forma a maximizar o grau de eficácia das ações determinadas.

A gestão do ciclo político termina com a avaliação, com a identificação das metodologias a adotar nessa avaliação e com a conseqüente seleção e intervenção de determinadas instituições e atores nesse processo. Apenas através de uma avaliação aos resultados e processos, se torna possível apreender as causas do sucesso ou insucesso da política pública, em que momento a política pública ficou eventualmente comprometida. O processo de avaliação, de forma direta ou indireta, recorrendo aos recursos tidos como adequados e a agentes externos ao sistema formal de decisão, identifica a transparência no processo, viabilizando igualmente a *accountability*, a responsabilização dos intervenientes, qualquer que seja a etapa e o nível de responsabilidade. Desta forma, e numa avaliação concertada, esta deverá focalizar-se tanto nos resultados como no processo que conduziu a ele, quando tendencialmente o alvo da avaliação centra-se nos responsáveis pela gestão dos dinheiros públicos, pela distribuição dos recursos públicos, referindo-se essencialmente aos responsáveis pela implementação.

O processo de políticas públicas de carácter externo complexifica-se pela sua natureza e âmbito de ação em políticas que na sua maioria implicam um campo mais vasto do que uma política pública que visa os interesses nacionais nos limites territoriais. Os cidadãos beneficiários das políticas externas, mais concretamente no que diz respeito às políticas de cooperação, posicionam-se fora das barreiras fronteiriças, beneficiando os cidadãos nacionais, mesmo que a um nível indireto, de um alinhamento com as políticas de desenvolvimento, paz, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento económico internacionais.

Em Howlett, Ramesh e Perl (2009), e conforme referido anteriormente, a relação entre as várias fases do ciclo político e os agentes intervenientes em cada etapa são definidos, sendo que na análise em causa, o processo é largamente referido por se caracterizar por uma miríade de atores, carecendo por isso, de uma coordenação eficaz. A ligação entre as várias etapas e a origem dos atores expectáveis como intervenientes – formulação da política/subsistema político; implementação da política/subsistema político; avaliação da política/universo político, - compreende uma determinação, que, tendo como referência uma política externa, a direta correspondência apresenta-se para além do determinado, reinventando-se com o conceito de participação no processo. A múltipla participação de intervenientes, desde a classe política, a administração pública, até à sociedade civil, para além de personalidades e organismos internacionais, torna-se possível pela complexidade das matérias em cada fase do processo, e pela identificação de vários níveis de capacidade técnica para a colaboração em cada fase do processo. A gestão do ciclo político compreende então um processo complexo de *per si*, que se complexifica tanto, quanto mais elementos o compõem, mais ideias, mais

instituições, mais atores, e nesta rede a política pública de cooperação para o desenvolvimento é profícua.

Formalmente é ao Ministério dos Negócios Estrangeiros a quem compete a gestão das políticas públicas externas, assegurando a relação entre Portugal e outros países e instituições supranacionais. Nesta perspetiva a cooperação para o desenvolvimento como parte integrante da política externa, assume-se como uma parte importante e essencial nas relações externas de Portugal, ao nível dos países e das organizações que se centram na cooperação internacional para o desenvolvimento. A implementação ganha assim uma maior responsabilização, face à visibilidade externa, tanto pelo âmbito internacional em que atua, quer pelo facto da ação mais direta se dirigir para cidadãos estrangeiros. Face à variedade de atores e instituições intervenientes no processo de implementação, a exigência de controlo e coordenação da política torna-se mais complexa, e por isso mais exigente, tendo de se recorrer a ferramentas que assegurem a prossecução dos objetivos definidos. Conforme referência no documento Estratégia da Cooperação Portuguesa - operacionalização (p. 17) "Decorre das características do modelo descentralizado da Cooperação portuguesa a existência de um grande número de intervenientes na realização de programas e ações de cooperação".

Por outro lado, se é a da competência do MNE a definição da política externa, e a implementação compete a vários ministérios, a articulação torna-se mais premente, tanto ao nível do alinhamento das ideias defendidas em cada momento, como ao nível da harmonização operacional, exigindo do sistema político uma maior capacidade de coordenação política e administrativa, uma maior atenção sobre a que organismos, públicos ou não públicos, é dada a competência de implementação, e neste processo, quem é competente para o quê, e de que forma. O controlo intergovernamental, e neste caso também o controlo das ações providas por agentes externos à ação do sistema político, levantam a questão da *accountability* - a que organismo, e sob que autoridade são prestadas contas das ações empreendidas, com base em que programação e nível de intervenção, são elaborados padrões de identificação de resultados. Neste campo, a intervenção de múltiplos atores suscita múltiplas barreiras a uma clara ação de *accountability*, dispersando-se a ação, pulveriza-se igualmente a responsabilização. A este nível interferem conceitos de autonomia, e *accountability*, gestão pública, administração e setor político, fazendo colidir ou conciliar entre o que é o pensamento político e o que é expectável e exequível por parte dos órgãos implementadores executarem, e o que depende da gestão de interesses em todo o processo de gestão do ciclo político.

Na gestão da política pública o conceito de gestão dos vários elementos de intervenção faz-se no encontro entre a atribuição de competências com autonomia e a coordenação e controlo exercidos por um organismo estatal, quer se trate de uma transposição de áreas de competência intergovernamentais ou se refira a uma atribuição ao sector da sociedade civil. Este controlo das ações de implementação implica um equilíbrio entre a autonomia e controlo, entre a descentralização e a centralização dos centros de decisão e implementação, sem que qualquer das fórmulas encontradas, possa comprometer o que se entende por cumprimento do interesse público. Ao nível de uma política pública externa, esta definição torna-se por vezes difícil de encontrar e preservar, mesmo pelo estado, mais quando em consideração a ação de elementos externos ao sistema político.

Quando em consideração uma política externa, e com esta a noção de que ela se centra na forma como o estado se organiza para o estabelecimento favorável das relações internacionais, o âmbito de ação procura identificar os mecanismos disponíveis ao estado para um correto cumprimento dos objetivos em concordância com acordos assumidos no seio da comunidade internacional, posições que não devem comprometer a soberania do estado, nem a relação com os cidadãos, e devem assim proteger o interesse público. A este nível, a política externa e, neste contexto, a defesa do interesse público, não é entendido de forma pacífica, facto que agudiza a tensão dos agentes de intervenção, ao nível da implementação, e que imprime cuidados adicionais ao processo de formulação. Para Mozzicafreddo (2007), o Interesse Público surge inerente ao processo de formulação das políticas públicas quando estas procuram assegurar os valores que contribuem para o bem-estar e qualidade de uma sociedade, onde se integra a segurança, democracia, igualdade, educação, saúde, ou a regulação e participação no mercado, para que este garanta trabalho aos cidadãos e seja mantida uma economia ativa e competitiva. Numa abordagem sistémica, o interesse público passa pela correlação entre o bem-estar individual e o coletivo, onde o interesse público “diz respeito a definição do nosso património coletivo e de como podemos ou devemos afetá-lo, equilibrando os princípios de equidade e de justiça social... e de desenvolvimento económico da sociedade.” (Mozzicafreddo, 2007, p. 23) Por outro lado, as políticas públicas podem revestir-se de uma ação que privilegia o interesse do estado no sentido de que contempla os interesses, não diretamente alocados ao cidadão, mas que pela sua natureza contribuem para a manutenção da existência do estado, onde se integram as decisões que, estabelecidas ao nível internacional, se materializam através da formulação de políticas públicas, como sejam as políticas de caráter externo, e nestas a cooperação para o desenvolvimento.

A gestão da política pública, passa pelo princípio de aceitação das orientações internacionais sobre a cooperação para o desenvolvimento, na medida em que Portugal as assume como integrantes na sua relação externa. Desenvolve-se então, a necessidade de promover um quadro de alinhamento interno, na organização das instituições públicas nesta matéria, de forma a fazer cumprir os acordos internacionais e entendimento sobre a cooperação. O ciclo político da política pública portuguesa da cooperação para o desenvolvimento desenrola-se num equilíbrio constante entre a defesa do interesse do estado nestas matérias, e a capacidade da administração pública em responder ao preconizado pela classe política.

A gestão do ciclo político da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento no período em análise decorre da fase de transição entre os conceitos de governança e desenvolvimento, conforme descritos no capítulo I deste trabalho. Sendo expectável que o conceito de governança e desenvolvimento, se posicione ao nível da inclusão de vários atores no quadro da implementação, nomeadamente dos ministérios setoriais e ONGD, e do enfoque nas políticas no quadro governamental, descendente da noção dos anos 80 e da noção que as políticas devem integrar vários atores.

### **III.1. XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005-2009)**

O XVII Governo Constitucional tem início a 12 de março de 2005 e cessa funções, por termo normal da legislatura a 26 de outubro de 2009. Neste contexto o governo constituiu-se com dezassete ministérios<sup>17</sup>, entre eles o MNE que assume desde a sua origem em Portugal, a política externa e a cooperação para o desenvolvimento.

Seguindo uma linha orientadora das políticas europeias e da OCDE, sobre a organização do estado e de conduta em conformidade, o XVII Governo integra-se numa perspetiva da Nova Gestão Pública (NGP), correspondendo ao que Carvalho (2008) identifica como uma vertente da gestão do sector público que em Portugal se aproxima a um conjunto

---

<sup>17</sup> Ministério de Estado e da Administração Interna, Ministério da Administração Interna, Ministério de Estado, e dos Negócios Estrangeiros, Ministério de Estado e das Finanças, Ministério da Presidência, Ministério da Defesa Nacional, Ministério da Justiça, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Ministério da Economia e da Inovação, Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério da Cultura, Ministério dos Assuntos Parlamentares

de ideias dispersas que impera através de um discurso sedutor para os cidadãos, mais do que através de uma implementação prática de uma teoria entendida de forma consistente. A avaliação de desempenho de funcionários, chefias e serviços; a autonomia na gestão dos serviços públicos; a qualidade, a eficiência e eficácia das ações empreendidas; a figura do estado enquanto órgão regulador e as tecnologias como polo de inovação, são ideias-conceitos da NGP que, presentes no Programa do XVII Governo Constitucional (Carvalho, 2008) procuram encontrar forma através da prática da legislatura que se consolida nas soluções políticas das políticas públicas e da implementação em conformidade.

Referido no Orçamento de estado para 2005, ainda sob a égide do XVI Governo Constitucional, a cooperação para o desenvolvimento surge mais uma vez como vetor fundamental da política externa onde se torna necessária a consolidação da execução dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) e dos Programas Anuais de Cooperação (PAC), onde é identificada a necessidade de regulamentar algumas ferramentas disponíveis como a atribuição de bolsas de estudo e de formação, bem como a criação da regulamentação para um novo estatuto do Agente de Cooperação. Ainda em 2005 o XVII Governo retifica o Orçamento de Estado<sup>18</sup>, não alterando, contudo o que fica determinado para a área da cooperação, mantendo-se por isso todo o programa anterior para a área das relações externas onde se integra a identificação de uma participação em programas e em organismos multilaterais, articulando com intervenções no domínio da cooperação bilateral.

No Programa do XVII Governo Constitucional, o posicionamento de Portugal no quadro internacional é identificado como um dos cinco grandes eixos da política do Governo, a par do crescimento económico, a coesão nacional, a melhoria das condições de vida, e a qualidade da democracia no país. A cooperação para o desenvolvimento é então defendida como um instrumento de ação estratégica, essencial para a afirmação dos interesses nacionais, num mundo global, onde se integra também a valorização da cultura e da língua portuguesa no Mundo e a definição de uma política de defesa adequada para a inserção na comunidade internacional (Programa do XVII Governo Constitucional, p. 7). O Programa define a ação política externa, no plano bilateral, como uma linha prioritária na relação com os países de expressão portuguesa, com o desenvolvimento de um quadro de financiamento apropriado e a promoção de parcerias público-privadas, para além da concretização de apoio às organizações.

---

<sup>18</sup> “Relatório da Proposta de Alteração à Lei do Orçamento para 2005”, junho de 2005

Após uma declaração tão explícita da necessidade de alinhamento da política pública de cooperação para o desenvolvimento de forma a torna-la mais eficiente e que melhor respondesse às necessidades da política externa portuguesa, ainda em 2005 é publicado, em Diário da República, a Resolução do Conselho de Ministros, n.º 196/2005, que vem trazer as linhas orientadoras para a cooperação portuguesa e que identifica a Cooperação como um dos pilares centrais da política externa portuguesa, esta RCM ficará conhecida por “Uma visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”. O XVII Governo Constitucional fica marcado por um período profícuo no que concerne à produção legislativa na área da cooperação portuguesa (tabela 9), de acordo com a necessidade de estabelecer um quadro jurídico favorável para o desenvolvimento. Sendo igualmente o GC que introduz um novo documento de política pública avançando com uma atualização do pensamento político nesta área, e reforçando assim o papel de Portugal enquanto país doador. Facto que vem corroborar o alinhamento à governança, com a determinação de um quadro jurídico favorável à deliberação das estratégias e implementação das políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento.

Tabela 9 - XVII Governo Constitucional e representantes do poder político (2005-2009)

Governo Constitucional	Cargo	Nome	Período	Política pública base	Legislação de apoio
XVII Governo Constitucional de Portugal (2005-2009)	Primeiro-ministro	José Sócrates	12/mar./2005 a 26/out./2009	“Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa” (RCM n.º 196/2005)	Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 Decreto-Lei n.º 110/2005 Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2006 Decreto-Lei n.º 53/2006 Despacho n.º 17 457/2006 Decreto-Lei n.º 204/2006 Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007 Decreto-Lei n.º 120/2007 Portaria n.º 510/2007 Despacho n.º 13 194/2007 Decreto-Lei n.º 300/2007 Despacho n.º 20 328/2007 Despacho n.º 29 602/2008 Portaria n.º 510/2009
	Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros	Diogo Freitas do Amaral	12/mar./2005 a 3/jul./2006		
		Luis Amado	3/jul./2006 a 26/out./2009		
	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	João Gomes Cravinho	12/mar./2005 a 26/out./2009		

A referência à importância da cooperação para o desenvolvimento na política externa portuguesa ficou referida no texto das Grandes Opções do Plano 2005-2009, com a referência às principais linhas de ação e definição das medidas para esses anos, quando para a área da política externa surge como ponto estratégico, entre outras, o “Relançamento da política de cooperação”. Este relançamento da política de cooperação operacionaliza-se através da adoção de um conjunto de medidas nacionais e internacionais e das políticas estratégicas de cooperação, bem como a necessidade de definição de uma estratégia de apoio à política para

além da concretização de um conjunto de mecanismos institucionais de apoio às decisões políticas no contexto internacional, de forma a captar novas fontes de financiamento para a APD.

A estratégia para a cooperação aqui indicada passa ainda por apresentar a necessidade de criar um conjunto de mecanismos de controlo e avaliação dos programas de cooperação. Neste documento ficam referidas as linhas orientadoras para a política externa, com referência já ao que a Resolução do Conselho de Ministros de dezembro de 2005 irá determinar, consistindo assim num ensaio das linhas estratégicas e de apresentação do pensamento do XVII governo constitucional sobre estas matérias. Sobre o pensamento base do Programa do Governo, serão criados os diplomas legislativos, de forma a materializar e a efetivar a política pública e a torná-la operacional para os organismos competentes para a implementação.

No discurso de tomada de posse proferido em 2005, a 21 de março, pelo ministro dos Negócios Estrangeiros, as linhas orientadoras da ação da política externa ficam expressas, bem como o compromisso para com os princípios preconizados na Constituição da República Portuguesa, nomeadamente a referência no artigo 7.º, n.º 1: “O princípio da cooperação com todos os povos para a emancipação e o progresso da Humanidade.” Neste discurso ficam referidos os sete vetores da ação internacional para o XVII Governo Constitucional, onde o ministro ressalva as áreas de ação da cooperação para o desenvolvimento, principalmente no que se refere à defesa da paz e segurança internacionais, através da participação em missões humanitárias a promoção da língua e cultura portuguesas no mundo e o reforço da solidariedade na relação entre a Europa e o continente africano, bem como o estabelecimento de um diálogo próximo com o mundo árabe (Amaral D. F., 2006).

Ficam identificadas ao nível das ideias, as linhas estruturais da política externa, o que se pretende realizar nos anos da legislatura e que seria materializado depois na fase da formulação da política de cooperação para o desenvolvimento, ainda em 2005, no documento que seria a referência estratégica nesta matéria.

O sistema da cooperação portuguesa determina-se pela identificação dos seus intervenientes e pela sua integração ou não no sistema político, revelando-se assim a complexidade de agentes, que em momentos específicos participam nas várias etapas. No período do XVII GC, o sistema da cooperação portuguesa (ilustração 3), correspondendo a uma prática generalizada da especificidade da cooperação portuguesa, apresenta vários atores não integrados no sistema político, e que essencialmente se fazem representar no momento da implementação da política pública. No decorrer do XVII GC os atores externos ao sistema político participam no momento da implementação e, através do criado Fórum da Cooperação

são chamados a dar apoio ao processo de formulação, mais concretamente das estratégias setoriais.

<b>Sistema da Cooperação Portuguesa</b>		
<b>Etapas da política</b>	<b>Setores de intervenção</b>	<b>Intervenientes</b>
Formulação	Sistema Político	Ministério dos Negócios Estrangeiros Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
Apoio à Formulação	Sistema Político	Comissão Interministerial para a Cooperação Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) Conselho de Ministros para a Cooperação Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
	Sociedade Civil	Fórum da Cooperação
Implementação	Sistema Político	Ministérios Setoriais Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
	Independente	Autarquias Universidades
	Sociedade Civil	ONGD Empresas Fundações
Avaliação	Sistema Político	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
	Independente	Organização para a Cooperação para o Desenvolvimento Económico (OCDE)

**Ilustração 3 - Sistema da Cooperação Portuguesa no XVII GC**

## **IV. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

Fase basilar do ciclo político, a formulação de uma política pública pertence tradicionalmente ao quadro de competências da classe política, do grupo eleito pelos cidadãos sobre o qual recai a escolha para a composição do governo, ao qual compete durante um determinado período de tempo, determinar as orientações do país e dos cidadãos, e identificar as necessidades e formular políticas em conformidade. Ao nível da ideia, ao nível do pensamento estratégico, a formulação espelha o que o estado pretende ver realizado, e qual a projeção para o futuro, refletindo os problemas identificados e as soluções encontradas para colmatar as necessidades identificadas ao nível da sociedade, ou como no caso da cooperação para o desenvolvimento de uma necessidade de enquadramento político na esfera internacional.

No processo de formulação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, ao nível do desenho e comunicação da política, importa que esta seja o mais perceptível possível face ao pretendido, dado que a implementação é atribuída a vários organismos que estão para além do momento de formulação, os quais terão que mover esforços para a sua execução, com a adequada concertação de esforços e recursos, e de acordo com as premissas de uma eficácia da ajuda, pretendida pela cooperação internacional e nacional.

A formulação em si, a determinação dos termos em que a política se processa, a identificação das prioridades, é da responsabilidade da classe política que integra o governo, e que no caso específico da cooperação para o desenvolvimento incube ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

A política pública de cooperação para o desenvolvimento que se materializou na RCM n.º 196/2005 com o nome “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, foi formulada na Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, com recurso à consulta a todos os ministérios, sem consistir numa consulta pública, aberta à sociedade civil. (entrevista – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Secretaria de Estado Dos Negócios e da Cooperação).

A etapa de formulação compreende igualmente a determinação dos meios para o fim, o objetivo para o qual a política pública é formulada, e a forma como este será alcançado, determinando-se o processo e os recursos disponíveis à administração pública e na ausência destes, o que fica disponível para o mercado assegurar a execução. As opções tomadas no momento da formulação da política pública determinam o sucesso da mesma, apelando-se à

participação de determinados atores dentro e fora da A.P. e à conjugação de recursos em prol dos objetivos. Na fase em análise, cumpre-se assim a seleção de meios e a atribuição de responsabilidades em cada momento, bem como a criação por parte do estado de recursos de apoio, de infraestruturas que viabilizem a prossecução dos objetivos definidos. A gestão de recursos, a correta gestão de recursos, face às prioridades governativas e destas face às prioridades económico-sociais da população, colaboram para o sucesso de uma política pública, tendo esta que se submeter ao processo de implementação e avaliação posterior.

Tratando-se de uma política pública para a cooperação para o desenvolvimento, a formulação recai no alinhamento estratégico face às diretrizes internacionais, no alinhamento necessário para com a tendência do pensamento ditada pelos organismos internacionais, tanto ao nível das ideias como ao nível da forma como as ideias são implementadas. A formulação tem, nestas premissas, que atender às circunstâncias do país, aos recursos viáveis e acessíveis bem como às condições específicas de que se reveste a política e a administração públicas nacionais dos países recetores.

A cooperação para o desenvolvimento lida, enquanto atividade de política pública, e no seu enquadramento do ciclo político, a nível nacional, com um conjunto de ideias pré-definidas, um conjunto de pré-conceitos, quer quando em referência a imagem da ajuda pública ao desenvolvimento, e a sua eficácia nos países recetores, quer quando em referência os principais países recetores da APD, países de expressão oficial portuguesa e que constituíram, num passado não tão longínquo, território nacional. Assim, a formulação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, por se enquadrar na política externa, e neste âmbito ter de se considerar as linhas orientadoras estratégicas internacionais, e ao mesmo tempo as condições nacionais, tanto ao nível económico, como social, reveste-se de condicionantes próprias, de um conjunto de especificidades que a demarcam das demais políticas públicas de âmbito nacional.

A definição da política pública de cooperação para o desenvolvimento passa pela identificação das áreas de atuação, a determinação dos mecanismos de execução, e dos recursos disponíveis. A definição política passa também pela determinação dos propósitos que serão alcançados e princípios defendidos, e que atores, governamentais ou não, podem ou devem estar envolvidos no processo e em que fase da aplicação da política pública. Tendo em consideração a gestão do processo político, à luz da governança, a formulação da política pública entende em si mesma a complexidade do sistema que serve e pelo qual é servido, a diversidade de atores envolvidos e em que momentos são chamados a participar, numa perspetiva de servir a sociedade, se não os cidadãos diretamente, as organizações da

sociedade civil, que se movimentam como subsistemas, quer por dependerem diretamente das decisões do estado, por exercerem a sua ação de forma dependente da estrutura central, quer por se movimentarem de forma independente, à margem de uma influencia direta, mas que obedecem contudo às regras impostas pelo estado, mesmo que porque dependem financeiramente dele, ao se submeterem aos concursos públicos de apoio a projetos de cooperação.

A participação de atores externos ao núcleo central do sistema político – MNE, na fase da formulação, passa pela consulta em matérias específicas e pela identificação de dados que colaboram para a tomada de decisão ao nível da formulação dos Programas Indicativos de Cooperação.

#### **IV.1. SISTEMA POLÍTICO – AS INSTITUIÇÕES**

Aos atores governamentais é chamada a responsabilidade de encontrarem soluções para os problemas da sociedade, de identificarem e conceberem planos de resolução, que se manifestem eficazes e eficientes no seu processo. Esta incumbência recai na classe política, nos atores instituídos na missão de darem resposta às necessidades, às exigências – *demands* - da sociedade. Num estado democrático, o poder de decisão é atribuído, designado através do processo de eleições livres, sobre as quais recai a escolha do corpo político que constituirá o governo constitucional. Governo que, face às necessidades, decide implementar e avaliar as políticas determinadas.

As instituições governamentais conferem ao processo de formulação das políticas públicas a legitimidade necessária para a sua determinação, sendo que está identificado o âmbito de competências de cada organismo público, de cada Ministério que constitui o conjunto de órgãos do governo, colaborando assim para a definição de prioridades, para a avaliação de necessidades e adequada correspondência de resposta do sistema político.

Tratando-se de uma política externa a noção de necessidade posiciona-se a um nível de decisão política, sem a identificação de uma necessidade direta por parte da sociedade. Assim, a formulação da política pública centra-se na necessidade sentida no quadro do sistema político, e não fora dele, no sistema social, passando por uma necessidade refletida internamente face à carência de enquadramento político estratégico ao nível internacional.

#### **IV.1.1. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E DA COOPERAÇÃO**

No que concerne a política externa, à determinação do que é a política pública externa e com esta, a política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, esta passa pela atribuição de competência do Ministério dos Negócios Estrangeiros, organismo da administração central, gerido por um membro do governo. O Ministério dos Negócios Estrangeiros divide-se, no XVII Governo Constitucional em 2005, em três Secretarias de Estado (Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC), Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus (SEAE) e a Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas (SECP), sendo que para o âmbito em análise importa as funções da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, com competência na área da cooperação.

O Decreto-Lei n.º 204/2006 de 27 de outubro, apresenta a nova lei orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) que, em conformidade com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)<sup>19</sup> determinado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de agosto, vem reduzir o número de estruturas diretamente dependentes do ministério, bem como racionalizar as estruturas orgânicas cujas missões se referem à definição, à coordenação e execução das várias áreas da política externa portuguesa. No XVII GC à imagem dos anteriores GC, o MNE apresentou, no que concerne à área da cooperação para o desenvolvimento, uma estrutura cuja base assenta na figura do Ministro e do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação. Em 2005 (conforme sistematização na Tabela 9), o cargo de Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros foi assumido pelo Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, por um período de cerca de 4 meses, tendo sido substituído pelo Dr. Luís Amado que assumiu, nos XIII e XIV Governos, o cargo de Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, e que cumpria à data, as funções de Ministro da Defesa Nacional. Neste contexto a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação foi assumida durante o GC em referência,

---

<sup>19</sup> O PRACE conta, entre os seus objetivos o de “Aumentar a eficiência dos serviços públicos, através da simplificação, racionalização e automatização, procedendo a uma diminuição das suas unidades organizacionais e dos recursos a elas afectos” (Carvalho, 2008, p. 191), objetivo que procura materializar os princípios de diminuição, desburocratização e simplificação das estruturas administrativas e dos procedimentos inerentes à prática.

pelo Prof Doutor João Gomes Cravinho que havia sido entre 2001 e 2002, Presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa.

Sobre a missão do MNE é referido que a esta estrutura da administração central do estado compete formular, coordenar e executar a política externa de Portugal, onde se integram as áreas de relação política com todos os outros países, ou as relações com os organismos internacionais. Neste âmbito da relação política externa é atribuído ao MNE a competência de definição da política pública portuguesa para a cooperação para o desenvolvimento.

#### **IV.1.2. AÇÃO POLÍTICA INTERGOVERNAMENTAL**

O conceito da relação intergovernamental prende-se com a necessidade de criar redes de interação entre os vários organismos governamentais tornando-os menos estanques, quer nas suas políticas, quer nas suas ações de implementação. A ideia de que os organismos ao serviço do governo servem exclusivamente o âmbito das suas políticas para as quais foram destinadas, delimita o âmbito de ação de cada uma, ao mesmo tempo que interfere numa ação integrada do estado na vida dos cidadãos.

A ação intergovernamental torna-se tão mais pertinente quando em consideração a ação da política externa, quando vários interesses, que nem sempre serão visíveis, podem coincidir ou colidir no que é pretendido atingir, e colaborar assim para o sucesso ou insucesso da política. No seguimento da linha de ação da política pública para a cooperação para o desenvolvimento, são vários os agentes intervenientes pertencentes ou não ao sistema político. Neste sentido estabelece-se um processo de colaboração e parceria, desenvolvendo – se o trabalho interagências (Miller e Ahmad, 2000), com a participação de vários ministérios com ação desenvolvida na área da cooperação.

Entre os agentes governamentais encontram-se os vários ministérios que desenvolvem ações de cooperação para o desenvolvimento enquadradas no seu âmbito sectorial, nomeadamente os ministérios das áreas centrais que colaboram de forma direta para o desenvolvimento dos países, como a educação, defesa, saúde ou justiça.

## ***CONSELHO DE MINISTROS PARA OS ASSUNTOS DA COOPERAÇÃO***

Criado pelo Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto, o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, surge no sentido de reforçar o controlo político sobre a cooperação portuguesa no que concerne à (des)centralização, ao nível dos polos de decisão fora da estrutura institucional. A Lei Orgânica do XIV Governo Constitucional, determinada no Decreto-Lei n.º 474-A/99, define a especificidade da composição deste Conselho de Ministros, onde têm assento todos os Ministros, decorrendo sob a presidência do Primeiro-Ministro, sendo que conta ainda com a participação, mas sem direito de voto, do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros e do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. Por determinação do Primeiro-Ministro é possível também integrarem as duas reuniões anuais, sem, contudo, terem direito de voto, outros secretários de estado.

O Conselho de Ministros em referência, no quadro da definição da política de cooperação, assume-se como órgão agregador dos vários organismos governamentais que executam a política de cooperação para o desenvolvimento, atribuindo-se a este nível à classe política o conjunto de decisões conforme fica expresso no art. 34.º do decreto-lei, sobre as áreas de competência deste Conselho:

- a) Estabelecer as grandes linhas de orientação da política de cooperação; b) Apreciar programas integrados de cooperação, os programas nacionais e os programas sectoriais de cooperação; c) Apreciar os assuntos de carácter sectorial que lhe sejam apresentados pelos respectivos ministros; d) Acompanhar e coordenar ao nível político a execução dos programas globais e de cooperação (...) (Decreto-Lei n.º 474-A/99).

Estruturalmente a decisão política sobre a definição das grandes linhas estratégica da cooperação para o desenvolvimento compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, contudo, a operacionalização da implementação institucional, essencialmente ao nível da cooperação sectorial compete a um grupo alargado de Ministérios. Esta descentralização da decisão política procura ser ultrapassada através do envolvimento no momento de alinhamento estratégico, de todos os participantes diretos governamentais na cooperação para o desenvolvimento.

Nos anos de 2005 a 2009, o alinhamento estratégico para o Conselho de Ministros para os assuntos da Cooperação manteve-se, tendo sido referenciado no documento “Uma

visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento” como uma entidade importante no processo de harmonização e coerência da cooperação ao nível político.

Ao conselho de ministros compete a apreciação dos programas e dos orçamentos que irão ditar as orientações práticas da cooperação para o ano seguinte, comprometendo o estado na aplicação política e financeira dos projetos através do alinhamento de todos os ministérios com participação na área da cooperação, e da assembleia da República, órgão competente para a aprovação do orçamento destinado à cooperação, ao mesmo tempo que o orçamento de estado é submetido para aprovação.

### ***COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA A COOPERAÇÃO (CIC)***

O Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de maio, cria a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), órgão consultivo em matéria de definição da política externa de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente dos Programas Indicativos de Cooperação, e de articulação das atividades desenvolvidas pelos múltiplos atores de intervenção na área da cooperação e integrados no sistema político.

A CIC surge assim, ainda nos anos 80, pelo recente surgimento da cooperação para o desenvolvimento nas relações externas portuguesas e devido à importância crescente no posicionamento da política externa. O decreto-lei identifica múltiplos e pluridisciplinares campos de ação, no âmbito da cooperação, que requerem por isso a intervenção de vários sectores da administração pública, onde a CIC representa um papel preponderante na definição de uma harmonização destas ações dispersas pelos vários ministérios. “O grande objetivo desta Comissão é o de assegurar a direção e controlo político, entendendo-se que a consistência das políticas constitui condição de eficácia da ação.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 39). A Comissão Interministerial para a Cooperação constitui-se como um fórum de concertação sectorial e um instrumento de coordenação dos diferentes departamentos do estado em matéria de cooperação para o desenvolvimento. À CIC compete o planeamento, acompanhamento e execução dos programas e projetos de ajuda ao desenvolvimento.

Designado o Ministério dos Negócios Estrangeiros como órgão responsável no âmbito da política externa, a orientação global da política faz parte das suas competências, no sentido de possibilitar uma resposta coerente da ação do estado no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento. A CIC reforça o papel de coordenação em articulação com outros ministérios com competência na área, bem como com organizações públicas e privadas. A

Comissão conta com a presidência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, podendo esta função ser delegada no Secretário de Estado da Cooperação, compondo-se com todos os Ministérios que à data das reuniões da CIC tenham sido constituídos, sendo que, os seus representantes deverão assumir competências na área da cooperação, assegurando assim a competência do conhecimento das matérias e o comprometimento das decisões, uma vez que, para além da classe política, estes poderão ser acompanhados por dirigentes da equipa técnica, nomeadamente por representantes dos Departamentos de Relações Internacionais de cada Ministério com intervenção na área.

Integra também esta Comissão, o principal responsável pela implementação da política, o presidente do Instituto Português da Cooperação, mais tarde com representação pelo presidente do IPAD. O art.º 4.º do decreto-lei da criação da CIC determina a reunião em plenário duas vezes por ano e extraordinariamente sempre que convocada pelo presidente. As competências atribuídas a esta comissão residem num conjunto de funções que pretendem dar coerência à política através da responsabilização em prestar informações ao MNE que visem uma correta implementação da política pública de cooperação; contribuir, para a harmonização das ações interdepartamentais desta área; dar parecer sobre os programas, projetos e intervenções no campo da cooperação, e analisar, por iniciativa própria, quaisquer assuntos relativos à cooperação (Decreto-Lei n.º 175/85).

Entendida como instrumento de coordenação técnica, de forma a alinhar os processos levados a cabo pelos vários ministérios no âmbito desta área da política externa, a figura da Comissão destaca-se como uma ferramenta de integração horizontal, onde na crítica a este tipo de estrutura, segundo Radin (2010, p. 604) “... alguns possam perceber as comissões como uma ferramenta de coordenação, é provável que operem num nível simbólico, que torna a coordenação difícil.” A coordenação é então entendida como uma forma de fortalecer os níveis superiores das hierarquias decisórias, no sentido de assim responsabilizarem os outros níveis abaixo sobre o desempenho da política pública, por outro lado a coordenação poderá fortalecer a cadeia de “produção” de forma a aumentar os níveis de desempenho.

Decorridos 10 anos sobre a criação da CIC, esta sofre, com o Decreto-Lei n.º 58/94 alterações ao nível da estrutura, pautada pelas reestruturações ministeriais, ou pela identificação de formas de reforço de competências, alargando o espectro de ação com o intuito de abranger mais áreas da cooperação com intervenção de mais atores, e permitir desta feita uma maior coerência da política de cooperação, tanto ao nível ministerial como também ao nível de uma articulação com a sociedade civil. Neste decreto ficam também identificadas as três secções especializadas orientadas pelo presidente do Instituto da Cooperação

Portuguesa (mais tarde IPAD) “os assuntos de administração, os assuntos económicos e os assuntos socio-culturais”, competindo essencialmente a estas a apoio ao planeamento das iniciativas públicas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, bem como o apoio à coordenação da execução, em cada âmbito de atuação, identificando-se as várias áreas da cooperação sectorial.

Também em 1997, a necessidade de reforçar as áreas de ação da Comissão fica expressa: “... pretende-se agora reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com os restantes ministérios e organizações públicas e privadas envolvidas.” (Decreto-Lei n.º 127/97). De forma a cumprir o papel de coordenação da política de cooperação, entende-se a necessidade de reformular os mecanismos consultivos existentes à data. Deste modo são contemplados outros atores, para além dos ministérios, e que intervêm na cooperação portuguesa pertencentes também à estrutura de implementação de políticas públicas por parte do governo, harmonizando a política dentro dos organismos referentes ao sistema político, como representantes de institutos e organismos públicos, entre outros altos representantes, o presidente do Conselho de Reitores ou pela área financeira, o representante do governador do Banco de Portugal. O programa do XIII Governo Constitucional apontava assim para um aprofundamento da política de cooperação para o desenvolvimento, visando uma política coerente que careceria de uma coordenação entre os mecanismos governamentais e destes com a sociedade civil.

O Decreto-Lei n.º 301/98, imprime alterações aos estatutos, e define mecanismo na forma de operar, reforçando a necessidade de coordenação entre todos os organismos públicos, facto que persiste ao longo dos anos, e que, 20 anos após a sua criação, na Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2005, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, quando identificado como organismo institucional do Dispositivo da Cooperação Portuguesa, fica uma vez mais referido que, “O grande objetivo desta Comissão é o de assegurar direção e controlo político, entendendo-se que a consistência das políticas constitui condição de eficácia da acção.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 39). Conforme descrito no texto do Decreto-Lei n.º 215/2006 de 27 de Outubro, “PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado”, a CIC é um órgão sectorial de apoio ao governo na área da política de cooperação para o desenvolvimento.

Pretende-se assim que a CIC acompanhe as atividades da cooperação dos vários organismos públicos e disponibilize conhecimento técnico para uma adequada tomada de

decisão face aos múltiplos sectores e atores intervenientes na política de cooperação. A harmonização das ações interministeriais permite uma maior rentabilidade, uma maior economia do estado ao mover esforços conjuntos em prol da cooperação, otimizando os recursos disponíveis em cada ministério, colaborando estes com a especialidade de matérias que domina. A dinamização desta Comissão e a necessidade de diálogo entre os vários ministérios fica expressa no discurso de tomada de posse do Ministro dos Negócios Estrangeiros em 2005, aquando do início do XVII Governo Constitucional.

Em breve começaremos a rever, modernizar e diversificar a nossa política de cooperação, que, de uma forma pró-activa, obedecerá aos princípios da coordenação interministerial efectiva, do planeamento plurianual dos investimentos públicos, e do fomento de parcerias público-privadas, tanto bilaterais como multilaterais, capazes de alargar substancialmente o envelope financeiro global afecto aos nossos programas de cooperação (Amaral D. F., 2006, p. 11).

A RCM n.º 196/2005 identifica que se perdeu o hábito da CIC reunir com a regularidade desejada, face à necessidade de esta comissão constituir-se como órgão de comunicação entre todos os ministérios e organismos públicos de forma a assegurar a harmonização de ação ao nível da(s) política(s). Durante o período em análise, de 2005 a 2009 a CIC reuniu catorze vezes, sendo que em 2005, 2007 e 2008 registaram-se duas reuniões por ano, e apenas uma em 2009, decorrendo esta ainda no XVII Governo Constitucional. Em 2006 registou-se, contudo, sete reuniões, mesmo assim em número inferior registados em 1999 e 2000, em número de oito e dez reuniões de coordenação interministerial (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 76 a 78). Estas datas remetem para a necessidade de reforço de coordenação dos organismos públicos face às novas orientações políticas na área da cooperação para o desenvolvimento. O ano de 1999 coincide para a data da Resolução do Conselho de Ministros, “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI” (RCM n.º 43/99) e 2006 remete para o ano subsequente à data da RCM n.º 196/2005 “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, dado que esta foi publicada em dezembro de 2005.

O documento elaborado pelo IPAD em 2006 de operacionalização da política pública, identifica a dinamização dos mecanismos de coordenação, entre os quais a CIC, reforçando-se a ideia de que a Comissão deverá reunir-se com uma periodicidade mensal. Em termos de

agenda destas reuniões refere-se à necessidade de serem abordados temas de caráter geral e sectorial, mas também temas transversais à cooperação para o desenvolvimento, onde se incluiu a harmonização e alinhamento das políticas públicas e da ação desenvolvida por cada ministério. Por outro lado, é dado destaque à discussão em torno do desenvolvimento de parcerias público-privadas (PPP), ou da ajuda desligada. A agenda das reuniões passaria, segundo este documento, pela discussão do orçamento para a cooperação portuguesa, e por uma reunião exclusivamente dedicada à avaliação. A articulação entre os ministérios com competências nas áreas da cooperação setorial viabiliza uma maior eficiência e eficácia da ajuda, por forma a desenvolver uma lógica comum e coerente da atividade do estado nesta matéria. Ao Nível do IPAD, e da participação direta do Instituto nas reuniões da CIC, o Conselho Diretivo e a Direção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação, são os elementos responsáveis pelo Secretariado permanente da comissão e desta forma assegurar o planeamento global e a programação da ajuda pública ao desenvolvimento, cumprindo entre outras a competência de identificar as estratégias de intervenção global, sectorial e geográfica e gerir o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa. À parte da articulação do IPAD, o documento determinava que três reuniões fossem asseguradas pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação.

“A partir de 2005 as reuniões passaram a assumir um carácter mais abrangente e menos sectorial” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 76), assim, entre 2005 e 2009, as reuniões da CIC centraram-se em matérias estratégicas de início, mas essencialmente operacionais numa articulação necessária a todos os ministérios intervenientes na cooperação portuguesa, tratando-se de assuntos transversais, uma vez que compete aos ministérios a execução dos Programas Indicativos de Cooperação.

Enquanto órgão agregador da cooperação desenvolvida pela administração pública, a CIC torna-se essencial para a concentração de informação sobre os projetos em curso, no que se refere tanto à harmonização da execução da política, no sentido de alcançar a largamente desejada e por isso tão referida coerência da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, como à subsequente prestação de contas a nível institucional, apenas possível após identificação de projetos, áreas de atuação, orçamentos adstritos e recursos disponíveis. Será esta procura de coerência que será evidenciada nas várias reuniões ao longo do XVII Governo Constitucional, num alinhamento necessário tanto ao nível do planeamento da cooperação, como ao nível da execução global, tratando-se de um tema abordado nas reuniões. As atas a que foi possível aceder (Reunião da CIC de 20 de julho de 2007; Reunião da CIC de 26 de outubro de 2007; Reunião da CIC de 8 de abril de 2009 - Arquivo do

Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.) revelam a necessidade sentida pelos intervenientes de uma maior capacidade de coordenação por parte do IPAD, sendo este um tema recorrente ao longo das reuniões. Nas reuniões referidas, revela-se uma desarticulação no que se refere ao PO05 e às verbas que devem ser aí inscritas por parte dos organismos, requerendo estes esclarecimentos por parte do IPAD com os mecanismos de coordenação a carecerem de um maior alinhamento.

A CIC posiciona-se então num estágio intermédio entre o apoio à formulação e o apoio à implementação, colaborando através da recolha de informação para a tomada de decisão, e influenciando através da troca de experiências a própria implementação setorial. O ponto intermédio em que as reuniões da CIC decorrem viabiliza a comunicação entre os ministérios e uma maior colaboração intergovernamental.

#### **IV.1.3. COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - CPLP**

Regularmente a CPLP – A Comunidade de Países de Língua Portuguesa realizava reuniões dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP (duas vezes no ano), habitualmente com a participação do IPAD, através da Direção, da Divisão de Assuntos Multilaterais (DAM) e Divisão de Apoio às Bolsas (DAB). A preparação da pasta para estas reuniões incluía a análise da documentação a ser discutida nas reuniões e a preparação de pontos de intervenção. A participação neste Fórum era igualmente coordenada com a DGPE (Direção Geral de Política Externa), nomeadamente enviando contributos para reuniões ao nível político da CPLP. A elaboração de comentários e a análise de documentos, assim como a apresentação de projetos para financiamento através da CPLP constituía igualmente trabalho do IPAD.

Essencialmente de ordem política, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) integra todos os países de língua oficial portuguesa<sup>20</sup>, alargando o espectro de ação da política externa portuguesa ao Brasil e definindo-se como um órgão multilateral, dirigido para o reforço das relações entre os estados membros. Constituída em 1996, a comunidade é dotada de personalidade jurídica e de autonomia financeira, assumindo como área de ação a concertação político-diplomática e a cooperação em todos os domínios, onde se destaca as áreas da educação, saúde, defesa, agricultura, até à administração pública, abrangendo todas

---

<sup>20</sup> Países de língua oficial portuguesa: Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guiné-Bissau; Moçambique, Portugal. S. Tomé e Príncipe, e Timor-Leste

as áreas asseguradas pelo estado. Por outro lado, a CPLP incide a sua ação no desenvolvimento de projetos de promoção e difusão da língua portuguesa. Dois anos após a sua constituição, os estados assinam o “Acordo Geral de Cooperação”<sup>21</sup>, que vem reforçar a necessidade da Comunidade estabelecer-se enquanto órgão facilitador das relações externas entre os países e neste sentido sedimentar a ação de cooperação entre os estados. O acordo define assim as linhas gerais orientadoras da cooperação entre os estados e expressa a integração de uma cooperação mutuamente vantajosa, princípio base para o fortalecimento das relações de cooperação já existentes, através da definição de diretrizes de regulamentação. Em termos operacionais o acordo define que as áreas de implementação de programas e projetos de cooperação são identificadas pelo Conselho de Ministros e aprovadas pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo, permitindo desta forma uma concertação de esforços entre os estados, e o aproveitamento de recursos financeiros e técnicos, para além de um comprometimento das partes envolvidas.

A CPLP rege-se pela ação transversal aos seus estados-membros, seguindo os princípios da igualdade dos estados; o respeito pela identidade; e a defesa de valores como a paz, a democracia, os direitos humanos e a justiça social. Neste contexto a promoção do desenvolvimento e da cooperação prevalece no âmbito dos projetos levados a cabo. A Comunidade, nos seus Estatutos estabelece-se com os seguintes órgãos: a Conferência de Chefes de Estado e do Governo; o Conselho de Ministros; o Comité de Concertação Permanente; o Secretariado Executivo<sup>22</sup>; as Reuniões Ministeriais Sectoriais; a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação; o Instituto Internacional de Língua Portuguesa e a Assembleia Parlamentar.

Enquanto órgão da CPLP, a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação (RPFC), determinada nos Estatutos em 2002, e prevista igualmente nos Estatutos de 2007, art. 20.º, assume-se como elo de ligação entre as unidades responsáveis pela coordenação da cooperação no âmbito da comunidade ao assumir também a assessoria aos outros órgãos da CPLP, no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. A constituição da RPFC procura assim dar resposta à necessidade de instituir uma coordenação ao nível da implementação e de prestação de contas nesta matéria, em concordância com o determinado no Acordo Geral de

---

<sup>21</sup> Acordo Geral de Cooperação no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, assinado na Cidade da Praia, Cabo Verde, em 17 de julho de 1998 (Decreto n.º 21/99).

<sup>22</sup> No período de 2005 a 2009 o Secretariado Executivo da CPLP teve duas direções assumidas pelos Secretário Executivo da CPLP, Eng. Domingos Simões Pereira, da Guiné-Bissau, entre a Vª e a VIIª Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2004-2008) e o Secretário Executivo da CPLP, Embaixador Luís de Matos Monteiro da Fonseca, de Cabo-Verde, entre a VIIª e a VIIIª Conferência de Chefes de Estado e de Governo (2008-2012).

Cooperação. A primeira reunião ordinária deste grupo realizou-se em 1999, e no período em análise, de 2005 a 2009, decorreram nove reuniões ordinárias<sup>23</sup>, bianuais conforme determinação nos estatutos, e uma reunião extraordinária<sup>24</sup>, a terceira realizada no âmbito da CPLP. Para as reuniões os Estados-membros designam um ponto focal como órgão coordenador nacional dos programas e projetos no âmbito da CPLP.

Na XIª RPFC, a primeira realizada sob a égide do XVIIª Governo Constitucional de Portugal, são abordados temas de relevância para a cooperação CPLP, temas que podem alterar o modelo instituído nestas matérias, como a perspetiva de inclusão da CPLP na lista das organizações internacionais elegíveis para efeito da ajuda pública para o desenvolvimento no âmbito do CAD/OCDE. Esta integração viabiliza o financiamento das ações da CPLP por parte de organismos internacionais, multilaterais e bilaterais, bem como contribuir assim para o reforço da presença dos países integrantes da CPLP nos *fora* internacionais. O tema foi abordado pelo ponto focal para a cooperação português, pela decisão no quadro da Reunião do Grupo de Estatísticas do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

Da XIIª Reunião Ordinária dos Pontos Focais de Cooperação (2006), resulta um documento de “Reflexão sobre a cooperação no âmbito da CPLP” onde é identificada a necessidade de coordenação intersectorial como fator assegurador da eficiência no processo de implementação dos programas e projetos de cooperação, sendo para tal recomendado o reforço das estruturas nacionais para a articulação dos assuntos da comunidade. Este documento, surge após “*Uma Visão Estratégica*”, como resposta conjunta dos Estados-membros à necessidade de definir fatores como, as áreas para cooperação comunitária; a sistematização da política de cooperação da CPLP; e a capacitação do Secretariado Executivo nestas matérias, nomeadamente na coordenação e identificação de projetos considerados prioritários e na relação a estabelecer com os organismos internacionais.

Decorrente deste primeiro texto, ainda em 2006, em julho, na XIIIª Reunião de pontos focais, é elaborada a “Proposta de Estratégia de Cooperação Geral da CPLP”, que servirá de base para o documento assumido pela comunidade em sede da VIª Cimeira dos Chefes de Estado e do Governo aquando da celebração do Xº Aniversário da CPLP, realizada em Bissau

---

<sup>23</sup> Reuniões de Pontos Focais de Cooperação da CPLP (RPFC/CPLP) no período do XVIIº Governo Constitucional: XIª RPFC – 15 e 16 de julho de 2005 (Luanda); XIIª RPFC – 20 e 21 de fevereiro de 2006 (Lisboa); XIIIª – 12 a 13 de julho de 2006 (Bissau); XIVª RPFC – 26 e 27 de fevereiro de 2007 (Lisboa); XVª RPFC – 24 e 25 de julho de 2007; XVIª RPFC – 25 e 26 de fevereiro de 2008 (Lisboa); XVIIª RPFC – 17 e 18 de julho de 2008 (Lisboa); XVIIIª RPFC – 3 e 4 de março de 2009 (Lisboa); XIXª RPFC – 13 e 14 de julho de 2009 (Cidade da Praia).

<sup>24</sup> IIIª Reunião Extraordinária de Pontos Focais de Cooperação da CPLP - 2 de março de 2009 (Lisboa)

quatro dias depois. A proposta de estratégia na área da cooperação, identifica o alinhamento necessário com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, no quadro de ação da Comunidade, e define três objetivos gerais a serem considerados, a definição das linhas orientadoras para assegurar uma cooperação eficaz; o desenvolvimento de esforços de coordenação e sistematização das políticas de cooperação; e a definição de mecanismos que permitam a coerência interna para a harmonização do Secretariado Executivo face aos Estados-membros bem como na relação a estabelecer com outras organizações internacionais.

As linhas orientadoras da estratégia passam por uma programação numa abordagem multisectorial (Programa Indicativo de Cooperação) de carácter plurianual e pela identificação das áreas prioritárias de intervenção. A promoção da sociedade civil nas atividades e programas da CPLP, com reforço para a participação das diásporas, surge como referência ao envolvimento tido como preferencial para o desenvolvimento e erradicação da pobreza.

O processo de acompanhamento e avaliação da estratégia de cooperação, é nesta proposta, identificado sob a responsabilidade do Secretariado Executivo e da Reunião dos Pontos Focais de Cooperação, competindo em sede da realização das Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, o exame das adaptações a promover na estratégia de cooperação da CPLP, face a contextos próprios ou externos à comunidade. A avaliação da implementação dos programas e projetos compete aos Pontos Focais no âmbito das RPFC e dos Conselhos de Ministros, face a uma coordenação movida pelo Secretariado Executivos e pelos pontos Focais.

Ao longo do documento há uma tendência para esbater a dicotomia entre as conotações menos positivas de países doadores e países recetores da ajuda pública para o desenvolvimento, incentivando-se a uma abordagem em que “todos os países envolvidos se sintam parte e beneficiários”. Enquanto comunidade a perspetiva assume-se como colaborativa de um posicionamento igualitário entre os países-membros, contudo é significativo em sede dos Programas de Desenvolvimento das Nações Unidas, o desequilíbrio entre os estados membros e a necessidade efetiva de ajuda ao desenvolvimento<sup>25</sup>, facto que justifica de *per si* o estabelecimento de acordos de cooperação, e nestes a posição de país doador e de país recetor é perceptível. A discussão em torno da denominação de "país doador" havia sido já suscitada na Iª RPFC, como uma referência de carga psicológica negativa.

---

<sup>25</sup> Conforme referência no capítulo II deste estudo

*A Declaração sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio: Desafios Contribuição da CPLP*, assinada por todos os estados membros a 17 de julho de 2006, na VIª Cimeira de Chefes de Estado, vem reforçar o compromisso dos estados da CPLP em contribuir para os ODM, nomeadamente para aqueles que foram identificados como essenciais face à realidade dos países de língua oficial portuguesa: a erradicação da pobreza e da fome extrema, o acesso universal ao ensino básico, a igualdade de género e a capacitação das mulheres, a redução da mortalidade infantil, o acesso à saúde reprodutiva e a redução da mortalidade materna, e o combate ao HIV/SIDA, malária, tuberculose, bem como as outras doenças infecciosas endémicas. Neste sentido ficam assumidas as áreas de ação para o desenvolvimento, procurando ir ao encontro das necessidades das populações, através de uma articulação entre os estados para uma maior capacitação institucional, com a transferências de tecnologia, a partilha de experiências e a sustentabilidade ambiental, contrariando a tendência para a perda de recursos ambientais. Nesta Declaração é salientado o papel do Secretariado Executivo, em todo o processo de cooperação, quer no que se refere à identificação, em articulação com os outros órgãos CPLP, das prioridades de ação face aos projetos, quer no que se refere à identificação de fontes de financiamento que colabore para a prossecução dos ODM no contexto CPLP.

Ao Secretariado Executivo é atribuído o papel de coordenação das iniciativas empreendidas entre os estados, no que se refere à definição do Plano Indicativo de Cooperação (PIC) - um plano que permite o alinhamento estratégico entre os países e a previsão das ações a implementar. O secretariado Executivo assume também a figura de agente intermediário entre os países membros e as organizações internacionais, na defesa dos interesses da comunidade sobre estas matérias.

As orientações preconizadas na VIª Conferencia de Chefes de Estado e do Governo da CPLP, exigiram um novo posicionamento dos órgãos da comunidade, principalmente no que se refere à efetiva adequação de competências atribuídas ao Secretariado Executivo através de alterações estruturais e à necessidade de capacitação técnica sobre estas matérias. Consequentemente, novas figuras de apoio ao Secretariado foram introduzidas, como o Diretor Geral e o Diretor para a Cooperação. Em 2007 é lançado concurso público para o provimento de um lugar na estrutura CPLP de Diretor para a Cooperação, cargo a ser ocupado por um cidadão da comunidade. A este cargo compete a conceção e gestão global dos projetos de cooperação para o desenvolvimento, empreendidos no âmbito da CPLP, ao nível da procura de financiamento, execução e controlo, bem como, analisar e propor novos programas e projetos em que a comunidade possa intervir. Os assuntos relativos à cooperação CPLP

eram assegurados pelo cargo de Assessoria para os Assuntos Económicos e de Cooperação, cargo ocupado pela Conselheira Jovelina Imperial, para o acompanhamento destas matérias. O Dr. Manuel Clarote Lapão, assumiu o primeiro cargo de Diretor para a Cooperação em 2008, assumindo a presença desde a XVIIª RPFC.

A coordenação das Reuniões dos Pontos Focais de Cooperação no biénio 2006/2008 termina sob a égide da Guiné-Bissau, assegurada pelo Embaixador João Soares da Gama. Na última reunião de coordenação deste país, a XVIIª, Portugal foi indigitado para a coordenação das Reuniões no biénio 2008/2010, tarefa assegurada pelo IPAD, através do professor Augusto Manuel Correia, e da dra. Inês Rosa, Presidente e Vice-Presidente do Instituto respetivamente.

Ao nível dos mecanismos de implementação da cooperação para o desenvolvimento intracomunitária, o Plano Indicativo de Cooperação, foi aprovado na XV Reunião de Pontos Focais da Cooperação, em julho de 2007.

Instituído desde 1999, aquando da Iª RPFC, o Fundo Especial para a Cooperação foi criado no sentido de reunir e gerir fundos dos estados-membros que contribuem de forma voluntária, para a implementação de projetos de cooperação intracomunitária, a estrutura deste Fundo procura minimizar o número de etapas de decisão de forma a acelerar o desbloqueamento das verbas após aprovação e de acordo com as prioridades dos ODM determinadas em 2006.

O documento “Cooperação na CPLP – uma visão estratégica de cooperação Pós Bissau” vem, em 2009 discutir uma vez mais o papel da CPLP na área da cooperação, procurando a implementação de medidas de eficiência, eficácia, coordenação e harmonização das ações de cooperação por parte da comunidade. A aprovação do documento pretende a preparação do novo Plano Indicativo de Cooperação da CPLP (PIC) para o período de 2010-2012. O documento estratégico da CPLP define-se pelo pressuposto da aquisição de novas competências pelo Secretário-Executivo da CPLP ao pretender-se o estabelecimento do ciclo de gestão de projeto da cooperação intra-CPLP.

Ao longo dos quatro anos em análise de 2005 a 2009, foram regulares as reuniões dos pontos focais, percebendo-se assim a relevância destas matérias para os estados membros e a necessidade de salvaguarda dos interesses de cada país em matéria de cooperação para o desenvolvimento, em articulação com os interesses da comunidade em prol dos ODM identificados como prioritários. A CPLP institui-se como organismo supra-nacional assumindo a determinação de princípios de consenso entre os estados-membros ao nível da cooperação para o desenvolvimento, de forma a harmonizar conceitos e a determinar linhas de

ação entre estados, entre paísesadores e recetores da ajuda, numa perspetiva de benefício para ambas as partes. Mais do que efetivar a implementação de ações de cooperação, a CPLP harmoniza conceitos e estabelece pontos de contactos entre as partes, constituindo-se assim como órgão de apoio à formulação das políticas de cooperação subsidiárias da “Uma Visão estratégica...”, como os Programas Indicativos de Cooperação.

## **IV.2. APOIO À FORMULAÇÃO**

### **IV.2.1. RECOMENDAÇÕES DO CAD/OCDE**

Com o regresso ao Comité em 1991, após crise económica do país, Portugal foi submetido aos exames regulares que este organismo realiza com uma periodicidade pautada por intervalos de quatro ou cinco anos. Assim, e de acordo com a agenda de exames aos países doadores, realizaram-se cinco exames à Cooperação Portuguesa, que decorreram nos anos de 1993, 1997, 2001, 2006, 2010, e 2012<sup>26</sup>.

*The DAC conducts periodic reviews of the individual development co-operation efforts of DAC members. The policies and efforts of each member are critically examined approximately once every four years. Five or six programmes are examined annually. The OECD's Development Co-operation Directorate (DCD) provides analytical support and is responsible for developing and maintaining the conceptual framework within which the Peer Reviews are undertaken (OECD, 2006, p. 3).*

Em 1999, no texto da Resolução do Conselho de Ministros (RCM n.º 43/99) são referenciadas as duas primeiras avaliações após reentrada no Comité onde as críticas à cooperação portuguesa em 1997, resultado da avaliação conjunta do secretariado do CAD, Estados- Unidos e França, não divergem substancialmente face aos resultados aferidos na avaliação de 1993. "A reestruturação de 1994, operada através da fusão da Direção-Geral da

---

<sup>26</sup> A título de Nota: A 17 de dezembro de 2012 decorreu um exame intermédio à Cooperação Portuguesa: “DAC mid-term review of Portugal: Lisbon, 17 December 2012”

Cooperação com o Instituto da Cooperação Económica por si só não remediou os males que se reconheciam e haviam sido identificados" (RCM n.º 43/99). As apreciações decorrentes da avaliação indicam segundo descrição no documento:

O peso excessivo da cooperação financeira, ou seja, dos sistemas de perdão e reescalonamento das dívidas Estado a Estado, no total da ajuda pública ao desenvolvimento; A necessidade de um planeamento a médio prazo, por forma a acentuar a importância da componente não financeira da ajuda; As dúvidas quanto ao realismo do objetivo de 0,7% do PNB para a ajuda pública ao desenvolvimento em relação ao qual Portugal se comprometeu na Conferência do Rio, em 1992; A fragilidade da componente multilateral da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, para além da que decorre automaticamente da condição do Estado membro da UE; A pouca importância dada nos projetos e programas ao ensino primário, à educação de base e aos cuidados primários de saúde; A desarticulação administrativa dos projetos bilaterais e a inexistência de uma orçamentação adequada para a cooperação; A ausência de serviços de planeamento eficientes e, acima de tudo, a inexistência de uma avaliação, minimamente rigorosa, dos resultados da ajuda pública ao desenvolvimento; A ineficiência da coordenação interministerial; A falta de coerência do «produto final»; A insuficiência da colaboração com a sociedade civil, em geral, e com as organizações não-governamentais, em particular." (RCM n.º 43/99)

O exame do CAD, de 1997, reconheceu, contudo, alguns progressos entretanto realizados tendo em vista a modernização da ajuda portuguesa, ao nível da disponibilidade manifestada nesses anos:

Para alargar progressivamente o horizonte e os objetivos da ajuda para além dos seus limites iniciais e em construir uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento.

Para elaborar um orçamento e um programa integrados e assegurar a sua efectiva

coordenação e avaliação; para fazer intervir mais amplamente a sociedade civil e reforçar o sector das ONG (RCM n.º 43/99).

No terceiro exame a Portugal, em abril de 2001, este contou com a participação da Nova Zelândia e da Bélgica, os resultados aferidos na avaliação, refletem o que ficou determinado na RCM n.º 43/99, e o caminho que o estado pretendia delinear para a Cooperação Portuguesa. No relatório (CAD/OCDE, 2013) desta avaliação, fica então identificado que as principais realizações desde a última avaliação, centraram-se na criação da Comissão Interministerial para a Cooperação, que possibilita a coordenação técnica entre os Ministérios, para além do desenvolvimento do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação ao qual compete a aprovação do programa anual da ajuda, bem como a determinação do orçamento especial de Portugal para a cooperação portuguesa. Sobre este Conselho governamental, o CAD evidencia o potencial deste organismo, no sentido de aumentar a coerência política, dado que todo o programa descentraliza-se à data, o que inclui ministérios, municípios bem como universidades e outras instituições públicas. Neste sentido o parecer do CAD refere que a coordenação da cooperação poderia ser beneficiada por uma entidade ou Ministério central, que agregasse as atividades similares.

O recém-criado Instituto da Cooperação Portuguesa é apresentado como necessário, mas a requerer consolidação na sua competência de coordenação da atividade da cooperação para o desenvolvimento, para além de que fica identificada a possibilidade de desempenhar maior relevância enquanto participante no processo de formulação de políticas, desenvolver ferramentas operacionais e diretrizes, questões transversais principais, e implementar um controlo exaustivo e sistema de avaliação. Neste caso e para a prossecução destas funções o ICP carece de recursos financeiros e humanos. Sobre a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), o exame CAD refere a necessidade de uma maior clarificação das funções, critérios e instrumentos disponíveis, no que concerne ao apoio atribuído ao sector privado nos países parceiros.

Ainda como recomendação à cooperação portuguesa, surge a referência às Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) no sentido de estas poderem desempenhar um papel mais significativo e participativo no sistema da cooperação portuguesa para o desenvolvimento. Desta forma, é identificada a necessidade de desenvolver mecanismos de apoio do estado português e dos países beneficiários às ONGD portuguesas,

de forma a promover a educação para o desenvolvimento e o apoio à implementação da política pública na área da cooperação.

As recomendações do CAD/OCDE interferem na política pública portuguesa para a cooperação para o desenvolvimento, essencialmente porque face à regularidade de avaliação, as recomendações formuladas são tidas em conta na avaliação seguinte, no âmbito de entendimento do que foi alvo de alteração face ao identificado. Assim, após 4 ou 5 anos de intervalo, a equipa auditora representa as grandes linhas de harmonização das políticas públicas internacionais de cooperação para o desenvolvimento, e avalia a implementação das políticas ao nível do anteriormente recomendado.

A avaliação decorre assim, na análise das linhas orientadoras das políticas, na coerência da política desde a sua formulação até aos resultados aferidos, tanto ao nível do conteúdo e da sua harmonização com ao nível do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio - ODM, e orientações internacionais para a cooperação para o desenvolvimento, como ao nível da forma, no respeito pela boa governança, pela transparência da aplicação das políticas e pelas medidas de accountability implementadas neste âmbito, bem como, o papel de intervenção da administração pública em todo o processo.

#### **IV.2.2. FÓRUM DE COOPERAÇÃO**

Em 2006 a criação do Fórum surge, para além da referência na orientação política “Uma Visão Estratégica...”, enquanto “catalizador de sinergias entre esses diversos actores e promotor de formas de complementaridade entre as diversas acções.”, surge também no documento estratégico de operacionalização do IPAD quando este menciona que o novo órgão poderá constituir-se num espaço em regime de comissões temáticas, com a integração de organismos representativos das áreas específicas em discussão.

O Fórum entendido, tal como a CIC, como um Instrumento de Coordenação Técnica, reúne pela primeira vez em 2008<sup>27</sup>, e no período em análise, mais duas vezes em sessões plenárias em 2009<sup>28</sup> (Instituto Cames). O Fórum de Cooperação veio substituir as reuniões

---

<sup>27</sup> 11 de novembro de 2008

<sup>28</sup> 8 de maio de 2009 e 8 de setembro de 2009

regulares com a Plataforma Portuguesa das ONGD dando lugar a uma participação mais alargada (entrevista – IPAD, Direção).

Após a aprovação do regulamento do Fórum<sup>29</sup>, por parte do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC), a agenda da primeira sessão plenária, assim como as seguintes foi definida entre SENEC, presidente do IPAD em consulta ao assessor/coordenador para o Fórum.

A primeira sessão plenária procurou fazer o ponto de situação da cooperação portuguesa e debater alguns dos principais temas da atualidade da cooperação. Participaram neste Fórum cerca de 40 representantes de instituições, entre o IPAD, municípios, ONGD, fundações, universidade de Aveiro, ministérios setoriais (saúde; trabalho e segurança social), CPLP, UCCLA, Plataforma Portuguesa das ONGD, UGT, ACIDI.

No primeiro Fórum foi identificado o programa de ação assente na necessidade de coesão dos atores intervenientes na cooperação portuguesa, para além da necessidade de financiamento e de promoção da mudança, propondo-se criar grupos temáticos de forma a elaborar ou rever as estratégias sectoriais complementares ao documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” assumindo-se desta forma como um órgão de formulação, ou de apoio à formulação das políticas públicas, ao apresentar para execução conjunta as estratégias setoriais da educação e da saúde, sobrepondo-se assim ao papel a assumir pela entidade com competência nesta matéria, o IPAD. Esta competência de apoio à formulação das políticas públicas sectoriais vem no sentido de chamar às competências do sistema político, atores da sociedade civil, tradicionalmente associados ao momento da implementação, confluindo desta forma com os interesses inerentes à implementação.

O Fórum permitiu a formação de grupos de trabalho que elaboraram as estratégias da cooperação, esses grupos tinham um relator contratado, uma coordenação empreendida pelo coordenador, e eram abertos a quem pretendesse participar com intervenção na matéria, quer fossem ONGD, fundações ou ministérios (questionário – Assessor do Fórum da Cooperação).

As sessões plenárias atingiram os objetivos de divulgação e de discussão, permitindo a criação de uma das mais eficazes parcerias, entre IPAD, Fundação Calouste-Gulbenkian, FEDP, Fundação Luso-americana para o Desenvolvimento (FLAD) e Fundação Portugal-África (FPA) para apoiar a internacionalização das ONGD portuguesas (questionário – Assessor do Fórum da Cooperação).

---

<sup>29</sup> 7 de agosto de 2008

A atividade do Fórum marca-se através das sessões plenárias, mas também pelo trabalho desenvolvido entre sessões, com a determinação de grupos de trabalho que desenvolvem as estratégias setoriais para a cooperação para o desenvolvimento. O trabalho desenvolvido entre vários agentes vem determinar as estratégias e conceitos, permitindo o consenso entre formas de entender a cooperação e matérias específicas, ao mesmo tempo que permite que a sociedade civil participe nas orientações das políticas ao colaborar com o alinhamento das matérias. De forma direta o fórum colabora assim para a coerência das políticas e para o alinhamento das matérias, consistindo num fórum de apresentação de posições sobre a cooperação, onde cada agente aborda as questões do seu interesse (Atas das sessões plenárias<sup>30</sup>, Arquivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.).

A última sessão da XVII legislatura procurou fazer o balanço do trabalho desenvolvido, com a apresentação do que consistiria o documento de fim de ciclo “Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, tendo sido uma legislatura, no que concerne à cooperação, entendida como positiva, pela generalidade dos intervenientes, com mais aspetos de prevalência positiva do que negativa.

O Fórum de Cooperação corresponde ao nível da sua estrutura no exemplo de uma governança híbrida, conforme referência em Jordan, Wurzel e Zito (2005), relativamente à participação para um mesmo objetivo, tanto de instituições públicas, como de organismos da sociedade civil, chamando assim à discussão para a formulação, parceiros cujas competências associam-se, tradicionalmente à fase de implementação da política e não à fase de formulação, ou apoio à formulação. Compete neste contexto às instituições públicas, a determinação das áreas a abordar, nomeadamente ao MNE e IPAD, competindo aos grupos de trabalho constituídos a partir do Fórum, a determinação do que abordar em cada um deles, sendo que estes grupos são compostos pela sociedade civil e entidades públicas como os ministérios setoriais. O Fórum funciona como espaço para a discussão aberta sobre a cooperação em termos operacionais e de políticas públicas, espaço onde a sociedade civil tem a oportunidade de se fazer ouvir de forma direta e de procurar influenciar a decisão política para as áreas específicas de atuação da cooperação e ideias defendidas, verificando-se um maior envolvimento por parte da sociedade civil, conforme refere Peters e Pierre (2010).

---

<sup>30</sup> I Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 11 de novembro de 2008; II Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 8 de maio de 2009; III Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 8 de setembro de 2009

As sessões plenárias possibilitam assim o diálogo entre o estado, entre os atores do sistema político e a sociedade civil, colaborando desta forma para uma melhor orientação para a implementação, e trazendo, através dos grupos de trabalho, ferramentas de apoio à formulação das políticas públicas, as estratégias setoriais, suscitando contudo questões sobre a representação e o controle político no âmbito das redes instituídas (Hyden & Court, 2002).

### **IV.3. ORIENTAÇÃO POLÍTICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

#### **IV.3.1. POLÍTICA PÚBLICA - “UMA VISÃO ESTRATÉGICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO”**

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, publicada a 22 de dezembro, decorrente da reunião da Presidência do Conselho de Ministros de 24 de novembro de 2005, aprova o documento base de orientação estratégica para a cooperação para o desenvolvimento, que se identifica por “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, texto “pensado para o horizonte de uma legislatura” (Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2009, p.1).

Em comunicado da RCM fica referido que a estratégia tem como objetivo dotar Portugal de uma política de cooperação para o desenvolvimento, de forma a contribuir para a valorização de Portugal no mundo. A política de cooperação pretende assim ser mais eficiente e eficaz através de uma coordenação estrategicamente orientada. O comunicado apresenta a estratégia como uma forma de “estabelecer uma relação correcta entre decisões e responsabilização política” através de mecanismos adequados à implementação de um processo de orçamentação e execução da APD portuguesa; o desenvolvimento de mecanismos de coordenação interministerial a nível político; e a valorização e coordenação das iniciativas da sociedade civil (Comunicado do Conselho de Ministros de 24 de novembro de 2005 em <http://www.portugal.gov.pt>).

O documento “Uma Visão Estratégica...” centra-se na definição da estratégia para a cooperação e identifica a passagem de uma cooperação com forte carácter emotivo e de razões sedimentadas na solidariedade humanitária ou política, para uma cooperação consciente da necessidade da salvaguarda dos interesses de ordem geoestratégica ou

económica, bem como a manutenção da proximidade linguística ou cultural (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a).

A visão estratégica incide sobre as questões basilares do processo político – os atores, as ideias e as instituições, elementos que determinam o sucesso e fracasso de uma política pública, ao nível da sua formulação, definindo-os e identificando as ações, pretendendo impor-se como uma matriz de pensamento para a cooperação para o desenvolvimento, tanto ao nível das ideias como da organização dos mecanismos de implementação. O texto central divide-se em três partes, às quais acresce a área da introdução a que correspondem nove capítulos: Introdução; 1) valores, princípios e objetivos - o contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento; princípios orientadores; 2) quadro da ação da cooperação portuguesa - as prioridades da cooperação portuguesa; a cooperação portuguesa e o enquadramento multilateral; o apoio ao sector privado e 3) quadro institucional da cooperação portuguesa – o dispositivo da cooperação portuguesa; a cooperação portuguesa e a sociedade civil; mecanismos da cooperação portuguesa. A RCM explana assim a identificação dos princípios orientadores da cooperação, as prioridades, o enquadramento multilateral, o dispositivo e mecanismos da cooperação.

A experiência enquanto país doador e elemento participante na cooperação internacional intensifica-se e adquire então a necessidade de se constituir regras e uma política pública para o desenvolvimento, onde ficam definidas metas e objetivos, assim como uma estratégia para os atingir. Em “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” são clarificados alguns objetivos e, com eles, cumpre-se a identificação da sua concretização, sendo que estes incidem sobre a necessidade de existir uma política pública de cooperação para o desenvolvimento orientada para a eficiência, responsabilização, e necessidade de coordenação, numa abordagem à estruturação de linhas estratégicas para a ação da cooperação portuguesa.

A afirmação de que o país necessita de uma política de cooperação (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 11) determina o teor de todo o documento, resumindo em si a ausência até então, da formulação de uma política que, de forma clara identificasse atores, ideias e instituições ao serviço da cooperação. A exigência referida no texto, ao nível da responsabilidade política, transporta o documento para um compromisso face à prossecução da estratégia para a cooperação portuguesa, e neste sentido importa entender até onde este compromisso político foi assumido, e que medidas foram tomadas de forma a garantir o sucesso da estratégia.

Este documento ambiciona ser a resposta, face à inexistência de linhas orientadoras dos governos anteriores. Referenciado nesta RCM como uma exclusão a esta ausência de estratégia, “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI”, é identificada como “única descrição coerente e completa de uma política pública de Cooperação Portuguesa” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 11).

No plano da continuidade destacamos a preocupação em estabelecer uma ligação visível, conseqüente e eficaz entre princípios, prioridades, programas e projetos. Sublinhamos também a importância que em ambos os momentos se atribui ao requisito fundamental de comando e responsabilização política, por contraste com uma tradição de dispersão dos centros de decisão (inclusive no nível político) por entre as instituições que contribuem para a Cooperação Portuguesa, com a conseqüente perda de eficiência e sentido estratégico (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 11).

O texto da RCM de 2005 e editado em 2016 “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, afirma-se com fortes traços de continuidade com a última estratégia formulada seis anos antes, numa referência ao XIV Governo Constitucional, e ao paralelismo de alinhamento político da época, tratando-se por isso de uma política pública incremental, que procura a partir da base da RCM n.º 43/1999, e respeitando a linha estratégica iniciada, dar um novo sentido e atualização face às exigências da política externa, apesar de que, conforme referido, entender a ausência de política pública nesta área.

Assim, parte-se por entender a teoria, o conjunto de conceitos estratégicos, o que foi, ou o que é ainda o pensamento político sobre a ação de Portugal no contexto externo, mais concretamente no que concerne a política de cooperação para o desenvolvimento. Ao longo de mais de 50 páginas, publicadas em 2006, pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, o texto da RCM 196/2005, explana os princípios teóricos não só do que é entendido como cooperação para o desenvolvimento para Portugal, como, de que forma deve ser organizada ou reorganizada toda a estrutura de apoio e suporte da política pública de cooperação, organização esta que se centra essencialmente ao nível da implementação, dos atores, e organismos identificados como executores da política, não se excluindo aqui, os atores externos à ‘máquina administrativa’, tradicionalmente a responsável pela

implementação das políticas públicas. Este entendimento de atores externos para a implementação da política pública alinha-se com o modelo de governança, no sentido de compreender a ação para além dos limites do sistema político.

... a dispersão de centros de decisão administrativa e política em matéria de cooperação não só tem inviabilizado uma política de cooperação, na qual as diversas atividades de cooperação correspondam a um paradigma e desígnio comum, como tem deixado órfã a questão da responsabilidade política por essas atividades (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 14).

Por outro lado é referida também a responsabilidade técnica, e o facto de esta encontrar-se em numerosos pontos da administração pública, e de forma mais ampla na sociedade civil, neste sentido, fica exposto que “as competências necessárias à boa execução de projetos não podem ou não devem estar concentradas todas numa só instituição pública dedicada à cooperação para o Desenvolvimento” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 14), o que faz antever uma dispersão da ação de cooperação, do saber técnico, proliferação de agentes e instituições com competências na área da cooperação, ao nível da implementação. Facto que remete para a questão relativa à avaliação da implementação da política pública e a atribuição de competências para este fim, com que meios, e ferramentas de forma a não permitir que a responsabilização sobre a política pública da cooperação para o desenvolvimento fique, conforme referido, "órfã".

A RCM em referência apresenta mesmo os objetivos de adequação entre as áreas políticas e administrativas para a cooperação para o desenvolvimento: 1) elaboração de mecanismos adequados de orçamentação e execução; 2) mecanismos de cooperação interministerial a nível político (retoma da política de 1999); e 3) valorização e coordenação das iniciativas da sociedade civil.

Ao nível da complexidade da rede de atores envolvidos no plano de implementação da política pública em análise, a RCM de 2005 evidencia um conjunto de atores, dividindo-os entre os atores da sociedade civil, e os que identifica como integrantes do dispositivo da cooperação, entre estes, refere como dispositivo central, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - IPAD:

...tem como principais funções a supervisão, direção e coordenação da ajuda pública ao desenvolvimento; o planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos de cooperação.... (...) o IPAD concentra também a informação sobre projetos de cooperação promovidos por entidades privadas. (...) A função central de coordenação do IPAD deriva da necessidade de combater a dispersão de meios, e a dispersão de critérios políticos, bem como de melhorar a racionalidade, eficiência e eficácia da ajuda, nomeadamente através da identificação das áreas em que há vantagens comparativas (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 37 e 38).

O papel de coordenação da atividade de cooperação portuguesa, por parte do IPAD, é identificado como essencial, face aos atores envolvidos no processo, e sendo por isso necessário congregar num organismo a tarefa de prevalecer os interesses públicos nacionais e neste contexto, os internacionais sobre os quais Portugal assume os compromissos. A forma como esta coordenação é exercida, através de que mecanismos, torna-se essencial compreender, para estabelecer as relações entre os vários polos integrantes do processo do ciclo político ao nível da implementação.

No quadro do dispositivo da cooperação portuguesa são igualmente referidos outros organismos, para além do dispositivo central, integrando aqui os atores intervenientes na implementação da política pública da cooperação para o desenvolvimento institucional, tais como os Ministérios Sectoriais; Câmaras Municipais e Associações de Municípios; Fórum da Cooperação; Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC)<sup>31</sup> e Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação. No que se refere ao dispositivo da cooperação são identificadas as linhas estratégicas: a coordenação política da cooperação portuguesa; a coerência de políticas; a racionalização de meios (eficiência e a eficácia); a coordenação coerente e orientada para resultados, com o reforço da coordenação interministerial (o aumento do número de reuniões da CIC); a coordenação da cooperação Portuguesa pelo IPAD, quer ao nível bilateral, quer ao nível multilateral; o acompanhamento e execução dos

---

31 CIC, criado por Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio. “A CIC tem por missão acompanhar com uma regularidade mensal o planeamento e a execução da política de cooperação para o desenvolvimento” (IPAD, 2006: 39)

projetos e programas; a realização do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação; e constituir o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 37).

A sociedade civil, no que concerne às entidades que assumem a cooperação para o desenvolvimento, centra-se essencialmente nas Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), organizações sem fins lucrativos que assumem a implementação através do financiamento atribuído pelo estado aos projetos de cooperação.

A relação que se estabelece entre o estado e estas organizações, ao nível da atribuição de competências, participação nas estratégias e a identificação de responsabilidade sobre a implementação da política pública, requer um entendimento e uma definição da estrutura e competências do próprio estado e da sociedade civil. A definição e compreensão destes papéis, é essencial para o entendimento das linhas de orientação que regem a implementação da política pública e assim convergir para a orientação política. “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” apresenta, relativamente à relação a estabelecer com outros atores de cooperação, externos à máquina administrativa do estado, e no que se refere à construção de parcerias, um conjunto de princípios que se baseiam em conhecimento mútuo entre instituições; confiança mútua; e enfoque nos resultados (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 44). Neste documento estratégico, fica referido como benéfico ao processo do sistema da cooperação portuguesa, o estabelecimento das parcerias entre o sector público e a sociedade civil de forma a colaborar para a construção de projetos que resultem na qualidade das ações desenvolvidas em prol dos benefícios dos países beneficiários da ajuda da cooperação portuguesa.

Fica a este nível a referência de que será o MNE, prioritariamente através do IPAD, a entidade responsável pela programação bem como, a entidade responsável por assegurar a coerência entre objetivos e prioridades nacionais e os debates internacionais; os instrumentos de apoio à sociedade civil; programas e projetos de qualidade. Uma vez que a dispersão de ações tem sido adversa à construção de uma imagem positiva da cooperação portuguesa, para além da qualidade, é igualmente referido que esta deve cumprir os princípios éticos e da transparência (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 44), coerente com um alinhamento com referências a uma boa governança, em termos de princípio base.

A RCM refere igualmente outras organizações da sociedade civil, para as quais identifica a necessidade de criar “...mecanismos apropriados e de desenvolvimento de parcerias criativas e inovadoras” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 46) e que, apesar de não terem nos seus fins estatutários ou na definição dos seus objetivos,

a cooperação para o desenvolvimento, acabam por desenvolver trabalho nesta área, mesmo que em algumas de forma mais presente do que outras, entre elas, as universidades, fundações, centros de investigação, associações de comércio justo, de imigrantes, ou de desenvolvimento. Assim, são referenciadas as empresas, quando estas assumem os direitos humanos, e a promoção dos direitos laborais, ou mesmo a assistência técnica e a formação especializada em contexto de cooperação para o desenvolvimento.

No quadro destas parcerias entendemos importante salientar o papel que o sector privado pode desempenhar, no crescimento económico, na criação de emprego e no desenvolvimento dos países parceiros. Esta perspectiva, que cria pontes com a diplomacia económica, aponta acções e medidas concretas que incentivam o relacionamento entre o nosso sector privado e o dos países em desenvolvimento, valorizando, assim, a participação do sector empresarial português na promoção da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a): texto de Diogo Freitas do Amaral, Ministro dos Negócios Estrangeiros)

Na relação que se estabelece entre os vários organismos governamentais com competências para a cooperação, ou no que diz respeito à relação com a sociedade civil, a noção transversal é a de necessidade de coordenação entre os vários agentes, de forma a permitir uma maior eficácia da ajuda pública para o desenvolvimento.

Os mecanismos da cooperação portuguesa são identificados de forma a seguirem determinadas linhas orientadoras que resumem, a um nível mais focalizado nos processos de implementação, as intenções de uma operacionalização da cooperação portuguesa de forma a promover de forma genérica a programação eficiente e a pretensa racionalidade das atividades e dos orçamentos atribuídos, bem como efetivar uma gestão por resultados. Assim, os mecanismos da cooperação passam pela coordenação e pela negociação com os parceiros e a programação plurianual, pelo apoio a projetos e programas, pela implementação de *clusters* de cooperação, algo ainda inédito na cooperação portuguesa. O voluntariado, o reforço da coordenação nos países terceiros, o acompanhamento, e a avaliação, bem como a ação

humanitária<sup>32</sup>, são igualmente identificados como mecanismos da cooperação, formas de operacionalizar e alcançar a visão estratégica da cooperação portuguesa, função que se identifica associada a todos os agentes intervenientes no sistema da cooperação. Função que se atribui de forma mais direta ao organismo do estado responsável pela implementação e que deve assegurar tanto o cumprimento dos objetivos, como o processo em si para os alcançar. A identificação dos mecanismos a adotar, centra-se na visibilidade e credibilidade da ação da cooperação, junto de todos os agentes de intervenção, junto dos organismos internacionais, mas também e ou principalmente junto dos países beneficiários da ajuda.

As prioridades da cooperação portuguesa versam sobre os vetores de ordem geográfica (focalização nos países de língua oficial portuguesa) e sectorial, integrando como princípios orientadores os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; a segurança humana; o apoio à Lusofonia; o desenvolvimento económico sustentável; bem como a participação nos debates internacionais. Os três grandes eixos de ação sectorial, referem-se: a) boa governação, participação e democracia; b) desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (saúde, educação, desenvolvimento rural); e c) educação para o desenvolvimento<sup>33</sup>. Não referindo, contudo, como estas ações devem ser implementadas, tanto ao nível do IPAD, organismo central da cooperação, como ao nível dos outros agentes, referindo que o grau de incidência de cada uma, deverá ser ponderado face à situação de cada país e à priorização de cada área geográfica. A APD portuguesa reside, assim e transversalmente, no apoio à consolidação do estado de direito, ao funcionamento efetivo das instituições e ao reforço das estruturas democráticas.

O enquadramento da cooperação multilateral<sup>34</sup>, identificado no documento da RCM n.º 196/2005, visa o alinhamento de Portugal no contexto da política pública de forma a fazer prevalecer junto de atores de intervenção internacional os interesses nacionais, que se concentram na atenção a despender pela comunidade internacional a África, e o reforço do espaço lusófono, e dos seus interesses. A este nível, os ODM, e o apoio a estados frágeis, no

---

<sup>32</sup> Ação Humanitária: onde se integra as situações de Catástrofes; Protecção Civil e Emergência Médica.

<sup>33</sup> Eixos prioritários que sofrem alterações ao longo do processo de ação da cooperação, surgindo a identificação de quatro eixos. 1) boa governação, participação e democracia; 2) desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (educação, desenvolvimento sociocomunitário, saúde e agricultura, e saúde alimentar); 3) cluster da cooperação – intervenções integradas com um conjunto de projetos implementados por diferentes instituições de forma a aumentar a sustentabilidade, a visibilidade, e o impacto a longo prazo; 4) capacitação institucional. (Nos Programas Indicativos de Cooperação os eixos estratégicos surgem aglomerados de forma a constituírem 2 eixos estratégicos, mais o cluster que nem sempre surge estruturado enquanto um eixo específico).

<sup>34</sup> Cooperação multilateral: cooperação em que os estados disponibilizam fundos públicos aos organismos multilaterais para o financiamento de atividades e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento em países beneficiários (Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento).

sentido de colaborar para a segurança e estabilidade desses estados, são tidos como referências na articulação multilateral e no alinhamento estratégico da ajuda a prestar.

Sobre o apoio ao sector privado, fica referida a necessidade de criar uma nova instituição financeira, que promova “a dinamização das economias beneficiárias da APD portuguesa, numa perspetiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento das empresas portuguesas. Promover uma coordenação nacional estratégica, envolvendo as diferentes instituições do sector público e do sector privado.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 35)

A política expressa em “Uma Visão Estratégica...”, caracteriza-se pela identificação e clarificação de conceitos e de alguma forma das grandes linhas orientadoras, mais do que a identificação de uma ação concreta ou de parâmetros específicos, introduzindo as temáticas, não especificando a operacionalização da cooperação<sup>35</sup> em si mesma, e no que concerne ao papel do estado sobre essa matéria e que áreas ficam ou não reservadas aos agentes externos do sistema político. Esta ausência de definição processual, pauta-se por uma miríade de agentes envolvidos e pela conflitualidade de interesses no processo, quer estes se situem a montante ou a jusante do processo de formulação ou mesmo de implementação da política pública.

A orientação política surge no sentido de prover as linhas estratégicas da missão da cooperação portuguesa e de viabilizar a adequação das instituições e atividades face à missão da cooperação portuguesa cujos participantes estão para lá das fronteiras do sistema político. A missão identifica o que é suposto atingir, a que se deve propor a ação, independentemente das instituições que estão envolvidas na sua execução. A “Uma Visão Estratégica...” assume-se assim como um documento transversal a todos os executores da política pública de cooperação para o desenvolvimento, e resulta da necessidade de conferir à política pública de cooperação para o desenvolvimento “maior rigor e coerência estratégica e de a dotar de um comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008c, p. 10).

Esta caracteriza-se pela identificação e clarificação de conceitos e de alguma forma das grandes linhas orientadoras, mais do que a identificação de uma ação concreta ou de parâmetros específicos, introduzindo as temáticas, não especificando a operacionalização da cooperação em si mesma. A operacionalização, ou mais concretamente as linhas orientadoras

---

<sup>35</sup> As linhas estratégicas de operacionalização para a política pública de cooperação portuguesa, são abordadas em documento próprio formulado pelo IPAD, em 2006.

dirigidas à execução da cooperação com os países em concreto, materializa-se nos Programas Indicativos de Cooperação, elaborados como uma estruturação usualmente trianual com cada país. Esta ausência de definição processual, pauta-se pela miríade de agentes envolvidos e pela conflitualidade inerente de interesses no processo, quer estes se situem a montante ou a jusante do processo de formulação ou mesmo de implementação da política pública.

A RCM n.º 196/2005 assume-se como uma política de continuidade com a estratégia definida em “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, no final do XII Governo Constitucional, assumindo-se porém com algumas inovações face a 1999, alterações essas que procuram ir ao encontro do que fica identificado como necessário à cooperação portuguesa por parte pelo CAD/OCDE, através dos relatórios da avaliação dos pares de 1997 e 2001, e que referem a necessidade de a cooperação portuguesa ser dotada de “novos métodos de trabalho, mais adequados à realidade contemporânea.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 13). Desta feita, o texto base da política pública portuguesa desenvolvida no XVII Governo Constitucional permanecerá até à elaboração do documento “Conceito estratégico da Cooperação portuguesa 2014-2020” como a referência para a cooperação portuguesa, caracterizando-se pelo distanciamento que pretende marcar face à prática marcada pelos anos anteriores, sem deixar de reconhecer a importância do anterior documento base, conforme referido.

A política pública de cooperação para o desenvolvimento, pela sua natureza e objeto de aplicação, suscita a questão em torno do público-alvo da política, ficando pouco claro a quem se destina, ao nível do pensamento e dos mecanismos encontrados, se em último caso se destina às populações dos países recetores da ajuda pública ao desenvolvimento, beneficiários finais da cooperação, se pelo contrário o objeto da política localiza-se a um plano intermédio, dirigindo-se a todas as organizações públicas com atribuição de competências nas áreas da implementação da cooperação, ou se está destinada a outros atores intervenientes na política pública, como os organismos não estatais de cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, se a um nível meramente estratégico ela se destina à classe política, para uma coordenação macro, e por isso se resume a um exercício político de poder nesta área e de marcação de posição. Qualquer que seja de facto o público-alvo desta política, cidadãos beneficiários, estruturas governamentais ou não governamentais de implementação, ou classe política, a cadeia de interligações faz sentido numa definição macro de coordenação política, para que os agentes intervenham no processo político de forma concertada, para assegurar que a ajuda chega de facto às populações carenciadas, conforme objetivo da cooperação para o desenvolvimento.

A política pública de cooperação reflete a política externa portuguesa, fundamentalmente a partir de três dimensões fundamentais, que se revelam pela relação com os países de expressão portuguesa, pela integração europeia e aliança atlântica; pela promoção da língua portuguesa, através da alfabetização nos países parceiros; e em terceiro, pela possibilidade de Portugal participar em redes internacionais da especialidade abrindo assim o caminho para a integração nos fora dos centros de decisão internacionais. Tratando-se de uma estratégia de âmbito geral - mais tarde, e ao longo do XVII Governo Constitucional as estratégias das especialidades sectoriais serão alvo de estudo e de alinhamento envolvendo vários agentes integrados ou não no sistema político, - a RCM em questão identifica de forma abrangente os mecanismos necessários ao encontro de recursos adequados à estratégia em relação com as prioridades determinadas. O alinhamento estratégico preconizado no documento de 2005, revela uma preocupação na clarificação do posicionamento político sobre o empenho de responsabilização e efetivação da política em causa, nomeando desta forma a pertinência de fazer coincidir os conceitos, as ideias com os órgãos executores da política:

Registam-se actualmente três objectivos fundamentais para atingir a conciliação necessária entre a orientação e a execução de uma política. O primeiro reside na elaboração de mecanismos mais adequadas para a orçamentação e execução da APD portuguesa; o segundo reside no desenvolvimento de mecanismos de coordenação interministerial a nível político, retomando uma prática ensaiada entre 1999 e 2001, dos Conselhos de Ministros para a cooperação. O terceiro consiste na valorização e coordenação das iniciativas da sociedade civil, nas suas múltiplas manifestações, em prol de uma abordagem comum (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 14).

Para as causas de um desalinhamento entre a política definida e a concretização fica identificada a dispersão generalizada tanto ao nível dos centros de decisão internos ao sistema político, como ao nível da aplicação administrativa, quer esta realizada por organismos governamentais quer atribuída ou agregada por organismos da sociedade civil. Facto que colabora assim para a desresponsabilização política para com estas matérias. Sobre este aspeto a RCM refere a necessidade de distinguir responsabilidade técnica e responsabilidade

política, no sentido de se identificar as áreas de atuação e os limites, sem, contudo, identificar exatamente quais as áreas restritas a cada um dos polos:

A responsabilidade técnica por atividades de cooperação encontra-se em numerosos pontos da administração pública portuguesa, e de forma mais ampla também na sociedade civil. As competências necessárias à boa execução de projectos não podem e não devem ser concentradas todas numa só instituição pública dedicada à cooperação para o desenvolvimento. Contudo, a actual etapa de retoma e consolidação de uma política de cooperação, com os seus imperativos de racionalidade, eficiência e eficácia, exige que as actividades de cooperação tenham um quadro de responsabilização política que é novo no panorama português, apesar de estar formalmente consagrado em sucessivas Leis Orgânicas dos Governos (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 14).

A atenção internacional, quer das instituições multilaterais, quer dos países, atribuída à cooperação para o desenvolvimento reconhece a necessidade de serem formuladas políticas mais eficazes face aos recursos disponíveis procurando ao mesmo tempo aumentar esses mesmos recursos. Por outro lado, surge a necessidade em reestruturar as políticas de cooperação nacionais de forma a alinhar com as estratégias internacionais, nomeadamente o enquadramento com os ODM. “Para isso, três tipos de medidas têm dominado os esforços internacionais: a harmonização das políticas dos doadores, o alinhamento das políticas dos doadores com as dos beneficiários, e o desligamento da ajuda.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a).

O texto reflete a necessidade de inserir medidas de dinamização da política de cooperação, indo ao encontro do que são os desafios da cooperação internacional e o cumprimento dos objetivos assumidos internacionalmente, a identificação da necessidade de criar um Fórum vocacionado exclusivamente para a Cooperação Portuguesa surge na Resolução de Conselho de Ministros 196/2005. Este fórum é referenciado como um órgão a constituir, com o objetivo de se assumir como uma instância consultiva e de coordenação, integrado no âmbito do Quadro Institucional da Cooperação no capítulo referente ao "Dispositivo da Cooperação Portuguesa". Pretendia-se então que este fosse um Fórum cuja

função principal se orientasse para o desenvolvimento de mecanismos de entendimento, partilha e coordenação entre os diversos atores não pertencentes à administração central do estado, mecanismos esses que permitissem uma eficaz coordenação entre os seus membros e destes com a administração central, suprimindo a falta de diálogo entre o estado e a sociedade civil. Assim a RCM previa uma articulação próxima e uma coordenação por parte do IPAD, com a sociedade civil e com a administração local, incluindo-se então entidades como a Plataforma das ONGD, a Associação Nacional de Municípios, o ICEP, para além de assumir igualmente as empresas com intervenção na área, as fundações, associações empresariais e sindicais. O Fórum contempla assim um espectro de ação mais alargado, assumindo a coordenação de todos os atores intervenientes no sistema da cooperação portuguesa, à exceção da administração central a que corresponde a CIC, visando assim a coerência e a eficácia da política de cooperação através dinamização de parcerias. Independentemente do quadro de atores que se forma em torno da cooperação portuguesa, e das acções desenvolvidas, em 2008 é ainda referido, que:

A orientação política reflectida no documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, resulta, assim, da necessidade de imprimir à política de cooperação maior rigor e coerência estratégica e de a dotar de um comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado, tendo presentes as novas realidades e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado português (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008a, p. 10).

Esta referência surge enquanto reforço à exigência de coordenação das instituições responsáveis pela política de cooperação para o desenvolvimento. O tema da necessária coordenação pautada pelos vários atores envolvidos, fica largamente expresso no número de vezes que a palavra coordenação ocorre no texto da política em análise, conforme visível em anexo (matriz de análise – tabela 23) e no resumo (tabela 10).

A coordenação de todos os atores intervenientes na cooperação portuguesa, por parte do IPAD, fossem ou não agentes governamentais, assume assim principal relevância no momento da formulação da política, assumindo-se mesmo como a principal preocupação dos decisores face à miríade de elementos intervenientes. Coordenação institucional, entre atores,

com as autoridades, coordenação e liderança, são apenas algumas das formas que o conceito de coordenação assume no texto, e para a qual é chamada a participação do organismo coordenador da cooperação portuguesa, o IPAD. Comprova-se na tabela 23 (em anexo) de análise ao documento da RCM de 2005, e que sintetiza a informação, de que o texto é marcado por orientações à forma como o setor público deve proceder para uma completa implementação da política, competindo assim essencialmente, e de forma sucinta, o papel de organismo coordenador face aos inúmeros agentes intervenientes.

Tabela 10 - "Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento" e base teórica da governança

Governança	palavras –chave de acordo com base teórica
Gestão do sector público	Administração pública Articulação e coordenação Atores que não pertencem à administração central do Estado Boa governação Coerência e a eficácia da política de Cooperação Portuguesa Cooperação bilateral Coordenada no sentido da convergência Coordenação Coordenação com a sociedade civil Coordenação com as autoridades Coordenação da política nacional Coordenação das iniciativas Coordenação de ações Coordenação do IPAD Coordenação e articulação de esforços Coordenação e coerência Coordenação e liderança Coordenação efetiva Coordenação entre atores Coordenação entre doadores Coordenação entre os atores estatais e sociedade civil Coordenação interinstitucional Coordenação interministerial Coordenação multilateral Coordenação nacional estratégica Coordenação político-diplomática Coordenação, coerência e coesão políticas Descoordenada Dispersão institucional na formulação Eficácia Eficácia da ajuda Eficácia da cooperação Eficácia de harmonização e de alinhamento Eficácia e eficiência da Cooperação portuguesa Eficácia eficiência e coerência Eficácia na Coordenação orientada para resultados Eficiência e clareza Eficiência e profissionalismo Estratégias de coordenação Formulação, implementação e avaliação das políticas públicas Implementação Implementação efetiva Maior eficácia Órgãos descentralizados da Administração Pública Planeamento, programação, acompanhamento e avaliação Racionalidade e direção estratégica Racionalidade, eficiência e Eficácia da cooperação portuguesa Sistemas de <i>follow up</i> administração do estado

Governança	palavras –chave de acordo com base teórica
	Supervisão e coordenação
<i>Accountability</i>	Avaliação Avaliação contribui para o processo de decisão política e técnica Avaliação das ações de cooperação Avaliação de resultados Avaliação que permita melhorar a qualidade Cultura de avaliação Decisão e Responsabilização Envolvimento e responsabilização Prestar contas e promover a Transparência Responsabilidade e responsabilização política Responsabilidade Responsabilidade na cooperação Transparência e Prestação de Contas
Quadro jurídico para o desenvolvimento	(Referências aos regimes jurídicos vigentes ou anteriores)
Transparência e Informação	Coordenação e comunicação Ética e Transparência Implementação de um sistema de informação Informação Informação melhorar a ação Objetividade e Transparência Transparência Transparência e códigos de ética Transparência e coerência de políticas Transparência e Prestação de Contas Transparência na governação e coresponsabilização Troca de informação

Conforme referenciado na tabela 10, tabela que sintetiza as palavras-chave encontradas no texto da política pública (RCM n.º 196/2005), sobre as dimensões da governança analisadas sob a égide do Banco Mundial (gestão do setor público; *accountability*; quadro jurídico para o desenvolvimento e, transparência e informação) surgem como os elementos de referência de uma política pública com o alinhamento de formulação da governança. Dada a devida preponderância, neste contexto à área da gestão do setor público, com especial incidência à necessidade de uma coordenação estruturada e alinhada com o pensamento estratégico.

A palavra “coordenação” surge largamente associada às competências do IPAD, ou à necessidade de fortalecer essa mesma área do setor público, dando-se assim especial enfoque a essa competência quando em consideração uma cooperação para o desenvolvimento caracterizada como fragmentada e dispersa em vários setores, quer no próprio sistema político, através dos vários ministérios participantes, quer mesmo no que se refere à sociedade civil. Ao nível da gestão do setor público, “coordenação” apresenta-se com a principal orientação estratégica, reforçando-se mesmo a necessidade de uma maior coordenação política, chamando assim ao setor uma maior responsabilização enquanto elemento participante e necessário à coordenação geral do sistema da cooperação portuguesa. Desta forma alui-se também a uma coordenação interinstitucional e interministerial, como forma de

otimizar os recursos públicos em prol de uma execução orientada para os resultados, fortalecendo o papel do estado num contexto de multi-atores.

*Accountability*, surge essencialmente como um processo de avaliação e prestação de contas que contribui para o processo de decisão política e técnica, colaborando de forma prospetiva para a melhoria da qualidade da cooperação para o desenvolvimento. O processo de *accountability* surge basilar para uma cooperação orientada para os resultados e para uma gestão do setor público eficiente, permitindo uma leitura dos processos de cooperação, de forma a viabilizar ensinamentos para uma possível adaptação da política face à realidade imposta pela implementação. Desta forma, e para a estratégia de cooperação, o conhecimento baseia-se na transparência de processos e numa capacidade de informação que permita a coerência de políticas, reclamando-se assim uma maior transparência na governação e coresponsabilização dos intervenientes. A capacidade de disponibilizar e obter informação, depende da capacidade de diálogo interinstitucional, sendo para tal necessário a capacitação de coordenação por parte do organismo central do sistema de cooperação.

Como elemento agregador dos domínios da governança, o quadro jurídico para o desenvolvimento apresenta-se na estratégia política através da determinação do próprio documento que se constitui através de uma Resolução do Conselho de Ministros e das várias referências aos regimes jurídicos vigentes ou anteriores, numa clara referência à legitimação política e legislativa das ações empreendidas. O quadro jurídico adequado à implementação da cooperação para o desenvolvimento, legitima a ação pública, a gestão do setor público bem como o poder político para a forma como é gerida a política pública.

Uma vez que não é possível entender cada uma das dimensões da governança de forma isolada, sem a devida interligação e dependência com as restantes dimensões como um todo integrado, assim deve ser entendida a política pública de cooperação para o desenvolvimento, determinada sob a perspetiva de uma estratégia para a governança.

Tendo em consideração o esforço de um alinhamento estratégico para a cooperação portuguesa, face aos vários atores envolvidos, a formulação da política pública “Uma Visão Estratégica...” no sentido estrito e sendo esta uma formulação do sistema político, integra-se no conceito de formulação de política “clássico”, enquanto compete ao governo a determinação do que se deve fazer, como se deve fazer, quais os objetivos que se pretende alcançar e com que meios (Jordan, Wurzel, & Zito, 2005). A RCM n.º 196/2005, conforme a própria designação institucional refere, Resolução do Conselho de Ministros, representa um instrumento específico do que é uma formulação de política de determinação do sistema político, através de uma formulação legislativa.

Contudo, e apesar de se tratar de uma formulação de política pública “clássica” que apenas contempla o envolvimento do sistema político nesse momento, esta prevê, para o momento da implementação e mesmo no apoio à formulação, o envolvimento de outros sistemas, de outros atores para além do estado, como a inclusão de instrumentos inovadores como os *clusters* de cooperação, onde vários atores agem com um objetivo comum, ou o Fórum de Cooperação, onde múltiplos atores são chamados a participar com o sistema político para o desenvolvimento da formulação e implementação das políticas.

Decorrente do pensamento sobre governança e desenvolvimento dos anos 80 e 90 (Hyden & Court, 2002), a política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, faz prevalecer o enfoque da definição da política dentro do quadro governamental, com a preocupação de uma estruturação do pensamento estratégico que procura ser bem definido e bem concebido de forma a viabilizar uma adequada implementação. A política de 2005 integra-se assim na construção de políticas quando estas transportam o desenvolvimento e a governança para a noção de que estas devem ser bem concebidas e bem implementadas de forma a permitir a construção de uma sociedade sólida com organizações estruturadas e operacionais. Apesar da constituição da política exclusivamente dentro do quadro governamental esta apresenta-se alinhada ao modelo da governança, ao entender a participação da sociedade civil, com a inclusão de vários atores ao nível da implementação assumindo, contudo, o estado, a responsabilidade de definir as estratégias políticas, e assegurar o seu acompanhamento.

Tratando-se de uma política pública de carácter externo, determinada para servir uma área específica e prover diretrizes para uma orientação do sistema da cooperação portuguesa, torna-se pertinente e desafiante o enquadramento no âmbito de identificação de uma das categorias de política pública, preconizadas por Theodore Lowi (1964; 1972), quando este autor faz referência às tipologias das políticas de carácter distributivo, redistributivo, regulador e constitutivo. Pelas suas características a política pública, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, determina-se no sentido de uma política base, a qual constitui-se como elemento orientador da ação política, administrativa e mesmo da ação de atores externos ao sistema político, posicionando-se assim a par de um modelo constitutivo à escala das relações e políticas externas, impondo-se como texto base para as políticas que dela decorrem, nomeadamente os PIC. Numa segunda análise, esta política pretende viabilizar a prática de uma política externa de cariz redistributivo ao procurar a alocação de bens e serviços públicos portugueses em benefício de um grupo específico e menos favorecido no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Neste sentido torna-se possível caracterizar a

política de cooperação para o desenvolvimento do XVII GC, como constitutiva para a área da cooperação, e ao mesmo tempo redistributiva, ao viabilizar a prática de uma redistribuição de fundos em proveito de um grupo específico que está

Em análise as características da política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, e tendo como referência as características de uma política pública de excelência preconizadas em *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. (1996), identifica-se a sua natureza de fundamentação ampla com a nomeação das ideias vigentes e o que se pretende alcançar; a oportunidade política; os objetivos claros, e a utilidade dos instrumentos selecionados para a prossecução dos objetivos. A política pública “Uma Visão Estratégica...” não esgota em si os onze elementos de excelência, e dado à sua natureza de orientação estratégica concentra os elementos essenciais para a ampla determinação dos objetivos, estando assim asseguradas as referências aos objetivos adjacentes à formulação, a identificação das razões, dos processos, e dos mecanismos a explorar.

O texto político da cooperação portuguesa, que serve de base para a implementação e elaboração de futuros textos estratégicos e orientadores, surge no sentido de estabelecer parâmetros de implementação adequados às novas estratégias internacionais, ao mesmo tempo que pretende fazer retornar o sentido de liderança e coordenação da cooperação portuguesa, através da atribuição de competências para tal ao IPAD. (entrevista – Ministério dos Negócios Estrangeiros –Secretaria de Estado dos Negócios E da Cooperação).

#### **IV.3.2. PROGRAMAS INDICATIVOS DE COOPERAÇÃO**

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, mais concretamente no documento “Reflexão sobre a cooperação no âmbito da CPLP” elaborado na XIIª Reunião Ordinária dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP de 2006, é considerado necessário instituir o formato de Programa Indicativo de Cooperação com carácter plurianual, de forma a viabilizar a concentração dos projetos e programas de cooperação, recomendando-se a identificação do interesse do país recetor e a necessidade de adaptar os projetos face às condições de cada estado. Na revisão das metodologias de preparação dos programas indicativos de cooperação, de 2003, surge o entendimento de programar a cooperação portuguesa com uma base plurianual. Nesta perspetiva a programação plurianual é definida, tendo como referência a realidade e os tempos de programação de cada um dos países recetores da ajuda, bem como as grandes orientações da cooperação portuguesa em articulação com as estratégias de

intervenção, objetivos e prioridades de desenvolvimento que cada país identifica – com particular foco para os documentos nacionais de combate à pobreza como o caso do PARPA, em Moçambique, a Estratégia Interina para a Redução da Pobreza, em Angola e o Plano de Desenvolvimento Nacional em Timor (2002). Os PIC resultantes do XVII GC, resultam de um memorando de entendimento de cooperação entre os dois países, num acordo de ação respeitante aos interesses de cada país quer enquanto recetor, quer enquanto país promotor da ajuda ao desenvolvimento. Verifica-se que a programação procura adequar-se aos programas estratégicos de desenvolvimento de cada país, quando existentes, correspondendo às prioridades definidas e às áreas de atuação específicas, para além de determinar o tempo de vigência de cada Programa, variando assim entre três e quatro anos.

Apesar de uma programação já trianual, a afetação de verbas para os projetos segue uma programação anual, dado que esta depende do ministério das finanças, sendo por isso necessária ainda a adoção de Programas Anuais de Cooperação (PAC) para uma implementação anual dos projetos a implementar. Esta programação exige um esforço acrescido ao nível das negociações, com a conseqüente perda de recursos alocados aos projetos, recursos humanos, materiais e financeiros, e mesmo de tempo efetivo para a implementação. A RCM n.º 196/ 2005 refere a programação da política de cooperação já com um caráter plurianual. O esforço de programação anual imposto pelo PAC previa o seu término em 2008, com o novo ciclo de Programas Indicativos de Cooperação, e com uma estruturação financeira que não exigia já uma programação anual, alteração iniciada no XVII GC (CIC, 20 de julho de 2007 – Arquivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.).

A política de cooperação e a obtenção dos resultados esperados, bem como a adequação dos métodos de implementação, depende da firmação de acordos entre os estados e da coerência das estratégias implementadas, revelando-se assim como um compromisso de entrega e receção da ajuda de forma colaborativa. A programação numa base trianual, conforme documento de operacionalização da estratégia, do IPAD, pretende institui-se como um contrato entre os estados – Portugal e países beneficiários - e determinar os sectores e áreas de intervenção prioritários, com a análise dos sectores específicos em carência, ao nível da saúde, educação, ambiente, ou desenvolvimento rural, bem como a nível, transversal, boa governação, igualdade de género, e direitos humanos, e determinar assim as áreas de intervenção prioritárias, bem como os instrumentos adequados ao processo de intervenção a cada país, face às suas características e recursos. Fica assim determinada a importância de envolver os países parceiros da cooperação para o desenvolvimento e integrar as estratégias

nacionais de redução da pobreza, contribuindo, assim, para uma maior apropriação pelo seu próprio desenvolvimento, de acordo com a determinação das estratégias comunitárias na análise e necessidades concretas do país, tendo como referência as condições geopolíticas, incluindo a problemática da envolvente regional, o papel dos outros doadores e uma declaração dos objetivos de cooperação. A programação deve igualmente integrar os valores e princípios da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, no que se refere às boas práticas relativas à harmonização, e gestão centrada nos resultados e prestação de contas, numa perspetiva de uma *accountability* conjunta. Os PIC assumem o objetivo de erradicar a pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, assim como a promoção da democracia, da boa governação e o respeito pelos direitos humanos, resumindo-se como a operacionalização destes princípios de ação da cooperação portuguesa.

Os Programas Indicativos do XVII Governo Constitucional constituíram-se numa adaptação ao modelo do Conselho da Europa para o enquadramento comum de elaboração de estratégias de cooperação por país, tendo com base o desenho de uma programação plurianual (Linhas de Orientação para Programas Indicativos de Cooperação, 2006b). Com base nas premissas europeias, os PIC compreendem uma análise que procura expor as linhas estratégicas de base para a programação da cooperação, que se baseia em princípios geográficos, mas que se operacionaliza de forma a otimizar os recursos, bem como a priorizar os eixos de ação de maior conhecimento para a cooperação portuguesa. O documento elaborado pelo IPAD procura assim harmonizar a estrutura dos PIC, servindo assim de guião para determinar a base de construção de um programa de cooperação.

Em 2005, o XVII GC “herda” os acordos assinados nas legislaturas anteriores (tabela 11), cumprindo neste contexto os compromissos e a sua programação, dando por isso continuidade ao trabalho desenvolvido pela cooperação portuguesa nos anos anteriores. Entre 2007 e 2008 iniciou-se um novo ciclo programático para todos os países, apresentando-se novas estratégias setoriais, e novas áreas de ação de acordo com as orientações da UE, o alinhamento decorrente das prioridades de cooperação de cada país beneficiário e das prioridades identificadas na ação de Portugal no documento "Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento".

O IPAD assume a necessidade de coordenar e organizar os PIC, em parceria com os ministérios setoriais de forma a reunir assim informação e contributos relevantes para a constituição dos programas de cooperação, recorrendo assim às reuniões da CIC,

determinando em conjunto as prioridades de ação para cada país. Ao IPAD compete então gerir a continuidade dos programas assinados anteriormente e redefinir com o país em causa as prioridades para os anos seguintes em parceria com os ministérios setoriais de implementação.

Tabela 11 - Distribuição dos PIC / Governos Constitucionais

País	XV Governo Constitucional de Portugal	XVI Governo Constitucional de Portugal	XVII Governo Constitucional de Portugal
Angola	<b>2004-2006</b> <i>(27 de Outubro de 2003)</i>	-	<b>2007-2010</b> <i>(26 de julho de 2007)</i>
Cabo-Verde	-	<b>2005-2007</b> <i>(30 de novembro de 2004)</i>	<b>2008-2011</b> <i>(23 de janeiro de 2008)</i>
Guiné-Bissau	-	<b>2005-2007</b> <i>(22 de Dezembro de 2004)</i>	<b>2008-2010</b> <i>(sem data inscrita - editado em junho de 2008)</i>
Moçambique	<b>2004-2006</b> <i>(29 de Março de 2004)</i>	-	<b>2007-2009</b> <i>(7 de fevereiro de 2007)</i>
S. Tomé e Príncipe	-	<b>2004-2006</b> <i>(22 de Dezembro de 2004)</i>	<b>2008-2011</b> <i>(22 de abril de 2008)</i>
Timor-Leste	<b>2004-2006</b> <i>(5 de janeiro de 2004)</i>	-	<b>2007-2010</b> <i>(31 de Agosto de 2007)</i>

Fonte: Programas Indicativos de Cooperação

As políticas públicas para o desenvolvimento, as estratégias determinadas, conforme referido anteriormente devem adequar-se à visão de desenvolvimento tanto dos países doadores, bem como dos países beneficiários da ajuda, consistindo assim num compromisso assumido pelas partes. Os PIC resultam de um memorando de entendimento de cooperação entre os dois países, num acordo de ação respeitante aos interesses de cada país, quer enquanto beneficiário, quer enquanto país promotor da ajuda ao desenvolvimento. Os ministérios são chamados a participar no momento da formulação dos PIC, subscrevendo estes, assim, a estratégia definida e de forma a agirem em conformidade com ela. O envolvimento dos vários ministérios para a determinação dos projetos de cooperação a desenvolver implica um maior envolvimento no momento de implementação e uma maior capacidade de prestação de contas, essencial para o papel de coordenação do IPAD.

Os níveis de participação dos países beneficiários da ajuda foram diferentes de acordo com o que cada país queria realizar de concreto, sabendo ou não o que queria de facto para o desenvolvimento (entrevista – IPAD, Direção). Verifica-se que a programação dos PIC procura adequar-se, aos programas estratégicos de desenvolvimento e de operacionalização da estratégia de redução da pobreza de cada país, Angola – “Estratégia de Combate à Pobreza” (ECP); Cabo-Verde – “Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza” (ECRP); Guiné-

Bissau – “Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza” (DENARP) e “Plano de Combate ao Narcotráfico”; Moçambique – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta II (PARPA II) (2006-2009); S. Tomé e Príncipe - “Estratégia Nacional para a Redução da Pobreza” e “Programa de Ações Prioritárias” (PAP) (2008-2011); e Timor-Leste - “Plano de Desenvolvimento Nacional” (PDM) e “Programa de Estabilidade” (PE), correspondendo às prioridades definidas e às áreas de atuação específicas, para além de determinar o tempo de vigência de cada Programa, variando assim entre dois, três e quatro anos, em conformidade. Para além dos planos de desenvolvimento nacionais, os acordos entre os países tiveram em conta os programas dos governos para as legislaturas em exercício.

A programação da cooperação portuguesa incide numa perspetiva de concentração geográfica, integrando os seis países cujas relações permitem uma maior proximidade histórica e afetiva, os países de língua oficial portuguesa, Angola, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Timor-Leste, este o único país cuja localização não respeita a situação geográfica. A programação por país, sendo estruturada sob o mesmo modelo, permite a constituição de uma avaliação através de um sistema de acompanhamento semestral e anual, que incidindo sobre os resultados alcançados permite uma redefinição e reorientação das atividades empreendidas. O documento do IPAD (Linhas de Orientação para Programas Indicativos de Cooperação, 2006b) determina que sobre os PIC sejam elaborados anualmente um relatório de progresso sectorial, bem como a elaboração de exercícios de autoavaliação das principais intervenções em curso. O documento refere ainda a necessidade de realizar uma avaliação a meio do processo e no final. Ainda sobre a avaliação dos programas, na estratégia de operacionalização do IPAD, e sobre os sectores a intervir, é recomendada uma concentração da ajuda apenas em áreas onde o conhecimento e experiência de Portugal representam valor acrescentado, onde se torna essencial o papel da avaliação levada a cabo por entidades externas à cooperação portuguesa, permitindo o *report* das áreas fortes e fracas de atuação, de forma a criar e implementar instrumentos de análise e acompanhamento das ações previstas nos PIC.

A premência do fator plurianual, facto identificado no documento de operacionalização da estratégia elaborado pelo IPAD ainda em 2006, reside numa maior previsibilidade da ajuda, e a um planeamento mais eficaz face aos projetos que não se realizam apenas em um ano e que exigem um processo de implementação mais dilatado, não compatível pela sua natureza, com uma alocação de recursos meramente anual. As recomendações para a programação apontam para que seja afeto um envelope financeiro que

deverá espelhar a previsão dos recursos necessários, os métodos financeiros (ajuda a projetos, apoio a programas sectoriais, apoio ao orçamento geral ou sectorial) e a base financeira legal. Desta forma, com uma programação e orçamentação trianual, assumida pelos PIC do XVII GC, torna-se necessário uma maior articulação interministerial, nomeadamente com o ministério das finanças, e a Direção Geral do Orçamento (DGO) de forma a serem cativadas verbas que assegurem a continuidade dos projetos ao longo dos dois ou três anos de vigência do acordo, não existindo assim interrupções na execução dos programas.

Tabela 12 - Valores de execução PIC

País	Programas Indicativos de Cooperação anos de programação anteriores		Programas Indicativos de Cooperação do XVII GC		Valores diferenciais entre PIC anos anteriores e PIC do XVII GC	Valores Totais por país / PIC de programação de anos anteriores e PIC do XVII GC
	Anos	valor da execução	Anos	valor da execução		
<b>Angola</b>	2004-2006	42 M€	2007-2010	65 M€	23 M€	107 M€
<b>Cabo-Verde</b>	2005-2007	55 M€	2008-2011	47,7 M€	-7,3 M€	102,7 M€
<b>Guiné-Bissau</b>	2005-2007	42 M€	2008-2010	35 M€	-7 M€	77 M€
<b>Moçambique</b>	2004-2006	42 M€	2007-2009	42 M€	0 M€	84 M€
<b>S. Tomé e Príncipe</b>	2004-2006	41 M€	2008-2011	39M€	-2 M€	80 M€
<b>Timor-Leste</b>	2004-2006	50 M€	2007-2010	114M€	64 M€	164 M€
<b>Valores totais</b>	<b>272 M€</b>		<b>342,7 M€</b>		<b>70,7 M€</b>	<b>614,7 M€</b>

Fonte: Programas Indicativos de Cooperação e Relatórios IPAD

Como revela a tabela 12, surgem algumas diferenças de valores positivos e negativos dos primeiros PIC (2004 e 2005) para os que tiveram início no XVII GC, onde a grande alteração se manifesta na atribuição de mais 64 M€ para Timor-Leste.

Os PIC do XVII GC centraram a sua política em dois eixos centrais: Boa governação, participação e Democracia/Capacitação Institucional, e o segundo eixo, Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a pobreza, apesar de uma divisão diferente na “Uma Visão Estratégica...” onde as áreas de atuação poucas diferenças registaram entre os seis países, conforme leitura possível na tabela 13. Correspondente a cada área de atuação, regista-se um conjunto de atores governamentais ou da sociedade civil, a quem compete a execução de cada área específica. Transversal a todos os países encontra-se o grupo que assume designações diferentes, mas cuja raiz se centra no apoio direto às funções administrativas do estado: Administração Pública (Angola), Capacitação Institucional (Cabo Verde e Timor-Leste),

Administração do Estado (Guiné-Bissau); Apoio à Administração do Estado (Moçambique) Capacitação Institucional/ reforço Institucional (S. Tomé e Príncipe). Áreas como a Segurança e a Educação são também elas transversais as quais recorrem predominantemente às instituições portuguesas: Ministério da Administração Interna; Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras para a Segurança, e Ministério da Educação, Instituições Universitárias e Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia; para a área da Educação.

A capacitação institucional; a consolidação orçamental das finanças públicas, a implementação de um sistema de segurança nacional e o apoio técnico-militar, são algumas das medidas base de apoio à boa governação de forma transversal aos países recetores da ajuda, no sentido de facultar competências à administração pública de forma a autonomizar a execução por parte dos países. O desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza são assegurados por um sistema de educação que se pretende sólido e abrangente; e por uma formação profissional promotora do desenvolvimento social das populações e do próprio sistema institucional, bem como de um reforço das infraestruturas e melhoramentos de acessos aos equipamentos existentes.

Para além da participação de atores portugueses para a implementação das áreas de atuação, os Programas, a fase de formulação das políticas específicas de cooperação, contemplam a participação de atores dos países recetores da ajuda, principalmente os ministérios homólogos dos Negócios Estrangeiros enquanto estes principais corresponsáveis e interlocutores para a implementação da estratégia, tornando-se assim um processo colaborativo e participativo de ambos os lados, integrando os objetivos para ambas as partes do processo. Ao contemplar inúmeros organismos públicos de ambos os países enquanto executores, como é o caso de Angola, o processo de implementação da cooperação intensifica a necessidade de uma coordenação cada vez mais eficaz e complexa na sua execução.

Tabela 13 - Eixos estratégicos, áreas de ação e atores

Programas Indicativo de Cooperação XVII GC	Eixos Estratégicos					
	Boa governação, participação e Democracia / Capacitação Institucional			Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza		
	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país
Angola 2007-2010	Administração Pública	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais e Autoridades Provinciais	Ensino Básico e Secundário	Ministério da Educação Instituições Universitárias	Ministério da Educação; IMN; ISCED
	Justiça	Ministério da Justiça – Tribunais; Autoridade Nacional de Comunicações; Centro de Estudos Judiciários; Conselho de Acompanhamento dos Julgados de Paz; Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público; Direcção-Geral da Administração da Justiça; Direcção-Geral da Administração Extrajudicial; Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, Direcção Geral dos Serviços Prisionais; Faculdade de Direito de Coimbra; Faculdade de Direito de Lisboa; Gabinete de Documentação e Direito Comparado; Gabinete de Política Legislativa e Planeamento; Instituto das Tecnologias e Informação na Justiça; Instituto de Reinserção Social; Instituto Nacional de Medicina Legal; Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais; Polícia Judiciária; Procuradoria-Geral da República; Supremo Tribunal Administrativo; Supremo Tribunal de Justiça	Ministério da Justiça; Supremo Tribunal de Justiça; Procuradoria Geral da República; Ministério do Interior/DNIC; Direcção Nacional dos Registos e Notariado; INEJ; Tribunais Provinciais; ONGD-Mãos Livres	Ensino superior	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e; Universidades; Instituto Camões	Faculdades da UAN; ISCED
	Técnico-Militar	Ministério da Defesa Nacional; DGPN; Estado-Maior da Armada; Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea	Ministério da Defesa Nacional	Ensino técnico-profissional	Ministério da Educação Institutos Politécnicos; Instituto de Emprego e Formação Profissional	Ministério da Educação; Ministério da Administração Pública, Emprego e Segurança Social; Institutos Médias Técnicas; INEFOP
	Polícia e Segurança	Ministério da Administração Interna; Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (da PSP); Instituto de Estudos Superiores Militares	Ministério do Interior; PNA/Instituto Médio de Ciências Policiais; SME	Desenvolvimento sociocomunitário	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Ministério da Assistência e Reinserção Social; Direcções Provinciais e Municipais; Comunidade Mamã Muxima; Congregação dos Salesianos de Dom Bosco; Outras Organizações as Sociedade Civil angolana
				Capacitação e investigação na área da saúde	Ministério da Saúde e Direcção Geral de Saúde; Instituto de Higiene e Medicina Tropical; Instituto Ricardo Jorge; Instituto Nacional de Saúde; Escola Nacional de Saúde Pública; SUCH; Comissão de Internatos; Serviço de Reabilitação de Alcoitão; Ordem dos Médicos; Hospitais (D. Estefânia, São José, Santa Maria)	Ministério da Saúde; Direcção Nacional dos Recursos Humanos; Direcção Nacional e Direcções Provinciais De Saúde; INSP; Hospital De Queimados Neves Bendinha; Escola de Saúde Pública; Instituto Superior de Enfermagem; Hospital Pediátrico Dr. David Bernardino
			Capacitação e investigação na área da	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento	

Programas Indicativo de Cooperação XVII GC	Eixos Estratégicos					
	Boa governação, participação e Democracia / Capacitação Institucional			Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza		
	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país
				<b>agricultura e segurança alimentar</b>	Pescas; Instituto Superior de Agronomia; Instituto de Investigação Científica Tropical	Rural; Instituto de Desenvolvimento Agrário; Instituto dos Auditores Internos de Angola; Ação para o Desenvolvimento Rural de Angola (ADRA)
Cabo-Verde 2008-2011	<b>Capacitação Institucional</b>	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais	<b>Educação</b>	Ministério da Educação; Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia; Universidades; Instituto Camões	Ministério da Educação e do Ensino Superior; Universidade de Cabo Verde
	<b>Finanças Públicas</b>	Ministério das Finanças	Ministério das Finanças	<b>Formação profissional e desenvolvimento social</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade; organismos públicos; Organizações da Sociedade Civil
	<b>Segurança Interna</b>	Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Associação Nacional de Proteção Civil; Direção Geral de Administração Interna	Ministério da Administração Interna; PN; SNPC	<b>Infraestruturas</b>	Ministério das Finanças de Portugal e Bancos portugueses	Ministério das Infraestruturas, Transportes e Mar
	<b>Técnico-Militar</b>	Ministério da Defesa	Ministério da Defesa			
Guiné-Bissau 2008-2010	<b>Administração do Estado</b>	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais	<b>Educação</b>	Ministério da Educação Instituições Universitárias; Instituto Camões	Ministério da Educação e da Cultura
	<b>Segurança e Justiça</b>	Ministério da Administração Interna; Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Ministério da Administração Interna; POPGB; DGMF	<b>Desenvolvimento Sociocomunitário</b>	Ministério do Trabalho e Segurança Social	Ministério da Solidariedade Social, Família e luta contra a Pobreza; Ministério da Reforma Administrativa, Função Pública e Trabalho; Organizações da sociedade civil
	<b>Técnico Militar</b>	Ministério de Defesa Nacional; Direção Geral de Política de Defesa Nacional; Estado-Maior da Armada; Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea	Ministério de Defesa Nacional			
Moçambique 2007-2009	<b>Apoio à Administração do Estado</b>	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais	<b>Educação</b>	Ministério da Educação; Instituições Universitárias; Instituto Camões	Ministério da Educação e Cultura
	<b>Justiça</b>	Ministério da Justiça; Centro de Estudos Judiciários; Centro Formação Penitenciária	-	<b>Cultura</b>	Ministério da Educação Instituto Camões; Instituto Português do Livro e da Biblioteca	Ministério da Educação e Cultura
	<b>Cooperação Técnico Militar</b>	Ministério da Defesa Nacional; DGNP; Estado-Maior da Armada; Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea	Ministério da Defesa Nacional	<b>Gestão Sustentável dos Recursos Naturais</b>	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; INAG; IGAOT; Aguas de Portugal	Ministério para a Ação da Coordenação Ambiental; DNA; ADM
	<b>Cooperação Policial e Segurança</b>	Ministério da Administração Interna; Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Ministério do Interior; Dir. Nacional Migrações	<b>Desenvolvimento Sociocomunitário</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Ministério do Trabalho; Ministério da Mulher e da Ação Social
	<b>Apoio ao Orçamento de Estado</b>	Ministério das Finanças e Administração Pública	Ministério das Finanças			
S. Tomé e Príncipe 2008-2011	<b>Capacitação Institucional/ reforço Institucional</b>	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais	<b>Educação</b>	Ministério da Educação; Instituições Universitárias; Instituto Camões	Ministério da Educação, Juventude e Desporto
	<b>Cooperação Técnico Militar</b>	Ministério da Defesa Nacional; Direção Geral de Política de Defesa Nacional; Estado-Maior da Armada;	Ministério da Defesa e Ordem Interna	<b>Saúde</b>	Instituto Marquês Valle Flor; Fundação Calouste Gulbenkian	Ministério da Saúde

Programas Indicativo de Cooperação XVII GC	Eixos Estratégicos					
	Boa governação, participação e Democracia / Capacitação Institucional			Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza		
	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país	Áreas de ação	Atores de Portugal	Atores do país
		Estado-Maior do Exército e Estado-Maior da Força Aérea				
	<b>Cooperação Policial e Segurança</b>	Ministério da Administração Interna; Polícia de Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	Ministério da Defesa e Ordem Interna	<b>Desenvolvimento Sociocomunitário</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Família
				<b>Ambiente e Ordenamento do Território</b>	Ministério do Ambiente	Ministério dos Recursos Naturais e Meio Ambiente
Timor-Leste 2007-2010	<b>Capacitação Institucional</b>	Ministérios Sectoriais	Ministérios Sectoriais	<b>Ensino primário básico e secundário</b>	Ministério da Educação; Ministério de Ensino Superior/ FUP	Ministério da Educação; Organizações da Sociedade Civil
	<b>Processos Eleitorais</b>	Ministério da Administração Interna – Direcção-Geral da Administração Interna; Assembleia da República	Ministério da Administração do Estado do Ordenamento do Território - Secretariado Técnico de Administração Eleitoral; PNTL	<b>Ensino Superior</b>	Ministério do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia / FUP; Ministério da Educação; ICA	Ministério da Educação; UNTL
	<b>Justiça</b>	Ministério da Justiça; (DG; PJ; DG AJ; DG SP; IRN; GRAL; PDH; CSM; SMP; PGR; CEJ)	Ministério da Justiça (DNL; PGR; PDHJ; PNTL; SECM; Tribunais)	<b>Educação e Consolidação da Língua Portuguesa</b>	Ministério do Ensino Superior Ciência e Tecnologia; Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	Ministério da Agricultura e Pescas
	<b>Finanças</b>	Ministério das Finanças (Diversas Direcções Gerais)	Ministério das Finanças (Diversas Direcções Gerais)	<b>Emprego, Formação Profissional e Desenvolvimento Sociocomunitário</b>	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social; ; Fundação Calouste Gulbenkian; Instituto de Emprego e Formação Profissional	Ministério da Solidariedade Social; secretaria de Estado da Formação Profissional e Emprego; Diocese de Díli; Diocese de Baucau; ONG's; Ordens Religiosas; Ministério da Saúde; ICS
	<b>Segurança Interna</b>	MAI	PM – Secretaria de Estado da Segurança			
	<b>Técnico-Militar</b>	Ministério da Defesa Nacional; Direcção Geral de Política de Defesa Nacional.	PM – Secretaria de Estado da Defesa			

Fonte: Programas Indicativos de Cooperação do XVII GC

Os PIC identificam os atores privilegiados na intervenção dos programas de cooperação, desde os ministérios setoriais de ambos os países, câmaras municipais, universidades e institutos de investigação, e pontualmente de organizações da sociedade civil e instituições multilaterais. Sobre o sucesso do programa é referido que este depende "... de uma clara identificação de responsabilidades e competências entre os diversos atores, tornando-se fulcral o reforço de coordenação pelas estruturas da cooperação de ambos os países..." (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008b, p. 67). Os PIC de 2007 e 2008 integram-se no conceito de determinação de políticas dos anos 90, correspondendo à ligação entre desenvolvimento e governança (Hyden & Court, 2002), segundo os quais as estratégias de cooperação devem estar adequadas à visão de desenvolvimento tanto dos países doadores, como dos países beneficiários da ajuda, consistindo assim num compromisso assumido por todas as partes intervenientes no processo. Conforme referência em World Bank

(1992), os estados beneficiários da ajuda devem ter a competência de manter e impulsionar o desenvolvimento, através da organização do estado eficiente e facilitador da implementação de medidas de desenvolvimento. Uma administração pública esclarecida e participativa no processo de implementação, requer responsabilidade direta, e uma eficaz capacidade de coordenação de todos os atores de intervenção.

Apesar de contemplar instrumentos inovadores de implementação da política, como o *cluster* da cooperação, que abrange para a implementação inúmeros participantes, como os ministérios setoriais, autarquias, sector privado, e organizações da sociedade civil, os PIC concorrem para uma identificação “clássica” do momento da formulação pública, onde apenas são “ouvidos” os agentes governamentais, neste caso nacionais e dos países recetores, onde estes determinam os meios, e os objetivos, numa aceção de governo forte conforme visível nas tabelas 2 e 3 deste trabalho, não existindo a este nível da formulação uma participação da sociedade civil.

### ***CLUSTER DA COOPERAÇÃO***

Relativamente aos clusters da cooperação, estes surgem associados ao conceito de localização geográfica, ou ligada por um determinado setor de atividade, uma vez que é constituído

... por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum. Um ‘cluster de cooperação’ permite mobilizar em torno de uma problemática comum um conjunto de instituições que de outra forma tenderiam a desenvolver projectos de forma desgarrada, sem economias de escala, sem as vantagens de uma abordagem integrada e – quase sempre – sem sustentabilidade, visibilidade ou impacto de longo prazo (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a).

O *cluster* procura assim “...tirar proveito dos elementos mais positivos da tradição portuguesa, resolvendo porém os problemas que resultaram de terem proliferado projectos à rédea solta” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a). A “Uma Visão

Estratégica...” apresenta assim o *cluster* como uma “intervenção estratégica” sobre onde recaem os apoios financeiros do IPAD, “que funcionará também como instituição mobilizadora e coordenadora”, competindo ao instituto assegurar a ligação com os países beneficiários, bem como a estruturação das ideias e assegurar a gestão do projeto.

Os PIC apresentam os *clusters* de cooperação, como uma ferramenta de implementação da “UmaVisão Estratégica...” que potenciam o desenvolvimento sustentado e integrado ao mesmo tempo que recuperam a cooperação entre os vários atores intervenientes no processo, de forma a aproveitar o conhecimento no terreno. Assim, em estreita articulação com a política base, procura-se assim ir ao encontro dos eixos e das prioridades da cooperação portuguesa e cumprir ainda as estratégias definidas pelos estados recetores da ajuda de forma a valorizar a participação dos estados. Desta forma, inovador e integrado nos conceitos para a cooperação portuguesa preconizados na RCM de 2005, o *cluster* de cooperação assume-se como um projeto uno, agregador de vários projetos que colaboram para um objetivo comum. Ainda embrionário, os *clusters* são abordados de forma a sedimentar a presença da cooperação portuguesa no país, e de reforçar a qualidade da ajuda pública ao desenvolvimento.

Tabela 14 - Clusters da Cooperação referência nos PIC

Programas Indicativos de Cooperação XVII GC	Cluster	Atores de Portugal	Atores do país
<b>Angola</b> 2007-2010	(sem projeto definido)	Ministérios setoriais; Autarquias; Sector Privado; Organizações da Sociedade Civil	Ministérios setoriais (MAT) Direções provinciais e municipais; Sector Privado; Organizações da Sociedade Civil
<b>Cabo-Verde</b> 2008-2011	(sem projeto definido)	(sem referência)	(sem referência)
<b>Guiné-Bissau</b> 2008-2010	(sem projeto definido)	(sem referência)	(sem referência)
<b>Moçambique</b> 2007-2009	Ilha de Moçambique; Implementação de uma Vila do Milénio	Ministérios setoriais; Autarquias; Sector Privado; Organizações da Sociedade Civil	Ministério da Educação e Cultura; Governo Distrital de Nampula; Conselho Municipal da Ilha de Moçambique; GACIM
<b>S. Tomé e Príncipe</b> 2008-2011	(sem referência)	(sem referência)	(sem referência)
<b>Timor-Leste</b> 2007-2010	(sem projeto definido)	Ministérios setoriais; Autarquias; Sector Privado; Organizações da Sociedade Civil	Ministérios setoriais; AdP TL; Organizações da Sociedade Civil; Instituições timorenses

Fonte: Programas Indicativos de Cooperação do XVII GC

Conforme visível na tabela 14, apenas está definido, à data dos Programas Indicativos de Cooperação, dois projetos de implementação de *cluster* para um país, neste caso para Moçambique, bem como os atores responsáveis, em Portugal e no país, para a implementação dos mesmos. Para Angola e Timor-Leste, estão encontrados os atores em cada país para desenvolver o projeto, sem ainda uma identificação precisa do *cluster* a desenvolver. Cabo-Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe, não contemplam projetos *cluster* da cooperação na sua programação<sup>36</sup>. Os *clusters* da cooperação preveem na sua formulação a participação na fase da implementação de mais agentes para além dos atores governamentais, contudo estes não participam na determinação dos objetivos, ou na forma e meios para os alcançar. Assumindo-se assim um estado de cariz de regulação forte, bem como de governo forte, ao nível da formulação das políticas, conforme apresentação nas tabelas 2 e 3 deste trabalho. Conforme previsão dos atores envolvidos, estes integram-se segundo Johanna Speer (2012) no conceito de uma governança participativa no sentido de uma descentralização democrática, quando a participação é entendida como forma de legitimar o poder do governo, podendo por isso levar a uma melhoria do serviço público conforme pretendido na formulação da política pública da RCM n.º 196/2005.

No texto crítico sobre os *clusters* e a reforma da administração pública no âmbito da cooperação internacional portuguesa para o desenvolvimento (Sangreman e Carvalho, 2007) é apresentado o *cluster* enquanto ideia e as possibilidades deste instrumento para uma melhoria das condições da cooperação portuguesa, referindo-se que, para a sua implementação torna-se necessário: a identificação de uma área geográfica; a criação de uma parceria com as autoridades locais; o estabelecimento de um plano; a definição de uma estrutura de coordenação e uma identificação cuidada e alargada aos diferentes intervenientes (p.12). Os autores defendem que uma formulação estruturada e uma implementação eficaz e eficiente poderá trazer benefícios à estrutura do sistema da cooperação portuguesa, por consistir numa ferramenta de *benchmarking*, que procura fazer o que há de melhor para fazer na área da cooperação.

O *cluster* é, por definição, um projeto de múltiplos atores, conforme visível na tabela 14, síntese dos Programas Indicativos de Cooperação relativo aos programas *clusters* onde convergem diversos atores, nem todos estatais, e nem todos não-governamentais, mas que se

---

<sup>36</sup> Apesar de não contemplados na programação trienal dos PIC, Portugal concretizou o *cluster* de Timor-Leste “Mós-bele” e o *cluster* tecnológico de Cabo-Verde (entrevista – Ministério dos Negócios Estrangeiros – Secretaria de Estado dos Negócios e da Cooperação)

define por uma aceitação, no processo de implementação, de uma participação alargada a agentes externos ao sistema político, conferindo assim um traço de uma governança aceite e desejável num plano de ação complexo e desafiante. O projeto *cluster* como se pode depreender pela tabela constitui-se como um programa desafio à CP, ao pretender-se que múltiplos atores diferentes trabalhem para um mesmo objetivo de cooperação, o que suscita dinâmicas diferentes e expectativas diferenciadas sobre a mesma matéria e sobre o mesmo projeto. Conforme refere Miller e Ahmad (2000) sobre o trabalho em colaboração, “*working together can maximize the opportunities for identifying and pursuing new and innovative approaches that go beyond the boundaries and experience of any of the partners*” (p. 15).

O documento do IPAD de 2006, de operacionalização da visão estartégica, vem reforçar a implementação do conceito *cluster* como um mecanismo a desenvolver na cooperação portuguesa, numa articulação necessária ao nível regional e de forma a potenciar a presença da cooperação portuguesa em ações de outros doadores bilaterais e multilaterais.

## **ANGOLA**

Angola assina, a 26 de Julho de 2007, o primeiro PIC do XVII GC (2007-2010<sup>37</sup>), estruturado segundo as linhas prioritárias estratégicas preconizadas na Resolução do Conselho de Ministros de 2005. O contexto do PIC com Angola integrou a “Estratégia de Combate à Pobreza (ECP)” num entendimento com a estratégia de desenvolvimento definida pelo estado angolano face ao período de pós-conflito<sup>38</sup>, reflexo da necessidade de ajuda para o melhoramento da qualidade de vida, e de infraestruturas que viabilizem um desenvolvimento estruturado e sustentado do país. O PIC visou então áreas consideradas prioritárias como a área social, através da promoção das condições de educação e das condições de saúde, o reforço institucional e boa governação, a formação e a valorização dos recursos humanos, bem como a reinserção social e promoção de emprego.

---

<sup>37</sup> Como reforço do documento estratégico da operacionalização da cooperação entre Portugal e Angola (PIC 2007-2010) e para enquadramento formal das ações desenvolvidas após 2010, foi assinado a 10 de outubro de 2013 a primeira Adenda ao PIC Angola, com efeitos a 1 de janeiro de 2011, e a 18 de março de 2015, com efeitos retroativos a 1 de janeiro de 2014, a segunda Adenda ao Acordo entre os dois países “Memorando de Entendimento”. Estas Adendas surgem como resposta de integração da cooperação portuguesa face à estratégia de desenvolvimento de Angola expressa no “Plano Nacional de Desenvolvimento” para os anos de 2009-2013 e 2013-2017 (Instituto Camões, 2014/2015).

<sup>38</sup> Período de conflito marcado por uma guerra civil que conheceu o seu fim em 2002.

O Programa assume-se interventivo nas áreas determinadas e à imagem dos PIC sucessores conta com a participação de organismos de ação local, desde ministérios setoriais do país recetor até ONGD de atuação interna.

A operacionalização da estratégia portuguesa incide sobre pontos fundamentais como a cooperação técnica; a constituição de parcerias com entidades homólogas em áreas que carecem de conhecimentos técnicos no terreno; o apoio à sociedade civil para a execução de projetos de que se justifique a sua participação; cooperação descentralizada através do apoio autárquico bem como a ajuda humanitária destinada à ocorrência de cenários de crise como a propagação de epidemias ou catástrofes pelas alterações climáticas. Ao nível dos fundos de financiamento, a operacionalização da estratégia prevê a constituição de parcerias público-privadas, numa diversificação das fontes de financiamento; a atribuição de uma linha de crédito de ajuda de Portugal até 100 milhões de euros, e a definição do financiamento dos projetos pelos organismos multilaterais (UE e ONU).

O Cluster da cooperação de Angola fica pouco claro ao nível do projeto, remetendo a definição para uma abordagem a desenvolver com os Ministérios setoriais (MAT) Direções provinciais e municipais; Sector Privado e Organizações da Sociedade Civil.

### ***CABO-VERDE***

O Programa Indicativo de Cooperação 2008-2011, em estreita articulação com a política base de 2006, a "visão estratégica", procura ir ao encontro dos eixos e das prioridades da cooperação portuguesa e cumprir ainda assim a estratégia definida pelo governo de Cabo-Verde. Neste documento, assinado a 23 de janeiro de 2008 por ambos os países, são identificadas as áreas prioritárias onde Portugal se propõe atuar, em concordância com as prioridades identificadas pelo estado de Cabo-Verde nos documentos "Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza" (ECRP) e "Programa do Governo para a VII legislatura 2006-2011", onde se referem os objetivos que se pretende alcançar: "Maior competitividade e crescimento económico; Crescente integração nos mercados globais; Redução da pobreza; Modernização do aparelho do Estado; e Maior justiça social." (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008b, p. 15), objetivos que Portugal procura implementar, incidindo de forma transversal no apoio à boa governança entendida como elemento preponderante para o desenvolvimento de Cabo-verde.

O PIC 2008 surge no ano em que Cabo Verde se torna no primeiro país CPLP que sai do Grupo de Países Menos Avançados (PMA), a que pertencia desde 1977, e integra a

graduação atribuída pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de País de Desenvolvimento Médio (PDM), atribuição que se deveu ao facto de Cabo Verde ter subido o seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para cerca de 0,717, bem como por ter subido o seu rendimento *per capita*. Esta atribuição só se tornou efetiva em 2011, após um período de três anos de transição que implicou a constituição de um Grupo de Apoio à Transição (GAT), formado<sup>39</sup> para garantir uma adaptação correta do país e das condições necessárias à manutenção do estatuto alcançado. A boa aplicação das ajudas internacionais e a estabilidade social, económica e política estão na raiz desta atribuição e colaboraram para a subida do nível de desenvolvimento do país desde a sua independência. O PIC surge então como ferramenta de consolidação das medidas que permitiram a atribuição da graduação de PDM, e enquanto forma de capacitação do estado para a manutenção dos recursos disponíveis. Assim, apresentam-se os eixos estratégicos, os instrumentos de implementação, objetivos e atores intervenientes, num compromisso entre Portugal, Cabo verde e o desenvolvimento nas áreas de intervenção identificadas.

A boa governação, e o desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza, surgem, a par do apoio direto ao orçamento do estado de Cabo Verde, como os eixos prioritários numa cooperação que se pretende integrada e participativa com respeito à coerência e harmonização das políticas de intervenção, mais quando a participação setorial exige uma coordenação das várias ações e uma integração de políticas específicas e meios de intervenção.

A Direção Geral de Cooperação Internacional de Cabo Verde assume, em parceria com o IPAD, a função de acompanhamento da implementação das ações identificadas no âmbito do Programa Indicativo de Cooperação. Este acompanhamento passa mesmo pela seleção dos promotores e executores dos projetos segundo critérios de vantagens comparativas e mais-valias específicas, experiência técnica e conhecimento do terreno, bem como de interligação com entidades locais (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008b, p. 66 e 67).

---

<sup>39</sup> O GAT era constituído pelo governo cabo-verdiano, instituições multilaterais (Banco de Desenvolvimento Africano, Banco Mundial, União Europeia e Sistema das Nações Unidas) e pelos países da ajuda bilateral (Áustria, China, Espanha, EUA, França, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal) (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2005a, p. 37).

## ***GUINÉ-BISSAU***

O PIC entre Portugal e Guiné-Bissau de 2008-2010 integra os pressupostos de três documentos estratégicos, o Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP) e o Plano de Combate ao Narcotráfico, ambos os documentos da Guiné e “Uma Visão estratégica para a cooperação portuguesa”, o documento central da cooperação portuguesa. Destes documentos surge um entendimento entre os dois países marcado pelas estratégias assumidas.

Para o Programa, foram definidas apenas cinco áreas de atuação, Administração do Estado; Segurança e Justiça; e apoio Técnico Militar, para o eixo Boa governação, participação e Democracia / Capacitação Institucional; e Educação e Desenvolvimento Sociocomunitário ao nível do eixo Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a pobreza, onde colaboram essencialmente vários ministérios setoriais.

O Programa estabelecido não prevê a integração de projeto de *cluster* apresentando-se apenas a intenção de desenvolvimento deste sem, contudo, no momento da formulação avançar com o nome ou mesmo intervenientes previstos.

## ***MOÇAMBIQUE***

Assinado em Maputo a 7 de fevereiro de 2007, o primeiro PIC do XVII GC, o Programa Indicativo de Cooperação Portugal/Moçambique para o triénio (2007-2009) procurou desenvolver uma cooperação próxima das expectativas de desenvolvimento do país recetor, ao integrar a estratégia de desenvolvimento assumida no Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II)<sup>40</sup>. Este Programa da cooperação portuguesa teve como objetivos promover um desenvolvimento sustentado, ao contemplar uma cooperação descentralizada em torno dos vários agentes intervenientes, ministérios sectoriais, câmaras municipais, setor privado, e organizações da sociedade civil.

Numa ação reforçada da capacitação institucional é dado especial enfoque às áreas da boa governação, participação e democracia, através do apoio direto à administração pública

---

<sup>40</sup> “Reflectindo a intenção de alinhar a Cooperação Portuguesa com o calendário do PARPA II, o PIC foi inicialmente elaborado para o período 2007-2009. Mas, como o PARPA II, foi prorrogado por mais um ano, os dois Governos concordaram em estender o actual PIC por mais um ano, terminando em 2010. Foi ainda acordado realizar uma avaliação, no primeiro semestre de 2010, com vista a preparar o próximo PIC. O envelope financeiro inicial ascendia a 42 M€, mas a estimativa total, incluindo 2010, é de 50 M€.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011, p. 46) (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011, p. 46)

com o apoio ao orçamento de estado, e das suas instituições com incidência nas áreas da justiça, cooperação técnico-militar e técnico-policial, num claro reforço à segurança nacional. O desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza, materializa-se através do incentivo das ações de educação, do reforço prestado à cultura, de uma gestão sustentável dos recursos naturais do país e de um desenvolvimento sociocomunitário.

O PIC de 2007 dedica especial atenção ao projeto de desenvolvimento do *cluster* da ilha de Moçambique, um dos poucos casos em que no PIC se faz referência ao projeto *cluster* como um projeto específico. A criação do cluster de Moçambique procura uma maior concentração de recursos, de forma a viabilizar uma maior eficácia e eficiência nas áreas de atuação da cooperação naquele país. A abordagem integrada de agentes, colabora para uma otimização dos recursos financeiros e humanos, para uma melhor coordenação interna e externa da cooperação, e para uma maior adequação das metas dos ODM ao mesmo tempo que revitaliza uma região através da recuperação do património e da economia da região, nomeadamente com perspetiva de desenvolvimento da atividade do turismo.

A intenção expressa de implementação de uma Vila do Milénio em Moçambique, no projeto *cluster*, vem reforçar a importância de desenvolver uma cooperação de enquadramento integrada com as políticas nacionais e de necessária articulação entre atores.

### ***S. TOMÉ E PRÍNCIPE***

O Programa Indicativo de Cooperação entre Portugal e S. Tomé e Príncipe, foi celebrado a 22 de abril de 2008, contando-se como o último do XVII GC. Este Programa conta com os dois eixos estratégicos de acordo com os anteriores PIC dos outros países, Boa governação, participação e Democracia / Capacitação Institucional; e Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a pobreza. A distribuição das sete áreas de atuação, Capacitação Institucional/ reforço Institucional; Cooperação Técnico Militar; e Cooperação Policial e Segurança para o primeiro eixo e Educação; Saúde; Desenvolvimento Sociocomunitário; Ambiente e Ordenamento do Território para o segundo eixo, revelam a preocupação em abranger as várias áreas carenciadas, contando como principal interlocutor são-tomense, o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades (MNECC), “enquanto organismo coordenador da cooperação com Portugal” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008a).

O último PIC do XVII GC abrange três anos de vigência (2008 a 2011), e pretende integrar, à imagem dos outros Programas, o entendimento do país recetor, para o seu próprio

desenvolvimento, concentrando a ajuda em setores considerados fundamentais, identificados na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. O programa em questão não faz referência à implementação de Projeto Cluster na cooperação estabelecida com S. Tomé e Príncipe, sem referência à sua implementação.

### ***TIMOR-LESTE***

A 31 de agosto de 2007 deu-se início a mais um acordo de cooperação entre Portugal e Timor-Leste<sup>41</sup>, reforçando-se assim a presença de Timor enquanto país recetor preferencial da cooperação portuguesa a par dos países PALOP, cooperação regular iniciada em 1999, na altura ainda com carácter de ajuda humanitária de emergência.

O Programa Indicativo de Cooperação com Timor-Leste 2007-2011 constitui-se como documento único estratégico. Timor definiu documentos base para uma estratégia de desenvolvimento nacional, de forma a promover o crescimento económico e sustentável, bem como a redução da pobreza, o "Plano de Desenvolvimento Nacional" (PDN) com enfoque na redução da pobreza; o "Programa de Estabilidade" (PE), que visa a manutenção da segurança civil e económica, e dezassete "Programas de Investimento Sectorial" (PIS) documentos de operacionalização da estratégia de redução da pobreza.

Os dois eixos estratégicos do PIC de Timor 2007, alinhados com as prioridades da cooperação portuguesa, identificam a área da boa governação como reforço para o desenvolvimento governativo, enquanto esta se assume como transversal no papel que o estado assume enquanto instituição aberta e responsável. Por outro lado, a cooperação portuguesa assume-se alinhada com a estratégia nacional para a redução da pobreza, convergindo as suas ações de acordo com a estratégia vigente no PDN. As áreas de intervenção prioritárias. O PIC de Timor revela-se como um dos países, a par com Angola, que mais áreas abrange dentro dos dois eixos estratégicos, compreendendo dez áreas de atuação no total.

O *cluster* da cooperação de Timor –Leste, entendido como uma área complementar de forma a potenciar o desenvolvimento sustentado, fica referido no PIC de forma pouco clara ao

---

<sup>41</sup> Após independência em 2002, foi elaborado o primeiro PIC com Timor (2004-2006), que procurou ajudar à reconstrução do país intervindo diretamente nas áreas da educação, capacitação institucional, desenvolvimento económico e social, água e saneamento, e agricultura e desenvolvimento socioeconómico (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2007c, p. 23).

nível das áreas a integrar, remetendo para uma abordagem a desenvolver com os ministérios sectoriais; autarquias; sector privado e organizações da sociedade civil.

### **IV.3.3. PROGRAMA ORÇAMENTAL (PO05)**

Sobre a programação orçamental, a RCM que aprova a política pública de cooperação para o desenvolvimento do XVII GC, afirma que “A tradição de descentralização orçamental da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas, constitui um obstáculo maior à racionalidade, à eficiência e à eficácia da Cooperação Portuguesa”, dando-se assim o mote à necessidade de um reestruturação à programação e execução orçamental que promova os objetivos a que a CP se propõe.

Integrado no PIDDAC, Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central, o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento, de 2004 a 2009 designou-se por PO05<sup>42</sup> constituindo-se como um instrumento orçamental de programação e de afetação de verbas aos compromissos assumidos em matéria de cooperação. De forma a assegurar os acordos assinados no âmbito PIC, com a cativação de um financiamento adequado ao tempo dos programas de cooperação, este facto obriga a observância do disposto na Lei do Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001), no que se refere a compromissos plurianuais, sendo estes entendidos como uma exceção prevista no art. 4.º, no que se refere aos programas cujas despesas correspondentes a um conjunto de medidas, projetos ou ações assumem um carácter plurianual. Torna-se assim necessário uma articulação entre ministérios para uma orçamentação próxima das despesas previstas, de forma a reduzir o número de alterações orçamentais, bem como, empreender uma maior proximidade ao ministério das finanças, face à cativação das verbas determinadas para um período de 3 anos e com concretização parcelar.

A assunção de previsibilidade da programação da cooperação portuguesa, assume com o Programa Orçamental (PO05) um carácter fundamental, contudo, e na estratégia de operacionalização do IPAD, é referida a necessidade de este programa se tornar mais próximo da realidade com a inscrição de todas as atividades e verbas da cooperação por parte de todos

---

<sup>42</sup> Em 2011 o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento passou a designar-se por PO21. – “No ano de 2010 o Ministério das Finanças e da Administração Pública adoptou no Orçamento de Estado uma estrutura de programas orçamentais sectoriais, os quais apenas permitiam a inscrição de verbas pelos respectivos Ministérios tutelares, implicando que o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento (PO05) deixasse de existir.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2015)

os ministérios, revelando que o papel do IPAD enquanto organismo coordenador tem permanecido aquém das possibilidades. A orçamentação adequada, e com a informação correta e completa, permitiriam informação quantitativa e qualitativa e uma articulação de acordo com os objetivos, indicadores e metas definidos, viabilizando uma posterior avaliação dos resultados da programação. Neste sentido o IPAD, como órgão coordenador assume o papel de reunião de informação de forma a possibilitar a contabilização da APD portuguesa. O PO05 permite dotar os decisores políticos de uma ferramenta de afetação dos recursos orçamentais aos compromissos assumidos pelo estado português, assumindo tratar-se de um programa interministerial, carece, contudo, de articulação.

Em 2004, o Programa apresentava uma estrutura composta por apenas duas medidas, medida 1: Cooperação para o Desenvolvimento e medida 2: Outra Cooperação Internacional, que, generalistas, inviabilizavam um correto e adequado acompanhamento face às áreas de ação da cooperação portuguesa, conforme visível na tabela 15, O número de medidas associadas aumentou ao longo dos anos de forma a espelhar as áreas de atuação e a reservar verbas específicas para cada área, permitindo uma previsibilidade e um planeamento mais estruturado em conformidade com as especificidades dos ministérios envolvidos. Em 2005 e 2006, a programação da cooperação portuguesa dividia-se apenas em três medidas gerais, e que abarcavam um vasto número de iniciativas. Em 2007 foi necessário trazer à cooperação maior especificidade dos âmbitos de ação com a concretização de 7 medidas de programação que especificam as áreas onde as iniciativas se integram. Em 2007, o PO05 passou a designar-se Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, tendo sofrido uma alteração significativa ao nível da estrutura, contando com 7 medidas que se mantiveram inalteradas nos anos de 2007, 2008 e 2009.

Tabela 15 – Estrutura do PO05 (2005 a 2009)

Estrutura do PO05 (2005-2009)	
<b>2005</b>	Medida 1: Cooperação para o Desenvolvimento Medida 2: Outra Cooperação Internacional Medida 3: Cooperação Técnico-Militar
<b>2006</b>	Medida 1: Cooperação para o Desenvolvimento Medida 2: Cooperação Técnico-Científica Medida 3: Cooperação Técnico-Militar
<b>2007 / 2008 / 2009</b>	Medida 1: Afirmção da dimensão cultural do desenvolvimento Medida 2: Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza Medida 3: Apoio à democracia, governação e consolidação do estado de direito Medida 4: Participação no quadro internacional e nos dispositivos multilaterais de apoio ao desenvolvimento Medida 5: Apoio ao reforço da segurança humana Medida 6: Cooperação técnico-militar Medida 7: Gestão da cooperação

Fonte PO05

Conforme referência na tabela 16, a média de valores variou entre 327.637.736,00 € em 2005 e o valor mais baixo de 238.506.669,00 €, em 2007, para as dotações corrigidas valores a que corresponde os valores da ação da cooperação portuguesa para os anos do XVII GC.

Tabela 16 - Variações de dotação PO05

Anos	Dotação Inicial	Dotação Corrigida	Diferença de Valores (+)
2005	227.066.168,00 €	327.637.736,00 €	100.571.568,00 €
2006	270.959.247,00 €	286.359.592,00 €	15.400.345,00 €
2007	218.144.575,00 €	238.506.669,00 €	20.362.094,00 €
2008	267.590.706,00 €	301.765.174,00 €	34.174.468,00 €
2009	249.228.939,00 €	271.925.196,00 €	22.696.257,00 €
Total	1.232.989.635,00 €	1.426.194.367,00 €	193.204.732,00 €

Fonte: Relatórios anuais da cooperação

Decorrente das reuniões da Comissão Interministerial para a Cooperação, surge a necessidade de uma maior coordenação por parte dos organismos governamentais, no sentido de se aferir os valores inscritos no PO05 e de estes estarem próximos dos valores da APD, sob pena do PO05, não espelhar os valores reais da cooperação para o desenvolvimento. (CIC de 26 de outubro de 2007, Arquivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.)

#### IV.3.4. ESTRATÉGIAS SECTORIAIS

A cooperação portuguesa enquanto estrutura assente sob um modelo descentralizado, cuja coordenação geral integra-se nas competências do IPAD, carece de competências específicas que colaborem para a identificação de responsabilidades e que possibilitem a coerência das várias ações distribuídas pelos vários agentes intervenientes. A identificação de uma estratégia vocacionada para uma área específica, viabiliza a concentração de recursos para um mesmo objetivo comum e ao mesmo tempo a racionalização de esforços de várias entidades para a um mesmo resultado final, verificando-se a tendência, ou a procura em harmonizar a ação em prol de maior benefício e uma maior eficiência da cooperação portuguesa, colmatando assim a falta de coerência, de coordenação e de *accountability*, largamente referenciados como necessários ao sistema da CP.

Identificada na RCM n.º 196/2005, a necessidade de criar estratégias sectoriais que reflitam a especificidade de algumas matérias da cooperação, e sobre as quais o Ministério dos Negócios Estrangeiros não tem competências diretas, o XVII Governo Constitucional vê ao longo da sua legislatura, aprovadas três estratégias nacionais que se centram em âmbitos muito específicos da área de atuação da cooperação portuguesa. Assim, são publicadas entre 2005 e 2009, a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED) (2010-2015) por Despacho 25931/2009 (aprovada já no XVIII Governo Constitucional); a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 (publicada a 26 de agosto) a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral; e a Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género.

Estas estratégias surgem por necessidade da cooperação portuguesa em encontrar um rumo único para cada setor da cooperação, e materializam-se junto do Fórum de Cooperação, trazendo diretamente para a formulação da política setorial, os ministérios das áreas, mas também os agentes da sociedade civil. Para além do IPAD, a conjugação de novos atores na área da formulação da política, no que concerne à identificação dos objetivos e meios que a política preconiza, traduz-se em uma formulação híbrida, por contemplar tanto atores governamentais, como atores da sociedade civil (Jordan, Wurzel e Zito, 2005).

## ***ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (ENED) (2010-2015)***

Referida como uma propriedade setorial, a par da Boa Governação, Participação e Democracia; e Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza, a Educação para o Desenvolvimento surge no documento base da cooperação portuguesa, como fundamental para “criar conhecimento e sensibilizar a opinião pública portuguesa para as temáticas da cooperação internacional e para a participação activa na cidadania global.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 27)

Em novembro de 2009 e no alinhamento da criação de estratégias setoriais, é aprovada, por Despacho Conjunto dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Educação, a Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED) (Despacho n.º 25931/2009), dando assim “seguimento aos compromissos assumidos por Portugal em diferentes processos internacionais de promoção da Educação para o Desenvolvimento (ED), designadamente no âmbito do Conselho da Europa, da UE e do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE).” (Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010-2015)) que procurou,

... facilitar uma efectiva apropriação pelos cidadãos e cidadãs das políticas de desenvolvimento com base num conhecimento crítico das problemáticas nela envolvidas, uma Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento deve ser assumida como instrumento essencial para permitir a prazo o acesso universal e de qualidade à Educação para o Desenvolvimento (ED) e, assim, contribuir para a consolidação do compromisso de todas as pessoas com a resposta necessária às desigualdades e injustiças que se apresentam ao nível local e global (Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015, 2009).

Para a execução do projeto de elaboração da ENED, foram constituídos dois grupos de trabalho: o primeiro, coordenado pelo IPAD, decorreu em parceria com outros atores governamentais, Ministério da Educação, através da Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular (DGIDC), e com organismos não-governamentais, Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento, e a ONGD CIDAC, tratando-se de um momento de formulação da política em sistema de abertura à sociedade

civil. Neste processo foi definido o planeamento e integração dos contributos de outras entidades, para além da definição da estrutura do documento bem como do processo em si mesmo.

Ao nível do segundo grupo, este ficou constituído pelas organizações governamentais, Agência Portuguesa do Ambiente (APA); Alto Comissariado para a Imigração e o Diálogo Intercultural (ACIDI); Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG); Comissão Nacional da UNESCO; Conselho Nacional de Educação e Instituto Português da Juventude, e organismos da sociedade civil, Associação de Professores para a Educação Intercultural (APEDI); Confederação Portuguesa das Associações de Defesa do Ambiente (CPADA); Comissão Nacional Justiça e Paz; Conselho Nacional da Juventude; Fundação Calouste Gulbenkian, com a responsabilidade de dar contributos para a elaboração de acordo com as áreas específicas de ação.

Após a fase de conceptualização e elaboração do documento este foi alvo de consulta pública, passando pela sua apresentação e discussão no Fórum da Cooperação, bem como pela discussão deste em sessões de trabalho com atores relevantes como as ONGD, a Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), as Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA), as Escolas Superiores de Educação, o Conselho Nacional de Educação (Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015, 2009).

Tratou-se assim de um processo, que, para além da participação do setor público, recebeu largamente contributos da sociedade civil, constituindo-se numa participação com características de uma descentralização democrática, no sentido que Johanna Speer (2012) determina, quando a participação em governança é entendida como forma de legitimar o poder do governo, podendo por isso conduzir a um serviço público mais eficiente, facto que se verifica essencialmente ao nível da implementação, quando outras entidades para além do estado participam no ciclo político. Ao nível da formulação, a ENED consistiu num momento de governança no sentido que Milward e Provan (2000) entendem, de uma inclusão a novas formas de influência de atores externos ao sistema político, quando se refere à presença de redes interorganizacionais, conforme referência em Rhodes (1996) e à relação que o estado estabelece com organizações da sociedade civil.

Conforme legível nas tabelas 2 e 3 (Jordan, Wurzel e Zito, 2005), o processo de formulação da estratégia nacional de educação para o desenvolvimento cumpriu-se segundo um modelo (3) de negociação, dado que competiu ao estado a especificação dos objetivos, ao mesmo tempo que colocou na sociedade civil a especificação de como os objetivos são

alcançados, num processo também ele (3), híbrido de modelo de governança e governo, quando compete ao estado a definição dos objetivos da sociedade e compete à sociedade civil, a seleção de meios para os atingir. Em todo o processo de formulação não é linear a exclusividade de participação do polo estado ou sociedade civil, dado que, em última análise, a aprovação final, independentemente da origem dos contributos, depende da entidade institucional que tutela a cooperação.

### ***ESTRATÉGIA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL E A ESTRATÉGIA NACIONAL SOBRE SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO***

A Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral aprovada pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, decorre de uma das recomendações expressas no Exame do CAD à cooperação portuguesa em 2006 e referida ainda como recomendação da avaliação de 2010, “Portugal deve preparar uma estratégia multilateral, com base em critérios específicos de afectação de fundos, identificando questões prioritárias de preocupação para Portugal em ligação com o programa de ajuda bilateral.” (Exame do CAD a Portugal – 2006 Resumos das principais conclusões e recomendações em <http://www.instituto-camoes.pt>)

A estratégia multilateral constitui-se como uma ferramenta de operacionalização do entendimento da “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” no que concerne à visão multilateral, procurando “promover a coerência e eficácia dos esforços de cooperação multilateral da administração pública portuguesa para o reforço da presença, visibilidade e influência nacional nas organizações multilaterais.” (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral)

Profundamente institucional e de caráter político, a estratégia cumpre satisfazer a necessidade política de reforçar a coerência e a eficácia das relações a estabelecer entre os órgãos governamentais da cooperação portuguesa multilateral

através da estruturação das relações entre os diversos actores institucionais executores da política nacional de cooperação para o desenvolvimento, detentores de competências próprias relevantes na área da cooperação multilateral: o MNE ao qual compete a definição e orientação da execução da política de cooperação para o desenvolvimento, e em particular ao IPAD, em articulação com a DGAE, DGPE,

DGATE, Embaixadas e Missões Diplomáticas, e o MFAP e outros Ministérios Sectoriais relevantes, de que se destacam o MAOTDR, o MS e o MTSS.” (Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral)

Publicada em Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento teve na sua génese o trabalho desenvolvido aquando da Presidência Portuguesa da União Europeia (UE), em 2007, onde foram aprovadas as Conclusões do Conselho sobre a resposta da União a Situações de Fragilidade.

Exige-se, por uma questão de responsabilidade e responsabilização política, e por razões de eficiência e coerência quanto aos objectivos e resultados, que se definam as linhas de orientação para a actuação de Portugal em matéria de segurança e desenvolvimento. Estas permitirão uma programação e acção mais integradas do Estado Português em situações de fragilidade, de acordo com as dinâmicas internacionais em curso, as quais terão em consideração as restrições orçamentais actualmente existentes (Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009).

A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento conta como objetivos específicos, a promoção da coerência e coordenação da intervenção do Estado Português na ação externa global nesta matéria; a identificação de mecanismos e instrumentos que permitam uma programação e ação integrada da cooperação nos países em situação de fragilidade; a promoção da sistematização das boas práticas e a partilha da informação entre os atores neste âmbito; a otimização do diálogo político com as redes da sociedade civil portuguesas e locais detentoras de conhecimento útil sobre as realidades em questão; e a interação com os parceiros internacionais neste domínio. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009)

Ambas as estratégias são de carácter de posicionamento político, competindo ao estado a sua determinação exclusiva, não deixando espaço para uma consulta à sociedade civil. As duas estratégias resumem matérias muito específicas da ação do estado, quer pela relação que estabelecem com as instituições multilaterais, quer pelas ações de segurança no âmbito da cooperação setorial, cumprindo assim a correspondência a uma regulamentação forte onde o estado se posiciona como único ator, determinado pela área de competências do

estado. Este posicionamento valida-se ao nível da formulação e da implementação onde Portugal, enquanto ator privilegiado através do governo, assume o papel de ator único face a uma política de cooperação externa.

## V. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A implementação das políticas públicas enquadra-se no conjunto de competências atribuídas à administração pública. Os modelos de administração adotados, a identificação de centralidade ou de dispersão dos polos de responsabilidade de execução da política pública, vêm pautar os níveis de participação dos agentes intervenientes, bem como a aferição de resultados, e a exigência de constituição de uma coordenação mais ou menos atenta aos vários agentes participantes e grau de comprometimento para com a política pública definida.

É ao nível da fase de implementação da política pública, que se torna mais provável encontrar múltiplos atores, múltiplos agentes a quem, mesmo que de posicionamento institucional, compete assegurar a execução do determinado pela formulação. Tradicionalmente agregada às competências da administração pública, a política pública cumpre-se através da aplicação do determinado quer através da administração direta, quer da administração indireta do estado, ficando, contudo, associada a um específico ministério. A ação efetiva de implementação pode passar pela competência atribuída e distribuir-se por vários pontos da administração pública, por mais do que um ponto central, agregador da execução da política pública. Caso paradigmático é a política para a cooperação para o desenvolvimento, onde se encontra um sistema de implementação desagregado, conforme perceptível na tabela 17 e onde a mais do que a um ministério compete a execução da política, em que se verifica que “... múltiplos níveis de governo estão simultaneamente envolvidos em programas e políticas e que um nível único de governo raramente tem poder único e influencia sobre o modo como os programas são projetados, financiados, administrados e fornecidos.” (Radin, 2010, p. 599).

O processo de implementação reflete a organização da política pública, quando esta determina que papéis são representados e por que instituições, e a que entidade é atribuída a responsabilização de concretizar a política, ou de coordenação, ou mesmo de regulamentação das áreas de intervenção. O processo de implementação determina a quem, de forma formal, ou mesmo informal, o estado atribui a execução do que ficou identificado na política. O poder de execução passa pelas instituições públicas, ou através destas na figura da sociedade civil, nos seus agentes.

A larga participação da sociedade civil no processo de implementação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, vem determinar o modelo de implementação adotado na política portuguesa sobre a temática. A entrega de determinadas áreas para a

responsabilidade de intervenção de agentes não governamentais, vem reforçar o papel da sociedade civil, ao mesmo tempo que exige que os organismos governamentais se posicionem de forma a assegurar a efetiva implementação em conformidade com o definido nos Programas do Estado, caso os projetos levados a cabo fora da esfera do sistema político usufruam de recursos públicos. Como refere Denhardt (2003, p.114) *Citizens are not treated as potentially interfering with 'correct' implementation, nor are they used primarily as vehicles for cost reduction. Instead, citizen engagement is seen as an appropriate and necessary part of policy implementation in a democracy.*

A implementação reveste-se assim de uma necessidade de coordenação da política, de forma a assegurar que cada um dos agentes intervenientes no processo de implementação, governamentais ou não governamentais, viabilize a prossecução dos objetivos definidos, seguindo uma mesma linha estratégica inscrita na política, através de uma clara identificação de recursos e capacidade de resposta face ao determinado. Para além das ideias e do alinhamento destas por parte de todos os organismos envolvidos no processo, é necessário o alinhamento ao nível dos procedimentos, ao nível da forma como as ideias são implementadas, dando coerência e harmonização à cooperação portuguesa.

## **V.1. RECOMENDAÇÕES DE IMPLEMENTAÇÃO - EXAME DO CAD/OCDE 2006**

A primeira avaliação externa pelos pares a Portugal, no período em análise, 2005-2009, foi realizada por Espanha e Irlanda, em conjunto com o secretariado OCDE/CAD, em abril de 2006. Esta avaliação, cinco anos após o último exame, pouca relevância ganha no que concerne à política em análise dado que resulta de um exame periódico e neste caso coincidente com o início da aplicação das linhas orientadoras preconizadas na RCM n.º 196/2006 conhecida por “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento. O exame do CAD, consiste então, à data da sua realização, num texto de análise preparatório à execução da política, mais do que uma avaliação da política em si mesma, uma vez que não seria provável uma reformulação sobre esta matéria, dado que quatro meses separam a publicação da política pública e a realização deste relatório de exame.

A recém-elaborada política, é assim referida no exame, incorporando assim referências ao nível do que é expectável realizar, mais do que uma análise de resultados dado que esta política não tem, em 2006, tempo ainda de ser implementada ou revelar eficácia nos

seus propósitos ou mesmo nos seus mecanismos. Por outro lado, a pertinência deste exame mantém-se ao nível do que foi, entretanto, executado e do que se prevê serem as instituições de continuidade e os mecanismos de implementação a serem mantidos na nova política de cooperação. No enquadramento da política de cooperação para o desenvolvimento do XVII Governo constitucional, o exame CAD 2006 não se impõe através de uma intervenção possível ao nível do alinhamento estratégico da formulação, mas sim ao nível da implementação prevista através da identificação dos desafios e benefícios desta política, dos recursos, atores e mecanismos de implementação.

O exame do CAD em 2006 incide sobre, 1) o enquadramento geral e as novas orientações – o desafio de implementar a agenda de redução da pobreza; a necessidade de uma orientação a nível sectorial e das políticas; reforçar o apoio público; 2) volume e distribuição da ajuda – honrar os compromissos feitos ao nível internacional; 3) promoção da coerência das políticas – são necessários compromissos ao mais alto nível; atender às preocupações dos países pobres; 4) gestão e implementação da ajuda – adoção de uma programação plurianual; aumentar a competência técnica do IPAD em termos de cooperação para o desenvolvimento; encorajar uma cultura de resultados; envolver as ONG; progressos na agenda da eficácia da ajuda; desenvolver capacidades locais e encorajar a apropriação; e ajuda humanitária, espelhando assim os principais âmbitos de avaliação e as principais áreas sobre as quais Portugal deve ter particular atenção e desenvolver em conformidade com as recomendações feitas.

A análise descrita corrobora com algumas orientações políticas, ao mesmo tempo que alerta para os desafios necessários a ultrapassar face aos objetivos da cooperação para o desenvolvimento, inerentes à prática portuguesa e às condições em que esta decorre, determinando, ou tentando fazê-lo, uma abordagem preventiva da ação implementadora. No relatório do exame *peer review*, resultante desta abordagem, fica referido que:

A nova estratégia constitui um importante avanço. Contudo, Portugal enfrenta significativos desafios de implementação, para reorientar o seu programa em conformidade com a estratégia. A operacionalização dos compromissos para aumentar a APD, em linha com os ODM e o reforço da atenção na pobreza exigirão passos significativos para reforçar a integração da redução da pobreza em todo o programa de cooperação e mobilizar os actores chave para a prossecução deste objetivo. A

fragmentação da ajuda portuguesa, baseada nas competências de cada ministério coloca ao IPAD importantes desafios de gestão, coordenação e coerência, bem como a existência de especialistas em desenvolvimento (OECD, 2006, p. 1).

A "radiografia" possível preconizada pelo Exame 2006, identifica que desde 2001 foram muitas as alterações verificadas no sistema da cooperação portuguesa, nomeadamente no que se refere à criação do IPAD como um organismo único coordenador da ação da política pública ao nível da eficácia e da coerência interna da política, necessitando, contudo, de ser mais capacitado de forma a conseguir atingir as múltiplas áreas de ação a que se propõe. Sobre este assunto fica em referência a capacitação na área financeira, facto a que o IPAD não pôde ainda dar resposta eficiente desde a sua criação.

As prioridades da cooperação portuguesa centram-se nos vetores de ordem geográfica e sectorial, fatores que em análise CAD/OCDE são privilegiados, uma vez que permitem a centralização de esforços para uma realidade próxima, sendo por isso possível a concentração de recursos. A exceção a assinalar refere-se a nível geográfico a Timor-Leste, mantendo-se as áreas setoriais que colaboram para a erradicação da pobreza como a educação e a saúde. O documento base da cooperação portuguesa, não refere como as atividades devem ser implementadas, tanto ao nível do IPAD, organismo central da cooperação, como ao nível dos outros agentes de intervenção, referindo que o grau de incidência de cada uma, deverá ser ponderado face à situação de cada país e à priorização de cada área geográfica. Sobre esta matéria o CAD refere que não mais do que três ou quatro áreas devem ser alvo da atenção da cooperação portuguesa em cada país, sob prejuízo de comprometer a eficácia das ações, reduzindo assim a dispersão setorial.

Enquanto novo organismo, o IPAD carece ainda de peritos em áreas específicas da ação da cooperação, pelo que o reajustamento estratégico de proximidade com os ministérios setoriais, surge no texto CAD 2006, como uma mais-valia para a cooperação, beneficiando a coerência e eficácia da atividade, através de parcerias estratégicas nessas áreas. Sobre a relação entre os vários agentes intervenientes na política pública de cooperação, e colocando o ónus no IPAD, enquanto este se institui como organismo coordenador, o texto refere a importância em estabelecer relações em prol da eficácia da cooperação e de uma coordenação abrangente a todos os intervenientes.

Por outro lado e no que respeita a agentes governamentais, os ministérios setoriais são referidos como importantes agentes ressaltando-se neste contexto, o Ministério das Finanças -

pela participação na orçamentação da cooperação portuguesa; o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - pelo estabelecimento de parcerias com Universidades locais e receção de bolseiros universitários em Portugal; o Ministério do Trabalho e da Segurança Social - pelo seu gabinete de cooperação e acordos com ministérios congéneres (este Ministério coopera de forma autónoma face ao IPAD); e o Ministério da Educação - pela integração do ensino da língua portuguesa nos programas de cooperação (o orçamento adstrito é reduzido e opera em ligação ao IPAD e Instituto Camões). Ainda sobre a cooperação setorial, Portugal é encorajado a desenvolver um conjunto de orientações sectoriais de forma a fundamentar a ação nas reais necessidades sentidas em cada país, bem como reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento ao mais alto nível político, clarificando o papel que o Conselho de Ministros para a cooperação tem para o sistema político da política pública para a cooperação para o desenvolvimento. Este reforço do Conselho, para o exame CAD, permitiria assegurar que as preocupações dos países beneficiários são consideradas no momento da formulação das políticas de cooperação de desenvolvimento, bem como de outras políticas nacionais.

Ao nível da administração indireta surge a referência ao Instituto Camões dependente do MNE - pela gestão dos centros culturais, nos países parceiros e países estratégicos na política externa portuguesa, e pela possibilidade de desenvolver programas de âmbito cultural na política de cooperação para o desenvolvimento.

Sobre a orçamentação da cooperação fica referido que deve o IPAD assumir um maior controlo geral, de forma a reduzir os custos de transação e gerir assim os saldos transitados anualmente.

Quer por uma questão de cumprimento do exigido na agenda para a eficácia da ajuda, quer por uma operacionalização mais eficaz, o exame conclui que Portugal deve desenvolver e implementar um plano de ação plurianual de forma a aumentar a previsibilidade da cooperação portuguesa. Em termos de operacionalização do instituto português, surge a crítica a uma cultura administrativa implementada, cultura essa que, segundo este exame deverá dar lugar a estruturação da ação com base a uma estratégia orientada para os resultados e a um alinhamento coerente à nova estratégia da cooperação.

Identificados os principais intervenientes no sistema da cooperação portuguesa ao nível governamental, e as razões que levam a ser considerados como tal, fica referência de que o IPAD carece de assumir o seu papel de coordenador da política, tanto ao nível das orientações estratégicas, como ao nível da orçamentação e concentração de recolha de

informação de forma a ser possível ao estado de forma concertada exercer o seu papel de *accountability*.

Relativamente à política de atribuição de bolsas, o exame identifica o risco de haver fuga de cérebros dos países beneficiários, colaborando assim para o não desenvolvimento, apontando a possibilidade de um maior investimento na educação nos países de origem.

Ao nível externo, e nas relações fora do âmbito do sistema político, o IPAD, deve, segundo as recomendações em análise, assumir uma maior proximidade com as ONGD, de forma a capacitar a sociedade civil de mais competências na prossecução dos objetivos de Portugal em matéria de cooperação, e desta forma coordenar e controlar o que é realizado nestas matérias. A relação entre a sociedade civil, nomeadamente as ONGD, e o estado português mantém-se, à data do relatório, pouco cooperante, referindo-se que esta relação é fruto de instabilidade institucional e da indefinição de uma política nesta área específica de atuação. A proximidade desejável entre as duas realidades que atuam nesta área passa pelo financiamento dos projetos das ONGD e pela identificação de áreas prioritárias a serem foco da cooperação portuguesa. Neste sentido, a criação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, identificada na "Uma Visão Estratégica..." determina um novo alinhamento estratégico de forma a reunir o estado e a sociedade civil, e contribuir para o diálogo necessário a alargar no sistema da cooperação portuguesa.

As indicações resultantes do exame CAD resumem-se a um conjunto de recomendações a alinhar pelo poder político na área da cooperação: orçamentos plurianuais de forma a acompanhar a realização das atividades da cooperação que não se restringem a um ano, bem como uma programação plurianual dessas mesmas atividades de forma a reduzir os níveis de imprevisibilidade; elaboração de estratégias setoriais de acompanhamento específico nas áreas, nomeadamente para a ajuda humanitária e situações de conflito, uma vez que, “Apesar de incluída nos quadros e tabelas de ajuda, a Ajuda de Emergência ou Humanitária, não se enquadra na lógica do longo prazo da APD, por apenas resolver problemas imediatos e por não criar estruturas de desenvolvimento” (Mendes, p. 13).

Fica ainda referido no exame de 2006 que importa à cooperação portuguesa implementar uma estratégia de comunicação para o desenvolvimento em Portugal; sob o controlo total do IPAD sobre a cooperação bilateral. Neste sentido, e englobando vários fatores são identificados os desafios em manter um sistema de cooperação eficiente com a coordenação interministerial, através da CIC, e do reforço das competências de coordenação do IPAD, dado ao seu estatuto de organismo central do dispositivo da cooperação portuguesa; o reforço dos recursos humanos do IPAD na área da cooperação, bem como na estabilidade de

funcionários públicos agregados a funções internas; e a promoção de uma gestão da cooperação orientada para os resultados - com o reforço da atribuição de competências na área da avaliação à Divisão de Avaliação do IPAD. Com a desejável capacitação de coordenação por parte da CIC, fica identificado a possibilidade de esta colaborar na formulação de um plano de avaliação transversal a todo o sistema da cooperação portuguesa, abrangente a todos os atores intervenientes. A falta de uma cultura de avaliação havia sido referida no último exame de 2001.

No que concerne ao desejo de Portugal em tornar-se ouvido no quadro dos centros de decisão das organizações multilaterais, este documento de análise refere que Portugal deve ter em conta determinados elementos para ter de facto peso nessas organizações: o contributo financeiro, a qualidade dos representantes portugueses e adotar uma posição consistente nesses contextos.

De forma transversal a todos os setores e níveis da cooperação, é referida a necessidade de alinhamento para com os ODM e para com o documento "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", referido como uma mais-valia para a cooperação portuguesa.

## **V.2. DISPOSITIVO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA**

Na Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, fica referida a necessidade de uma coordenação interinstitucional ao nível dos atores intervenientes na política pública de cooperação para o desenvolvimento: “Colocam-se no plano nacional desafios importantes no que diz respeito à coordenação interinstitucional, a que importa dar resposta. É no plano da nossa capacidade de organização interna que se encontra o primeiro fator de credibilidade da nossa intervenção externa.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 54). O sistema político procura assim dar consistência à política pública de cooperação para o desenvolvimento através da ação de coordenação dos vários atores intervenientes ao nível da implementação da política de cooperação, e neste sentido identifica o IPAD, tutelado pelo MNE, para esta missão.

A RCM identifica como objetivos nesta área: a programação; a eficiência e a racionalidade através de uma orçamentação de base plurianual; uma gestão orientada para os resultados e normalização dos procedimentos; a eficácia do apoio a projetos, programas e do apoio ao orçamento; a implementação dos Clusters de cooperação; a implementação de um

mecanismo para o voluntariado para a cooperação; o reforço da coordenação, e a presença e visibilidade da cooperação portuguesa nos países parceiros; a qualidade dos projetos através do acompanhamento e da avaliação; e a coordenação da ajuda humanitária no plano nacional e internacional.

O dispositivo da Cooperação Portuguesa é composto por todos os organismos do estado que cumprem funções de prossecução do cumprimento da política pública para a cooperação para o desenvolvimento, integrando assim o dispositivo central – o IPAD; integrando-se nestes os agentes e adidos de cooperação<sup>43</sup>; os ministérios sectoriais; o Fórum para a Cooperação para o Desenvolvimento; as Câmaras Municipais e a Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento.

### **V.2.1. DISPOSITIVO CENTRAL - INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD)**

Constituído em 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento é, à data de 2005, início do XVII Governo Constitucional, um instituto recente que sofre ainda as consequências inerentes da fusão dos dois organismos base, tanto ao nível da adequação das funções que assume, como ao nível da estruturação dos serviços e dos seus funcionários ao novo enquadramento funcional, com funcionários provenientes dos dois organismos extintos. Criado no XV Governo Constitucional, no espaço de dois anos a instabilidade política do país marcou a brevidade do XVI Governo Constitucional, definindo assim também a passagem de três pessoas diferentes no cargo de Presidente do Instituto, de 15 de Janeiro de 2003 a 25 de Setembro de 2005 (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011b).

A concentração da Cooperação para o Desenvolvimento numa única estrutura, dotada de mecanismos de programação, coordenação, informação, controlo e avaliação procurou eliminar a dispersão orgânica e funcional, que existia entre a formulação, a

---

<sup>43</sup> A figura do adido da cooperação não surge ligada à estrutura do IPAD, uma vez que se inclui na estrutura da carreira diplomática do MNE, podendo, contudo, não pertencer a essa carreira e tratar-se de um prestador de serviços. O adido da cooperação depende funcionalmente da embaixada e responde diretamente à estrutura diplomática e ao MNE, uma vez que é diretamente contratado pela estrutura ministerial e onde o IPAD não influi. O adido da cooperação é responsável pelo acompanhamento de todas as ações de cooperação que decorrem no país e não apenas de um projeto específico dependente ou não do IPAD, ou dos ministérios setoriais.

execução e o financiamento desta componente essencial da política externa portuguesa, que se pretendia mais coerente, mais eficaz e mais consentânea com as necessidades dos países receptores (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2004c).

O IPAD assume o papel de órgão central de coordenação da política de Cooperação para o Desenvolvimento e de agente principal de financiamento dessa mesma política, assim, surge no documento “Uma Visão Estratégica...” como o organismo pilar da cooperação, ao qual é atribuído o estatuto de organismo coordenador de toda a cooperação portuguesa, centralizando as políticas e os processos de implementação, face a uma dispersão de meios e de critérios políticos, pretendendo-se assim harmonizar a execução e integrá-la nos parâmetros internacionais. Conforme referido em Milward e Provan (2000) os mecanismos de comando e controlo associados aos processos burocráticos estão a ser substituídos por relações mais complexas de redes de relações entre o estado e as entidades que prestam os serviços. As funções centram-se assim sob a premissa de melhorar a racionalidade, a eficiência e a eficácia da ajuda, através da otimização das áreas de intervenção onde Portugal apresenta maiores competências no terreno.

Resumidamente o IPAD assume-se como um instituto público, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e de património próprio; coordena a cooperação portuguesa, sob a superintendência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, que emite diretivas sobre os objetivos a atingir na gestão e sobre as prioridades a adotar na prossecução das suas atribuições.

### ***ORGANIZAÇÃO***

Criado sob o Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de janeiro no qual ficam aprovados os seus estatutos, o IPAD recebe em 2004 a primeira alteração publicada no Decreto-Lei n.º 13/2004 de 13 de Janeiro, já no XVI Governo Constitucional. Os novos estatutos, publicados em despacho n.º 22 251/2004 de 30 de outubro, trazem algumas alterações face à estrutura orgânica inicial, ficando o Instituto, contudo, com as mesmas competências, recursos e ferramentas disponíveis, designadas desde o ano anterior, mas sublinhando-se a necessidade em “simplificar e racionalizar a estrutura e organização do IPAD, pela redistribuição de

competência entre as respetivas unidades orgânicas, combinando eficiência, eficácia e redução de custos”.

Funcionalmente, o IPAD, em 2005, no início do XVII Governo Constitucional, era constituído pelos seguintes órgãos de direção, o Presidente, o Conselho Diretivo e a Comissão de Fiscalização, sendo que dispunha de um Gabinete de Apoio ao Conselho Diretivo. Na reestruturação de 2004 manteve-se o número de Direções de Serviço iniciais.

O Conselho Diretivo era composto pelo Presidente do IPAD e por quatro vogais nomeados por despacho conjunto do Ministro dos Negócios Estrangeiros e a Presidência do conselho de Ministros. A Comissão de Fiscalização era assim constituída por um Presidente e dois vogais, nomeados por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, sendo que um dos vogais, teria obrigatoriamente, como habilitações a formação de revisor oficial de contas. Ao terceiro órgão de direção, a Comissão de Fiscalização competia o controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial do IPAD, bem como a emissão de pareceres técnicos na área. Dependiam diretamente da Direção os serviços: Gabinete de Apoio ao Conselho Diretivo, composto pelo Núcleo de Apoio Jurídico e pelo Núcleo de Controlo de Gestão e Desenvolvimento Organizacional.

Após o reforço político veiculado na RCM n.º 196/2005, sobre o papel de coordenação atribuído ao IPAD, enquanto este referido como dispositivo central da cooperação portuguesa, torna-se necessário estabelecer uma reestruturação interna de forma a assegurar as competências designadas. A reorganização interna do IPAD surge como essencial no documento de 2006 de “Operacionalização” do Instituto, pela redefinição ao nível da administração pública, através da formulação de um novo regulamento com a alteração e reforço de competências internas ao nível das direções de serviço, nomeadamente as que se dirigem especificamente à implementação da política pública, Bilateral I e Bilateral II, quando esta se propõe à execução dos programas de ajuda pública ao desenvolvimento, sobre os quais se identifica a necessidade de uma gestão integrada do ciclo do projeto. Em continuidade à reestruturação face às competências do IPAD, a carência de quadros técnicos com conhecimentos em matéria de cooperação para o desenvolvimento, fica referida, para além da necessidade de formular um plano de formação que capacite os quadros existentes em setores específicos e transversais à área da cooperação, profissionalizando os funcionários na área da cooperação para o desenvolvimento.

Decorrente do Decreto-Lei n.º 204/2006 de 27 de Outubro, que determinou a nova lei orgânica do MNE, que veio reduzir o número de estruturas do Ministério, e em conformidade com o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, a estrutura orgânica

do IPAD altera-se em 2007, através da Portaria n.º 510/2007, de 30 de abril. “Em geral, os organogramas dos Ministérios passaram a ter menos unidades organizacionais, o que não surpreende, tendo em consideração as linhas de orientação que estruturavam o PRACE.” (Carvalho, 2008, p. 243)

Esta nova lei orgânica torna o instituto menos pesado ao nível do número de órgãos de direção, pretendendo-se assim chegar a uma estrutura mais adequada às funções e que permitisse uma resposta mais célere às exigências. A necessidade de mover os organismos do MNE segundo uma prática administrativa adaptada às novas necessidades e às novas circunstâncias surge já no discurso de tomada de posse do ministro dos Negócios Estrangeiros em 2005, quando refere: “A modernização da administração central e periférica do Ministério, adotando em cada unidade interna e externa o princípio da gestão por objetivos.” (Amaral D. F., 2006, p. 13).

No XVII Governo Constitucional, o número de funcionários do IPAD, manteve-se sensivelmente constante<sup>44</sup>, representando, salvo saídas e entradas pontuais, alguma estabilidade na equipa que assegura a prossecução da missão do instituto. O Instituto, na perspetiva de redução do número de chefias em exercício, fica composto, após a nova lei orgânica de 2007, com um órgão de direção constituído por um Presidente e três Vice-Presidentes, cargos de direção superior de primeiro e segundo grau, respetivamente, aos quais é atribuído competências delegadas, competências na área administrativa, e de cooperação para o desenvolvimento ao nível multilateral e bilateral, bem como da área de planeamento e programação. São várias as áreas decorrentes das atribuições centrais, dividindo-se cada área em várias direções de serviço, nas quais são integradas unidades orgânicas, unidades com carácter mais operacional e dirigidas a uma especificidade concreta de ação de coordenação e implementação da política pública.

---

<sup>44</sup> (2005 – 164; 2006 – 169; 2007 – 156; 2008 – 135; 2009 – 148) dados referenciados nos relatórios de atividades de cada ano.

Tabela 17 - Direção do IPAD no período XVII Governo Constitucional

Governo Constitucional	Período (data de nomeação presidente)	Cargo no IPAD	Nome / Despacho de nomeação
XVII GC (12/mar/2005 a 26/out/2009)	(12/mar/2005 a 20/out/2005)	Presidente	Iglésias Soares (Despacho Conjunto n.º 633/2004) em transição de 2004
		Vogais do Conselho-Diretivo	Inês Rosa (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
			Maria Luís Figueiredo (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
			Diogo Santos (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
			Vera Abreu (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
	20/out/2005 a 12/jun/2007	Presidente	Inês Rosa (Despacho conjunto n.º 608/2005) – (transição) Rute Albuquerque (Despacho n.º 806/2005)
		Vogais do Conselho-Diretivo	Augusto Manuel Correia (Despacho n.º 806/2005)
			Inês Rosa (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
			Vera Abreu (Despacho Conjunto n.º 697/2004)
			Artur Lami (Despacho n.º 806/2005)
	12 /jun/2007 a 26/out/2009	Presidente	Augusto Manuel Correia (Despacho n.º 11519/2007)
		Vice- Presidente	Inês Rosa (Despacho n.º 13194/2007)
			Vera Abreu (Despacho n.º 13194/2007)
Artur Lami (Despacho n.º 13194/2007)			

O XVII Governo Constitucional conheceu (Tabela 17), alvo de estruturações, e de saídas, quatro presidentes, sendo que dois de transição. A equipa da direção (vogais e posteriormente Vice-presidentes) manteve-se sensivelmente inalterada após 20 de outubro de 2005. A Lei orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 2006, refere, no art. 18.º o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, como um organismo integrado na administração indireta do estado, definindo-se por isso como um organismo público ao qual compete a prossecução dos objetivos identificados para o estado na atribuição de competências da administração direta. No quadro da definição de instituto público, o IPAD exerce a função administrativa do estado, a quem compete especificamente a operacionalização da área da cooperação para o desenvolvimento, enquadrada no quadro de missão definida para o organismo da tutela, neste caso o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e neste enquadramento no âmbito de atribuição da Secretaria de Estado dos Negócio Estrangeiros e da Cooperação. Sob superintendência e tutela do MNE, o IPAD prossegue as atribuições do ministério, e do ministro, onde, na lei orgânica fica identificada a missão atribuída ao IPAD em “propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as atividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política” e um conjunto de atribuições centrais que compreendem:

a) Assegurar o planeamento, a programação, o acompanhamento da execução e a avaliação dos programas e projetos de cooperação portuguesa; b) Financiar programas e projetos de cooperação, na íntegra ou em co-financiamento com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; c) Representar o Estado português nos debates internacionais sobre a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Finanças quanto às instituições financeiras internacionais (Decreto-Lei n.º 204/2006).

A missão de um instituto público determina-se pela apropriação de necessidade de operacionalização da missão do organismo que o tutela, não se tratando por isso da identificação de uma função autónoma às competências do estado. O IPAD assegura assim as funções de planeamento, programação, e acompanhamento da realização dos programas e projetos da cooperação portuguesa, bem como compete-lhe a avaliação desses mesmos programas. Compete também ao IPAD, o financiamento dos projetos quer sob a forma de financiamento integral, quer sob o modelo de um cofinanciamento, integrando outras entidades públicas ou privadas, sendo estas nacionais ou mesmo internacionais. Ao IPAD é igualmente atribuída a responsabilidade de representar o estado nos debates internacionais sobre a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Finanças quanto às instituições financeiras internacionais. Junto ao IPAD, assumindo o secretariado, funciona a Comissão Interministerial para a Cooperação, sendo que esta comissão assume a coordenação das atividades de cooperação desenvolvidas por outros ministérios.

Aos institutos públicos é atribuída personalidade jurídica própria, bem como autonomia administrativa e financeira (Amaral F. D., 1994 , p. 333), contudo o IPAD, é apenas dotado de autonomia administrativa, enquadrado por isso na exceção referido no art. 4, da Lei n.º 3/2004, que aprova a lei-quadro dos institutos públicos, onde se refere que em casos excecionais e devidamente fundamentados podem ser criados institutos públicos sem autonomia financeira.

Deter autonomia administrativa significa que, ao IPAD se atribui a gestão autónoma face à tutela, não dependendo do ministério para o cumprimento de atos administrativos. O instituto deve contudo respeitar o determinado no art. 5.º da Lei n.º 3/2004, e observar os princípios de gestão inscritos, que identifica a necessidade de uma prestação de serviços de

qualidade aos cidadãos; a garantia de eficiência e economia na gestão dos recursos; e a definição de uma gestão por objetivos a que corresponde a identificação quantitativa para uma avaliação regular dos resultados; e o respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, quando em causa a gestão pública, no que concerne ao cumprimento do Código do Procedimento Administrativo (Lei n.º 3/2004).

A administração indireta surge enquanto resposta à crescente complexidade da sociedade, conduzindo para uma maior complexidade ao nível das funções exigidas por parte do estado e da administração. Esta descentralização através da atribuição de funções em cascata, implica que nos organismos da administração indireta sejam criadas algumas condições inerentes à autonomia administrativa e financeira, com recursos humanos, património e processo de contabilidade pública próprios. A figura institucional do instituto público permite a revitalização do serviço público introduzindo a noção de um organismo de carácter autónomo, com uma maior descentralização das estruturas internas e uma maior flexibilização no uso e gestão dos recursos disponíveis para a implementação das políticas públicas ao nível estatal, quer se tratem de recursos humanos, materiais ou mesmo financeiros (Araújo, 2000). Algumas das razões que viabilizaram a adoção destas soluções da administração pública prendem-se com o facto de através da autonomia ser possível “escapar às regras apertadas, por vezes muito embaraçantes, da contabilidade pública – controle da despesa...” (Araújo, 2000, p. 335). Por outro lado, refere-se também que através da administração indireta é viável afastar a interferência política de determinadas atividades do estado, conforme refere (Amaral F. D., 1994).

A Portaria n.º 510 de 30 de abril de 2007, publica os estatutos do IPAD, que determinam a sua organização interna alterando, face à estrutura de 2004, as Direções de Serviço representando assim um total de oito unidades centrais conforme tabela 18.

A nova estrutura, com Despacho n.º 20 328/2007, de 6 de setembro, com a identificação das onze unidades orgânicas, e no que concerne às suas funções *core*, determina uma organização orientada para uma dimensão e concentração geográfica ao nível da ação, onde se identificam as necessidades de cooperação para o desenvolvimento ao nível de cada país parceiro da Cooperação Portuguesa. O conjunto de atribuições do IPAD em 2007 (tabela 18), e tendo como ponto de comparação as atribuições inscritas em 2004 (tabela 7), aumenta, tanto em número como em especificidade identificada e atribuída a cada unidade orgânica, reflexo da complexidade temática da cooperação portuguesa e da procura de uma maior concentração e especificação das competências.

Tabela 18 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2007 e alterações de 2009

<b>Estrutura e Atribuições do IPAD em 2007 e 2009</b>		
<b>Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de abril - Portaria n.º 510/2007, de 30 de abril – Despacho n.º 20 328/2007, de 6 de setembro – Portaria n.º 510/2009, de 14 de maio</b>		
<p>a) Propor à tutela a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; b) Preparar os programas plurianuais de cooperação para o desenvolvimento, bem como a sua programação financeira; c) Coordenar o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento (PO5), instrumento de orçamentação plurianual; d) Coordenar as ações de cooperação desempenhadas por outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; e) Emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas; f) Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários de cooperação para o desenvolvimento; g) Assegurar o financiamento dos projetos diretamente elaborados pelo IPAD, I. P., de acordo com a programação efetuada; h) Proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução, dos programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda; i) Promover a execução de programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento; j) Assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo de natureza não-governamental, com vista a otimizar a utilização dos recursos; l) Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência; m) Apoiar as iniciativas da sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento; n) Assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas atividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação; o) Assegurar o apoio técnico e logístico à realização das reuniões do Fórum de Cooperação Para o Desenvolvimento; p) Promover e ou apoiar a realização de estudos na área da cooperação; q) Centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa; r) Implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento; s) Promover ações de formação em matérias de desenvolvimento; t) Assegurar a representação e a participação do Estado Português nas atividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das competências do Ministério das Finanças no referente às instituições financeiras internacionais, bem como das representações sectoriais especializadas havidas por convenientes; u) Centralizar a informação sobre os projetos de cooperação promovidos por entidades privadas, com ou sem patrocínio público e assegurar a representação do Estado Português nos debates internacionais sobre cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objetivos comuns.</p>		
<b>Presidente</b>		
<p>a) Assegurar o enquadramento dos programas e projetos nas orientações definidas para a política de cooperação e para a ajuda pública ao desenvolvimento; b) Autorizar a abertura de concurso para atribuição de apoios financeiros às organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento e designar a constituição do júri de avaliação das candidaturas; c) Autorizar o financiamento dos programas, projetos e ações, que tenham merecido parecer favorável da Comissão de , dentro dos limites definidos por despacho do membro do Governo da tutela; d) Preparar as orientações e normas para concessão de bolsas de estudo e de formação profissional, propondo à tutela a distribuição do contingente anual de bolseiros a atribuir aos países beneficiários; e) Autorizar a concessão de subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo IPAD, I. P., que tenham merecido parecer favorável da Comissão de Análise, dentro dos limites definidos por despacho do membro do Governo da tutela; f) Submeter ao membro do Governo da tutela o financiamento os programas, projetos e ações, bem como a concessão de subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo IPAD, I. P., que não tenham merecido parecer favorável da Comissão de Análise; g) Aceitar, mediante autorização prévia do Ministro da tutela, heranças, legados e outras liberalidades ou subvenções que dependam de aceitação; h) Superintender na preparação dos programas e projetos de cooperação; i) Submeter à aprovação do Ministro dos Negócios Estrangeiros os programas plurianuais de cooperação; j) Autorizar e outorgar os contratos com os agentes de cooperação; l) Adjudicar estudos, obras, trabalhos, serviços, fornecimentos de material e equipamento e quaisquer outros bens ou serviços necessários ao funcionamento do IPAD, I. P.; m) Administrar as dotações orçamentais, promover a cobrança de receitas e autorizar a realização de despesas, dentro dos limites legais</p>		
<b>Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna</b>	<b>Comissão de Análise</b>	<b>Núcleo de Documentação e Educação para o Desenvolvimento</b>
<p>a) Conceber os termos de referência para avaliação da execução dos programas e projetos de APD, em função dos objetivos definidos; b) Proceder à avaliação dos programas, projetos e ações de cooperação, diretamente ou através de avaliação externa; c) Colaborar em avaliações conjuntas com outros doadores e com países beneficiários; d) Produzir informação técnica na área da avaliação, disseminando informação sobre os resultados das avaliações realizadas e propondo mecanismos para a incorporação da experiência adquirida na programação e em programas, projetos e ações futuros; e) Desenvolver o sistema de informação para a gestão, com base na monitorização de indicadores de desempenho organizacional; f) Desenvolver soluções, instrumentos e modelos</p>	<p>Órgão com funções consultivas quanto a programas, projetos e ações de cooperação. A Comissão de Análise é composta pelo presidente e vice-presidentes do IPAD, I. P., cabendo ao presidente voto de qualidade. Compete à Comissão de Análise emitir parecer sobre todos os programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, bem como sobre a concessão de subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro a conceder pelo IPAD, I. P. As regras relativas ao funcionamento da Comissão</p>	<p>a) Conceber um Programa Nacional de Promoção da Cooperação Portuguesa, tendo em vista criar mecanismos de envolvimento, sensibilização, participação e divulgação junto do público da cooperação para o desenvolvimento; b) Promover o lançamento e a execução do Programa Anual de Apoio à Edição; c) Assegurar a tradução, edição e distribuição de publicações da responsabilidade do IPAD, I. P.; d) Assegurar a organização e realização de campanhas de sensibilização, conferências, debates e discussões públicas sobre temáticas da cooperação para o desenvolvimento, combate à pobreza e ajuda humanitária; e) Assegurar a divulgação para o público de informação sobre a cooperação portuguesa; f) Manter os outros departamentos e serviços informados sobre a atividade desenvolvida pelo Instituto, através da difusão de toda a informação relevante; g)</p>

**Estrutura e Atribuições do IPAD em 2007 e 2009**

**Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de abril - Portaria n.º 510/2007, de 30 de abril – Despacho n.º 20 328/2007, de 6 de setembro – Portaria n.º 510/2009, de 14 de maio**

de organização e gestão interna, nomeadamente através da definição de manuais de procedimentos e normas e apoiar a sua implementação; g) Promover a realização de auditorias internas e aos serviços do IPAD, I. P., e externas, de acordo com as normas aprovadas; h) Assegurar o desenvolvimento de outras atribuições que, no âmbito das suas competências, lhe forem superiormente cometidas.	de Análise são definidas por despacho do membro do Governo competente.	Assegurar o funcionamento da Biblioteca e da Loja da Cooperação Portuguesa, através de um atendimento especializado; h) Assegurar a pesquisa, aquisição, catalogação, tratamento e conservação de fundos bibliográficos e outra documentação técnica; i) Garantir a presença do IPAD, I. P., em feiras, exposições e outros eventos ligados às temáticas da cooperação portuguesa; j) Assegurar o desenvolvimento de outras atribuições que, no âmbito das suas competências, lhe forem superiormente cometidas.
<b>Vice-Presidente</b>	<b>Vice-Presidente</b>	<b>Vice-Presidente</b>
Os vice-presidentes exercem as competências que lhe sejam delegadas ou subdelegadas pelo presidente, devendo este identificar a quem compete substituí-lo nas suas faltas e impedimentos		
<b>Direções de Serviço / Unidades Orgânicas</b>		
<b>Planeamento</b>	<b>Divisão de Planeamento e Programação</b>	Assegurar o planeamento global e a programação da ajuda pública ao desenvolvimento, em função das orientações, objetivos e prioridades definidos pela tutela, bem como elaborar ou promover a elaboração de estudos nas áreas de ajuda pública ao desenvolvimento e, em especial: a) Identificar as estratégias de intervenção global, sectorial e geográfica; b) Desenvolver e propor uma política de atribuição de subsídios; c) Definir os critérios para a atribuição de apoios às organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento e a outras entidades da sociedade civil; d) Desenvolver e propor uma política de bolsas; e) Coordenar e gerir o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento e elaborar os respectivos relatórios de execução; f) Elaborar o plano e o relatório anual de atividades do IPAD, I. P.; g) Elaborar o plano e o relatório de atividades da cooperação portuguesa a apresentar ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e desenvolvimento Económico (OCDE); h) Elaborar estudos e propostas que contribuam para a adoção de medidas legislativas, regulamentares e outras que melhorem a eficácia das ações de ajuda pública ao desenvolvimento; i) Prestar apoio técnico e logístico à Comissão Interministerial para a Cooperação, nomeadamente na elaboração dos respectivos relatórios; j) Assegurar o apoio técnico e logístico à realização das reuniões do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento; l) Calcular anualmente o esforço financeiro global da ajuda pública ao desenvolvimento; m) Preparar e apoiar a negociação de acordos bilaterais de ajuda pública ao desenvolvimento e elaborar os programas indicativos de cooperação e o respectivo planeamento financeiro, bem como eventuais programas de execução anual de cooperação, em articulação com os demais departamentos e serviços competentes e outras instituições; n) Manter atualizada a informação económica, social e política sobre os países beneficiários.
	<b>Divisão de Coordenação Geográfica</b>	
<b>Cooperação Geográfica I</b>	<b>Divisão de Angola e Moçambique Núcleo de Bolsas</b>	Identificar, analisar, propor e acompanhar a execução dos programas, projetos e ações de cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, bem como a ajuda de emergência e humanitária, em África e, em especial: a) Analisar e submeter à decisão superior a proposta de parecer prévio vinculativo sobre os programas, os projetos e as ações de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades, públicas ou privadas; b) Analisar os programas, projetos e ações, e submetê-los à apreciação superior; c) Coordenar e acompanhar a execução técnica e financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa, nos termos em que forem aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; d) Coordenar e acompanhar a execução técnica financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa das organizações não-governamentais de desenvolvimento, nos termos em que forem aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; e) Superintender e coordenar a ação do apoio técnico especializado no terreno, no âmbito das suas competências; f) Analisar, coordenar e acompanhar os assuntos que careçam de uma abordagem sectorial e ou transversal, bem como os programas, projetos e ações que envolvam mais de um país beneficiário. (Portaria n.º 510/2009: d) Coordenar e acompanhar o programa anual de bolsas, prestando informação e apoio aos bolseiros, em articulação com os respectivos estabelecimentos de ensino, sempre que necessário)
	<b>Divisão de Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe</b>	
<b>Cooperação Geográfica II</b>	<b>Divisão de Ásia e Outros Países Núcleo de</b>	Identificar, analisar, propor e acompanhar a execução dos programas, projetos e ações de cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, bem como a ajuda de emergência e humanitária, na Ásia e outros continentes e, em especial: a) Analisar e submeter à decisão superior a proposta de parecer prévio vinculativo sobre os programas, os projetos e as ações de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades, públicas ou privadas; b) Analisar os programas, projetos e ações a beneficiar de recursos do Instituto e submetê-los à apreciação superior; c) Coordenar e acompanhar a execução técnica e financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa, nos termos em que

<b>Estrutura e Atribuições do IPAD em 2007 e 2009</b>		
<b>Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de abril - Portaria n.º 510/2007, de 30 de abril – Despacho n.º 20 328/2007, de 6 de setembro – Portaria n.º 510/2009, de 14 de maio</b>		
<b>Agentes da Cooperação</b>	<b>Divisão de Apoio à Sociedade Civil</b>	forem aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; d) Coordenar e acompanhar a execução técnica e financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa das organizações não-governamentais de desenvolvimento, nos termos em que forem aprovados, propondo os ajustamentos que, em cada momento, se mostrem necessários; e) Superintender e coordenar a ação do apoio técnico especializado no terreno, no âmbito das suas competências; f) Analisar, coordenar e acompanhar os programas, projetos e ações que envolvam outros países beneficiários; g) Analisar, coordenar e acompanhar os programas, projetos e ações de natureza transversal, incluindo a educação para o desenvolvimento. (Portaria n.º 510/2009: h) Identificar, analisar, propor e acompanhar a ajuda de emergência e humanitária; i) Assegurar o registo das organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento; j) Definir e acompanhar as ações de observação eleitoral e garantir a selecção e contratação dos observadores, gerindo a respectiva bolsa; l) Apoiar e instruir o processo de selecção e propor a contratação de agentes de cooperação em articulação com a divisão coordenadora do projecto em que aqueles se inserem; m) Coordenar e acompanhar a actividade dos agentes da cooperação em articulação com a divisão coordenadora do projecto em que aqueles se inserem; n) Gerir a bolsa de candidatos e agentes de cooperação; o) Assegurar o registo dos contratos dos agentes de cooperação)
<b>Assuntos Europeus e Multilaterais</b>	<b>Divisão de Assuntos Europeus</b>  <b>Divisão de Assuntos Multilaterais</b>	Assegurar a participação portuguesa nos sistemas comunitário e multilateral da cooperação para o desenvolvimento, incluindo a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e a cooperação ibero-americana e, em especial: a) Assegurar a preparação, coordenação e representação nacional na definição das políticas da cooperação para o desenvolvimento, nas instâncias referidas; b) Acompanhar a gestão das contribuições portuguesas para as organizações internacionais e para quaisquer fundos dirigidos à cooperação para o desenvolvimento, incluindo os comités de financiamento da ajuda comunitária, de forma a assegurar a complementaridade e sinergias entre a cooperação bilateral e multilateral; c) Promover e coordenar o recrutamento e seleção de jovens peritos nacionais no âmbito de organizações internacionais na área da cooperação para o desenvolvimento; d) Difundir informação resultante da sua participação em organismos e reuniões internacionais e identificar oportunidades para a política externa e de cooperação portuguesa, articulando, para o efeito, com os serviços relevantes do MNE e de outros ministérios.
<b>Gestão</b>	<b>Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial</b>  <b>Divisão de Recursos Humanos</b>	Assegurar a coordenação das atividades relativas à administração e gestão dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais do IPAD, I. P., bem como assegurar a logística documental e a gestão da informação e, em especial: a) Assegurar a gestão e a execução do orçamento de funcionamento do IPAD, I. P.; b) Garantir a realização dos investimentos previstos no Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da administração Central (PIDDAC); c) Assegurar a contabilidade do Instituto e efetuar os pagamentos autorizados; d) Promover os procedimentos adjudicatórios de contratos de aquisição e locação de bens e serviços e os de empreitadas de obras públicas para todos os serviços do IPAD, I. P.; e) Assegurar a gestão e a manutenção das instalações e equipamentos do IPAD, I. P., incluindo nos países onde disponha de instalações próprias; f) Elaborar a proposta anual de orçamento do IPAD, I. P., o relatório anual de execução orçamental, bem como os demais instrumentos de gestão previsional e de prestação de contas; g) Definir uma política de gestão do arquivo do IPAD, I. P., assegurando o respectivo acesso ao público nos termos da lei; h) Identificar as necessidades em matéria de recursos humanos e propor a aplicação dos métodos e instrumentos adequados à seleção e recrutamento de pessoal; i) Proceder ao diagnóstico das necessidades de formação e de qualificação profissionais e elaborar o plano anual de formação; j) Implementar e acompanhar o sistema de avaliação de desempenho no Instituto e promover as medidas adequadas à promoção dos funcionários de acordo com o mérito e resultados alcançados; l) Informar e formular as cláusulas contratuais relativas a contratos de trabalho e de prestação de serviços; m) Elaborar o balanço social; n) Garantir o processamento dos vencimentos e abonos do pessoal e assegurar as demais tarefas de administração de pessoal, designadamente controlo de assiduidade e plano de férias; o) Prestar informação e apoio aos bolsiros, em articulação com os respectivos estabelecimentos de ensino, sempre que necessário; (revogados na Portaria n.º 510/2009: p) Gerir a bolsa de candidatos a agentes da cooperação; q) Assegurar o registo dos contratos dos agentes da cooperação; r) Assegurar o registo das organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento.)

A administração pública, que fundamenta a sua ação, no determinado em políticas públicas, conforme refere Bryner (2010), alicerça-se nas expectativas de ação que lhe são dirigidas tendo como referência a integração dos vários intervenientes e destes, dos múltiplos

polos de interesse e valores em defesa, que muitas vezes se revelam contraditórios, se não mesmo concorrentes.

Nesta assunção de responsabilidade em manter o equilíbrio (in)estável entre os agentes de intervenção, o IPAD, para a sua função de coordenação da política, dispõe de três instrumentos essenciais, o Programa Orçamental da Cooperação (P05), programa plurianual destinado à orçamentação da ação dos vários ministérios intervenientes nesta área; a constituição de uma base de dados e levantamento de informação sobre os diferentes atores, públicos e privados da Cooperação Portuguesa, viabilizando assim o acompanhamento e a avaliação de todas as atividades de cooperação; e os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), programas igualmente plurianuais, determinados por acordos entre Portugal, e os países beneficiários da ajuda, que resumem o conjunto de previsão de ações a desenvolver em determinadas áreas e com determinados recursos em cada país (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011b, p. 7 e 8).

Em 2009, ano de encerramento de funções do XVII Governo Constitucional, a Portaria n.º 510/2009, de 14 de maio, altera de forma a dar resposta à necessidade de melhoramento e de otimização das condições da organização do Instituto. Assim esta Portaria centra-se essencialmente na alteração de algumas disposições em matéria de sociedade civil e ajuda de emergência, e no que concerne aos núcleos relativos a agentes da cooperação e à execução da política de bolsas. Genericamente a nova Portaria não vem reestruturar o IPAD, mas prover um conjunto de competências às unidades orgânicas que já operavam nas áreas, reforçando assim as suas áreas de competência ou inserindo novas como é o caso da área da ajuda humanitária a que é dado maior destaque.

### ***OPERACIONALIZAÇÃO***

Em conformidade com a solicitação do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, e de acordo com as recomendações decorrentes da avaliação do CAD/OCDE de 2006, o IPAD elaborou uma "Estratégia da Cooperação Portuguesa - Operacionalização", como documento de resposta administrativa à RCM n.º 196 de 2005 – “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, documento que, como já referido, determina as linhas de orientação de estratégia política nesta área. O documento de operacionalização formulado pelo IPAD, surge como alinhamento operacional, numa identificação dessas mesmas linhas e da articulação necessária ao nível da administração

pública, o que para além do determino político é fazível e em que termos e em que tempo, consistindo um planeamento de ação para o IPAD.

Neste sentido, o texto da operacionalização, determina as linhas orientadoras ao nível de três grandes áreas de execução: os mecanismos e instrumentos da cooperação portuguesa (a que se refere essencialmente o capítulo 9, da "Uma Visão Estratégica.."), o quadro institucional da cooperação portuguesa (a que se referem os capítulos 7 e 8 da "Uma Visão Estratégica..") e a política de informação e comunicação (área não especificamente adstrita a um capítulo da "Uma Visão Estratégica..."). As orientações estratégicas da RCM de 2005, materializam-se assim no documento do IPAD, com a identificação mais específica e orientada, próxima da previsão real de execução. Todo o documento é marcado pelo reforço da coordenação por parte do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento no processo de implementação da cooperação para o desenvolvimento, através da própria definição das linhas orientadoras para a implementação, do planeamento, bem como dos recursos necessários e do cronograma da ação.

Ao nível dos mecanismos da cooperação portuguesa apresentados, e na perspetiva de alinhamento da implementação da política com o que ficou formulado, são apresentadas as medidas necessárias para a gestão do ciclo dos programas; a esfera multilateral, com a identificação comunitária e multilateral; os agentes de cooperação; o apoio às bolsas de estudo a estudantes dos países recetores da ajuda e a orçamentação plurianual e eficiência que constitui num importante contributo para o aumento da previsibilidade da ajuda, para a coordenação das atividades de cooperação e para a consequente prestação de contas, colaborando assim para o exercício de *accountability* institucional em todo o processo.

No quadro governamental da cooperação portuguesa, ficam identificados os agentes intervenientes na cooperação portuguesa, participantes no dispositivo da cooperação portuguesa, participantes da sociedade civil, do sector privado, ou mesmo o que deverá ser reorganizado internamente no Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, sendo que é, através da definição dos métodos de implementação, dos resultados esperados, recursos e cronogramas, para cada uma das medidas, que fica perceptível a necessidade de determinação de alinhamento de implementação face à orientação estratégica expressa no documento de cariz político "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa".

A política de informação e comunicação, identificada no documento estratégico de implementação do IPAD, não está integrada em "Uma Visão Estratégica...", surgindo apenas pontualmente referida como necessária entre atores da cooperação, como meio facilitador da coordenação da política, face ao número de atores intervenientes. Contudo esta temática

ganha relevo para o CAD/OCDE, ficando referenciada na avaliação realizada a Portugal em 2006. A comunicação surge assim neste documento do IPAD, como um dos eixos para a implementação da política pública, apresentada aqui no sentido de uma seleção de canais de comunicação para um público generalizado, em conformidade com a necessidade em captar a aceitação pública para as causas da cooperação internacional, entendidas em sentido lato da ajuda pública para o desenvolvimento dos países menos favorecidos. Neste sentido, são identificadas nove medidas de implementação de uma política de comunicação dirigida a uma maior abrangência de público e a um aprofundamento das relações estabelecidas com os vários agentes intervenientes no processo. Medidas que passavam pela proximidade aos jornalistas, à disponibilização na web de informação sobre os projetos de cooperação portuguesa em língua inglesa, e à elaboração de um estudo sobre a opinião pública, de forma a identificar o interesse da população portuguesa nas questões do desenvolvimento, face ao desconhecimento dos ODM, estudo esse com uma dimensão adaptada face ao Eurobarómetro realizado pela Comissão Europeia. Da mesma forma e com a intenção de uma comunicação eficaz, promovia-se uma participação ativa nas ações definidas internacionalmente, tanto na EU, como na OCDE. Ainda sobre a política de comunicação, é reforçada a importância de algumas medidas já praticadas como a e-newsletter enviada pelo IPAD aos principais atores, e a revista quadrimestral, procurando-se a divulgação de matérias importantes para a cooperação portuguesa, e uma reflexão sobre o desenvolvimento, a solidariedade e ajuda; criando-se assim uma opinião pública mais forte e informada, e por tal, mais participativa.

O tema da educação para o desenvolvimento toma forma através da identificação da necessidade de reforço dos mecanismos de financiamento para apoio a projetos de implementação nesta área. Na mesma abordagem, é referida a intenção por parte do IPAD em fomentar iniciativas junto do Ministério da Educação, no sentido de promover a incorporação progressiva nos currícula escolares da problemática do desenvolvimento.

Todo o documento salienta a participação do IPAD em todo o processo, sendo que, tratando-se de uma resposta administrativa, reforça a necessidade de capacitar a vários níveis o Instituto, de forma a promover a operacionalidade das orientações estratégicas e áreas de ação correspondentes. Neste sentido, questões como os recursos financeiros, tornam-se prementes dado que deles depende a execução dos projetos e a viabilidade destes ao nível da eficiência face aos objetivos identificados. Assim a medida nesta matéria identifica que deverá ser disponibilizado o orçamento total do IPAD no início de cada ano económico, facto que afeta a participação do Ministério das Finanças, junto do qual devem ser movidos esforços neste sentido. Esta medida apela assim à concertação interministerial, concertação

tão desejada e criticada ao longo dos vários documentos que se debruçam sobre o sistema da cooperação portuguesa.

Ao longo do documento de operacionalização de 2006, é dada relevância também à área da Ação Humanitária, entendida enquanto resposta necessária face a situações de crise suscitada por catástrofes, proteção civil ou emergência médica, situações essas que implicam uma ação rápida e eficaz, e que pela exposição mediática suscitam uma maior pressão por parte da opinião pública. Fica assim referida a necessidade de desenvolver mecanismos que permitam “dinamizar, enquadrar e coordenar a multiplicidade de iniciativas” que surgem movidas por inúmeras entidades não-governamentais, para além da ação não-governamental, a ação do estado carece da elaboração de um plano de ajuda humanitária de emergência, suscitando assim a necessidade, uma vez mais, de coordenação por parte do IPAD, de forma a assegurar a otimização dos recursos e a eficácia das ações no terreno.

A cooperação comunitária e multilateral, entendida como forma de promover uma maior “consistência e coerência à participação de Portugal nos principais fora internacionais”<sup>45</sup> na área da cooperação para o desenvolvimento” tem como objetivo

Contribuir para a elaboração e adopção de recomendações e linhas de orientação da Cooperação Internacional (incluindo a mobilização e definição de critérios de afectação de recursos), para que os países parceiros em desenvolvimento ingressem activamente na economia global e sejam capazes de ultrapassar a situação de pobreza que os caracteriza; mobilizar eventuais meios financeiros, através dos organismos e mecanismos multilaterais, de forma a potenciar intervenções de cariz bilateral (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006).

A nível comunitário, dado a uma maior proximidade com as orientações da União Europeia, as decisões são assumidas por todos os Estados-membros, onde Portugal se inclui, no sentido de aumentar o nível da ajuda pública até atingir 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB), meta fixada até 2015. Neste contexto, exige-se por parte dos países uma maior capacidade de ação que deve sustentar-se na organização e coordenação eficiente dos processos, assegurando que o sistema da cooperação permite a efetiva implementação dos

---

<sup>45</sup> Nações Unidas, Banco Mundial, OCDE e principalmente no quadro da União Europeia

compromissos com uma identificação dos resultados e o aumento da eficácia da ajuda com vista a atingir os ODM. Por outro lado, a Presidência portuguesa da União Europeia, no segundo semestre de 2007, vem trazer novos desafios políticos, ao nível da estratégia EU/Africa, com repercussões ao nível da programação e implementação das políticas. A operacionalização da cooperação portuguesa, vem então identificar medidas que correspondam à articulação com a coerência das políticas da EU e que afetam os países em desenvolvimento. As medidas passam então pelo acompanhamento próximo aos polos de decisão, e pela capacitação dos técnicos do IPAD responsáveis por estas matérias, de forma a promover uma maior credibilidade a assegurar a visibilidade do país em sede UE.

A Declaração de Paris<sup>46</sup>, assumida pelos países OCDE vem reforçar a necessidade de implementar de forma concertada uma cooperação consciente da ação e dos processos avançando para um conjunto de princípios orientadores à formulação e implementação efetiva: “Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua”. No contexto multilateral e tendo como premissa estes princípios, a operacionalização identifica um conjunto de medidas de resposta em articulação com o assumido internacionalmente, cumprindo os objetivos de potenciar a abordagem bi-multi (bilateral-multilateral) e assim melhorar a ação da cooperação portuguesa.

O reforço da participação financeira e técnica junto das instituições internacionais, indicada como uma medida da cooperação portuguesa, carece não só de visibilidade da cooperação junto dos decisores, de forma a promover uma maior sensibilização para estas matérias, como de uma maior proximidade a Universidades e Institutos de investigação especializados nessas áreas desenvolvida pelo apoio a iniciativas e à constituição de parcerias. O desenvolvimento de uma estratégia portuguesa de intervenção nos Estados Frágeis, e o reforço da cooperação para o desenvolvimento no espaço CPLP, surgem a par da elaboração de uma estratégia trienal de cooperação multilateral. Dada à natureza destas medidas, é referida a necessidade de estas estarem articuladas com os centros de decisão política, sendo dada relevância à participação dos ministérios intervenientes na cooperação portuguesa, nomeadamente o Ministério das Finanças.

De forma a estabelecer um contacto direto e eficaz com as instituições internacionais de relevo para a cooperação, algumas medidas são avançadas como a de estabelecer um plano de reforço da integração de técnicos portugueses em organizações internacionais, através da

---

<sup>46</sup> Fórum de Alto Nível, OCDE (Paris, 28 de Fevereiro - 2 de Março de 2005), OCDE

celebração de protocolos com Institutos ou Universidades para formação. A participação de Portugal no quadro multilateral (não incluindo a UE) era assegurada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e o acompanhamento das atividades das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como seja o Banco Mundial e o Banco Africano para o Desenvolvimento, era assegurado pelo Ministério das Finanças, bem como, a identificação de fontes alternativas de financiamento à cooperação, o IPAD sendo um instituto público sob a alçada do MNE assegurava a participação do nosso país em alguns fora internacionais em parceria com serviços específicos do MNE (questionário – IPAD, Assuntos Multilaterais e entrevista – IPAD, Direção).

Abrangente à área comunitária e multilateral, a constituição de um sistema de divulgação dos princípios e compromissos assumidos nos *fora* internacionais, permite um maior e atualizado conhecimento das recomendações e resoluções internacionais. Esta medida transversal a todas as outras medidas identificadas, permite uma maior articulação entre os organismos nacionais de intervenção nas políticas de cooperação e um alinhamento das ações a realizar neste âmbito. A este nível o IPAD participava essencialmente ao nível do CAD/OCDE, algumas instituições das Nações Unidas, CPLP, Ibero-Americana, Fundo Global SIDA<sup>47</sup>

“A contribuição para os fundos e programas multilaterais tinha como princípio complementar o trabalho realizado pela cooperação bilateral ou procurar substituir uma incapacidade de intervir bilateralmente em alguma área/setor específico. Assim, por exemplo, a pouca expressividade da cooperação bilateral ao nível do combate do HIV/SIDA era compensada com a contribuição do nosso país para o Fundo Global SIDA. No caso das contribuições para o PNUD e FNUAP havia um equilíbrio entre aquilo que era feito a nível bilateral e aquilo que o programa ou fundo pretendia levar a cabo. Esta coordenação era feita através de um trabalho conjunto na elaboração dos projetos, na seleção de diferentes propostas e até na adaptação de projetos já formulados que permitissem complementar o

---

<sup>47</sup> CAD/OCDE – fórum acompanhado nas matérias relacionadas com a ajuda ao desenvolvimento (CAD); Nações Unidas – esta organização não era acompanhada na íntegra pelo IPAD, ao instituto competia o acompanhamento dos fundos e programas que estavam diretamente ligados ao desenvolvimento, como sejam o PNUD e o FNUAP. Acompanhava-se a execução do *trust fund* junto do PNUD e da UNESCO, para os quais Portugal contribuía financeiramente para financiar projetos nos PALOP. Eram igualmente acompanhadas temáticas como o financiamento do desenvolvimento, as migrações, os ODM, a Assembleia Geral e o ECOSOC, sempre em coordenação com os serviços do MNE; CPLP – o Instituto tem assento nas reuniões dos Pontos Focais de Cooperação da CPLP; Ibero-Americana – a participação do instituto era coordenada com a Direção-Geral da Política Externa do MNE; Fundo Global SIDA – o IPAD participa nas reuniões do Conselho de Administração (CA) deste Fundo. (questionário –IPAD, Assuntos Multilaterais)

trabalho feito pela cooperação portuguesa (bilateralmente).” (questionário – IPAD, Assuntos Multilaterais)

"Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa" vem pela primeira vez no quadro da construção de parcerias e do desenvolvimento de projetos, desenvolver o conceito de *Cluster*, entendido como um mecanismo que permite operacionalizar com qualidade e credibilidade os projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento, o que para tal é necessário uma coordenação eficaz dos varios atores intervenientes no processo de implementação.

O documento de operacionalização surge como uma resposta operacional ao documento político, numa aceitação das linhas estratégicas e numa tomada de posição sobre o papel do IPAD no contexto do implementação da política pública de cooperação para p desenvolvimento.

#### (1) **Agentes de Cooperação (AC)**

Os projetos de cooperação são selecionados segundo as áreas prioritárias no âmbito dos Programas Indicativos de Cooperação, e no decorrer destes são identificados recursos humanos especializados, agentes de cooperação, para a persecução dos objetivos, surge assim a necessidade de contratar quem assegure o trabalho nos países recetores da ajuda e esteja assim disposto a sair de Portugal. A figura do agente da cooperação<sup>48</sup> ficou definida em 2004, com a Lei n.º 13/2004, de 14 de abril, onde se refere que, ao abrigo de um contrato, o agente participa na execução de uma ação de cooperação financiada pelo estado português, promovida ou executada por uma entidade portuguesa de direito público ou por uma entidade de direito privado sem fins lucrativos em países beneficiários da APD.

Em 2006, no texto do IPAD de operacionalização da estratégia, (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006) são identificadas sete medidas numa perspetiva de aperfeiçoamento do acompanhamento do processo, com o objetivo de aumentar a eficácia e a sustentabilidade da presença dos agentes da cooperação nos países recetores da ajuda. Neste contexto destaca-se a necessidade de regulamentar a Lei n.º 13, considerada como desajustada às necessidades, o que acabou por não se concretizar, ficando assim por determinar e

---

<sup>48</sup> Pode-se candidatar a agente da cooperação qualquer cidadão nacional ou de residência fiscal em Portugal. As missões de cooperação têm a duração máxima de 3 anos renováveis por igual período, findo o qual não pode ser celebrado novo contrato sem que tenha decorrido um ano.

clarificar o processo de seleção, recrutamento e contratualização dos AC, contratados por três anos renováveis até ao limite máximo de seis anos, sob a figura de prestação de serviços, onde não se entende a integração na administração pública (questionário – IPAD, Agentes da Cooperação). Neste sentido as medidas identificadas revelam a preocupação de tornar o processo mais transparente, ágil e acessível, através da criação de uma base de dados de registo de potenciais agentes da cooperação e de entidades que celebram contratos com agentes da cooperação; a publicitação de todo o procedimento de recrutamento, seleção e contratação dos candidatos a agente; a agilização específica do processo de contratação de professores; e a implementação de ações de formação e sensibilização de curta duração dirigidas a futuros AC.

As tarefas a desempenhar pelo agente da cooperação são ditadas pela finalidade do projeto, desde o ensino, ao apoio técnico-policial, ou jurídico, ou uma assessoria técnica nos quadros da administração pública do país recetor da APD, onde as formações dos AC dependem assim da exigência das competências requeridas, possibilitando assim uma maior adequação face às necessidades identificadas. A contratação de professores exige a participação de outras entidades para além do IPAD, sendo necessária a articulação com o Ministério da Educação de Portugal e as Embaixadas. Desta articulação, em que o IPAD assume o papel de entidade coordenadora, depende o início dos anos letivos nos países recetores da ajuda. De forma a regulamentar algumas das áreas, neste caso o do ensino, o Despacho n.º 4456/2005, de 1 de março, assinado pelo Secretário de Estado Adjunto e da Administração Educativa (ainda no XVI GC), vem garantir o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos professores na área da cooperação para o desenvolvimento, sendo que legaliza o tempo de serviço em missão de cooperação na área do ensino como tempo de serviço regular em Portugal, não ficando por isso os professores prejudicados, por saírem do país em missão. Estes ajustamentos carecem de alinhamento entre ministérios, do estabelecimento de uma cooperação interministerial de forma a assegurar interesses comuns como a gestão dos recursos humanos.

O desenvolvimento do trabalho do agente da cooperação e a relação hierárquica que se estabelece complexifica-se pela necessidade de prestar contas da ação, quando o agente é contratado pelas ONGD ou mesmo por outra entidade mesmo que pública, como um ministério setorial, e a quem é reconhecido o estatuto de agente da cooperação<sup>49</sup>. A prestação

---

<sup>49</sup> Reconhecimento em parte ou totalidade dos artigos da Lei n.º 13, após despacho positivo do Ministro dos Negócios Estrangeiros, após parecer do IPAD.

de contas fica assim bipartida uma vez que o agente deverá reportar tanto à entidade que contrata como ao IPAD, a quem deve apresentar relatórios trimestrais. Por outro lado, a existência de coordenadores de projeto, necessários devido à dimensão dos projetos ou à especificidade das competências exigidas num determinado projeto, vem igualmente trazer maior complexidade na hierarquia formal de *report* do trabalho desenvolvido, tornando-se para o agente de cooperação uma prestação de contas tripartida.

Ao IPAD compete a gestão do processo, a responsabilidade do processamento de encargos, a simulação dos orçamentos e o acompanhamento de toda a execução. Decorrente dos contratos, o Instituto cabimenta o valor devido à remuneração e, ou complemento<sup>50</sup>; uma viagem todos os anos para Portugal; consulta e medicação profilática; seguro de assistência em viagem e acidentes pessoais; seguro de proteção social e subsídio de alojamento no caso de inexistência do bairro da cooperação<sup>51</sup>. Dado ao tema do processo de contratualização dos agentes e por estes serem na sua maioria prestadores de serviços e não funcionários públicos, torna-se necessário um maior alinhamento entre os organismos públicos de forma a estabelecer uma próxima relação de cooperação intergovernamental para agilizar processos e clarificar legislação em prol dos prestadores de serviços. Desta forma, o IPAD empreendeu, junto dos organismos públicos competentes, várias tentativas de resolução dos problemas inerentes a prazos e estatutos dos prestadores de serviços de forma a regularizar e agilizar os processos de descontos para essa entidade e situação legal. Para tal seria vantajoso para ambas as instituições a criação de um diploma legal que trouxesse uma clarificação da figura do agente de cooperação junto dos organismos também eles intervenientes no processo de contratualização.

## (2) Apoio a Bolsas de Estudo

A atribuição de bolsas de estudo fica entendida na RCM de 2005 como instrumento fundamental da política de cooperação, uma vez que colabora para o desenvolvimento das capacidades educativas e de investigação dos países recetores da APD portuguesa, e desta forma contribui para uma maior capacitação do próprio estado, tendo-se em consideração a adequação da formação nas áreas identificadas como prioritárias nos PIC para cada país. Conforme referido no documento de operacionalização em 2006, as bolsas atribuídas dirigem-

---

<sup>50</sup> O complemento é devido conforme a situação em causa dado ao contrato base existente com a administração pública.

<sup>51</sup> Bairro da cooperação – casas para alojamento de agentes da cooperação.

se preferencialmente para o ensino superior a decorrer nos países de origem, bolsas para o mesmo grau de ensino em Portugal, bem como para bolsas de curta duração. Fica igualmente referido que deverá ser entendido o reforço de bolsas para mestrado e doutoramentos.

Em termos da operacionalização do processo, refere-se da importância de trianualmente, e de forma atempadamente ser definido o número de bolsas a atribuir, facto que permite uma maior adequação das regras com o MCTES e com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), entidades intervenientes no processo de entrada no ensino superior e de entrada no país.

Do conjunto de medidas, onde se integra o envolvimento das embaixadas dos países em questão, sediadas em Lisboa, a elaboração do regulamento do bolseiro, a criação de uma base de dados de apoio à gestão do processo, e o acompanhamento do bolseiro através de inquéritos e visitas às universidades de acolhimento, destacam-se como medidas de promoção da política de bolsas junto de instituições e empresas dos países beneficiários da APD, de forma a viabilizar o regresso dos bolseiros ao país de origem.

Em 2006 fica definida, através do Despacho n.º 17457/2006, a política de base ao programa de atribuição de bolsas de estudo para alunos oriundos de países beneficiários da APD. Anualmente definia-se o contingente de bolseiros, tendo como premissa as necessidades identificadas pelos países recetores, bem como a disponibilidade financeira de Portugal. A seleção dos candidatos era determinada pelo país de origem, processo em que Portugal tinha pouca intervenção (questionário – IPAD, Núcleo de Bolsas).

“A taxa de retorno, bem como a taxa de aproveitamento escolar eram ambas preocupantes por apresentarem valores muito abaixo do desejável. Tal facto levou à necessidade de repensar toda a política de atribuição de bolsas para formação em Portugal” (questionário – IPAD, Núcleo de Bolsas). O exame CAD 2006 critica a política de atribuição de bolsas para os estudantes dos países beneficiários da ajuda, enquanto estes estudantes em Portugal, ao alerta para o risco de haver fuga de cérebros dos países, e identifica a possibilidade de Portugal investir de forma concertada na educação nos países de origem. Com a introdução gradual do Processo de Bolonha<sup>52</sup> no sistema de ensino português, foi possível centrar esforços numa atribuição de bolsas a cursos de mestrado e doutoramento, a

---

<sup>52</sup> “Numa perspectiva de política educativa, o chamado Processo de Bolonha iniciou-se informalmente em Maio 1998, com a declaração de Sorbonne, e arrancou oficialmente com a Declaração de Bolonha em Junho de 1999, a qual define um conjunto de etapas e de passos a dar pelos sistemas de ensino superior europeus no sentido de construir, até ao final da presente década, um espaço europeu de ensino superior globalmente harmonizado.” (<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>)

estudantes que comprovassem possuir um vínculo jurídico-laboral no país de origem há mais de 3 anos. A alteração do nível de ensino para a atribuição de bolsas prendeu-se com o crescimento da capacidade de oferta de ensino superior nos países de origem, e com a necessidade de dar formação a bolseiros que possuíam um maior elo de ligação ao país por deterem uma relação jurídica de emprego

Através da Loja do Bolseiro, nas instalações do IPAD, o instituto prestava acompanhamento direto aos bolseiros, principalmente a novos estudantes que chegavam pela primeira vez a Portugal.

Para além do Programa de Formação em Portugal, o instituto integrava ainda a coordenação das “bolsas do ensino militar e policial, do Governo do Luxemburgo, entre outras atribuídas a título excepcional para o Centro de Estudos Judiciários e um pequeno contingente para a Guiné-Equatorial.” (questionário – IPAD, Núcleo de Bolsas). O IPAD financiava igualmente a formação nos PALOP e em Timor-Leste, através de atribuição de Bolsas Internas.

## **V.2.2. MINISTÉRIOS – COOPERAÇÃO SECTORIAL**

A Cooperação sectorial é assegurada pelos quinze ministérios da especialidade, provendo recursos necessários e adequados à prossecução dos objetivos da cooperação portuguesa, ações que ficam afetas ao estado e por isso não são alienáveis a sua realização às ONGD. A cooperação setorial é essencial para a cooperação bilateral entre Portugal e cada país recetor da ajuda uma vez que são os ministérios os detentores da competência técnica para a execução das atividades de cooperação.

O alinhamento estratégico e a base do pensamento político sobre as matérias da cooperação ficam expressas na RCM n.º 196/2005, ficando estes aceites pelos ministérios implementadores da cooperação e adequando as ações às prioridades assumidas no quadro internacional. Ao nível da operação e de um alinhamento estratégico de pormenor, os Programas Indicativos de Cooperação indicam as áreas e os atores estatais para cada projeto e âmbito de ação, cumprindo-se a cada ministério a sua área. A harmonização de interesses e de posições sobre a cooperação a empreender por cada ministério desenvolve-se em sede da Comissão Interministerial para a Cooperação, onde são apresentadas as linhas estratégicas da ação dos PIC.

Tabela 19 - Dotação Inicial do Programa Orçamental PO05 valores por Ministérios

Dotação Inicial PO05 por Ministério €						
Ministérios	2005	2006	2007	2008	2009	Total
MF	113.530.292,00 €	121.424.203,00 €	115.288.229,00 €	166.541.925,00 €	145.135.000,00 €	661.919.649,00 €
MNE	83.851.016,00 €	95.942.178,00 €	83.205.818,00 €	82.001.599,00 €	83.291.573,00 €	428.292.184,00 €
MCTES	2.399.957,00 €	30.030.000,00 €	1.000.000,00 €	1.000.000,00 €	-	34.429.957,00 €
MDN	6.491.443,00 €	6.781.443,00 €	6.302.382,00 €	6.198.830,00 €	6.350.000,00 €	32.124.098,00 €
MED	4.857.750,00 €	5.343.250,00 €	5.700.419,00 €	5.633.157,00 €	6.305.851,00 €	27.840.427,00 €
MTSS	5.379.194,00 €	4.991.810,00 €	4.435.665,00 €	4.496.433,00 €	4.521.186,00 €	23.824.288,00 €
MAOTDR	3.239.237,00 €	2.628.999,00 €	463.328,00 €	399.657,00 €	1.180.933,00 €	7.912.154,00 €
PCM	1.932.850,00 €	753.600,00 €	822.038,00 €	791.100,00 €	850.500,00 €	5.150.088,00 €
MC	2.910.000,00 €	991.431,00 €	100.100,00 €	30.000,00 €	55.000,00 €	4.086.531,00 €
MS	573.534,00 €	573.534,00 €	208.094,00 €	-	500.000,00 €	1.855.162,00 €
ME	947.092,00 €	802.248,00 €	-	-	-	1.749.340,00 €
MAI	398.678,00 €	239.445,00 €	195.736,00 €	90.800,00 €	681.571,00 €	1.606.230,00 €
MJ	290.000,00 €	250.000,00 €	250.000,00 €	240.000,00 €	150.000,00 €	1.180.000,00 €
MADRP	252.125,00 €	173.000,00 €	140.000,00 €	137.205,00 €	177.325,00 €	879.655,00 €
MOPTC	13.000,00 €	34.106,00 €	32.766,00 €	30.000,00 €	30.000,00 €	139.872,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>227.066.168,00 €</b>	<b>270.959.247,00 €</b>	<b>218.144.575,00 €</b>	<b>267.590.706,00 €</b>	<b>249.228.939,00 €</b>	<b>1.232.989.635,00 €</b>

**Lista de Ministérios:** MF - Ministério das Finanças; MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros; MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; MDN - Ministério da Defesa Nacional; MED - Ministério da Educação; MTSS - Ministério do Trabalho e Segurança Social; MADRP - Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas; PCM - Presidência do Conselho de Ministros; MC - Ministério da Cultura; MS - Ministério da Saúde; ME - Ministério da Economia; MAI - Ministério da Administração Interna; MJ - Ministério da Justiça; MAOTDR - Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano; MOPTC - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;

**Nota:** Os valores aqui apresentados apenas referem as dotações iniciais e não as dotações finais que em termos globais ficam expressas na tabela 16

**Fonte:** Dados dos relatórios do Programa PO05

O valor total da cooperação para o desenvolvimento distribuída pelos vários ministérios (valores da dotação inicial) ultrapassou os mil milhões de euros, ao longo dos anos em apreço (2005-2009). Na tabela 19 o Ministério das Finanças ocupa pelas suas funções de gestão macrofinanceira, uma posição largamente cimeira face ao volume de verbas que movimenta em nome da cooperação para o desenvolvimento. O ano de 2006 foi o ano em que a cooperação conheceu o valor mais elevado tendo em consideração os montantes aferidos pelos vários ministérios ao longo dos anos em análise. A participação por parte dos ministérios mantém-se relativamente estável, dos 15 ministérios em 2005 e 2006, alguns não apresentam valores para a cooperação portuguesa, com é o caso do Ministério da Economia que no período em causa não apresenta valores desde 2006. Em 2008 e 2009 a cooperação setorial é assumida por 13 ministérios, onde se exclui o ministério da economia e o ministério da ciência tecnologia e ensino superior.

Face a uma participação alargada dos ministérios na área da cooperação, o papel de coordenação por parte do IPAD, fica comprometido, mais quando em consideração a

autonomia dos ministérios e a ausência de uma cultura de prestação de contas interministerial. Acresce neste sentido o facto de o IPAD não se estabelecer na mesma linha hierárquica dos ministérios, não se centrar na mesma linha de organismo da administração direta do estado, estabelecendo-se assim uma relação desigual ao nível das competências. Em termos gerais, a dispersão de agentes prende-se com a dispersão das áreas de atuação e uma miríade determinada nos Programas Indicativos de Cooperação ao nível das subáreas que servem os eixos prioritários centrais da cooperação.

A cooperação setorial dispersa-se assim em múltiplas frentes centralizando-se sob a égide dos eixos prioritários de ação, determinados pela “Uma Visão Estratégica...” e Programas Indicativos de Cooperação. Neste caso a coordenação entre os vários intervenientes estatais torna-se essencial para a correta prossecução dos objetivos da cooperação portuguesa *“Inevitably, this growing fragmentation of providers has been accompanied by problems of co-ordination”* (Miller e Ahmad, 2000, p.1).

Pela ampla presença ministerial na área da cooperação, de que é reflexo a tabela 13, sobre o projeto de implementação dos Programas Indicativos de Cooperação, torna-se possível a identificação de uma forte presença do estado na área da implementação da cooperação portuguesa.

### ***MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (MF)***

O Ministério das Finanças movimentou em 2005-2009, 661.919.649,00€, valor que compreende tanto a cooperação setorial desenvolvida pelo ministério ao nível de projetos como o Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), como os apoios financeiros às instituições de cooperação multilateral como OCDE, agências das Nações Unidas, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

O Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais (GPEARI) do Ministério das Finanças, garante o apoio à formulação de políticas e o planeamento estratégico e operacional, em articulação com a programação financeira, de forma a assegurar, diretamente ou sob sua coordenação, as relações internacionais, acompanhar e avaliar a execução de políticas, dos instrumentos de planeamento e os resultados dos sistemas de organização e gestão, em articulação com os demais serviços do MFAP (Decreto-Lei n.º 2005/2006).

Promovido pelo Ministério das Finanças, o PICATFin, procura desenvolver as competências das capacidades em operacionalizar as finanças públicas nos países recetores da cooperação portuguesa, centrando-se na implementação de sistemas fiscais eficientes que procuram o desenvolvimento económico, a redução da pobreza, a boa governação e a consolidação do estado, desenvolvendo-se em Angola; Cabo-Verde; São Tomé e Príncipe; e Guiné-Bissau.

“Os PICATFin foram criados conjuntamente pelos Ministérios das Finanças de Portugal e de cada país parceiro, tendo ambos co-assinado um Memorando de Entendimento com as principais características do Programa.” (A Cooperação Portuguesa - 2005-2010, 2011b, p. 57). Este projeto, financiado e implementado pelo MF abrange as áreas da Administração Pública; Alfândegas; Contratos públicos; Impostos; Tecnologias de informação; Inspeção das Finanças; Tesouro; Património do Estado; Dívida pública e Orçamento, chegando desta forma a uma cooperação em todos os países recetores da ajuda conforme as necessidades manifestadas.

A relação entre o IPAD e o Ministério das Finanças (entrevista – IPAD, Direção) ditava-se pela noção de uma incapacidade governamental em libertar verbas ajustadas ao decorrer dos projetos que seriam na sua essência projetos de caráter trianuais de acompanhamento dos PIC, bem como de tratar a temática da cooperação para o desenvolvimento como um programa meramente anual, sem materializar a sua especificidade plurianual. Da mesma forma a linha de crédito para a cooperação multilateral, a verba despendida para o apoio de organizações multilaterais não passava pelo IPAD, pelo que o instituto não era visado na seleção, nem nos montantes a atribuir. Desta feita a relação intensificava-se pela necessidade em fazer coincidir os tempos da cooperação, do decorrer dos projetos de cooperação com o tempo para o desbloqueio das verbas destinadas por exemplo aos projetos de contratação dos cooperantes da cooperação, ou verbas destinadas ao desenrolar de um projeto específico, o que inviabilizava a persecução dos objetivos definidos, comprometendo assim o desenrolar dos projetos e em algumas situações o início dos anos escolares nos PALOP e Timor-Leste (entrevista – IPAD, Direção).

De referir que o Ministério das Finanças assegura cerca de 90% da APD multilateral portuguesa. De salientar no entanto que, deste montante, cerca de 71% diz respeito à participação de Portugal no sistema comunitário, e que não obstante ser assegurada em termos financeiros pelo MFAP, na qualidade de entidade pagadora, é ao MNE, e em

particular ao IPAD (em estreita cooperação com a DGAE, a DGPE e a DGATE) que compete a definição das orientações técnicas e políticas que guiam a execução da política de cooperação para o desenvolvimento enquanto parte integrante da política externa portuguesa (Estratégia Portuguesa de Cooperação multilateral, p.7).

### ***MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MED)***

O Ministério da Educação segundo os valores apresentados na tabela de recolha dos valores do PO05 movimentou 27.840.427,00€ ao longo dos anos em análise, de 2005 a 2009, neste processo os valores remeteram essencialmente para o ensino nos países recetores da ajuda. As Escolas Portuguesas em Timor-Leste e Moçambique pertencem à rede pública de escolas portuguesas, e assim o seu funcionamento é assegurado na íntegra pelo ministério da Educação, com o apoio direto do IPAD.

O Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI) e a Direção – Geral dos Recursos Humanos do MED asseguravam o processo, conjuntamente com o IPAD, de seleção e contratualização com os professores, o que significava a remuneração e em alguns casos, um acréscimo ao ordenado base. (entrevista – Ministério setorial)

### **V.2.3. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL**

As câmaras municipais e as associações de municípios assumem-se como participantes no sistema de cooperação através da constituição de parcerias entre municípios de diferentes países, representando assim uma das formas de cooperação descentralizada, tendo como base o estabelecimento de uma relação de igualdade e reciprocidade.

Estabelecimento de relações de cooperação entre duas ou mais comunidades e onde os principais actores são os municípios ou seus equivalentes, de acordo com a organização administrativa dos diferentes países. Nestas relações entre parceiros podem envolver-se outros actores tais como ONG, outras organizações da sociedade civil, associações empresariais/industriais, escolas, etc. É, normalmente, de longo

prazo, assente em protocolos/acordos de geminação e/ou de amizade, colaboração/cooperação, com o objectivo de promover o conhecimento mútuo e o desenvolvimento sustentável. Pode conduzir à criação de redes. Integra a cooperação descentralizada (Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento).

Os municípios, por deterem um conhecimento próximo da população, possibilitam uma cooperação diretamente dirigida às populações, coordenando com maior facilidade as ações no terreno, e estabelecendo acordos de parceria com instituições locais e operacionais implementadores dos projetos. Esta proximidade às necessidades e realidades da população constitui uma *mais-valia*, em termos de eficácia das ações de cooperação desenvolvidas.

A cooperação intermunicipal materializa-se a três níveis, com o recurso à elaboração de protocolos, à constituição de processos de cidades geminadas e à estruturação de redes municipais. Os protocolos assumem-se através dos compromissos de cooperação formalizados para viabilizar projetos específicos ou ações pontuais como as assessorias técnicas. O processo de geminação consiste numa parceria entre dois municípios de países diferentes que se reflete em acordos para a concretização de projetos a médio ou longo prazo. A constituição de redes viabiliza a troca de conhecimentos numa perspetiva de promoção do desenvolvimento, ao estabelecer a troca de conhecimentos entre os vários municípios.

A estratégia portuguesa para a cooperação para o desenvolvimento assume a necessidade de serem “criados mecanismos que enquadrem este tipo de atividades de cooperação, para que, através de critérios claros de elegibilidade, se apoiem as parcerias entre as Câmaras Municipais e outros atores de cooperação, como ONGD, para a concretização de projectos” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 41). A necessidade de criar mecanismo de apoio à cooperação intermunicipal, fica expressa quando se refere a necessidade de assegurar uma maior articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses de forma a otimizar o acordo de parceria assinado no início de 2005. Para o adequado cumprimento das regras nomeadas no acordo, fica identificada a prioridade de estruturar um documento de definição das diretrizes para a apresentação de projetos. O IPAD atribui a si próprio, na estratégia de operacionalização a capacidade de fomentar a constituição de parcerias entre os municípios, as ONGD, Associações de Desenvolvimento Local e as Instituições Portuguesas de Segurança Social.

A cooperação entre municípios de Portugal e os países recetores da ajuda não atende à política de cooperação "Uma Visão Estratégica...", nem ao disposto no âmbito dos programas

Indicativos de Cooperação, a cooperação desenvolve-se em paralelo e sem correlação de orientação política por parte da administração central (questionário – Outras Entidades). As ações de cooperação resultam das solicitações dos países recetores da ajuda, e do alinhamento com as recomendações internacionais para a cooperação para o desenvolvimento no sentido de privilegiar uma ou outra área que justifica a ação desenvolvida.

Relativamente ao processo de avaliação da implementação das políticas de cooperação para o desenvolvimento por parte das câmaras municipais, fica referido que,

... não existe um processo formal de avaliação de políticas públicas em nenhum sector, incluindo o da cooperação. Talvez por se pensar que a proximidade aos eleitores faz com que o verdadeiro processo de avaliação das políticas públicas se traduza nos atos eleitorais a cada quatro anos (questionário– Outras Entidades).

#### *ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS*

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/99 vem reforçar a necessidade de estabelecer o apoio institucional no âmbito da cooperação intermunicipal, através da celebração de um protocolo entre o MNE e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Este protocolo tem como objetivo desenvolver ações conjuntas entre o Instituto da Cooperação Portuguesa com a Associação Nacional de Municípios Portugueses. Neste âmbito fica definido que o Programa Integrado de Cooperação Portuguesa, mais tarde Programa Indicativo de Cooperação, deverá integrar um programa de cooperação que contemple projetos a desenvolver pelos municípios portugueses cofinanciados pelo MNE. Neste âmbito a RCM determina a constituição de um grupo de missão a três anos no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, constituído por dois representantes do Instituto da Cooperação Portuguesa e dois da Associação Nacional de Municípios Portugueses, grupo ao qual compete:

- a) Coordenar e gerir globalmente o programa de cooperação intermunicipal; b) Definir as linhas de orientação estratégica e concertar com as entidades, públicas e privadas, envolvidas as acções a desenvolver; c) Delinear, preparar e implementar um subprograma de cooperação intermunicipal dirigido à recuperação e

valorização do património histórico-cultural dos países de língua oficial portuguesa; d) Promover a participação e acompanhamento do Programa pelas entidades públicas, nacionais ou estrangeiras, com atribuições nas áreas do mesmo; e) Elaborar e apresentar relatórios anuais de execução do Programa e avaliação dos seus resultados (RCM n.º 42/99).

A RCM n.º 196/2005 compreende a importância da cooperação intermunicipal ao referir que esta se desenvolve tendo como premissas a capacitação de organismos similares, e o apoio à elaboração de políticas públicas de ação local, colaborando para uma maior capacitação e consolidação da ação do estado. Neste sentido a RCM aponta para a criação de:

...mecanismos que enquadrem este tipo de actividades de cooperação, para que, através de critérios claros de elegibilidade, se apoiem as parcerias entre as Câmaras Municipais e outros actores de cooperação, como ONGD, para a concretização de projectos que, inserindo-se nas prioridades da Cooperação Portuguesa, constituam também uma mais-valia credível para o desenvolvimento dos países com os quais cooperamos. (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 41)

Sem determinar ações concretas, a RCM procura promover um alinhamento entre as ações empreendidas por parte dos municípios e as orientações estratégicas da cooperação portuguesa, assumindo o papel que as CM desenvolvem junto dos países beneficiários da ajuda.

### ***CÂMARA MUNICIPAL DE CASCAIS***

A Câmara Municipal de Cascais desenvolve projetos de cooperação para o desenvolvimento de forma autónoma relativamente ao IPAD no período em análise, apesar de no passado, em 2003, ter desenvolvido ações de cooperação cofinanciadas pelo IPAD relativamente ao projeto da biblioteca em Cantagalo, São Tomé e Príncipe (questionário – Outras Entidades). Os principais projetos de cooperação desenvolvem-se segundo uma metodologia de cidades geminadas, onde a CM de Cascais implementa projetos de

cooperação com o município de Cantagalo (São Tomé e Príncipe), Sal (Cabo-Verde) e, em menor escala em Xai Xai (Moçambique) e Bolama (Guiné Bissau). Em Cantagalo foi construído, em cooperação com o município local, um sistema de abastecimento de água e uma biblioteca. No Sal, a CM de Cascais desenvolveu diversos projetos ligados à educação. Existem outras cidades geminadas na Europa (Biarritz) e fora da Europa (no Brasil, China e Japão) onde são desenvolvidos projetos de intercâmbios, e onde todas as ações são financiadas com verbas próprias do município de Cascais.

A câmara municipal de Cascais estabelece contactos com as ONGD's locais que realizam trabalho nas áreas da cooperação desenvolvidas pela câmara, estabelecendo assim parcerias de trabalho.

### **V.3. SOCIEDADE PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO - SOFID**

O Decreto-Lei n.º 110/2005 de 8 de julho, vem introduzir algumas alterações ao Decreto-Lei n.º 5/2003, Decreto-Lei que cria o IPAD, salvaguardando para os Ministérios, das Finanças e da Administração Pública e Ministério da Economia e Inovação “os direitos e obrigações que tiverem sido adquiridos no âmbito do apoio ao investimento de agentes económicos privados.” e repor outras direções que haviam sido atribuídas, ao IPAD, no Decreto-Lei n.º 13/2004<sup>53</sup> de forma a recuperar a eficácia dos financiamentos do estado às ONGD. A tentativa de reunir numa mesma instituição pública, a cooperação para o desenvolvimento e o apoio financeiro, surge lograda ao nível da atribuição de competências e da atribuição de mecanismos de resposta face às necessidades, surgindo assim múltiplas referências à necessidade de criar uma entidade financeira única com competências para o apoio às empresas na área da cooperação para o desenvolvimento. Desta feita, a fusão das

---

<sup>53</sup> Em 2004 (decreto-lei 13/2004) a vertente financeira de apoio ao desenvolvimento, levada a cabo pelo IPAD, fica reforçada com a inserção da alínea c) do art. 10.º do Decreto-Lei n.º 5/2003 com a referência no quadro das competências do conselho diretivo: “c) Autorizar o financiamento dos programas e projetos, incluindo as concessões de adiantamentos por conta de pagamentos previstas no artigo 20.º-A;” – ficando assim no conjunto de competências do IPAD, atribuída a possibilidade de conceder adiantamentos de financiamento a ONGD, com dispensa de garantias ou de apresentação imediata de comprovativos de despesa, acelerando-se assim o processo de atribuição financeira. Esta competência integra-se no âmbito das competências da APAD, que em 1999, no Decreto-Lei n.º 327, ficam aprovados os seus estatutos: «a realização de projetos que contribuam para o desenvolvimento dos países recetores de ajuda pública». O Decreto-Lei n.º 13/2004 foi revogado em 2005 pelo Decreto-Lei n.º 110/2005.

duas instituições, ICP e APAD, da qual resultou o IPAD, em 2003, após quatro anos da sua efetivação, resulta na criação de mais um organismo.

No documento “Uma Visão Estratégica...” surge referida a necessidade de criar uma instituição financeira de apoio às atividades de cooperação, levada a cabo por empresas privadas, facto que é justificado com a extinção da APAD, e com o vazio de competências nesta área de ação, por parte do IPAD, e que assegure a gestão dos ativos financeiros:

Colmatando uma lacuna na arquitectura da Cooperação Portuguesa desde a extinção da APAD em 2002 o Governo vai promover a criação de uma nova instituição financeira, que tem por missão central promover a dinamização das economias beneficiárias da APD portuguesa, numa perspectiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento de empresas portuguesas (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 36).

A mesma referência surge ainda na Resolução do Conselho de Ministros 8/2006, onde identifica que as empresas portuguesas têm enfrentado dificuldades ao nível do exercício da cooperação, dado à inexistência de uma instituição financeira de crédito de apoio a essas atividades.

No quadro da prossecução dos objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento e tendo em vista a criação de mecanismos capazes de orientar a canalização de recursos de acordo com a estratégia definida para esta área, em 2005, o Governo decidiu criar em Portugal uma instituição financeira de crédito, a exemplo do que é seguido em outros países europeus, com o principal objetivo de apoiar as empresas portuguesas no investimento em Países beneficiários da APD.

A necessidade de criação de uma instituição financeira para o apoio financeiro à cooperação fica referido também no Decreto-Lei n.º 53/2006, face à possibilidade de Portugal, com uma instituição desta natureza poder integrar a rede europeia *European*

*Development Finance Institutions* (EDFI) <sup>54</sup> e aumentar assim o apoio financeiro em parceria com instituições privadas. Este decreto-lei vem regular “a atribuição de bonificação de juros ou outro tipo de subsídios não reembolsáveis por parte do Estado” bem como definir a “concessão de garantia pessoal do Estado no âmbito das operações de crédito de ajuda”.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2006 de 23 de janeiro determina a constituição de um grupo de trabalho para a constituição da Sociedade Financeira para o Desenvolvimento, grupo esse constituído pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pelo Ministro da Economia e da Inovação, representantes desses ministérios, bem como de representantes dos bancos com participação. Este grupo tem por missão integrar as condições necessárias à apresentação de pedido de autorização a formalizar junto do banco de Portugal para a sua constituição

A Lei n.º 4/2006 que “Estabelece a possibilidade de concessão de garantias pessoais pelo Estado, no âmbito da operação de crédito de ajuda para os países destinatários da cooperação portuguesa”, previa a intervenção direta da Direção-Geral do Tesouro enquanto entidade responsável por garantir o enquadramento no âmbito da política de cooperação portuguesa, através de parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de assegurar através da entidade responsável pelo apoio financeiro, as condições para a sua elegibilidade como operação de crédito de ajuda.

A 25 de julho de 2007, a SOFID, Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, recebe autorização formal do Banco de Portugal para a sua constituição, sendo supervisionada pelo Ministério das Finanças, constituindo-se formalmente em outubro de 2007, e iniciando a sua atividade no ano seguinte.

Após a identificação de uma solução que permitisse ultrapassar a questão da cobertura do risco político das operações (SOFID, 2010), esta sociedade fica formada com a participação maioritária do Estado Português (59,99%), e pelos quatro maiores bancos portugueses (10% cada um) – BCP (Banco Comercial Português); BES (Banco Espírito Santo); BPI (Banco Português de Investimento); CGD (Caixa Geral de Depósitos) – e pela

---

<sup>54</sup> European Development Finance Institutions: “A Associação de Instituições Financeiras de Desenvolvimento Europeias foi criada em 1992, em Bruxelas, e é constituída por um grupo de quinze instituições bilaterais com a missão de financiar, a médio e a longo prazo, investimentos promovidos por empresas privadas em países emergentes e em vias de desenvolvimento. As EDFI são detidas por estados acionistas, podendo algumas ter como acionistas associações empresariais e/ou entidades privadas com garantia governamental. Esta estrutura confere às EDFI uma maior solidez e credibilidade, permitindo-lhe oferecer financiamento em condições competitivas e/ou complementares à oferta dos bancos comerciais. As EDFI podem atuar sozinhas ou em cofinanciamento com outras congéneres, permitindo uma partilha de risco e de experiência, conferindo a um projeto maior credibilidade e alavancando recursos financeiros adicionais.” In <http://www.sofid.pt>.

ELO (0,01%) – (Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação). “Face à participação maioritária do Estado Português no capital social da SOFID, é aplicável o estatuto de Empresa Pública à Sociedade e o correspondente enquadramento aos seus Órgãos Sociais.” (SOFID, 2010, p. 5). Constituindo-se assim, como uma instituição financeira de crédito (IFIC), sob a forma de sociedade anónima (SA). Integrada no âmbito de organismo da administração pública indireta, a empresa pública retrata-se em conformidade com o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 300/2007<sup>55</sup>, como uma sociedade constituída nos termos da lei comercial, onde o estado detém a maioria do capital ou do direito de voto. As empresas públicas têm por missão assegurar a atividade do sector empresarial do estado, orientadas para “níveis adequados de satisfação das necessidades da coletividade, bem como desenvolver-se segundo parâmetros exigentes de qualidade, economia, eficiência e eficácia, contribuindo igualmente para o equilíbrio económico e financeiro do conjunto do sector público”, estando estas sujeitas a um controlo financeiro, a partir da análise da sustentabilidade e da avaliação da sua gestão, assegurando assim a legalidade, economia, eficiência e eficácia, dos processos.

A SOFID conta como principal missão “fomentar a dinamização das economias beneficiárias da ajuda pública portuguesa, numa perspetiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento de empresas portuguesas.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 52) e coordena o apoio à internacionalização através da implementação de linhas de crédito natureza bilateral ou multilateral para que as empresas portuguesas se coloquem nos mercados dos países alvo da cooperação portuguesa, através da articulação com a política de cooperação. Desta forma a SOFID tem como objetivo contribuir para o crescimento económico de países emergentes e em vias de desenvolvimento,

Pode, designadamente, intervir na concessão de empréstimos, na prestação de garantias, na participação de carácter temporário no capital social de empresas, na prestação de serviços de consultoria e noutras operações e acções úteis às suas iniciativas, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável de países em

---

<sup>55</sup> Sob autorização legislativa concedida pela Lei n.º 17/2007, de 26 de Abril, o Decreto-Lei n.º 300/2007 procede alteração ao Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabelece o regime do sector empresarial do Estado e das empresas públicas.

desenvolvimento, em articulação com os objetivos e estratégia do Estado Português em matéria de políticas económica, de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) (SOFID, 2010, p. 5).

A SOFID orienta-se então para o financiamento de projetos de instituições privadas, procurando assim abranger duas vertentes essenciais à política portuguesa, a dinamização da economia interna, através do apoio à internacionalização e a vertente externa através do apoio a projetos que visam o investimento em países em desenvolvimento. Ao associar-se à EDFI, a SOFID beneficia do envelope financeiro europeu dotado para projetos que promovem o investimento em países em desenvolvimento.

O setor privado fica incluso na área da sociedade civil, no que se refere ao apoio prestado ao nível da educação, da formação técnico-profissional e da capacitação institucional, áreas onde o estado português tem capacidade de atuação. Neste sentido fica referida a necessidade de promoção das parcerias público-privadas nas áreas de interesse para a CP, envolvendo-se tanto os países beneficiários da ajuda, como a SOFID enquanto organismo financiador de projetos. No quadro destas parcerias reforça-se a necessidade de implementar uma rede de informação veiculada por contactos próximos entre o IPAD e a SOFID, com a participação do Presidente do IPAD no Conselho de Administração da SOFID.

#### **V.4. SOCIEDADE CIVIL**

No âmbito da Sociedade Civil integram-se organizações como as Fundações, Centros de Investigação, e o setor privado, para além das Organizações Não Governamentais direcionadas para o desenvolvimento (ONGD), que assumem um papel mais interventivo no processo do sistema da cooperação, quer pela natureza da sua missão, pelo volume de ação, quer por número de intervenientes efetivos que se dedicam à cooperação para o desenvolvimento.

A relação entre a Cooperação Portuguesa e a Sociedade Civil, tendo como entidade mediadora o IPAD, fica identificada no documento “Operacionalização” do Instituto, sendo que ficam definidas, em matéria das organizações que não se enquadram no conceito de ONGD, medidas que viabilizam o financiamento de projetos entendidos como prioritários para os objetivos da CP. Ao nível da implementação ressalva-se nesse documento de ação, a

necessidade de definir um orçamento, bem como encontrar um conjunto de atribuições a uma definição de entidades elegíveis bem como de um quadro normativo para a apresentação de propostas de projetos na área. O estabelecimento de parecerias é entendido enquanto mecanismo facilitador da ação face à multiplicidade de atores da sociedade civil nesta matéria.

#### **V.4.1. ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO**

As organizações não-governamentais (ONG) são constituídas por pessoas singulares ou coletivas de direito privado, destacando-se como instituições que atuam no designado terceiro sector. As organizações de cariz não-governamental, não se integram, contudo, no sector privado, dado que a sua natureza de ação sem fins lucrativos, e pelo facto de dirigirem a sua atividade para serviços de carácter público, apesar de estarem fora do âmbito da administração pública, e por isso atuarem de forma independente do estado e dos poderes político-partidários instituídos.

As organizações não-governamentais para o desenvolvimento (ONGD) classificam-se segundo a origem e influência geográfica; as áreas de intervenção<sup>56</sup>; a capacidade de mobilização; ou as opções religiosas, políticas e culturais que defendem (Afonso & Fernandes, 2005, p. 48). Uma ONGD pode tomar a forma de uma associação, fundação, cooperativa ou organização canonicamente ereta, sem que lhe seja identificada uma conduta de natureza político-partidária, sindical ou religiosa, ou desenvolver atividades de carácter militar. O movimento não-governamental em Portugal iniciou de facto com a sua estruturação sensivelmente em 1986, no período da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia.

A Lei sobre os estatutos das ONGD em Portugal é publicada em 1994 (Lei n.º 19/94), e posteriormente revista em 1998, com a Lei n.º 66/98, que determina que o estatuto de ONGD é atribuído pelo IPAD, mediante registo válido por um período de dois anos, após os quais as ONGD, podem requerer a renovação desse estatuto. Com a obtenção da identificação

---

<sup>56</sup> “Em regra, as ONGD têm as seguintes áreas de intervenção: ensino, educação e cultura; assistência científica e técnica; saúde, incluindo assistência médica, medicamentosa e alimentar; emprego e formação profissional; protecção e defesa do ambiente; integração social e comunitária; desenvolvimento rural; reforço da sociedade civil, através do apoio a associações congéneres e associações de base nos países em vias de desenvolvimento; educação para o desenvolvimento, designadamente através da divulgação das realidades dos países em vias de desenvolvimento junto da opinião pública.” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2014).

de ONGD, a organização passa a beneficiar do estatuto de pessoa coletiva de utilidade pública, com a possibilidade de se candidatar a projetos, bem como a de submeter projetos a cofinanciamento do IPAD. Em 2010, o IPAD contava com 57 ONGD registadas.

Os estatutos de 1994 definem os objetivos das ONGD que indicam como referência a promoção do diálogo intercultural, e a um nível mais operacional, o apoio a programas e projetos em países em desenvolvimento, através da ação de cooperação, assistência humanitária e de emergência, proteção dos direitos humanos para além da promoção de ações de divulgação, informação e sensibilização da opinião pública em prol da cooperação para o desenvolvimento (Lei n.º 19/94) mais tarde esta área seria designada por ações de educação para o desenvolvimento. Neste documento legislativo, o estado assume a importância das ONGD no processo de execução da política pública de cooperação para o desenvolvimento, sendo que o apoio do estado a estes organismos se caracteriza pelo apoio técnico e financeiro de programas e projetos, sendo que este apoio não deve consistir de alguma forma limite ao “direito de livre atuação das ONGD”. Em 1998 (Lei n.º 66/98) a ligação das ONGD com o estado ultrapassa o enquadramento anterior, viabilizando assim, para além do anteriormente definido em 1994, a possibilidade de o estado solicitar uma intervenção técnica por parte das ONGD em programas levados a cabo por organismos públicos na área da cooperação para o desenvolvimento, permitindo assim a troca de conhecimentos entre os atores intervenientes na cooperação para o desenvolvimento. Para além desta relação mais próxima ao nível da execução, fica contemplado o direito à participação das ONGD na definição das políticas nacionais e internacionais de cooperação quando estas são intervenientes nas instâncias consultivas com competência na área da cooperação. Conforme referido em 1994, e mantido em 1998, pertence à área de competência das representações diplomáticas portuguesas, constituírem-se como interlocutoras governamentais de representação do estado local no relacionamento com as ONGD portuguesas.

Em 2006, a OCDE, aquando da avaliação feita a Portugal, refere a necessidade da sociedade civil, nomeadamente as ONGD portuguesas serem mais participativas e receberem maior volume de financiamento por parte do estado português, por outro lado em 2010, pelo Exame CAD, a cooperação portuguesa é criticada pelos inúmeros projetos de pequenas dimensões na cooperação. Decorrente da avaliação de 2006, e em conformidade com o que anteriormente ficou referenciado no documento estratégico, surge no documento da operacionalização do IPAD, um conjunto de medidas que visavam a criação e a consolidação de mecanismos de financiamento e de procedimentos a definir na relação a estabelecer com as ONGD, de forma a tornar todo o processo mais claro e criterioso ao nível das candidaturas a

financiamento de projetos, através apresentação de orçamentos, planos e critérios de monitorização, correspondendo à avaliação de resultados. Por outro lado, é incentivado o estabelecimento de parcerias entre ONGD portuguesas com congéneres europeias, bem como a formação de parcerias ou consórcios entre ONGD e Municípios, promovendo-se a ligação a outras organizações da sociedade civil.

Nesta área, o IPAD assume desde a sua criação a responsabilidade de prestar apoio às organizações não-governamentais e a outras entidades no âmbito da ajuda pública ao desenvolvimento, onde na sua atribuição de competências fica identificada uma unidade orgânica (Divisão de Apoio à Sociedade Civil) dirigida especificamente a esta área, de forma a coordenar a relação com as ONGD, através do registo das organizações não-governamentais para o desenvolvimento, para além de acompanhar a execução dos programas e projetos aprovados e apoiados pelo IPAD e apoiar a participação de organizações da sociedade civil em

A cooperação desenvolvida com as ONGD cumpria-se no período em causa, segundo o enquadramento de três prioridades, a cooperação para o desenvolvimento, a educação para o desenvolvimento que conheceu maior relevância após a definição da Estratégia para a Educação para o Desenvolvimento (ENED), e a ajuda humanitária (entrevista – IPAD, Apoio à Sociedade Civil). Neste âmbito o IPAD assumia a coordenação do processo da relação com as ONGD, uma vez que era o único organismo público a atribuir verbas para o exercício da cooperação, financiamento de que as ONGD careciam para o exercício da cooperação, uma vez que em alguns casos este constituía-se como fonte única de financiamento.

O financiamento às ONGD processava-se através de dois dispositivos (entrevista IPAD – Apoio à Sociedade Civil) as linhas de financiamento, numa perspetiva de apoio a projetos, e através dos Programas Quadro, financiamentos que abarcavam programas de cooperação de âmbito mais alargado procurando uma adequação mais próxima com as grandes linhas estratégicas identificadas nos PIC. O apoio quer a projetos de cooperação, quer a programas, cumpria as três prioridades definidas para a ação da cooperação, a cooperação para o desenvolvimento em si mesma, a educação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária<sup>57</sup>. Neste sentido as ONGD adequam-se ao determinado pelo IPAD de forma a

---

<sup>57</sup> Por não se constituir de previsibilidade, a ação humanitária, pontua-se pela identificação de ações necessárias emprender em casos identificados como críticos quer por origem ambiental, quer por origem social. A ajuda humanitária processava-se essencialmente através do financiamento ou do envio de géneros às instituições multilaterais de ajuda nesse sentido, como a UNICEF, Cruz Vermelha ou o *Central Emergency Response Fund* (CERF) das Nações Unidas. O estado, quer através do MNE ou do IPAD, assume assim a participação na ajuda

serem elegíveis ao financiamento, cumprindo assim as regras impostas e de acordo com a estratégia formulada para o país.

O processo de financiamento, a atribuição de fundos para a concretização de projetos e programas de cooperação levados a cabo por ONGD, implicava a participação do IPAD ao nível de uma monitorização periódica de forma a aferir resultados e a identificar causas possíveis para problemas identificados. Ao longo da vida da ação de cooperação, a ONGD realizava relatórios de execução física e financeira entregue após cada uma das etapas de realização. A cada dois anos era realizada uma missão no terreno com técnicos do IPAD e da ONGD.

De forma a promover uma mais eficaz articulação entre os vários intervenientes na cooperação portuguesa, o IPAD proporcionava a realização de reuniões por país, com a participação das várias ONGD, com projetos e programas a decorrer, procurando-se assim uma maior sistematização do apoio, a partilha de informação entre quem opera no terreno, o conhecimento mutuo e a promoção de uma mais eficaz coordenação da cooperação portuguesa. (entrevista – IPAD, Apoio à Sociedade Civil).

Para o Banco Mundial (Williams & Young, 1994), o conhecimento e formação das ONGD são essenciais para uma transição necessária de um conceito de ajuda para um conceito de desenvolvimento a promover nos países menos desenvolvidos, com um papel influente nos países promotores do desenvolvimento no sentido de colaboração para o processo de educação para o desenvolvimento da população e decisores políticos. Nesta perspetiva as ONGD tornam-se essenciais tanto ao nível do processo de implementação como de apoio à formulação de políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento.

### ***PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS***

A Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais<sup>58</sup> criada em 1985, representa as ONGD registadas no IPAD, procurando contribuir no plano político, legislativo e social, para uma qualificação e alinhamento da intervenção da sociedade civil interveniente na cooperação para o desenvolvimento, para além de promover as boas práticas entre as

---

humanitária, não de forma direta, mas através do financiamento de instituições com participação na área. (entrevista IPAD – Apoio à Sociedade Civil)

<sup>58</sup> A Plataforma Portuguesa pertence à CONCORD - Confederação Europeia de Emergência e Desenvolvimento das ONG, composta por associações nacionais, redes internacionais e membros associados, que representam mais de 1.800 ONG's europeias.

ONGD. A Plataforma afirma-se como elo de ligação entre vários agentes de intervenção em matéria da cooperação para o desenvolvimento, entre as ONGD e a sociedade civil, os órgãos de soberania e outras instituições nacionais e internacionais. Nesta perspetiva, o IPAD, no período em análise, promovia reuniões regulares, numa ação próativa, de forma a estabelecer parcerias de entendimento e reduzir assim as tensões políticas existentes (entrevista – IPAD, Apoio à Sociedade Civil), envolvendo a Plataforma nos processos de decisão ao nível da operação da administração.

Ao nível operacional a Plataforma posiciona-se como potencial interveniente no ciclo político quando afirma o objetivo de influenciar a “concepção, a execução e a avaliação das políticas de Desenvolvimento e de Cooperação a nível nacional e internacional” (Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), 2014). O principal objetivo da plataforma reside em constituir-se como um organismo mediador de referência entre os vários atores intervenientes na cooperação portuguesa, permitindo assim a legitimidade de promover a interação entre entidades públicas e privadas, para uma maior coordenação das ações empreendidas.

Sobre os 25 anos da Plataforma (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2010) no texto do Presidente do IPAD, fica referido que a plataforma deveria assumir um maior dinamismo no que diz respeito à sensibilização da opinião pública para as áreas da cooperação, facto previsto em 2009 no contrato-programa entre as duas instituições. Neste texto fica expresso a necessidade e desafio que consiste em estabelecer um “diálogo” entre o estado e a sociedade civil, quando em causa o que designa por “progresso social”. Esta referência em 2010, denuncia a falta de entendimento entre o estado e a sociedade civil, existindo sobre a matéria de cooperação uma divergência de posicionamento de ação e de posicionamento de papéis a desempenhar no processo.

No documento de 2006 de operacionalização da Estratégia, sobre as ONGD fica referido que, ao nível da coordenação e de contacto com estas organizações da sociedade civil, devem ser mantidas as relações governamentais com a Plataforma Portuguesa das ONGD. Neste sentido, fica em projeto a elaboração de Lei de registo das ONGD, a definição de regras de projetos de natureza de emergência, e a adaptação das regras de projetos de desenvolvimento e de projetos de Educação para o Desenvolvimento.

## V.4.2. EMPRESAS PRIVADAS

As parcerias público-privadas no âmbito da cooperação para o desenvolvimento consistem em empreender projetos conjuntos entre a administração pública e o setor privado em áreas definidas como prioritárias para a cooperação portuguesa, e onde a participação das empresas possa consistir em uma mais valia para ambas as partes envolvidas, e beneficiar assim o projeto de cooperação. Neste processo, a ajuda pública pode beneficiar diretamente ao nível do conhecimento técnico transmitido pelas empresas em determinadas áreas, ao mesmo tempo que estas beneficiam da internacionalização das suas áreas de negócio nos países recetores da ajuda portuguesa.

A relação da cooperação portuguesa com as empresas privadas surge na RCM n.º 196/2005, com a referência de que é necessário aproximar as duas realidades e envolver o setor privado nas áreas de atuação da cooperação, entendendo que a já presença das empresas nos países recetores da ajuda consiste numa mais valia para o estabelecimento de parcerias de cooperação.

Como resposta à visão estratégica de 2005, o já referido documento de operacionalização do IPAD, debruça-se também sobre a participação do tecido empresarial no sistema da cooperação portuguesa, dada à possibilidade de potenciar algumas das áreas asseguradas já por este instituto, junto do sector privado dos países parceiros, tal como o apoio ao nível da educação, da formação técnico-profissional e da capacitação institucional. No que respeita ao nível das medidas a implementar, não são dadas orientações precisas, apenas o princípio de ação estratégica, mas cuja concretização não depende exclusivamente do IPAD, quando apenas se refere a necessidade destas parcerias serem feitas em contexto de colaboração com os países parceiros e com as associações patronais e sindicais, quando estas não comprometam os objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

Em Julho de 2009, no âmbito da visita de SENECA a Moçambique, foi assinado um protocolo com o Governo de Moçambique relativo ao Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOP). Este Fundo, com cerca de 9 MUSD, destina-se apoiar projetos de investimento de empresas industriais de direito moçambicano de pequena dimensão, com prioridade para a região da Ilha de Moçambique, a fim de estimular o desenvolvimento económico daquela região.

Foi criado no IPAD o Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOOP) dirigido ao apoio de empresas de direito moçambicano com participação em projetos de

desenvolvimento, e que prioritariamente atuassem na região da Ilha de Moçambique, no âmbito de ação do Cluster da Cooperação portuguesa para a região.

O acompanhamento e a aproximação ao setor privado não conheceu sucessos de monta surgindo por isso, no texto do exame à cooperação portuguesa de 2010 a referência de que, “*Portugal needs to reasses its aproach to involving the private sector in development.*” (OECD, 2010b).



## VI. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Sem necessidade de encontrar um momento final, muitas vezes mesmo, impossível de ser determinado numa política pública, dado à continuidade dos processos, e a uma adaptação dos mecanismos de implementação e parâmetros da política pública, a avaliação à política pública decorre na sua generalidade, quando ocorre, incidindo o seu alvo de observação, na etapa de implementação. O ciclo político completa-se com a avaliação da política, feita por entidades participantes e, ou externas ao processo, através dos resultados aferidos, mais do que através da incidência de avaliação com o processo em si mesmo, compreendendo esta fase um processo de *per si* difícil tanto para os avaliadores, como para os avaliados.

Mais do que uma avaliação de resultados, a avaliação da cooperação para a cooperação incide também na avaliação dos processos que levaram aos resultados, bem como às ideias por detrás das políticas. A avaliação da cooperação para o desenvolvimento aborda então os compromissos internacionais assumidos, a aplicação destes e o cumprimento de objetivos e no quadro internacional. O processo de avaliação conforme refere Scheunpflug e McDonnell (2008) deve incidir sobre a relevância, o cumprimento dos objetivos, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade das ações, a este nível com uma incidência maior sobre as avaliações a projetos de cooperação para o desenvolvimento.

Conforme referido no documento de trabalho do IPAD (Avaliação Interna vs Externa, 2009) a fronteira entre a avaliação externa e interna não é clara, e a tomada de decisão por uma ou outra opção, é muitas vezes determinada pela especificidade das matérias a tratar e dos *stakeholders* envolvidos, havendo, contudo, espaço para a avaliação mista, com a realização de avaliações conjuntas que integrem consultores e autoridades dos países parceiros.

Os dois principais atores intervenientes no processo de avaliação à cooperação para o desenvolvimento representam as duas modalidades de avaliação, o Comité de Ajuda para o Desenvolvimento, CAD, que realiza regularmente uma avaliação com carácter externo e por isso intrinsecamente imparcial e de foco mais abrangente, e o Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI), divisão integrada na estrutura do IPAD e por isso próxima dos processos e procedimentos de implementação da política, conferindo um maior conhecimento dos contextos em que a cooperação se desenrola, nacionais e internacionais.

A cooperação portuguesa para o desenvolvimento é alvo de avaliação regular por parte de entidades externas e internas ao processo, de forma a aferir resultados da política, com

especial incidência sobre a fase de implementação, tornando-se críticas as entidades que participam na fase de implementação da política pública. Nesta perspetiva, e tendo em consideração a miríade de atores envolvidos em todo o sistema da política pública, concentrando-se estes mais na fase de implementação, torna-se falacioso centrar apenas o foco de atenção no organismo central da cooperação portuguesa - o IPAD - e esquecer, e neste processo desresponsabilizar, as restantes organizações da sociedade civil, com intervenção na área da cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, ao IPAD compete operacionalizar a política e transpor para a prática as orientações assumidas por Portugal no seio da comunidade internacional.

O método avaliativo de uma política passa muitas vezes pela auscultação da perceção dos cidadãos à política pública, movendo-se esforços para a identificação da opinião dos cidadãos sobre os resultados e eficácia das medidas e métodos de implementação, facto para o qual colabora o conhecimento sobre a matéria, o que por vezes se revela inexistente, tornando a avaliação tendencialmente baseada em perceção pautada por afinidades políticas aos atores políticos em causa. Nesta perspetiva, a união europeia realiza o Eurobarómetro que avalia a perceção dos cidadãos dos países doadores europeus sobre a cooperação para o desenvolvimento, sua importância em termos de política global e seus resultados.

No caso da política pública de cooperação, a avaliação incide nos projetos de cooperação, numa interseção entre os resultados e processos, com especial incidência sobre os resultados. Conforme refere Rhodes (1996), a complexidade da rede de atores intervenientes complexifica o processo de avaliação pela impossibilidade de identificação do que cada organização faz em cada momento e qual o peso real para a concretização dos objetivos.

## **VI.1. AVALIAÇÃO INTERNA**

A Lei n.º 5 de 2003 integrava o Gabinete de Avaliação (GA) na estrutura orgânica do IPAD, na dependência direta do Presidente, com independência relativamente às unidades operacionais. De acordo com o artigo 8º do despacho n.º 6178/2003 competia ao Gabinete de Avaliação proceder à avaliação da execução dos programas, planos e projetos de ajuda pública ao desenvolvimento, por setores ou países, em função dos objetivos definidos e propor os ajustamentos e reorientações julgados necessários. O GA era assim, responsável por avaliar toda a cooperação portuguesa, determinando-se a área de ação para além dos limites

de atuação da mera avaliação interna do IPAD. Em 2003 o Gabinete elabora um Estratégia de Avaliação e Plano de Avaliação a Médio Prazo, documento que ó viria a ser aprovado em 2005.

Após a reestruturação de 2004 a unidade orgânica passa a ser integrada na Direção de Serviços Planeamento Financeiro e Programação, afastando-se assim da alçada direta dos órgãos de Direção do Instituto. A Portaria n.º 510/2007, de 30 de abril, determina a criação do Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI), passando assim a já existente Divisão de Avaliação a integrar a função de auditar internamente a atividade do Instituto, voltando desta forma a estar sob a dependência do Presidente do Instituto, e não a integrar uma Direção de Serviços. Esta alteração traz à avaliação mais poder institucional e mais autonomia no processo avaliativo da cooperação.

A este gabinete, fica então atribuído um conjunto de competências que versam sobre a realização da avaliação de programas, projetos e ações de cooperação, para além da identificação de mecanismos e metodologias do processo de avaliação, decorrente da implementação da política pública. O processo de avaliação à cooperação portuguesa passa também pela realização conjunta de avaliações com outros doadores e com países beneficiários, permitindo assim uma perceção mais abrangente do processo de implementação.

Nos estatutos fica definida a competência de o gabinete do IPAD produzir informação técnica na área da avaliação, de forma a divulgar os resultados das avaliações realizadas e propor mecanismos de melhoria ao nível da programação e projetos nesta área. Por outro lado, os estatutos preveem que o sistema de avaliação ultrapasse a avaliação dos programas de cooperação e desenvolva formas de sistematização de informação de apoio à gestão do instituto, com base na monitorização de indicadores de desempenho organizacional, para além da promoção de instrumentos de gestão interna, como a definição de regras de procedimentos e a realização de auditorias internas aos serviços do IPAD. Presente a todo a definição estratégica para suporte à avaliação esteve a preocupação de “...criação de uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa, não só no IPAD, mas entre todos os seus actores” (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a, p. 178 e 179)

A avaliação interna refere o alinhamento dos parâmetros definidos e acordados no âmbito do CAD/OCDE e da União Europeia, assim como os princípios da Declaração de Paris, aprovada pela comunidade de doadores da APD em 2005, assumindo na sua metodologia geral a identificação de cinco critérios de análise consagrados: eficácia, eficiência, relevância, impacto e sustentabilidade (Desenvolvimento, 2013). Nesta matéria,

fica omissa a referência à análise do cumprimento dos objetivos, parâmetro referido no documento de Scheunpflug e McDonnell (2008). O âmbito de ação da avaliação da cooperação para o desenvolvimento insere-se numa perspetiva de racionalização da administração pública de forma a viabilizar melhorias na produtividade e qualidade ao nível da implementação das políticas públicas. O GAAI assume assim a avaliação como um instrumento para a eficácia e a eficiência ao serviço da gestão do ciclo da política pública, desde a formulação até à execução das políticas, provendo a responsabilização dos atores intervenientes e a viabilização de transparência na gestão dos processos. O gabinete identifica que a avaliação da cooperação portuguesa, deve contribuir para:

- 1) A gestão centrada nos resultados, melhorando a aprendizagem organizacional (aprender lições) e fornecendo uma base objectiva para a prestação de contas aos principais interessados: governos e parlamentos parceiros, sociedade civil, contribuintes, etc.;
- 2) A gestão centrada nos resultados do desenvolvimento, contribuindo para melhorar o desempenho e a sustentabilidade dos resultados do desenvolvimento nos países parceiros (Desenvolvimento, 2013).

No documento “Uma Visão Estratégica...” de 2005, no capítulo sobre os mecanismos da cooperação portuguesa, surge a referência à avaliação da cooperação para o desenvolvimento, onde esta é entendida como promotora de uma cooperação de qualidade e eficaz, ao mesmo tempo que o acompanhamento dos projetos permite uma atenção mais focada para o momento da execução, numa análise das perspetivas. A pressão da opinião pública sobre as questões do desenvolvimento faz crescer a necessidade de reforçar a transparência e a coerência no processo da política pública nesta área, onde neste contexto integra-se a avaliação e o acompanhamento dos programas de forma a capacitar as organizações intervenientes no processo para um planeamento estruturado através da aprendizagem sobre resultados e processos em causa.

A avaliação da cooperação portuguesa para o desenvolvimento segue duas vertentes, a componente política, dado que os compromissos são assumidos a este nível e é necessária a identificação de resultados face à pertinência das prioridades e objetivos definidos, e a componente técnica, esta no que se refere à sustentabilidade, ao impacto, à eficácia e à eficiência, bem como no que concerne à coerência, numa articulação necessária de agentes e otimização de recursos – humanos, financeiros e do conhecimento. É nesta componente

técnica que são envolvidos atores intervenientes nas matérias, mesmo que estes se insiram fora do sistema político, mas que, contudo, persigam os objetivos preconizados pela classe política. A avaliação é defendida na RCM n.º 196/2005 como um mecanismo transversal a toda a cooperação, sendo por isso essencial criar uma cultura de avaliação a todos os processos e atores envolvidos, dado que esta consiste num processo, que, quando credível torna-se possível apreender ensinamentos, e contribuir assim para o processo de decisão política.

O documento de 2006, a resposta operacional à visão estratégica, reforça a importância atribuída à avaliação, e ao processo de avaliação, de forma a esta prover resultados credíveis à classe política, e assim resultar em melhorias à política pública, e ao processo de implementação. A análise e acompanhamento, é assumida pelo IPAD através de seis medidas de forma a racionalizar e normalizar esta etapa do ciclo de projetos da cooperação portuguesa. Estas medidas, às quais são identificados recursos, e datas de implementação, nomeiam os processos de acompanhamento dos projetos ao mesmo tempo que identificam a necessidade de sensibilização dos principais *stakeholders* da cooperação portuguesa para estes temas.

As medidas norteiam a necessidade de definir critérios de avaliação e de indicadores quantitativos de forma a identificar em termos da relevância, eficiência e eficácia os projetos em curso. Em todas as medidas, o IPAD surge como órgão coordenador ou interveniente no processo, facto que remete para a sexta medida, quando esta assinala o reforço de competências técnicas do Instituto, carecendo assim, de um programa específico de formação dirigido à atualização dos técnicos do IPAD e dos ministérios setoriais, no âmbito da gestão do ciclo do projeto. Como consequência da necessidade de reforço das competências nesta matéria, o Gabinete de avaliação em 2007, conforme já referido fica sob a dependência direta do Presidente do IPAD.

Em continuidade, e no que concerne à avaliação, o documento de operacionalização refere quatro medidas que visam a criação de uma cultura de avaliação no sistema da cooperação, facto referenciado na visão estratégica, através da formação dos vários atores da cooperação portuguesa, quer estes governamentais ou pertencentes ao sector privado, sociedade civil e outros parceiros em Portugal e delegações no terreno, de forma a assegurar a qualidade e gestão das avaliações, e a incorporar os ensinamentos em todos projetos de cooperação para o desenvolvimento. Estas medidas procuram que a avaliação, independente dos resultados aferidos serem ou não satisfatórios aos projetos, seja tida como parte integrante da cooperação para o desenvolvimento. Neste sentido, o IPAD engloba também os

desenvolvimentos das práticas de avaliação identificadas pelas organizações internacionais, facto para o qual colabora a divulgação das mesmas junto da comunidade portuguesa de intervenção na matéria.

No período em análise o GAAI realizou treze avaliações a projetos de cooperação<sup>59</sup>, e participou em duas avaliações conjuntas, ao apoio geral ao orçamento, do CAD/OCDE e 3C (coordenação, coerência e complementaridade), da União Europeia, para além da realização de avaliações intercalares, da produção de relatórios anuais da avaliação e da auditoria interna, e da produção de documentação técnica sobre avaliação que colabora para a harmonização dos processos avaliativos ao nível dos vários atores envolvidos. As avaliações conjuntas procuraram compreender os resultados/efeitos da intervenção dos vários doadores em determinados países. “Isto é tanto mais importante quanto se sabe que os processos de desenvolvimento de um país se devem não só ao apoio internacional (e não apenas de um doador isolado) mas também às decisões e fatores internos bem como a fatores que extravasam o apoio ao desenvolvimento.” (questionário – IPAD, Avaliação).

---

<sup>59</sup> 2005 - Avaliação do Acordo de Colaboração entre o IPAD, o ECDPM e o IEEI (1996-2005); Avaliação do Projecto do Centro Experimental e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo (CEFFHQ), na Guiné-Bissau (2001-2004). 2006 - Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal-Angola (2004-2006); Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal-Moçambique (2004-2006); Avaliação da Política de Bolsas do IPAD (1995-2003). 2007 - Programa Indicativo de Cooperação Portugal – S. Tomé e Príncipe (2005-2007) Avaliação a meio percurso; Projecto “SAÚDE PARA TODOS” Avaliação no Percurso (2005-2006) S. Tomé e Príncipe; Avaliação PIC Timor-Leste. 2008 - Avaliação da Primeira Edição do Evento "Os Dias de Desenvolvimento"; Avaliação de Três Intervenções no Sector da Educação na Guiné-Bissau; Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal-Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007). 2009 - Avaliação da Cooperação Estatística com os PALOP (1998-2008); Avaliação da Segunda Edição do Evento "Os Dias de Desenvolvimento".

Tabela 20 - Relatórios de Avaliação / Relatórios de Atividades/ Documentos da Avaliação e Documentos de Trabalho

Ano	Documentos da avaliação do IPAD
2005	Avaliação do Acordo de Colaboração entre o IPAD, ECDPM e o IEEI (1996-2005) Avaliação do Projeto do Centro Experimental e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo na Guiné-Bissau (2001-2004) Glossário da Cooperação
2006	Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal - Angola (2004-2006) Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal - Moçambique (2004-2006) Avaliação da Política de Bolsas do IPAD (1995-2003) Normas Internas de Gestão das Avaliações Externas Relatório 2005
2007	Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe (2005-2007) Avaliação no Percurso do Projeto "Saúde para Todos" em São Tomé e Príncipe (2005-2006) Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal - Timor-Leste (2004-2006) Guia Comentado de Recursos sobre Avaliação na Internet Relatório 2006
2008	Avaliação da 1ª Edição de "Os Dias do Desenvolvimento 2008" Avaliação de Três Intervenções no Setor da Educação na Guiné-Bissau Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal - Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007) Diretrizes para a Divulgação e Assimilação de Ensinamentos das Avaliações Normas para Evitar Conflitos de Interesses no Processo de Avaliação Relatório 2007
2009	Avaliação da Cooperação Estatística com os PALOP (1998-2008) Avaliação da 2ª Edição de "Os Dias do Desenvolvimento 2009" Guia da Avaliação Relatório 2008 N.º 03/2009 - Avaliação Interna vs. Externa N.º 02/2009 - O impacto do narcotráfico no desenvolvimento da África Ocidental - O caso da Guiné-Bissau N.º 01/2009 - O Apoio ao Orçamento Geral - A avaliação conjunta no quadro do CAD/OCDE

Fonte: <http://www.instituto-camoes.pt/documentacao-ipad/root/centro-recursos/documentacao-ipad>

O processo de avaliação compreende o momento de discussão com os vários *stakeholders* após o qual e quando finalizado o texto final, este é enviado para efeito de contraditório. O acompanhamento do processo de avaliação consiste no contacto dos agentes avaliados através de uma ficha de seguimento para aferir o nível de implementação das recomendações das avaliações. Num processo claro de comunicação e transparência, os relatórios de avaliação, as fichas de contraditório e de seguimento são colocadas no *site* do IPAD (entrevista – IPAD, Avaliação).

Em todos os momentos avaliativos são elaborados pelo GAAI e discutidos com os *stakeholders* os Termos de Referência (TdR) – que define entre outros elementos a abordar pela avaliação em causa – enquadramento; objetivo e finalidade; âmbito; objetivos específicos; questões; metodologia; reporte; equipa; gestão, orçamento e calendário. Após este processo os TdR são aprovados pela direção do IPAD.

Os critérios de avaliação na área da cooperação para o desenvolvimento são definidos no quadro da UE e do CAD/OCDE onde as normas de qualidade para a avaliação são aprovadas no âmbito da Rede de Avaliação do CAD, da qual o GAAI faz parte. De acordo

com as normas de qualidade determinadas pelo CAD/OCDE, as avaliações devem focar-se na relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade, tendo como critérios adicionais para a UE, a coordenação, a complementaridade, a coerência, o valor acrescentado e a visibilidade.

O Memorando constitui-se como um documento de análise interna, revestindo-se como uma ferramenta de preparação para os momentos de exame internacional, levados a cabo pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE), numa apresentação dos principais desenvolvimentos registados no âmbito da política de cooperação e dos programas da APD portuguesa.

### **VI.1.1. DOCUMENTO DE FIM DE CICLO – BALANÇO DA COOPERAÇÃO**

Elaborado pelo MNE, mais exatamente pelo Gabinete da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, é editado em 2010, através do IPAD o documento intitulado “Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, um documento de final de ciclo político, que pretendeu analisar o que foi o trabalho durante o XVII Governo Constitucional, na área da cooperação portuguesa, com uma breve apresentação dos resultados obtidos. Numa perspetiva de prestação de contas, e numa linha de responsabilização política face às orientações estratégicas da política pública, formuladas em 2005, este documento pretende passar em revista o que consistiu o trabalho da cooperação ao longo da legislatura e quais os resultados obtidos nesta matéria. Expressões como - “tornar público os resultados”; “prestação de contas”; “transparência do exercício de governação”; “qualidade da informação e do debate”, são marcas do texto e coerentes com um documento de fim de ciclo.

Assim, ainda na introdução, é afirmado que nem todas as medidas preconizadas na RCM n.º 196/2005, foram conseguidas, tendo-se dado lugar a desafios que surgiram no decorrer da legislatura, e sobre os quais a cooperação portuguesa procurou dar resposta, como o alinhamento necessário face aos compromissos assumidos internacionalmente ou novas oportunidades não previstas de programas de cooperação, como o caso dos *clusters* desenvolvidos e não inicialmente programados. Nesta avaliação tem-se em conta a duração da aplicabilidade de algumas medidas que seguem para além dos limites temporais da legislatura a que a política pública se propôs abranger.

O texto divide-se em nove partes, respeitando na íntegra os capítulos da “Uma Visão Estratégica...”, e abordando em cada um deles o que foi ou não alcançado, dando assim uma perspetiva do que consistiu, o trabalho da cooperação portuguesa. Sobre o dispositivo da cooperação portuguesa, fica referido como executado, o alinhamento dos PIC com as estratégias de cada país para a redução da pobreza; o reforço do IPAD para a coordenação da cooperação bilateral e multilateral; a integração dos princípios da Declaração de Paris na operacionalização da cooperação portuguesa; a frequência de reuniões da CIC e a constituição do Fórum da cooperação para o desenvolvimento.

De forma resumida, o documento que pretende fazer um balanço qualitativo dos progressos e constrangimentos face aos objetivos assumidos, firma que “foi possível cumprir o programa político, e que a Cooperação Portuguesa é hoje substancialmente mais eficaz, objectiva, visível, respeitada e cumpridora daquilo que é a nossa parte nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.” (Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2009). O balanço da legislatura faz-se ao nível institucional, tratando-se de um documento elaborado exclusivamente com a participação do Gabinete da SENEK, no que consiste numa avaliação interna feita com recursos internos, determinando-se assim como uma avaliação de cariz político, numa perspetiva generalista, de uma aferição de resultados, numa forma de exposição de processos e atores.

## **VI.2. AVALIAÇÃO EXTERNA**

O Comité de Ajuda para o Desenvolvimento, "... é hoje um dos grandes centros de produção de informação e de geração de consensos e de conhecimentos sobre a cooperação para o desenvolvimento." (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006a, p. 32). Enquanto órgão facilitador de entendimento e de harmonização de boas práticas entre os países doadores, compete ao CAD, realizar periodicamente uma avaliação aos países membros, no que concerne à cooperação para o desenvolvimento. Relativamente à avaliação externa a UE não avalia a cooperação portuguesa, tendo o IPAD sido objeto de uma auditoria externa com o objetivo de ser organismo certificado para gerir fundos da EU, através da cooperação delegada. A auditoria levada a cabo pela EU assentou em seis pilares: controlo interno eficaz e eficiente; prestação de contas; auditoria externa; *procurement* (aquisição/aprendizagem); concessão/ processos de adjudicação e o acesso do público à informação.

A avaliação externa ao sistema da cooperação portuguesa é levada a cabo por elementos do secretariado do CAD/OCDE e por mais dois países membros, que em conjunto analisam e avaliam a ação da cooperação para o desenvolvimento de um determinado país com o objetivo macro de partilha de experiências e a aprendizagem conjunta. O Exame do Comité decorre essencialmente no sentido de aferir alterações decorrentes das recomendações anteriores tanto ao nível de conteúdo das políticas, como ao nível da coerência do processo, através do respeito pela harmonização dos procedimentos e práticas de forma a melhorar a eficácia da Ajuda e a coordenação de esforços e recursos internacionais a favor dos países recetores das políticas públicas segundo princípios de transparência da ação governativa e a prestação de contas.

Mais do que um organismo de intervenção direta na ação dos estados membros, ou de assumir um papel de coordenador das políticas, o CAD assume-se como organização multilateral, constituído por estados membros que se estabelecem como doadores bilaterais, sendo que nem todos os estados OCDE são igualmente membros do CAD. O Comité conta como observadores permanentes o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, sendo que se assume como:

*OECD uses its wealth of information on a broad range of topics to help governments foster prosperity and fight poverty through economic growth and financial stability. We help ensure the environmental implications of economic and social development are taken into account. OECD's work is based on continued monitoring of events in member countries as well as outside OECD area, and includes regular projections of short and medium-term economic developments. The OECD Secretariat collects and analyses data, after which committees discuss policy regarding this information, the Council makes decisions, and then governments implement recommendations (OECD, 2013).*

As avaliações pelos pares, os acordos, as normas e recomendações, bem como a própria linha editorial da OCDE, consistem em mecanismos facilitadores no alinhamento das orientações de implementação das boas práticas das políticas públicas para a cooperação internacional. O CAD não se constitui como interveniente direto na cooperação, no sentido de executar ou financiar projetos, constitui-se como organismo interveniente através da

monitorização das diretrizes alinhadas para a política de ajuda ao desenvolvimento. Este organismo zela pela melhoria da qualidade prestada da ajuda pública para o desenvolvimento, para que esta consiga da melhor forma, dar resposta ao desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento.

Em termos avaliativos o CAD analisa um conjunto de cinco premissas para aferir o grau de: relevância – em que medida a atividade é adequada face às prioridades e políticas do grupo-alvo, recetor e doador; eficácia – de que forma uma atividade permite atingir os objetivos definidos; eficiência – se os recursos foram adequados aos resultados desejados; Impacto – em que medida houve consequências positivas ou negativas decorrentes de uma atividade, sendo estes efeitos diretos ou indiretos, intencionais ou não; sustentabilidade – de que forma, as atividades promovem a sustentabilidade ambiental e constituem-se como financeiramente sustentáveis.

Sobre a temática de *accountability*, e no que diz respeito ao contexto da cooperação para o desenvolvimento, o conceito referido pela OCDE (2010) expressa-se, conforme já identificado, em conformidade com as responsabilidades assumidas tendo em conta o uso de recursos no processo das ações de cooperação. Por outro lado, *accountability* divide-se neste contexto na aceção do avaliador com responsabilidade em dar informações precisas, e promover relatórios de acompanhamento credíveis face ao desempenho e, na aceção dos gestores e decisores políticos, no que concerne à necessidade da prestação de contas das suas ações para com os cidadãos.

A Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda de 2005, e a Agenda de Ação de Acra (AAA) em 2008, consistem nos documentos base para o CAD, enquanto estes, definem as linhas orientadoras para os países doadores da ajuda ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos LDC - *least development countries*. A agenda de 2008 define assim, a necessidade de um maior envolvimento dos países nos processos de desenvolvimento, o incentivo às parcerias com países emergentes e organismos nacionais ou internacionais, bem como a identificação do impacto real da ajuda no desenvolvimento, através de medidas concretas e mesuráveis.

No que concerne ao período em análise, foram realizadas duas avaliações externas à cooperação portuguesa, em 2006 e 2010. Neste sentido apenas o exame do CAD de 2010 se debruça sobre o período em análise, revelando o que a comunidade internacional, mais especificamente os pares e o CAD, entendem sobre a política de cooperação portuguesa "Uma Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa". Trata-se de um elemento essencial para a compreensão da implementação da política pública, enquadrando-se nos processos entendidos

por adequados à ação externa nesta área específica, e nos modelos de implementação necessários à sua prossecução, tendo estes sido eficazes ou não. A avaliação do CAD em 2006 surge no início da política pública em análise, com menos de um ano de execução, contudo e analisando-a permite perceber os desafios que esta política enfrenta e que o exame consegue identificar, conforme já abordado em contexto anterior.

As prioridades da cooperação portuguesa centram-se nos vetores de ordem geográfica e sectorial, fatores que, conforme já referido, consistem numa viabilidade de recursos da mesma natureza num espaço identificado e limitado, possibilitando assim uma maior concentração de sinergias para um mesmo objetivo.

### **VI.2.1. EXAME DO CAD/OCDE 2010**

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE), realiza regularmente uma ação de avaliação não vinculativa, que resulta num conjunto de recomendações aos estados membros, relativamente à cooperação desenvolvida. Sobre a importância destes exames de carácter externo, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros refere, sobre a avaliação decorrida em 2010, “...durante a última década, os anteriores exercícios como este tiveram uma influência marcante na elaboração das políticas nacionais de cooperação para o desenvolvimento e ajudaram-nos francamente a evoluir.” (Cravinho, 2014).

Em outubro de 2010, Portugal foi uma vez mais avaliado pelo CAD, desta feita com a integração do grupo de avaliadores da Austrália e Reino Unido, submetendo-se assim à 5ª avaliação externa nesta área e por esta organização. A avaliação de 2010 decorreu ao longo de oito meses de análise do processo em Portugal e de entrevistas realizadas em Lisboa e Cabo Verde.

...o Exame à Cooperação Portuguesa pelo CAD da OCDE (2010) aponta outros constrangimentos como a falta de capacidades ou recursos para assegurar a recolha sistemática de informação e factos sobre o impacto das suas políticas nos países parceiros, como a ausência de um sistema de monitorização e análise acerca da coerência das suas políticas (contudo, a nova lei exige a elaboração de um relatório

bianual que deve contribuir para uma melhor monitorização da CPD<sup>60</sup>). Desse modo, a OCDE sugere que Portugal melhore a análise da CPD aquando do desenvolvimento dos Programas Indicativos de Cooperação, aplique plenamente a nova lei e a utilize enquanto instrumento de sensibilização acerca da CPD, e ainda que, sob a coordenação do IPAD, os ministérios e embaixadas trabalhem em conjunto no sentido de recolher, regularmente, informação acerca do impacto das políticas e atividades portuguesas nos países parceiros (Coerência das Políticas para o Desenvolvimento, 2013).

Sobre o exame de 2010, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, refere que o trabalho da OCDE, em particular através da avaliação encetada pelo CAD, tem consistido num fator “importante no processo de partilha de conhecimento com os outros países e sobretudo de melhoria das nossas práticas e políticas de desenvolvimento” (Cravinho, Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento, 2014).

A quinta avaliação preconizada pelo CAD contou com a participação de dois países, tal como aconteceu nos outros exames, neste ano participaram a Austrália e o Reino Unido, conferindo assim a chancela de uma avaliação entre pares, entre países que se encontram na mesma posição de países doadores da ajuda, e por isso conhecedores dos processos a desenvolver, e dificuldades inerentes aos processos.

O processo avaliativo decorre em cinco fases (tabela 21): preparação e planeamento; recolha de dados, análise e elaboração do relatório; reunião do exame; aprovação e publicação; e seguimento. A avaliação do CAD desenvolve-se a partir das missões de avaliação no país avaliado e as decorridas em um país recetor da ajuda, tendo sido Cabo-Verde o país visado em 2010. No processo avaliativo são envolvidos todos os ministérios setoriais, assim como as organizações da sociedade civil consideradas relevantes para a cooperação portuguesa.

---

<sup>60</sup> CPD – Coerência das Políticas para o Desenvolvimento

**Tabela 21 - Fases do processo avaliativo do CAD/OCDE**

<p>(i) preparação e planeamento - definição de um plano de trabalho entre o Secretariado do CAD, país examinado e países examinadores (dois outros membros do CAD, normalmente com dispositivos de cooperação semelhantes) que inclui documentação a disponibilizar e o calendário das missões a realizar. No máximo, até um mês antes da equipa realizar a missão, o país examinado deverá submeter ao secretariado o seu Memorando (máximo de 40 páginas), tendo por base o Guia para os Exames do CAD.</p>
<p>(ii) recolha de dados, análise e elaboração do relatório; a recolha de informação, a sua análise e a elaboração do relatório têm por base o Guia para os Exames do CAD, aprovado bianualmente. Além desta recolha de informação, existe um processo de consulta que tem lugar na capital do país examinado e em um ou dois países parceiros em desenvolvimento (dependendo da dimensão do programa do país examinado). No caso da visita à capital, a missão dura cerca de 4 a 5 dias enquanto na visita a um país parceiro, a missão poderá ter uma duração de 1 a 2 semanas. Em ambas as situações a parte logística deve ser assegurada pelo país examinado, isto é, reservas de hotéis, transporte local e agendamento de reuniões, sendo que no caso da missão ao terreno o Secretariado do CAD manterá um contacto direto com o representante do membro no país (neste caso a Embaixada).</p>
<p>(iii) reunião do exame - a reunião do exame tem a duração de um dia, na OCDE (Paris) e é presidida pelo Presidente do CAD. Do lado do país examinado, a delegação é habitualmente chefiada pelo Diretor (ou Vice) da agência/ministério e integra outros elementos incluindo o Delegado do país junto do CAD. Nesta reunião são apresentadas as principais conclusões pela equipa de examinadores, incluindo propostas para recomendações do CAD ao país examinado. É feita a discussão da Parte I do relatório (Principais Conclusões e Recomendações do CAD) e também pode ser feita a discussão da Parte II do mesmo relatório. O país examinado pode responder ao relatório, envolver-se no debate e manifestar se não concorda com alguma recomendação e conclusão apresentada. O debate é liderado pelos examinadores e pode incluir intervenções por parte dos restantes membros do Comité, quer sob a forma de questões, quer sob a forma de comentários e/ou partilha de experiências visando uma aprendizagem comum. A reunião termina com o acordo das recomendações do CAD ao país examinado.</p>
<p>(iv) aprovação e publicação - na manhã do dia seguinte ao exame decorre uma sessão editorial na qual participam os representantes do país examinado, os países examinadores e o Secretariado do CAD (que preside à sessão) e que tem por objetivo integrar os comentários dos países membros do CAD na Parte I do relatório. Se apropriado, poderão igualmente ser introduzidas correções à Parte II do relatório a fim de existir uma coerência com a Parte I. As alterações deverão ser factuais e deverão refletir estritamente o ajustamento acordado durante a reunião do exame. A Parte I do relatório é enviada para os membros do CAD para aprovação final, os quais têm três dias para se manifestar. Findo esse prazo não haverá lugar a alterações. Segue-se a sua publicação na OLIS, como documento final, e no site oficial do CAD é colocado o relatório na íntegra, bem como um comunicado de imprensa e o Memorando (este último sujeito à autorização do país examinado). Esta publicação é habitualmente coordenada com o lançamento na capital do país examinado e decorre cerca de 4 semanas após a reunião do exame. Tendo subjacente a responsabilização/prestação de contas a nível nacional e a sensibilização do público em geral para a temática da cooperação para o desenvolvimento, tem sido prática o país examinado convidar o Presidente do CAD ou o Secretariado para participarem num evento de lançamento do relatório na sua capital junto dos media, sociedade civil e outros detentores de interesse;</p>
<p>(v) seguimento - Um alto representante do Secretariado pode visitar o país cerca de 18 a 24 meses após a reunião do exame para discutir a implementação das recomendações feitas pelo CAD. Previamente à visita, o país apresenta informação relevante quanto às ações realizadas (ou planeadas) como resultado do exame. Após essa visita o Secretariado submete um relatório ao Comité.</p>

Fonte: Questionário – IPAD, avaliação

As missões constituem-se como momentos de avaliação no terreno onde são realizadas reuniões entre a equipa de avaliação do CAD e a representação portuguesa da cooperação (IPAD e outros departamentos do governo, a autoridade nacional para a auditoria, parlamentares, sociedade civil, grupos de ONGD, académicos e comunidade de investigação) (questionário – IPAD, Avaliação). A equipa de avaliação do CAD “apresenta, no final da missão, conclusões preliminares e principais impressões do exame, havendo lugar à discussão” (questionário - IPAD, Avaliação). A missão ao país parceiro “tem por objetivo perceber como as políticas são implementadas, com enfoque em questões genéricas e em lições que possam ser representativas da cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pelo país examinado e que possam ser implementadas noutros países.” (Questionário – IPAD, Avaliação). Tal como acontece com o IPAD e os outros organismos em Portugal, a equipa de examinadores reúne-se com os representantes do país examinado e com os *stakeholders* locais (governo parceiro, parlamento, sociedade civil e outros doadores). Após o decorrer da missão em que se realiza igualmente uma sessão de apresentação das principais impressões, é preparado um relatório a ser incluído no relatório final do exame.

Atendendo às conclusões do exame do CAD 2010, este expõe que a cooperação portuguesa:

*...is based on the involvement of a large number of actors, and close personal and institutional relationships among them. Such a broad-based approach has the advantage of drawing in a wide range of departments and skills, but it also means the system is fragmented and that co-ordination is challenging (Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations).*

O exame incide na especificidade da cooperação portuguesa, determinando-se assim a necessidade de aperfeiçoamento de áreas como: 1) quadro global de cooperação para o desenvolvimento - quadro estratégico e a promoção da coerência das políticas de desenvolvimento; 2) volume da ajuda, canais e alocações - o grande desafio de atender a compromissos de volume de APD; ajuda geograficamente concentrada, mas fragmentada; cooperação bilateral e o papel central da cooperação técnica; o apoio estratégico através de agências multilaterais 3) organização e gestão - desafios da coordenação de um sistema fragmentado; enfrentar o desafio da fiscalização do orçamento; restrições da capacidade de ação e uma estrutura inflexível de recursos humanos; progressos na avaliação e os próximos

passos para a gestão baseada em resultados; 4) práticas para um melhor impacto – implementação da ajuda de forma eficaz; aprendendo com tópicos especiais; Portugal e os bons princípios da doação humanitária.

O exame refere que Portugal está em processo de desenvolvimento de muitas das recomendações feitas em 2006, aquando do último exame, de forma a melhorar os processos da cooperação, e a cumprir aos seus compromissos internacionais numa perspetiva de orientação para os resultados. Facto que se manifesta na construção de um quadro estratégico e numa política mais clara para a cooperação para o desenvolvimento através da “Uma Visão Estratégica para a cooperação portuguesa”, que aqui se apresenta como necessária de uma reestruturação. Reestruturação, que surge como planeada de forma a refletir os ensinamentos de cinco anos de estratégia por parte da classe política e IPAD. A atualização da política base da cooperação deve constituir-se, segundo o exame do CAD, como uma oportunidade para determinar a redução da fragmentação dos programas de cooperação, ao mesmo tempo que deve desenvolver diferentes modalidades da ajuda; planear a integração das questões de género e do ambiente na temática da cooperação; desenvolver a participação da sociedade civil, bem como a de parlamentares; e, reiterar que o ensino da língua portuguesa enquanto elemento participativo da cooperação apenas deve ser entendido como tal quando este se constitua como promotor do desenvolvimento. Estas são as linhas a desenvolver, segundo o CAD, para uma reestruturação do pensamento estratégico para a cooperação portuguesa.

Ao nível da estratégia, Portugal deve ainda desenvolver uma maior proximidade ao setor privado, e elaborar uma estratégia de comunicação (revisitação de uma das recomendações de 2006), de forma a reunir maior apoio público para a cooperação. Ainda ao nível de um planeamento estratégico, Portugal deve, através do reforço das instituições ou de mecanismos de coordenação, aplicar a coerência das políticas de desenvolvimento, e desenvolver sistemas de monitorização, análise e informação sobre os impactos do desenvolvimento das políticas nos países recetores da ajuda.

Sobre a operacionalidade da cooperação, fica referido entre outras recomendações, que Portugal deve mover esforços para honrar os compromissos do volume da ajuda pública para o desenvolvimento, tendo para tal que fixar objetivos reais e mantê-los; aumentar a cooperação setorial e os grandes programas de cooperação, e reduzir o financiamento de projetos pequenos e estabelecer parcerias de acordos plurianuais com ONGD.

Para o que é mais relevante ao nível do âmbito deste estudo “organização e gestão” surge com a identificação interna do desenvolvimento dos processos, a forma como o IPAD

desenvolve as suas competências de organismo coordenador da cooperação portuguesa e os principais constrangimentos à sua ação.

Nesta perspetiva, o exame CAD refere a dificuldade, o desafio que consiste em o IPAD coordenar um sistema fragmentado, indicando que depois do último exame (2006) o instituto demonstrou melhorias nessa coordenação geral, mantendo-se algumas questões no que concerne ao número de ministérios envolvidos. A melhoria registada refere-se ao facto de estes carecerem do cofinanciamento do IPAD para a implementação dos programas de cooperação, para além da aprovação das atividades, colaborando assim como mecanismo de coordenação para o instituto. Exceciona-se neste contexto o ministério das finanças que apenas carece de aprovação para as atividades desenvolvidas, aprovação que ocorre num estágio avançado do processo e não numa fase inicial. Ao nível da dispersão de atores, o IPAD não dispõe ainda de forma de coordenar a cooperação municipal. Os PIC surgem como uma ferramenta de coordenação eficaz, uma vez que os ministérios subscrevem a estratégia definida e agem em conformidade. O exame conclui da dificuldade em o IPAD coordenar e supervisionar a APD uma vez que não é o organismo detentor da competência de supervisão financeira do orçamento APD, sendo, contudo, o organismo responsável pela recolha dessa informação junto das várias entidades envolvidas. À data do exame estava prevista a alteração em 2010 a passagem do Programa Orçamental (PO05) para um Programa Orçamental plurianual (PO21) o que iria permitir uma maior previsibilidade da ajuda portuguesa<sup>61</sup>.

No exame fica referido, em termos de gestão e organização, os recursos humanos do instituto e a incapacidade formal em contratualizar permanentemente especialista da cooperação que não sejam funcionários públicos, facto que fica inerente às regras da contratação pública, não conseguindo, sobre esta matéria, fazer prevalecer a necessidade de o IPAD reunir especialista na área, de forma a fazer jus à especificidade das matérias tratadas.

A avaliação conheceu, desde 2006, uma maior autonomia institucional ao ter passado em 2007 da dependência da Direção de Serviços do Planeamento Financeiro e Programação para a dependência direta do Presidente do IPAD (Portaria n.º 510/2007), para além de ter

---

<sup>61</sup> “No ano de 2010, o Ministério das Finanças adotou para o Orçamento de Estado, uma estrutura de programas orçamentais setoriais, os quais apenas permitiam a inscrição de verbas pelos respetivos ministérios tutelares, implicando que o Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento (PO05) deixasse de existir. De modo a permitir a contabilização orçamental das verbas destinadas à Cooperação para o Desenvolvimento, houve necessidade de criar uma figura de exceção designada por Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento (ACD), com caráter transversal a todos os ministérios. (...) Para o ano de 2011, em articulação com o Presidente do ex-IPAD, a DGO propôs ao SEAO, através de informação datada de 28 de julho de 2010, a criação no OE 2011 do Programa Orçamental da Cooperação para o Desenvolvimento, a qual obteve despacho de concordância de SEXA SEAO em 16 de agosto de 2010” (<http://www.instituto-camoes.pt>).

autonomia financeira, facto que o exame refere como importante para a implementação de uma “cultura de avaliação” a prevalecer na cooperação portuguesa e referenciada em 2006, no exame anterior.

A análise às “práticas para um melhor impacto” debruça-se sobre os compromissos com a eficácia da ajuda, de acordo com o alinhamento necessário para a implementação da declaração de Paris e a Agenda de Accra, apesar de restrições práticas que Portugal revela, conforme refere o exame. Sobre as áreas de decisão política, Portugal manifesta um maior alinhamento com as diretrizes da cooperação internacional e com os acordos assinados, mesmo no que concerne à constituição das estratégias setoriais, cooperação multilateral e segurança, de carácter de posicionamento político, mais do que de índole prática e operativa.

O CAD considera na sua avaliação que Portugal deve se concentrar em aumentar o impacto sustentável e transformador da cooperação técnica nos países recetores, visando assim uma ação integrada, o que tem vindo a ocorrer principalmente na área da educação, consequência de uma das recomendações de 2006 face à prática de atribuição de bolsas.

O exame conclui que, de forma genérica, Portugal apresenta melhorias significativas face ao exame de 2006, concluindo, contudo, que a cooperação portuguesa apresenta restrições ao seu desenvolvimento, restrições essas pautadas pelas mesmas características que representam o seu diferencial de ação, a larga dispersão de atores, que acarreta, no que diz respeito ao setor público, um vasto leque de projetos de cooperação, nos mais variados campos de ação, ao mesmo tempo que dificulta a coordenação necessária por parte do IPAD.

## **VI.2.2. AVALIAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS 2007 E 2009**

Nos anos de 2005 a 2009 o Tribunal de Contas (TC) realizou três auditorias ao IPAD, sendo que para o estudo em causa interessa os relatórios referentes a 2007 (Relatório n.º 27/07 – 2.a S Proc. n.º 54/06 – audit), e 2009 (Relatório n.º 39/09 - 2.a S Proc. n.º 23/09 – audit), por se debruçarem nos anos em apreço. A auditoria de 2007 e mais tarde a de 2009, tiveram como objetivo a verificação do cumprimento das recomendações enunciadas nos relatórios n.º 47/2005 e n.º 27/07. A ação de seguimento das recomendações foi gerida no sentido de assegurar que o IPAD orientasse a sua implementação de acordo com um “conjunto de normas que regem a aplicação de apoios concedidos, e implementasse um sistema de informação que permitisse o acompanhamento e uma gestão eficaz dos projectos e, ainda, que

tomasse medidas no sentido de obter um adequado suporte dos documentos das despesas da cooperação.” (Relatório n.º 39/09 - 2.a S Proc. N.º 23/09 – audit, 2009).

As duas auditorias do TC debruçam-se sobre os procedimentos levados a cabo, criticando-se no caso de 2007, a falta de visibilidade dos processos, bem como a ausência de acompanhamento dos mesmos. Assim, as Recomendações de 2007 apontam para que o IPAD implemente o conjunto de normas que rege a aplicação o controlo dos apoios concedidos; implemente um sistema de informação que permita um acompanhamento e uma gestão eficaz dos projetos; e providencie ainda o adequado suporte dos documentos das despesas da cooperação. Por outro lado, o relatório evidencia o esforço do IPAD em cumprir com as recomendações do relatório anterior.

As recomendações de 2009 centram-se na identificação de que é necessário envolver o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros para que este “promova as medidas legislativas e regulamentares necessárias ao adequado enquadramento jurídico dos fluxos financeiros entre o IPAD e as Embaixadas no quadro da execução dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento”; ao mesmo tempo as recomendações seguem no sentido de reforçar a ideia de que o IPAD deve continuar a empenhar-se para a obtenção do adequado suporte documental comprovativo do recebimento de bolsas por parte dos bolseiros. Em forma de conclusão é referido que o IPAD evidenciou empenho no acolhimento das recomendações formuladas pelo relatório de 2007, com a criação e “implementação das normas e procedimentos para aplicação e controlo dos apoios concedidos, bem como, da obtenção do suporte documental das despesas de cooperação”. No *compto* geral e face ao disposto no relatório de 2009, o IPAD tem cumprido as recomendações de 2007, referindo-se que “Embora não funcione ainda de modo integrado, o actual sistema de gestão e controlo do IPAD registou melhorias face ao existente em 2007.”



## **VII. O SISTEMA DA COOPERAÇÃO APÓS XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL**

Findo o XVII Governo Constitucional, após 2009, a cooperação portuguesa seguiu o mesmo modelo preconizado no documento base estratégico de 2005, mantendo-se as estruturas e o *modus operandi* veiculado pelo sistema da cooperação. O XVIII Governo Constitucional iniciou funções em outubro de 2009, tendo apresentado a sua demissão em março de 2011, mantendo-se em funções enquanto Governo de Gestão até junho de 2011. Ao nível do MNE, a estrutura manteve-se inalterada, no que concerne à estrutura política para a cooperação portuguesa e IPAD, pretendendo-se assim dar continuidade e estabilidade à cooperação portuguesa.

Ainda assim, e apesar da brevidade política, o XVIII GC assumiu a continuidade do alinhamento da política pública para a cooperação portuguesa, tendo determinado uma posição relativa à coerência da política de cooperação na Resolução de Conselho de Ministros n.º 82/2010. Neste sentido a RCM reconhece a importância da coerência política para o desenvolvimento, de forma a assegurar os objetivos da política externa portuguesa, melhorar a sua visibilidade, e aumentar a eficácia da ajuda pública portuguesa na contribuição para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. A RCM reconhece também a necessidade de operacionalizar os mecanismos de coordenação e de acompanhamento da coerência entre as políticas nacionais da cooperação portuguesa, através do reforço do diálogo interministerial com a constituição de um grupo de trabalho ao nível da Comissão Interministerial para a Cooperação.

### **VII.1. O SISTEMA DA COOPERAÇÃO NO XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL**

O XIX Governo Constitucional toma posse a 21 de junho de 2011 e termina a 30 de outubro de 2015. Neste período o MNE conheceu dois ministros e três Secretários de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, trazendo alguma instabilidade ao sistema da cooperação, marcado também ele por uma mudança ao nível do dispositivo central para a cooperação, mudança imposta por decisão política.

### **VII.1.1. INTERNACIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO - RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO DE 2011**

O XIX Governo Constitucional assumiu, no início da sua legislatura, a responsabilidade de assegurar, em matéria de política externa, uma mais eficiente coordenação das áreas dos negócios estrangeiros e da economia. Com este propósito tornou-se necessário ponderar a integração de uma plataforma comum que fortalecesse a diplomacia económica e que viabilizasse uma adequada articulação com outras plataformas representativas do sector privado. Assim, a Presidência do Conselho de Ministros, determinou, no Despacho n.º 9224 de 2011, a criação de um grupo de Trabalho com a intenção de apresentar um novo modelo de organização e forma de articulação dos serviços e organismos do estado, enquanto estes competentes nas áreas da promoção e captação de investimento estrangeiro; internacionalização da economia portuguesa e, a cooperação para o desenvolvimento. A equipa ficou definida no despacho, tendo sido identificados seis elementos, o Prof. Doutor Jorge Braga de Macedo que assumiria a coordenação, e os restantes elementos, Prof. Doutor Luís Campos e Cunha; Embaixador António Victor Martins Monteiro; Dr. Nuno Maria Pinto de Magalhães Fernandes Thomaz; Engenheiro Carlos Moreira da Silva; Dr. Francisco Xavier Zea Mantero.

Para a elaboração deste relatório foram envolvidos quinze serviços e organismos, que colaboraram na recolha de informação destacando-se na área da cooperação para o desenvolvimento, o IPAD, SOFID, bem como outros organismos da dependência do MNE como o Instituto Camões.

O relatório, resultado deste grupo de trabalho foi apresentado na Assembleia da República a 26 de setembro de 2011 e refere, por falta de consenso do grupo, três cenários possíveis que visavam a reestruturação dos diversos organismos ligados à internacionalização da economia, pretendendo-se assim reforçar a aplicação da diplomacia económica portuguesa. Os vários modelos apresentados para a arquitetura institucional, pretendiam servir de base para a discussão política em torno da temática, com o sentido de uma análise e seleção das opções por parte dos membros do Governo.

A identificação da necessidade de reforço das competências do IPAD foi consensual em todos os cenários apresentados, tendo sido referida a possibilidade de o Instituto central da cooperação portuguesa poder aproximar-se do Instituto Camões. Esta opção veio a verificar-se não com uma aproximação dos dois organismos, mas com a fusão em 2012. Uma maior

proximidade igualmente referida entre o IPAD e o Instituto de Investigação Científica e Tropical (IICT), implicaria a transição deste para a tutela direta do MNE.

De acordo com o relatório, a recomendação para a cooperação portuguesa e para o papel do IPAD, passaria por este organismo ter maior relevância enquanto organismo coordenador da cooperação e englobar os organismos dentro dos ministérios com intervenção na área da cooperação. Uma maior coordenação deveria então passar pela nomeação de responsáveis dentro dos ministérios com poderes decisórios e de planeamento, de forma a permitir uma articulação eficiente, assim como, com associações empresariais ou organizações não-governamentais. Consensual foi então o aumento de competências do Instituto com a premissa de que estas correspondessem à efetiva coordenação de toda a cooperação do estado, bem como manter o Ministério dos Negócios Estrangeiros, como órgão tutela do Instituto. A necessidade de capacitação do Instituto nas suas áreas de competência é largamente referida nos vários documentos que abordam a política de cooperação e a considerada descoordenação do estado nesta matéria. O relatório aponta ainda para a unificação da rede externa portuguesa, para um total aproveitamento das missões diplomáticas espalhadas pelo mundo, ao mesmo tempo que a língua portuguesa surge como ativo essencial na economia externa portuguesa.

Ainda no que respeita a organização da estrutura de política e economia externa, a gestão da AICEP deveria cruzar administradores com o Turismo de Portugal, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI) e Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), o que viabilizaria a integração das matérias, e a harmonização das posições de Portugal. Neste cenário, seria assegurado o apoio às empresas nos mercados externos e internacionalização, bem como o investimento direto estrangeiro.

O documento aborda a necessidade de reestruturar os organismos com competências em matéria da internacionalização da economia portuguesa, integrando ou reforçando as competências e áreas de ação, quer estes na dependência do Ministério da Economia, quer do Ministério dos Negócios Estrangeiros. De forma transversal, e independentemente dos cenários desenhados, a coerência das políticas, a coordenação e a harmonização institucional, surge como estrutura base ao desenvolvimento e imagem da política externa, onde se insere o papel do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

## VII.1.2. NOVA ESTRUTURA DO DISPOSITIVO CENTRAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

O XIX Governo Constitucional toma posse a 21 de junho de 2011 e anuncia em novembro desse mesmo ano, a fusão do IPAD com o Instituto Camões, ambos tutelados pelo MNE, mas com áreas de ação distintas. A história das relações culturais entre Portugal e os países africanos de expressão portuguesa, que o Instituto Camões preconizava, principalmente no que se refere à promoção da língua portuguesa através do ensino, prende-se com os organismos que, conhecendo a sua raiz no período anterior a 1974, desenvolvem a promoção da língua e da cultura portuguesa. Em 1976, surge sob a tutela do Ministério da Educação, o ICAP- Instituto de Cultura Portuguesa (1976 – 1980), mais tarde este dá lugar ao ICALP- Instituto de Língua e Cultura Portuguesa (1980 – 1992) e por fim o próprio IC- Instituto Camões (1992 a 2012), que em 1995 passa a ser tutelado pelo MNE, ascendente direto do atual Camões.

Contrariamente às expectativas criadas aquando da exposição dos resultados apresentados no Relatório do grupo de trabalho de 2011, que não previa, por nenhum dos peritos convidados, a fusão dos dois organismos, esta acabou por acontecer com a justificação de aumentar a eficácia na ação dos dois organismos. No seguimento do preconizado no compromisso de eficiência do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC), pretendia-se “ganhos de eficiência na política de cooperação, pretendendo também ter presente uma visão sinérgica das vertentes da língua e da cooperação” (RCM n.º 17/2014)

A Ilustração 4 retrata a evolução das Instituições da cooperação portuguesa e da ligação que mais tarde se revelou com o Instituto Camões, tanto pela integração deste na esfera do MNE em 1995, quer pela fusão deste com o IPAD. A fusão destes dois organismos exigiu uma maior clarificação das áreas de ação e a uma determinação precisa ditada pela miríade de temas associados a cada uma das áreas, a cooperação portuguesa e a promoção externa da língua e cultura portuguesas (tabela 22).

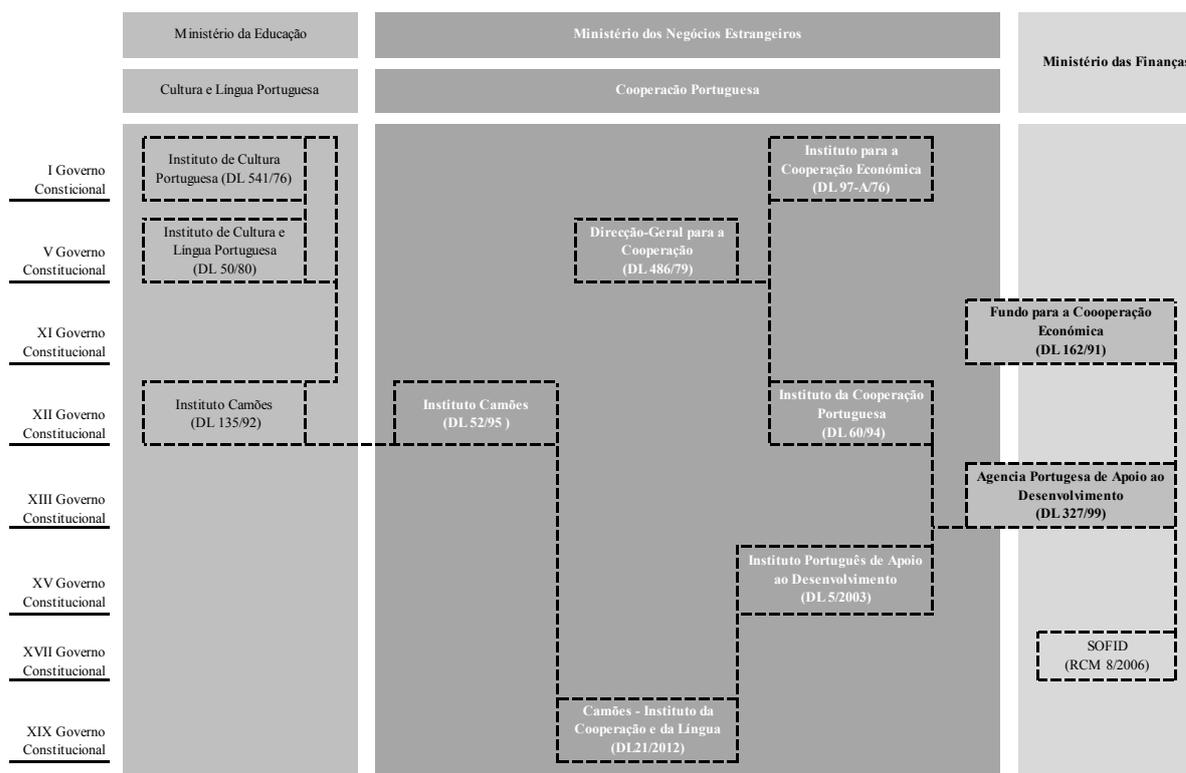


Ilustração 4 - Dispositivo Central da Cooperação Portuguesa – I a XIX Governo Constitucional

Desta forma, já na lei orgânica do MNE (Decreto-Lei n.º 121/2011) surge, a “racionalização das estruturas existentes sem prejuízo das relevantes funções que o Ministério dos Negócios Estrangeiros vem desempenhando” destacando-se, enquanto organismo da administração indireta do estado, o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., onde se refere a atribuição de competências anteriormente atribuídas ao IPAD, mantendo-se as do Instituto Camões. Assim o Decreto-Lei 21/2012, determina o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P., como organismo com autonomia administrativa, financeira e património próprio, onde fica referido as linhas de atuação do novo instituto que se assume como “responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, cabendo-lhe a condução dessa política pública e pela política de promoção externa da língua e da cultura portuguesas.” (Decreto-Lei n.º 21/2012).

Enquanto organismo sob a superintendência e tutela do ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), o novo instituto reúne o conjunto de competências dos dois organismos de origem (tabela 22). A nova estrutura do novo organismo determinada na Portaria n.º 194/2012, identifica as três estruturas nucleares às quais acresce o Gabinete de Avaliação e Auditoria, que se subordina hierárquica e funcionalmente ao conselho diretivo: a) Direção de

Serviços de Cooperação; b) Direção de Serviços de Língua e Cultura; c) Direção de Serviços de Planeamento e Gestão. “Ao nível da direção superior, o Camões, I.P., integra um Presidente, um Vice-Presidente e dois Vogais e dispõe ainda, nos termos do artigo 17.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, de um Fiscal Único, órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto.” (Plano de Atividades 2015).

No que concerne à Cooperação, esta direção de serviços divide-se em quatro divisões: Divisão de Programação da Cooperação (DPC), a Divisão de Assuntos Bilaterais (DAB), a Divisão de Assuntos Multilaterais (DAM) e a Divisão de Apoio à Sociedade Civil (DASC). A criação das unidades flexíveis e a determinação das competências correspondentes, foi determinada em reunião de 27 de julho de 2012 do Conselho Diretivo (Deliberação n.º 1201/2012) que criou igualmente, à imagem do Gabinete de Avaliação e Auditoria, duas unidades diretamente dependentes da direção: o Gabinete de Programas e Acordos Culturais (GPAC) e o Gabinete de Documentação e Comunicação (GDC).

De uma forma geral a atribuição de competências no que concerne à cooperação mantém-se inalterada, surgindo os mesmos temas, e os mesmos instrumentos para a implementação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, surgindo assim, em termos factuais, uma continuidade, que será marcada apenas em 2014 pela nova política de cooperação.

Tabela 22 - Atribuições do Camões, I.P.

<b>Atribuição de competências Camões, I.P:</b> Decreto-Lei n.º 21/2012	
<b>Cooperação portuguesa</b>	<b>Promoção externa da língua e cultura portuguesas</b>
<p>Propor à tutela a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento; Promover a execução de programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento em articulação com os demais ministérios e organismos setoriais; Preparar os programas plurianuais de cooperação para o desenvolvimento, bem como a sua programação financeira; Coordenar o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, bem como todos os demais instrumentos orçamentais transversais, de caráter anual ou plurianual, que tenham por objetivo e finalidade a cooperação para o desenvolvimento; Assegurar o acompanhamento do planeamento, da programação, da execução e da avaliação dos programas e projetos de cooperação desenvolvidos por outros ministérios, departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; Emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas; Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários de cooperação para o desenvolvimento; Assegurar o financiamento dos projetos diretamente elaborados pelo Camões, I. P., de acordo com a programação efetuada; Proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução dos programas, projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda; Assegurar a coordenação e a articulação com</p>	<p>Assegurar a representação do País na negociação de acordos culturais e respetivos programas de cooperação, coordenando a participação dos departamentos do Estado com atribuições nos domínios da cultura, educação, ensino superior, juventude, desporto e comunicação social; Estabelecer programas de apoio à criação de cátedras e de departamentos de português ou estruturas equivalentes em universidades estrangeiras e escolas e à contratação local de docentes; Promover, coordenar e desenvolver a realização de cursos de língua portuguesa e outros conteúdos culturais, quer em sistema presencial, quer por recurso a tecnologias de informação e comunicação; Desenvolver, em cooperação com universidades portuguesas ou estrangeiras, sistemas de avaliação e certificação de competências pedagógico-didáticas para o ensino e ou aprendizagem do português e de competências comunicativas em português; Estabelecer parcerias e apoiar a realização de estudos e trabalhos de investigação sobre a presença e estatuto da língua e cultura portuguesas, designadamente na perspetiva da sua difusão internacional; Conceber, promover, propor, apoiar e executar a produção de obras e projetos de divulgação da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro; Estimular, apoiar e promover ações que favoreçam a divulgação e o intercâmbio internacional das formas de expressão artística, designadamente nas grandes mostras e eventos internacionais; Estabelecer as linhas de orientação e as áreas prioritárias de intervenção dos centros culturais portugueses no</p>

<b>Atribuição de competências Camões, I.P:</b> Decreto-Lei n.º 21/2012	
<b>Cooperação portuguesa</b>	<b>Promoção externa da língua e cultura portuguesas</b>
<p>instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo as de natureza não-governamental, com vista a otimizar a utilização dos recursos; Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência; Apoiar as iniciativas da sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento; Conceder subsídios, bolsas e outras formas de apoio financeiro, no âmbito de programas, projetos ou ações de cooperação para o desenvolvimento; Assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas atividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação; Assegurar o apoio técnico e logístico à realização das reuniões do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento; Promover e ou apoiar a realização de estudos na área da cooperação; Centralizar a informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa; Implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão e o apoio público à cooperação para o desenvolvimento; Promover ações de formação em matérias de desenvolvimento; Assegurar a representação e a participação do Estado Português nas atividades das organizações internacionais relacionadas com a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das competências do Ministério das Finanças no referente às instituições financeiras internacionais, bem como das representações setoriais especializadas havidas por convenientes. Centralizar a informação sobre os projectos de cooperação promovidos por entidades privadas, com ou sem patrocínio público, e assegurar a representação do Estado Português nos debates internacionais sobre cooperação e ajuda pública ao desenvolvimento, em apoio ao princípio da convergência internacional e em torno de objectivos comuns.</p>	<p>estrangeiro, bem como propor a sua criação; Conceder bolsas, subsídios ou outros apoios decorrentes de acordos culturais ou programas de difusão da língua e da cultura portuguesas, em conformidade com o regulamento interno; Coordenar a atividade dos leitorados de língua e cultura portuguesas; Desenvolver e coordenar a atividade de formação de professores nas áreas da língua e cultura portuguesas; Desenvolver os mecanismos necessários para a consolidação da rede de docência junto de instituições de ensino estrangeiras, nomeadamente através da criação de centros de língua portuguesa; Promover a celebração e acompanhar a execução de acordos de cooperação cultural; Editar materiais de divulgação da língua e cultura portuguesas em distintos suportes; Coordenar a atividade dos docentes de língua e cultura portuguesas no estrangeiro e promover a interação entre os vários níveis e modalidades de ensino; Assegurar a qualidade do ensino da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, mediante o necessário apoio científico e pedagógico; Fomentar o ensino do português como língua não materna e estrangeira nos currícula e sistemas de ensino, designadamente em países com comunidades de língua portuguesa. Compete ao Camões, I. P., no âmbito da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário do ensino português no estrangeiro, em articulação com o Ministério da Educação e Ciência: A qualificação do ensino da língua portuguesa no estrangeiro, nomeadamente no desenvolvimento de formas e modelos complementares de certificação e avaliação das respetivas aprendizagens e de acreditação e transferência dos respetivos créditos; O desenvolvimento de mecanismos apropriados para a formação de professores, especialmente para o ensino da língua portuguesa como língua segunda, para o ensino junto das comunidades e para a divulgação da cultura portuguesa; A promoção da produção e divulgação de materiais pedagógicos e culturais especificamente para o ensino da língua portuguesa no estrangeiro; A coordenação da atividade da rede de docência de língua e cultura portuguesas no estrangeiro, ao nível dos ensinos básico e secundário; O desenvolvimento e promoção da utilização de plataformas para o ensino e a aprendizagem do português a distância e a divulgação da cultura portuguesa; A difusão do ensino da língua portuguesa no estrangeiro, através das Escolas Portuguesas tuteladas pelo Ministério da Educação e Ciência.</p>

No *compto* geral, a estrutura da Direção de Serviços da Cooperação respeitou o alinhamento que havia sido dado à estrutura do ex-IPAD, não se revelando alterações para além da organização por divisões de serviço que reuniram maior número de competências como é o caso da Divisão de Assuntos Bilaterais (DAB) que reúne a cooperação em si mesma.

A crítica à fusão dos dois organismos apoia-se na afirmação de que a fusão destes organismos se baseou numa falta de visão política sobre o que é a cooperação e a sua complexidade, e pela convicção de que o IPAD e Camões juntos funcionariam com um quarto do número de funcionários. (entrevista – IPAD, Direção).

### **VII.1.3. CONCEITO ESTRATÉGICO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA 2014 -2020**

O Conselho de Ministros de 27 de fevereiro de 2014, no XIX GC, aprovou a RCM n.º 17/2014, que apresenta o “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014 -2020”, texto que vem revogar o documento base da cooperação portuguesa até então, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, de 2005, sob o princípio que, após quase uma década sobre a formulação deste texto, deve ser tido em conta “os novos desafios, bem como a evolução da arquitetura internacional de cooperação que apresenta novas políticas, atores, instrumentos e recursos” (RCM n.º 17/2014), terminando-se desta forma o ciclo de vigência da política pública para o desenvolvimento, de 2005. O processo de formulação recebeu, segundo referência no texto introdutório da RCM, mais de 30 contributos oriundos dos vários setores de atores participantes na cooperação portuguesa, ministérios, embaixadas, ONGD, entre outros, o que denuncia uma procura de integração de agentes externos ao sistema político, num processo de formulação alargado, tornando-se assim num documento híbrido face ao momento da participação, com a intervenção tanto do setor da sociedade civil, como de atores do sistema político, e não marcadamente institucional conforme modelo mais tradicional da formulação. Por outro lado, e apesar da solicitação de contributos, a RCM é um momento de afirmação institucional, materializando uma formalidade política de determinação da orientação pretendida.

O Conceito estratégico de 2014 vem posicionar a cooperação, tal como acontecia no passado, como elemento chave da política externa portuguesa, reforçando o papel do MNE enquanto o organismo central para a coordenação e supervisão, dos atores intervenientes na política de cooperação para o desenvolvimento.

A RCM faz a identificação dos objetivos (erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável), bem como dos princípios e prioridades da cooperação portuguesa (coerência/coordenação; concentração; apropriação; parceria) com a referência aos dois eixos estratégicos da cooperação bilateral e às áreas de atuação correspondentes, 1) governação, estado de direito e direitos humanos - capacitação institucional e ligação paz, segurança e desenvolvimento: estados frágeis; e 2) desenvolvimento humano e bens públicos globais - educação e ciência: saúde; ambiente, crescimento verde e energia; desenvolvimento rural e mar; setor privado; proteção, inclusão social e emprego, acresce no contexto as áreas transversais a igualdade de género e os direitos da criança. Neste âmbito não surgem alterações de monta face à estratégia de 2005, conforme referido no texto da RCM de 2014,

mantendo-se uma linha de continuidade relativo aos princípios e prioridades preconizadas, uma vez que, de um a maneira geral as áreas de carência dos países não se altera substancialmente, surgindo então ao nível do texto, uma maior especificação dos conteúdos e uma pormenorização das áreas acessórias aos eixos principais de atuação. Ressalva-se ainda no texto estratégico as linhas de orientação à cooperação multilateral, educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária e de emergência enquanto áreas de atuação da CP.

A estratégia 2014-2020, faz, para além da determinação das ideias e das linhas de orientação para a concretização das mesmas, uma explanação dos atores da cooperação portuguesa e com estes, qual o papel do Camões, I.P. e de que forma pode este contribuir para a prossecução dos objetivos a que a estratégia se propõe. São vários os atores participantes na cooperação para o desenvolvimento identificados para além do dispositivo central – Camões, surgem assim a Assembleia da República, os ministérios setoriais, as universidades, institutos politécnicos e centros de investigação; a administração local e os atores não-estatais – ONGD e fundações; associações empresariais e empresas; sindicatos; e voluntariado para a cooperação.

Neste âmbito o Camões, I.P surge como organismo central da cooperação portuguesa, adquirindo o mesmo estatuto do IPAD, como entidade de supervisão, direção e coordenação dos atores envolvidos e de referência ao nível da proposta e execução da política de cooperação para o desenvolvimento, propondo-se ainda valorizar os países parceiros através de uma estratégia por país e setorial, bem como dar enfoque à sensibilização da sociedade e dos responsáveis políticos para as questões da cooperação portuguesa, de forma a permitir o desenvolvimento.

Os instrumentos da CP devem estar alinhados com as orientações estratégicas, referindo-se que, neste contexto, deve ser envolvida a sociedade civil na discussão das políticas, na definição de estratégias e na implementação das mesmas, numa clara referência a uma contextualização híbrida entre a participação do estado e da sociedade civil, nos vários momentos do ciclo das políticas públicas. O conceito estratégico define como instrumentos da CP, a programação; mecanismos de coordenação – Comissão Interministerial para a Cooperação, Fórum da Cooperação para o desenvolvimento; comunicação, transparência e descentralização; e a avaliação e gestão do risco. Estes instrumentos, a gestão destes instrumentos, torna-se essencial para a determinação da eficiência do sistema da cooperação reforçando a necessidade de capacitar o Camões enquanto organismos coordenador de todo o sistema, referindo-se a necessária e progressiva delegação de responsabilidade nos países recetores da ajuda, ao nível da execução dos programas de cooperação.

A estrutura do documento estratégico contempla já as medidas prioritárias para cada área de atuação, para o planeamento, ou para cada ator interveniente, identificando-se assim que ações devem ser asseguradas na prossecução dos objetivos identificados em cada fase da estratégia.

## **VIII. CONCLUSÕES - GESTÃO DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

No início do XVII GC (2005/20029), foi formulada a política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” que entende o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento como dispositivo central da cooperação, enquanto organismo responsável pela coordenação das entidades governamentais e da sociedade civil, principalmente ao nível da implementação da política pública.

### **VIII.1. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

O XVII GC formula uma nova política pública para a cooperação portuguesa, aprovada na RCM n.º 196/2005, designada por “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”. A formulação da política pública consistiu na adequação à noção de que as políticas públicas devem ser bem-feitas, bem concebidas assim como bem implementadas, de forma a viabilizar a construção de uma sociedade sólida com organizações estruturadas e operacionais, conceito decorrente das correntes de formulação de políticas de desenvolvimento dos anos 90 conforme referência em Hyden & Court (2002).

O texto político da cooperação portuguesa, que serve de base para a implementação e elaboração dos textos decorrentes estratégicos e orientadores da cooperação, surge no sentido de estabelecer parâmetros de implementação adequados aos novos alinhamentos internacionais, e ao mesmo tempo fazer prevalecer o sentido de liderança e coordenação da cooperação portuguesa, através da atribuição de competências de coordenação ao IPAD. Desta forma, o instituto, tutelado pela Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, surge como o organismo ao qual compete a coordenação dos vários atores de intervenção, governamentais ou não, mas que participam no sistema da cooperação. A política pública, dirigida às organizações que participam no sistema da cooperação portuguesa, surge com o intuito de organizar o sistema e prover uma estratégia de implementação eficaz, eficiente e coerente a todos os atores com intervenção, face à miríade de atores existentes no processo.

Tendo em consideração o esforço de uma determinação estratégica para a cooperação portuguesa, num contexto complexo devido ao elevado número de atores envolvidos, a formulação da política pública integra-se no conceito “clássico” de formulação de política, enquanto esta se enquadra no conjunto de competências do governo, através da deliberação do que se deve fazer, como se deve fazer, quais os objetivos que se pretende alcançar e através de que meios (Jordan, Wurzel, & Zito, 2005). A constituição da política exclusivamente dentro do quadro governamental apresenta-se alinhada ao modelo da governança, ao entender a participação da sociedade civil, com a inclusão de vários atores externos ao sistema da cooperação ao nível da implementação. O estado assume assim a responsabilidade de definir as estratégias políticas, e assegurar o seu acompanhamento.

Conforme referenciado na tabela 10, inclusa no capítulo dedicado à política pública de cooperação para o desenvolvimento, esta reúne as palavras-chave encontradas no texto da RCM n.º 196/2005, relativas às dimensões da governança analisadas sob a égide do Banco Mundial, onde surge enquanto referência de uma política pública com o alinhamento de formulação segundo o modelo de governança, ao assumir as vertentes de alinhamento para com a gestão do setor público; *accountability*; quadro jurídico para o desenvolvimento e, transparência e informação.

A palavra “coordenação” surge largamente associada às competências do IPAD, dada a preponderância, neste contexto da determinação política, à área da gestão do setor público, com especial incidência à necessidade de uma coordenação estruturada e alinhada com o pensamento estratégico. A política pública de 2005 atribui especial enfoque ao papel do IPAD, quando em consideração o contexto de uma cooperação portuguesa caracterizada como fragmentada e dispersa em vários setores, quer no próprio sistema político, através dos vários ministérios participantes, quer no que se refere à sociedade civil. Neste sentido surge igualmente a coordenação política, chamando assim ao setor uma maior responsabilização enquanto elemento participante e necessário à coordenação macro do sistema da cooperação portuguesa, enquanto impulsionador de uma coordenação interinstitucional e interministerial, como forma de otimizar os recursos públicos em prol de uma execução orientada para os resultados, fortalecendo o papel do estado num contexto de multi-atores. *Accountability*, surge como um processo de avaliação e prestação de contas que contribui para o processo de decisão política e técnica, colaborando de forma prospetiva para a melhoria da qualidade da cooperação para o desenvolvimento.

Para a estratégia de cooperação, o conhecimento baseia-se na transparência de processos e numa capacidade de informação que permita a coerência de políticas,

reclamando-se assim uma maior transparência na governação e coresponsabilização dos intervenientes. O quadro jurídico adequado à implementação da cooperação para o desenvolvimento, legitima a ação pública, a gestão do setor público bem como o poder político para a forma como é gerida a política pública, e nesta perspetiva surgem claras referências à produção legislativa a realizar.

O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, assume-se como órgão de representação dos organismos governamentais no quadro da definição da política de cooperação, competindo a apreciação dos programas e dos orçamentos que irão determinar as orientações práticas da cooperação para o ano seguinte, nomeadamente a aprovação do orçamento destinado à cooperação. O Conselho de Ministros para a cooperação assume-se assim como um órgão de apoio à formulação das políticas precisando o alinhamento estratégico a imprimir à cooperação. Por outro lado, a Comissão Interministerial para a cooperação, assim como, a outro nível, o Fórum da Cooperação, ao mesmo tempo que assumem outras competências, posicionam-se como órgãos de apoio à formulação, colaborando para a tomada de decisão política. As reuniões da CIC viabilizam a comunicação entre os ministérios e uma maior participação intergovernamental, ao nível da colaboração para a formulação dos Programas Indicativos de Cooperação. O Fórum de Cooperação, ao nível da sua estrutura integra-se no conceito de uma governança híbrida, conforme referência em Jordan, Wurzel e Zito (2005), relativamente à participação para um mesmo objetivo, tanto de instituições públicas, como de organismos da sociedade civil, chamando assim à discussão para a formulação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, parceiros cujas atribuições se associam, tradicionalmente à fase de implementação da política e não à fase de formulação, ou apoio à formulação. As sessões do Fórum da Cooperação viabilizam a transferência de conhecimentos de forma direta entre o estado e a sociedade civil, colaborando para uma articulação que se pretende eficiente ao nível da implementação, e viabilizando ferramentas de apoio à formulação, suscitando assim questões sobre a representação e o controle político no âmbito das redes instituídas (Hyden & Court, 2002).

No percurso do XVII GC registou-se a permanência da determinação da política pública por parte do estado, a par da participação da sociedade civil no momento do apoio à formulação de políticas e alinhamento das estratégias de implementação das mesmas, compreendendo assim momentos de fusão, conforme refere Jordan Wurzel e Zito (2005), quando os dois modelos de predominância do estado e governança emergem e fundem-se na determinação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento.

A CPLP assume a harmonização de conceitos e estabelece pontos de contacto entre as partes, constituindo-se como órgão de apoio à formulação das políticas de cooperação subsidiárias da “Uma Visão estratégica...”, como os Programas Indicativos de Cooperação. Os Programas Indicativos de Cooperação concorrem para uma identificação “clássica” da formulação pública, onde apenas intervêm atores governamentais, nacionais e representantes dos países beneficiários da ajuda, num alinhamento necessário com as estratégias determinadas localmente para o desenvolvimento.

## **VIII.2. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA**

No que concerne à fase de implementação, o sistema da cooperação portuguesa, reclama do IPAD uma coordenação exigente, com responsabilidade acrescida tendo em consideração as suas características. Desta feita é atribuída ao IPAD a missão de “propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as atividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política” (Decreto-Lei n.º 204/2006). A dispersão dos múltiplos atores intervenientes no sistema da cooperação, essencialmente governamentais, com cerca de quinze ministérios envolvidos no processo de implementação, que se prende com a dispersão das áreas de atuação, apesar da tentativa de concentração setorial, inviabiliza a coerência necessária à ação, bem como à aferição dos dados resultantes dessa mesma ação, complexificando assim o controlo e a *accountability* face à atividade desenvolvida por parte do estado nesta área. Perante uma participação alargada dos ministérios na área da cooperação, a coordenação por parte do IPAD, fica comprometida, quando em consideração a autonomia dos ministérios e a ausência de uma cultura de prestação de contas interministerial, para além de que o IPAD, enquanto instituto público e pertencente à administração indireta do estado, não se enquadra na mesma linha hierárquica dos ministérios, estabelecendo-se assim uma relação desigual ao nível das competências.

A Comissão Interministerial para a Cooperação, e uma maior regularidade das reuniões com o XVII GC, viabiliza a necessidade de informação por parte do IPAD e a necessária articulação entre todos os atores governamentais com participação na cooperação portuguesa, desenvolvendo e influenciando através da troca de experiências a própria implementação setorial. A concertação de posições sobre a cooperação desenvolve-se em sede da Comissão Interministerial para a Cooperação, onde são apresentadas e discutidas as linhas

estratégicas da ação dos Programas Indicativos de Cooperação, documentos que determinam, por país e por um período de três anos, as ações a empreender pelos ministérios para além da identificação das prioridades de ação.

Para além do papel de coordenador da cooperação ao nível governamental, ao IPAD compete a coordenação de todas as ações de cooperação, onde se enquadram as levadas a cabo pela sociedade civil. Torna-se por isso necessário reunir num único organismo a tarefa de fazer prevalecer os interesses públicos nacionais e neste contexto, os internacionais sobre os quais Portugal assume os compromissos. A coordenação da implementação da cooperação para o desenvolvimento, em nome das ONGD, no período em análise, processa-se através do Plataforma Portuguesa de ONGD, e num âmbito mais amplo, a partir de 2008, através do Fórum da Cooperação que reúne as principais entidades representativas do setor da cooperação não-governamental.

De forma a ser possível a coordenação e monitorização por parte do IPAD, sobre os projetos de cooperação das ONGD, o instituto determina o conjunto de critérios de financiamento, admitindo a participação das ONGD no âmbito da cooperação portuguesa e a sua integração nas estratégias determinadas para cada país beneficiário da ajuda. A coordenação eficiente de todas as ações empreendidas em nome da cooperação, ao nível da sociedade civil, encontra barreiras, por não estarem determinados mecanismos que abarquem as ações das empresas privadas, nem das autarquias, existindo a esse nível uma lacuna ao nível do exercício de coordenação e de uma prestação de contas.

As orientações estratégicas da RCM de 2005, materializam-se no documento de operacionalização formulado pelo IPAD, sob a solicitação do SENECS, com a identificação mais específica e orientada das ações a desenvolver, e sobre o que, para além do determinado ao nível político, pode ser executável, em que termos e em que tempos, consistindo um planeamento de ação para o IPAD. Todo o documento é marcado pelo reforço da coordenação por parte do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento no processo de implementação da cooperação para o desenvolvimento, através da própria definição das linhas orientadoras para a implementação, do planeamento, bem como dos recursos necessários e do cronograma da ação. Desta forma a AP responde aos desígnios políticos determinando um plano de ação para a prossecução dos objetivos definidos.

### VIII.3. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Os dois principais atores intervenientes no processo de avaliação à cooperação para o desenvolvimento representam as duas modalidades de avaliação, a avaliação interna e externa, Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) do IPAD e Comité de Ajuda para o Desenvolvimento, CAD, respetivamente.

O GAAI, divisão integrada na estrutura do IPAD e por isso próxima dos processos e procedimentos de implementação da política, confere ao processo de avaliação um maior conhecimento do contexto da cooperação portuguesa. A avaliação é defendida na RCM n.º 196/2005 como um mecanismo transversal a toda a cooperação, sendo por isso essencial uma cultura de avaliação a todos os processos e atores envolvidos, dado que esta consiste num processo, que permite apreender ensinamentos, e contribuir assim para o processo de decisão política. Ao longo do XVII GC a avaliação conheceu uma maior preponderância institucional, com a consciencialização da importância de proceder a uma avaliação regular às ações de cooperação empreendidas, em alinhamento com as diretrizes internacionais sobre a avaliação. A divisão para a avaliação desenvolve um conjunto de competências que versam sobre a realização da avaliação de programas, projetos e ações de cooperação, para além da identificação de mecanismos e metodologias do processo de avaliação, decorrente da implementação da política pública. Nesta perspetiva o GAAI formulou, nos anos em análise, um conjunto de documentos de avaliação e auditoria interna, bem como a produção de documentação técnica sobre avaliação, que colabora para a harmonização dos processos avaliativos ao nível dos vários atores envolvidos (tabela 20), documentos esses que se pretende que colaborem para a tomada de decisão por parte de classe política e para o conhecimento técnico sobre as matérias em análise.

A avaliação, interna e externa da cooperação portuguesa, apresenta-se então sob duas vertentes, a componente política, dado que os compromissos são assumidos a este nível e é necessária a apresentação de resultados face às prioridades e objetivos definidos; e a componente técnica, quando esta se refere à sustentabilidade, ao impacto, à eficácia e à eficiência, e à sua relevância<sup>62</sup>, bem como no que concerne à coerência, numa articulação necessária de agentes e otimização de recursos – humanos, financeiros e do conhecimento. Neste sentido o IPAD, através do GAAI, desenvolve esforços de acompanhamento das ações

---

<sup>62</sup> De acordo com os princípios da Declaração de Paris, aprovada pela comunidade de doadores da APD em 2005, assumindo na sua metodologia geral a identificação de cinco critérios de análise consagrados: eficácia, eficiência, relevância, impacto e sustentabilidade (Desenvolvimento, 2013).

de cooperação no sentido de estas proverem resultados ao nível político e técnico, facto que ganhou principal relevância no XVII Governo Constitucional.

O Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD), que se assume como órgão facilitador de entendimento e de harmonização de boas práticas entre os países doadores, realiza regularmente, com uma periodicidade de quatro anos, uma avaliação com carácter externo e por isso intrinsecamente imparcial e de foco mais abrangente, de forma a prover conhecimento, para o país avaliado e ao mesmo tempo para a rede de estados-membros.

Decorrente da avaliação CAD, realizada em 2010<sup>63</sup>, esta caracteriza a cooperação portuguesa como assente na participação de um largo número de atores governamentais e não-governamentais o que, apesar de envolver um vasto conjunto de competências, implica a fragmentação da estrutura, ao mesmo tempo que obriga ao estado à promoção de uma coordenação exigente (Portugal (2010) *DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations*).

O exame de 2010 refere sobre a cooperação portuguesa, que esta está em processo de desenvolvimento de muitas das recomendações feitas em 2006, procurando o alinhamento para a melhoria dos processos da cooperação, numa perspetiva de orientação para os resultados. Facto para o qual contribuiu a determinação da política pública “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”. Apesar de importante para a determinação estratégica da cooperação, nos anos de 2005 a 2009, o exame refere a necessidade de uma reestruturação da política pública, e repensar o seu alinhamento de forma a dar continuidade ao processo estratégico promovido, e aproveitar assim a oportunidade de melhorar o sistema da cooperação portuguesa. A reestruturação da política pública, findo o tempo para o qual esta havia sido pensada, 2005 a 2009, consistia num processo planeado pelo executivo, de forma a dar continuidade aos processos e a repensar a política face aos resultados obtidos.

No final da legislatura, o Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiro e da Cooperação, assume a realização de um documento de fim de ciclo “Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento” que procurou fazer um balanço qualitativo dos progressos e constrangimentos face aos objetivos assumidos, onde resume que “foi possível cumprir o programa político, e que a Cooperação Portuguesa é hoje substancialmente mais eficaz, objectiva, visível, respeitada e cumpridora daquilo que é a

---

<sup>63</sup> A avaliação anterior do CAD havia ocorrido em 2006, no início da vigência da política pública de cooperação, e por isso sem tempo de análise da mesma.

nossa parte nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.” (Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, 2009).

#### VIII.4. CONCLUSÕES FINAIS

Face à especificidade da política externa, e à complexidade do sistema da cooperação portuguesa, o conceito de política pública de cooperação apresenta-se como um desafio. Em Howlett, Ramesh e Perl (2009), encontra-se o conceito de política pública que melhor se adequa ao ciclo de políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento quando em questão a participação de múltiplos atores no processo, governamentais e integrados na sociedade civil, *Public Policy is a complex phenomenon consisting of numerous decisions made by many individuals and organizations inside government, and these decisions are influenced by others operating within and outside of the state* (Howlett, Ramesh, & Perl, 2009, p. 10). A política pública é assim entendida enquanto processo complexo, no qual influem diversas decisões no momento da formulação ao nível político, sendo pautadas também pela influência de atores externos ao sistema político. Não só ao nível da formulação, a participação de agentes externos às instâncias formais de decisão, revela-se essencialmente ao nível da implementação, quando a sociedade civil implementa a política pública de cooperação para o desenvolvimento. A complexidade do sistema da cooperação prende-se com a participação de atores externos, com interesses assumidos ou não, principalmente ao nível da implementação.

A “Gestão do Processo de Formulação, Implementação e Avaliação da Política Pública de Cooperação para o Desenvolvimento – na perspetiva da governança”, desenvolve-se a partir do conceito de governança enquanto ação governativa que entende a participação de agentes externos ao sistema político no processo do ciclo político. A cooperação portuguesa assume a participação constante de atores, governamentais e da sociedade civil, colaborando para a determinação de um sistema ativo e exigente ao nível da coordenação necessária por parte do estado, onde influem interesses, valores e métodos próprios de atuação, que se pretende uniformizar de forma a dar coerência à cooperação portuguesa.

A investigação procurou dar resposta às questões iniciais e entender assim como decorre a gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, bem como o de analisar até que ponto existe uma preocupação em gerir todo o processo em que a política de cooperação para o

desenvolvimento se desenrola, com vista a maximizar o grau de eficácia alcançado. Neste processo, a formulação da política pública cumpre a noção de que esta deve-se constituir tendo como princípio que as políticas públicas devem ser bem-feitas, bem concebidas assim como bem implementadas (Hyden & Court, 2002).

A cooperação portuguesa caracteriza-se por um sistema complexo pela participação de inúmeros atores, e que exige do IPAD, órgão responsável pela cooperação, uma coordenação eficiente ao nível da harmonização e coerência das práticas. No sistema da cooperação portuguesa participam assim atores governamentais e da sociedade civil, principalmente ao nível da implementação, conferindo uma multiplicidade de referências que conferem variedade de competências e conhecimentos envolvidos na ação, contribuindo assim para o que é designado como a mais-valia da cooperação portuguesa, ao mesmo tempo que a fragmenta, carecendo por isso de uma participação efetiva por parte do estado ao nível da coordenação, conforme observação do exame CAD 2010.

A política pública de cooperação para o desenvolvimento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, vem determinar todo o pensamento estratégico, toda a ação decorrente, procurando promover a coerência e unidade à cooperação portuguesa face aos múltiplos atores envolvidos no sistema da cooperação.

Apesar da preponderância de um modelo de estado forte ao nível da formulação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, o modelo governança surge ao nível da formulação, através do entendimento da participação de atores externos ao sistema político no momento da implementação, e pela conceção da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, quando o sistema político se socorre da intervenção da sociedade civil para a definição de meios e mecanismos de implementação, consistindo assim numa legitimação da decisão política, ao nível do conhecimento técnico. O Fórum da Cooperação vem colaborar para uma coordenação próxima da sociedade civil, o que possibilitou o desenvolvimento de parcerias entre o estado e a sociedade civil, ao nível da formulação estratégia referida, numa forma de alinhamento com o conhecimento técnico detido pelas ONGD. Ao mesmo tempo, o Fórum constitui-se como veículo de transmissão de conhecimentos e de articulação entre os participantes, desenvolvendo-se parcerias de ação e de recolha de informação potenciadora da coerência necessária à cooperação portuguesa.

O processo de implementação da política pública ocorre essencialmente ao nível governamental, com a participação de quase todos os ministérios, o que implica diversidade setorial. Ao nível da relação governamental, o IPAD depara-se com a necessidade de estabelecer uma rede interministerial de colaboração efetiva, uma vez que este instituto se

posiciona a um nível hierárquico desfavorável a uma imposição de posições, ou de prestação de contas, quando em causa a autonomia de ação dos ministérios. Para esta coordenação o IPAD conta com a Comissão Interministerial para a Cooperação, que permite a discussão das estratégias a empreender ao nível da implementação, mecanismos e coerência de políticas de ação, envolvendo no processo de decisão os ministérios setoriais, no que respeita à definição das áreas a desenvolver nos Programas Indicativos de Cooperação.

Tendo em consideração a sistematização de Barrett (2004), sobre o que propicia a falência da política pública ao nível da sua implementação, identifica-se que o processo de implementação da política pública de cooperação portuguesa para o desenvolvimento compreende três fatores chave potenciadores de insucesso: a multiplicidade de atores e organizações envolvidas no processo de implementação, o que inviabiliza uma comunicação eficiente; a autonomia relativa entre agências implementadoras, o que limita o controlo administrativo, com consequências para a prestação de contas, *accountability*, fiável; e a multiplicidade de valores e prioridades decorrente da multiplicidades de atores com agendas próprias a fazer prevalecer. Ao longo dos quatro anos de legislatura do XVII Governo Constitucional, o sistema da cooperação reforçou os seus mecanismos de coordenação da política pública, ao nível da coordenação, não-governamental e governamental, de forma a otimizar a existência de vários organismos implementadores. O processo de coordenação reforça-se através do aumento da regularidade de reuniões no âmbito da Comissão Interministerial para a Cooperação e a implementação do Fórum da Cooperação, este último com resultados, ao nível do alinhamento para a formulação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento, apesar do pouco tempo de exercício. A participação de múltiplos atores colabora para a diversidade da cooperação portuguesa, ao mesmo tempo que complexifica o processo de gestão da mesma, onde múltiplos interesses, práticas divergentes influem no processo de prossecução dos objetivos, valores e princípios determinados da política pública portuguesa para a cooperação.

Apesar das condições desfavoráveis à implementação da política pública, conforme referido, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação com a determinação da política pública “Uma Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento”, sem desvirtuar a natureza da cooperação portuguesa e a existência de múltiplos atores envolvidos, e sem os afastar, vem trazer à cooperação um maior alinhamento e organização ao sistema da cooperação, ao promover um documento de orientação estratégica sob o qual toda a cooperação se deve guiar. O valor da política pública de cooperação para o desenvolvimento do XVII GC, reside no entendimento da especificidade

da cooperação portuguesa<sup>64</sup>, na valorização das suas características, ao mesmo tempo que a procura organizar, ao determinar um conjunto de orientações que devem pautar a implementação da política pública, abarcando todos os intervenientes. As orientações dirigem-se essencialmente para a ação do IPAD, com a atribuição de competências enquanto este organismo coordenador da ação da cooperação, determinando assim de forma clara o espectro de ação do instituto.

Competia assim ao IPAD fazer uso dos seus recursos e competências atribuídas de forma a fazer prevalecer a política pública e o entendimento político sobre a cooperação. Neste âmbito e devido a um quadro de direção estável (alteração de presidente e um vice-presidente) o IPAD conseguiu desenvolver as suas competências e cumprir as orientações dentro de um sistema de cooperação complexo. O recurso às reuniões da CIC, a implementação do Fórum da Cooperação, para além do cumprimento das linhas de orientação para a formulação dos PIC, revela um alinhamento no sistema político, com o entendimento entre IPAD e decisores políticos para a cooperação.

O sistema da cooperação desenvolveu-se, no período em análise, no sentido de permitir mecanismos de diálogo entre os intervenientes, procurando desta forma a harmonização possível face aos vários atores de quadros de intervenção distintos, governamentais e da sociedade civil, permitindo assim o exercício de coordenação mais eficiente por parte do IPAD. A gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, na perspetiva da governança, desenvolve-se a partir de um constante equilíbrio, necessário manter-se face aos fatores que caracterizam a cooperação portuguesa e que ao mesmo tempo exigem coordenação por parte do IPAD.

O processo de avaliação ganha, no XVII GC, relevância institucional pela constituição de um Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna sob a dependência do Presidente do IPAD, gabinete ao qual compete a avaliação interna da cooperação portuguesa. A avaliação interna dirigida essencialmente aos projetos permite uma análise próxima, decorrente da identificação dos problemas identificados face ao conhecimento da realidade do contexto da cooperação portuguesa, uma vez que a diversidade de atores complexifica o processo avaliativo, exigindo uma adaptação constante aos processos em análise. O tempo de uma legislatura para a aplicação de uma política pública revela-se insuficiente para uma aplicação em pleno face ao

---

<sup>64</sup> O Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação do XVII GC foi presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa entre 2001 e 2002.

determinado, para além de inviabilizar uma maturação dos processos e procedimentos, face à necessidade de uma adaptação inicial por parte dos intervenientes. Pelo que, de forma a ponderar uma avaliação à política pública de forma estruturada e aferir assim resultados da sua aplicabilidade, torna-se necessário prolongar a política no tempo, e não a balizar em apenas quatro anos, o que afeta essencialmente o tempo para a sua avaliação.

Findo o XVII GC, o balanço político à cooperação portuguesa é positivo, terminando assim o tempo de vigência para a sua aplicabilidade, o que sugere, segundo a OCDE, no exame CAD de 2010, a possibilidade de uma reestruturação da política pública, no sentido de, nomeadamente, esta determinar a redução da fragmentação dos programas de cooperação, o que implicaria uma maior especialização setorial, e uma redução efetiva dos ministérios ativos no sistema da cooperação. Neste processo de avaliação não foi contemplada uma análise ao dispositivo central da cooperação portuguesa de forma a caracterizar e avaliar os primeiros anos de efetivo exercício do IPAD enquanto este organismo de coordenação da política pública de cooperação para o desenvolvimento.

Se é importante avaliar resultados, torna-se igualmente importante para o futuro das políticas, a avaliação dos mecanismos, de forma a aferir se estes foram ou não os mais eficazes para a persecução dos objetivos. Uma avaliação para além dos resultados, e com o tempo disponível para tal, permitiria determinar se as razões da falência ou do sucesso da política, reside nas instituições, nas ideias nos atores, e se os mecanismos disponíveis foram ou não os mais adequados. No que concerne à política pública portuguesa para a cooperação para o desenvolvimento de 2005, esta não teve tempo de se impor e ser avaliada em todos os seus âmbitos, tendo a avaliação incidindo sobre os resultados aferidos, não havendo por isso possibilidade política ou administrativa em realizar uma avaliação abrangente que contemplasse todas os aspetos da política e do seu ciclo, mais quando em consideração que um dos mecanismos de coordenação, o Fórum da Cooperação havia sido implementado no ano anterior ao encerramento da legislatura.

O término antecipado do XVIII GC determinou a inviabilidade de uma avaliação estruturada, assim como a apresentação de uma reestruturação da política pública conforme previsto e indicado pelo exame CAD/OCDE.

Após os acontecimentos de 2012, em que se procedeu à fusão dos dois institutos, Camões e IPAD, a política pública de 2005 deixou de ser aplicável, dando por isso lugar a um novo entendimento da cooperação portuguesa e a um novo alinhamento estratégico com o documento “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014 -2020”. Face às alterações preconizadas no sistema da cooperação, com uma nova estrutura de coordenação que assume

a vertente da Língua Portuguesa, torna-se assim necessário entender as valências do novo instituto, e entender se este se constituiu conforme pretendido com “ganhos de eficiência na política de cooperação, pretendendo também ter presente uma visão sinérgica das vertentes da língua e da cooperação” (RCM n.º 17/2014). A abordagem à nova estrutura da cooperação para o desenvolvimento deverá ser entendida na integração de uma organização que compreende outras funções e aferir se estão cumpridas as necessidades da política externa ao nível da cooperação para o desenvolvimento e se o papel de organismo coordenador da política fica ou não comprometido.

No contexto da gestão do processo da de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento, e face às alterações de 2012, imprimidas no sistema da cooperação e do alinhamento estratégico ao nível da política pública, e dado que este estudo se debruça sobre o período de 2005 a 2009, a investigação futura poderá desenvolver-se no sentido de aferir as diferenças entre as duas políticas, de 2005 e a de 214, e ao mesmo tempo perceber o papel do Camões no novo contexto, e se este contempla a participação de atores não-governamentais no sistema da cooperação.



## IX. BIBLIOGRAFIA

### IX.1. OBRAS CONSULTADAS

- ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos. (s.d.). *Portugal e África - Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*. Lisboa: ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos.
- Acordo de parceria entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000. (2000). *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.
- Afonso, M. M., & Fernandes, A. P. (2005). *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flor.
- Albaladejo, G. P. (2014). *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch; Gema Pastor Albaladejo.
- Amaral, D. F. (março (9.2) de 2006). Discurso de Tomada de Posse como Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros. *Revista Negócios Estrangeiros*, pp. 7-14.
- Amaral, F. D. (1994 ). *Curso de Direito Administrativo - Volume I*. Lisboa: Almedina.
- Araújo, J. F. (2000). O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. *Fórum 2000 - Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa: ISCSP.
- Bao, G., Wang, X., Larson, G. L., & Morgan, D. F. (2012). Beyond New Public Governance: A Value-Based Global Framework for Performance Management, Governance, and Leadership. *Administration & Society*, 45.
- Barrett, S. M. (2004). Implementation studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 years of Implementation Studies. *Public administration*, 82.
- Barroso, J. M. (1990). *Política de Cooperação: Discursos, entrevistas e textos públicos do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação 1987/1989*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Beitz, C. R. (1999). *Political Theory and International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bessa, A. M., & Pinto, J. N. (2001). *Introdução à Política vol.II O Poder, o Estado e a Classe Política*. Lisboa: Editorial Verbo.

- Bilhim, J. (2003). Políticas Públicas e a Qualidade de Serviço: Papel Central do Cidadão. In J. P. Neto, *Forum 2002: Melhor Gestão para uma Melhor Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. (2008a). Políticas Públicas e Agenda Pública. *Revista de Ciências Sociais e Políticas* (2).
- Bilhim, J. (2008b). *Teoria Organizacional: Estruturas e Pessoas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, conceptualization, and models of Public Policy making*. New York.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When efficient marketing may not do. *Public Administration Review* (62, 2).
- Bozeman, B. (2007). The Privatization of Public Value. In B. Bozeman, *The Public Values and public Interest*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Braibant, G. (1996). Public Administration and Development. *International Review of Administrative Science*, 62.
- Bryner, G. C. (2010). Organizações Públicas e Políticas Públicas. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração Pública: Colectânea*. São Paulo: ENAP e Editora Unesp.
- CAD/OCDE. (2001). Portugal. In CAD/OCDE, *DAC Journal* (Vol. 2). Paris: OECD Publishing.
- CAD/OCDE. (14 de 12 de 2013). *Development Co-operation Review (2001): Main Findings and Recommendations*. Obtido de <http://www.oecd.org>: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/portugal2001developmentco-operationreview.htm>
- CAD/OCDE. (14 de 12 de 2013). *Portugal (2006), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*. Obtido de <http://www.oecd.org>: <http://www.oecd.org/portugal/portugal2006dacpeerreviewmainfindingsandrecommendations.htm>
- Carvalho, E. R. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Centre for International Private Enterprise. (1996). *Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets*. Washington, D.C.
- Coerência das Políticas para o Desenvolvimento*. (1 de dezembro de 2013). Obtido de <http://www.coerencia.pt/index.php?tg=1&id=32>

- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (março de 1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, pp. 1-25.
- Comissão das Comunidades Europeias. (2001). *Governança Europeia: Um Livro Branco*. 25.7.2001, COM(2001) 428 final. Bruxelas.
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (27 de Novembro de 2007). *Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Obtido de <http://www.cplp.org/>
- Coob, R., Ross, J.-K., & Ross, M. H. (março de 1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, pp. 126-138.
- Correia, A. M. (s.d.). O Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento como Instrumento da Cooperação Portuguesa.
- CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. (04 de 03 de 2014). *CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Objetivos*. Obtido de <http://www.cplp.org/id-46.aspx>
- Cravinho, J. G. (2002). *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais – Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Cravinho, J. G. (19 de Janeiro de 2011). Os desafios da cooperação portuguesa. *Público*, p. 32.
- Cravinho, J. G. (03 de 03 de 2014). Obtido de Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento: <http://cooperacao-desenvolvimento.blogspot.pt/2011/02/relatorio-do-cadocde-analise-de-joao.html>
- Denhardt, J. V. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Department for International Development - DFID. (2005). *Why we need to work more effectively in fragile states?* Londres: DFID.
- Desenvolvimento, I. P. (23 de 11 de 2013). *Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento*. Obtido de Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: <http://ns1.ipad.mne.gov.pt/>
- Dias, J. F. (2008). *Direitos Humanos: Fundamentação Onto-teológica dos Direitos Humanos*. Maringá: Unicorpore.
- Dye, T. R. (1995). *Understanding Public Policy*. New Jersey: Printice Hall, Englewood Cliffs.
- Easton, D. (1971). *The Political System, an Inquiry into the State of Political Science*. Chicago: The University of Chicago press.

- Easton, D. (1979). *A systems analysis of political life*. Chicago: The University of Chicago press.
- Eliadis, P., & Hill, M. M. (2005). *Designing Government: from instruments to governance*. Londres: McGill-Queen's University Press.
- Estado, P. -P. (2006). *CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ACTUAL Relatório Final - ANEXO 5*.
- Ferreira, E. P. (2004). *Valores e Interesses: Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Flathman, R. E. (2007). Legitimacy. In *A Companion to Contemporary Political Philosophy* (pp. 674-684). Robert E. Goodin, Philip Pettit e Thomas Pogge.
- Fontes, J. (2001). *O Instituto da Cooperação Portuguesa*.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *26*, 347-368.
- Gala, J. B. (1995). Política de Cooperação 1992-1995. In *Biblioteca Diplomática Série C*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Giacchino, S., & Kakabadse, A. (s.d.). Successful Policy Implementation: the Route to Building Self-Confident Government. *International Review of Administrative Sciences*, *69*.
- Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento*. (s.d.). Obtido de [www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt).
- Gomes, J. S. (2007). O Conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- Gonçalves, A. (s.d.). *O conceito de Governança*. Obtido de <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>.
- Gordon, I., & Lewis, J. e. (s.d.). Perspectives on Policy Analyses. *Public Administration Bulletin* (25), pp. 26-30.
- Grandes Opções do Plano 2005-2009 - Principais Linhas de Acção e Medidas em 2005-2006*. (11 de janeiro de 2014). Obtido de Ministério das Finanças: <http://www.gpeari.min-financas.pt/arquivo-interno-deficheiros/>
- Guedes, A. M. (2005). Estudos sobre Relações Internacionais. In *Biblioteca Diplomática Série A*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and The State: The Case of Economic Policymaking in Britain, Comparative Politics. *Comparative Politics*, *25*.
- Harrison, E. F. (1999). *The managerial decision-making process*. Boston: Houghton Mifflin comp<ny.

- Hogwood, B., & Gunn, L. A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Hyden, G., & Court, J. (2002). *Governance and Development. World Governanc Survey Discussion Paper 1 : August 2002*. United Nations University.
- Instituto Camões. (2014/2015). *Instituto Camões*. Obtido de <https://www.instituto-camoes.pt/forum-da-cooperacao-para-o-desenvolvimen/root/cooperacao/sociedade-civil/forum-da-cooperacao-para-o-desenvolvimento>
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento / GAAI. (setembro de 2009). Avaliação Interna vs Externa. *Documento de Trabalho n°3*.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2004a). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2003*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2004b). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Angola 2004-2006*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2004c). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Timor-Leste 2004-2006*. . Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2004c). *Realatório de Atividades 2003*.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2004d). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Moçambique 2004-2006*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2005a). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Cabo Verde 2005-2007*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2005b). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Guiné-Bissau 2005-2007*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2005c). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: S. Tomé e Príncipe 2005-2007*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2005d). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2001-2004*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2006). *Estratégia da Cooperação - Operacionalização*.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2006a). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2006b). *Linhas de Orientação para Programas Indicativos de Cooperação*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2007a). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Angola 2007-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2007b). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Moçambique 2007-2009*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2007c). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Timor-Leste 2007-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2007d). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2006*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008). *Relatório de Atividades do IPAD 2007*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008a). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: S. Tomé e Príncipe 2008-2011*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008b). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Cabo Verde 2008-2011*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008c). *Programa Indicativo da Cooperação Portugal: Guiné-Bissau 2008-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008d). *Relatório de Progresso 2008: Eficácia da Ajuda*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2008e). *Uma Parceria Global para o Desenvolvimento: Contribuições de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2010). *Memorando da Cooperação Portuguesa 2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2011). *A cooperação portuguesa para o desenvolvimento - Relatório Anual 2010*.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2011). *Dinamização do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2011a). *Cooperação Portuguesa: Uma Leitura dos últimos quinze anos de Cooperação para o Desenvolvimento 1996-2011*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2011b). *A Cooperação Portuguesa - 2005-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (01 de 2014). Obtido de Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: [http://ns1.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=109&Itemid=140](http://ns1.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=140)
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (2015). Obtido de Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento: <http://ns1.ipad.mne.gov.pt/>
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. (18 de março de 2015). Segunda Adenda ao Memorando de Entendimento entre o Governo da República Portuguesa e o Executivo da República de Angola relativo ao Programa Indicativo de Cooperação 2007-2010. Luanda.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jordan, A., Wurzel, R. k., & Zito, A. (2005). The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government? *Political Studies*, 53, 477-496.
- Kingdon, J. S. (2014). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Pearson Education Limited.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lindberg, S. I. (abril de 2009). Accountability: the core concept and its subtypes. *África Power & politics - Working paper n. 1*. DFID; Irish Aid; .
- Lindblom, C. E. (nov/dez de 1979). Stil muddling, not yet through. *Public Administration Review*, pp. 517-526.

- Lopes, L. F. (2006). *Os Novos Descobrimentos: do Império à CPLP: Ensaio sobre História, Política, Economia e Cultura Lusófona*. Lisboa: Almedina.
- Lowi, T. J. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, 32.
- Maltez, J. A. (1996). *Princípios de Ciência Política Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Marinetti, M. (2003). Governing Beyond the Centre: a Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51, pp. 592-608.
- Martins, M. M. (2010). *Cidadania e Participação Política - temas e perspectivas de análise*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade técnica de Lisboa.
- McLaughlin, K., & Osborne, S. e. (2002). *New Public Management: Current trends and future prospects*. Londres: Routledge.
- Medina, A. J. (2008). *União Europeia e África, a cooperação para o desenvolvimento: uma reflexão sobre as propostas presentes no quadro de Cotonou – Nepad – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio*. Porto: Mestrado em Integração Europeia e Economia Internacional. Universidade Lusófona do Porto.
- Meier, K., & O'Toole Jr., L. J. (2006). Political Control Vs Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review*.
- Mendes, T. M. (s.d.). *A Política de cooperação Portuguesa no Contexto da União Europeia - Realatório de estágio no Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento*. (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa).
- Miller, C., & Ahmad, Y. (2000). Collaboration and Partnership: An Effective Response to Complexify and Fragmentation of Solution Built on Sand. *The International Journal of sociology and Social Policy*, 20.
- Milward, H. B., & Provan, K. G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 359, pp. 359 - 379.
- Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal, Departamento de Cooperação. (2002). *Pequenos Passos na Luta Contra a Pobreza - Relatório de Actividades e Contas – 1998/2001. Volume I – Modelo, Estrutura e Funcionamento da Cooperação. Apresentação de Casos*. Lisboa: Ministério da Segurança Social e do Trabalho de Portugal.

- Ministério dos Negócios Estrangeiros. (1995). *Portugal Dez Anos de Política de Cooperação*. Lisboa: Ministério Negócios Estrangeiros.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros. (28 de dezembro de 2011). Obtido de Ministério dos Negócios Estrangeiros: [www.mnw.gov.pt](http://www.mnw.gov.pt)
- Moore, M. (1993). Declining to Learn From the East? The World Bank on ‘Governance and Development. *IDS Bulletin (24.1): Institute of Development Studies*.
- Moreira, A. (1996). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Livraria Almedina.
- Moreira, A. (2011). *Da Utopia à fronteira da Pobreza*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Mozzicafreddo, J. (2000). *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Lisboa: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2007). Interesse público e funções do Estado: Dinâmica conflitual de mudança. In J. Mozzicafreddo, J. S. Gomes, & J. S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2010). O Papel do Estado na Sociedade. In A. J. Telo, A. M. Cruz, & A. Vitorino, *Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: Celta Edições Prefácio - Instituto de Defesa Nacional.
- OECD. (2001). *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2006). *Peer Review of Portugal*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2006). Resumo das principais conclusões e recomendações - EXAME DO CAD A PORTUGAL - 2006.
- OECD. (2010). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD PUBLICATIONS.
- OECD. (2010b). *Peer Review 2010 Portugal*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (15 de 12 de 2013). <http://www.oecd.org/>. Obtido de OECD: <http://www.oecd.org/>
- OECD. (04 de 03 de 2014). *DAC List of ODA Recipients 2007*. Obtido de AID Statistics: <http://www.oecd.org/dac/stats/41751233.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (2006). *Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration*. Committee of Experts on Public Administration. Economic and Social Council. Organização das Nações Unidas.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 222-243.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2010). O papel da Gestão Pública no Governo. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração Pública : coletanea*. S. Paulo: ENAP e Editora Unesp.

- Pierre, J. (2000). Debating Governance: Whatever That Means. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 235: 237.
- Pitchas, R. (2007). Gestão do Valor público: Um conceito de governação pública baseado no valor entre economização e o bem comum. In J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*. Lisboa: Celta Editora.
- Plataforma Portuguesa das ONGD. (2010). *Plataforma Portuguesa das ONGD – 25 anos*. Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD .
- Pollitt, C. (2013). What do we know about public management reform? concepts, models and some approximate guidelines. *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Setor Público* (pp. 34-40). Lisboa: Banco de Portugal; Conselho das Finanças Públicas; Fundação Calouste Gulbenkian.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2006). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 – A água para lá da escassez: poder, pobreza ea crise mundial da água*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2008). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2009). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: Mobilidade e desenvolvimento Humanos*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2010). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010 – A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o desenvolvimento*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (2011). *Relatório de Desenvolvimento Humano 2011 – Sustentabilidade e equidade: um Futuro melhor para Todos*. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009. (dezembro de 2005). Lisboa.
- Programa do XIII Governo Constitucional*. (s.d.). Obtido de <http://www.portugal.gov.pt>.
- Programa do XIV Governo Constitucional*. (s.d.). Obtido de <http://www.portugal.gov.pt>.
- Programa do XV Governo Constitucional*. (s.d.). Obtido de <http://www.portugal.gov.pt>.
- Programa do XVI Governo Constitucional*. (s.d.). Obtido de <http://www.portugal.gov.pt>.
- Programa do XVII Governo Constitucional*. (s.d.). Obtido de <http://www.portugal.gov.pt>.
- Radin, B. A. (2010). Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração Pública: Coletânea*. S. Paulo: ENAP e Editora Unesp.

- Relatório do Orçamento de Estado 2003*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2004*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2005*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2006*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2007*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2008*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Relatório do Orçamento de Estado 2009*. (s.d.). Obtido de <http://www.dgo.pt>.
- Rhodes, R. A. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, XLIV, pp. 652-667.
- Ribeiro, H., & Faria, R. (2009). A cooperação intermunicipal portuguesa. *Documentos de Trabalho N.º 81*. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
- Rocha, J. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Lúcio, P. (2008 (4.ª edição)). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Sangreman, C., & Carvalho, F. (s.d.). Os "clusters" e a Reforma da Administração Pública na Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento. *Coleção Documentos de Trabalho*. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
- Scheunpflug, A., & McDonnell, I. (2008). *Building Public Awareness of Development: communicators, educators and evaluation*. Paris: OECD publishing.
- Simon, H. A. (fevereiro de 1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, pp. 99-118.
- SOFID. (2010). *Relatório e Contas 2009*. Lisboa: Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento Instituição Financeira de Crédito, S.A.
- Speer, J. (2012). Participatory Governance Reform: A Good Strategy for increasing Government Responsiveness and Improving Public Services? *World Development*, 40, pp. 2379-2398.
- Thoening, J.-C. (2010). Teorias Institucionais e Instituições Públicas: Tradições e Conveniência. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração pública: Coletânea*. S. Paulo: ENAP e Editora Unesp.
- Torres, A. (1991). *Portugal - PALOP: as relações económicas e financeiras*. Lisboa: Escher, Fim de Século Edições.

- UN. (04 de 03 de 2014). *UN DESA | DPAD | Committee for Development Policy*. Obtido de <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/index.shtml>
- United Nations. (s.d.). *Governance (12)*. Obtido em 1 de dez de 2013, de <http://www.un.org/cyberschoolbus/briefing/governance/governance.pdf>.
- Vivien Collingwood, Nuffield College, University of Oxford. (ed.). (2001-2). *Good Governance and the World Bank, Based on research by Elizabeth Drake, Ambreen Malik, Ying Xu, Ioanna Kotsioni, Rasha El-Habashy, and Vivek Misra, LSE Masters students*.
- Williams, D., & Young, T. (1994). Governance, the World Bank and Liberal Theory. *Political Studies, XLII*, pp. 84-100.
- Winter, S. (2010). Perspectivas de implementação: Status e reconsideração. In B. G. Peters, & J. Pierre, *Administração Pública: Colectânea*. São Paulo: ENAP e Editora Unesp.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.
- World Bank. (1994). *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, D.C.
- World Bank. (03 de 01 de 2016). *Accountability in Governance*. Obtido de World Bank: [siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORAND..](http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORAND..)

## **IX.2. LEGISLAÇÃO**

- Diário da República, 1ª série A, n.º 26, de 31 de janeiro de 1976: Decreto-Lei n.º 97-A/76
- Diário da República, 1ª série A, n.º 159, de 9 de julho de 1976: Decreto-Lei n.º 541/76
- Diário da República, 1ª série A, n.º 290, de 18 de dezembro de 1979: Decreto-Lei n.º 486/79
- Diário da República, 1ª série A, n.º 69, de 22 de março de 1980: Decreto-Lei n.º 50/80
- Diário da República, 1ª série A, n.º 117, de 22 de maio de 1985: Decreto-Lei n.º 175/85
- Diário da República, 1ª série A, n.º 161, de 16 de julho de 1985: Decreto-Lei n.º 266/85
- Diário da República, 1ª série A, n.º 222, de 26 de setembro de 1985: Portaria n.º 725/85
- Diário da República, 1ª série A, n.º 102, de 4 de maio de 1991: Decreto-Lei n.º 162/91
- Diário da República, 1ª série A, n.º 161, de 15 de julho de 1992: Decreto-Lei n.º 135/92
- Diário da República, 1ª série A, n.º 46, de 24 de fevereiro de 1994: Decreto-Lei n.º 58/94
- Diário da República, 1ª série A, n.º 46, de 24 de fevereiro de 1994: Decreto-Lei n.º 60/94
- Diário da República, 1ª série A, n.º 120, de 24 de maio de 1994: Lei n.º 19/94
- Diário da República, 1ª série A, n.º 67, de 20 de março de 1995: Decreto-Lei n.º 52/95
- Diário da República, 1ª série A, n.º 120, de 24 de maio de 1997: Decreto-Lei n.º 127/97
- Diário da República, 1ª série A, n.º 231, de 7 de outubro: Decreto-Lei n.º 301/98

Diário da República, 1ª série B, n.º 114, de 17 de maio de 1999: Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/99, Presidência do Conselho de Ministros, 29 de Abril de 1999

Diário da República, 1ª série B, n.º 115, de 18 de maio de 1999: Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, Presidência do Conselho de Ministros, 29 de Abril de 1999

Diário da República, 1º série A, n.º 138, de 16 de junho de 1999: Decreto n.º 21/99

Diário da República, 1ª série A, n.º 192, de 18 de agosto de 1999: Decreto-Lei n.º 327/99

Diário da República, 1ª série A, n.º 260-Supl, de 8 de novembro de 1999: Decreto-Lei n.º 474-A/99

Diário da República, 1ª série A, n.º 292, de 17 de dezembro de 1999: Decreto-Lei n.º 558/99

Diário da República 1ª série A, n.º 51, de 1 de março de 2000: Decreto-Lei n.º 20/2000

Diário da República, 2ª série, n.º 184, de 9 de agosto de 2001: Despacho Conjunto n.º 728/2001

Diário da República, 1ª série A, n.º 192, de 20 de agosto de 2001: Lei n.º 91/2001

Diário da República, 2ª série, n.º 113, de 16 de maio de 2002: Despacho Conjunto n.º 506/2002

Diário da República, 1ª série A, de 31 de maio de 2002: Lei n.º 16-A/2002

Diário da República, 2ª série, n.º 19, de 23 de agosto de 2002: Retificação n.º 1745/2002

Diário da República, 1ª série A n.º 10, de 13 de janeiro de 2003: Decreto-Lei n.º 5/2003

Diário da República, 2ª série, n.º 74, de 28 de março de 2003: Despacho n.º 6178/2003

Diário da República, 1ª série A, n.º 10, de 13 de janeiro de 2004: Decreto-Lei n.º 13/2004

Diário da República, 1ª série A, n.º 12, de 15 de janeiro de 2004: Lei n.º 3/2004

Diário da República, 2ª série, n.º 253, de 27 de outubro de 2004 Despacho Conjunto 633/2004

Diário da República, 2ª série, n.º 256, de 30 de outubro de 2004: Despacho n.º 22 251/2004

Diário da República, 2ª série, n.º 281, de 30 de novembro de 2004: Despacho Conjunto n.º 697/2004

Diário da República, 2ª série, n.º 42, de 1 de março de 2005: Despacho n.º 4456/2005

Diário da República, 1ª série A, n.º 74, de 15 de abril de 2005: Decreto-Lei n.º 79/2005

Diário da República, 1ª série A, n.º 130, de 8 de julho de 2005: Decreto-Lei n.º 110/2005

Diário da República, 1ª série B, n.º 244, de 22 de dezembro de 2005: Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Presidência do Conselho de Ministros, 24 de novembro de 2005

Diário da República, 1ª série B, n.º 16, de 23 de janeiro de 2006: Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/2006, Presidência do Conselho de Ministros, 29 de dezembro de 2005.

Diário da República, 1ª série A, n.º 37, de 21 de fevereiro de 2006: Lei n.º 4/2006

Diário da República, 1ª série A, n.º 53, de 15 de março de 2006: Decreto-Lei n.º 53/2006

Diário da República, 2ª série, n.º 166, de 29 de agosto de 2006: Despacho n.º 17 457/2006

Diário da República, 2ª série, n.º 204, de 22 de setembro de 2006: Despacho n.º 21 438/2006

Diário da República, 1ª série, n.º 208, de 27 de outubro de 2006: Decreto-Lei n.º 204/2006

Diário da República, 1ª série, n.º 208, de 27 de outubro de 2006: Decreto-Lei n.º 205/2006

Diário da República, 1ª série, n.º 62, de 28 de março de 2007: Resolução do Conselho de Ministros n.º 49/2007, Presidência do Conselho de Ministros, 1 de fevereiro de 2007

Diário da República, 1ª série n.º 82, de 27 de abril de 2007: Decreto-Lei n.º 120/2007

Diário da República, 1ª série n.º 83, de 30 de abril de 2007: Portaria n.º 510/2007

Diário da República, 2ª série n.º 112, de 12 de junho de 2007: Despacho n.º 11519/2007

Diário da República, 2ª série n.º 122, de 27 de junho de 2007: Despacho n.º 13 194/2007

Diário da República, 1ª série, n.º ..., de 23 de agosto de 2007: Decreto-Lei n.º 300/2007

Diário da República, 2ª série C, n.º 172, de 6 de setembro de 2007: Despacho n.º 20 328/2007

Diário da República, 2ª série, n.º 208, de 27 de outubro de 2008: Despacho n.º 27 278/2008

Diário da República, 2ª série, n.º 224, de 18 de novembro de 2008: Despacho n.º 29 602/2008

Diário da República, 1ª série, n.º 93, de 14 de maio de 2009: Portaria n.º 510/2009

Diário da República, 1ª série, n.º 165, de 26 de agosto de 2009: Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, Presidência do Conselho de Ministros, 16 de julho de 2009

Diário da República, 2ª série, n.º 230, de 26 de novembro de 2009: Despacho n.º 25 931/2009

Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 214, de 4 de novembro de 2010: Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010, Presidência do Conselho de Ministros, 21 de outubro de 2010  
Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 141, de 25 de julho de 2011: Despacho n.º 9 224/2011  
Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 249, de 29 de Dezembro de 2011: Decreto-Lei n.º 121/2011  
Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 21, de 30 de janeiro de 2012: Decreto-Lei n.º 21/2012  
Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 118, de 20 de junho de 2012: Portaria n.º 194/2012  
Diário da República, 2.<sup>a</sup> série, n.º 168, de 30 de agosto de 2012: Deliberação 1201/2012 de 27 de julho  
Diário da República, 1.<sup>a</sup> série, n.º 47, de 7 de março de 2014: Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, Presidência do Conselho de Ministros, 27 de fevereiro de 2014

### **IX.3. DOCUMENTOS**

Arquivo do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

- Reunião da CIC de 20 de julho de 2007
- Reunião da CIC de 26 de outubro de 2007
- Reunião da CIC de 8 de abril de 2009
- I Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 11 de novembro de 2008
- II Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 8 de maio de 2009
- III Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento de 8 de setembro de 2009

## X. ANEXOS

### X.1. SIGLAS E ACRÓNIMOS

AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E.	MCTES - Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
AP – Administração Pública	MC - Ministério da Cultura
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento	MDN - Ministério da Defesa Nacional
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento	ME - Ministério da Economia
AR – Assembleia da República	MED - Ministério da Educação
BCP – Banco Comercial Português	MF – Ministério das Finanças
BES – Banco Espírito Santo	MJ - Ministério da Justiça
BM – Banco Mundial	MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
BPI – Banco Português de Investimento	MOPTC - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
CAD – Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - (CAD/OCDE)	MS - Ministério da Saúde
CCCM – Centro Científico e Cultural de Macau	MTSS – Ministério do Trabalho e Segurança Social
CGD – Caixa Geral de Depósitos	NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte
CGFEI – Conselho de Garantias Financeiras à Exportação e ao Investimento	NGP – Nova Gestão Pública
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação	OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CM – Câmara Municipal	ONG – Organizações Não Governamentais
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa	ONGD – Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
CP – Cooperação Portuguesa	ONU – Organização das Nações Unidas.
CPD – Coerência das Políticas para o Desenvolvimento	PAC – Programa Anual de Cooperação
ECOSOC – Conselho Económico e Social	PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
EDFI – <i>European Development Finance Institutions</i> (Associação Europeia de Instituições Financeiras de Desenvolvimento)	PCM - Presidência do Conselho de Ministros
ELO – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação	PIC – Programas Indicativos de Cooperação
FMI – Fundo Monetário Internacional	PIDDAC – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais	PLOP – Países de Língua Oficial Portuguesa
IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas	PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
IC – Instituto Camões	PO05 – Programa Orçamental 05
ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa	PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
IFIC – Instituição Financeira de Crédito	RCM – Resolução do Conselho de Ministros
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.	SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
IICT – Instituto de Investigação Científica e Tropical	SENEC – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
MADRP - Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento
MAI - Ministério da Administração Interna	TC – Tribunal de Contas
MAOTDR - Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação
	UE – União Europeia

## X.2. MATRIZ DE ANÁLISE DO TEXTO “UMA VISÃO ESTRATÉGICA PARA A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO” - GOVERNANÇA

Tabela 23 - Matriz de análise do documento base da Cooperação Portuguesa

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>I:: INTRODUÇÃO</p> <p>Portugal precisa de uma política de cooperação. Os investimentos que ao longo de três décadas tiveram lugar em actividades de cooperação obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguos e mesmo em muitos casos desconhecidos. Exige-se, por uma questão de <u>responsabilidade e responsabilização política</u>, e por razões de <u>eficiência</u> e clareza quanto aos objectivos, que se definam as linhas de orientação para a Cooperação Portuguesa.</p> <p>Em 1999 o XIII Governo aprovou em Conselho de Ministros um documento de orientação estratégica com o título “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI”. Tratou-se da primeira – e, até à data, da única – descrição coerente e completa de uma política de Cooperação Portuguesa. Esse documento, e as reformas então encetadas, deixaram importantes marcas na Cooperação Portuguesa. Retoma-se agora o processo de atribuição de <u>racionalidade e direcção estratégica</u> à cooperação que foi entretanto interrompido. A preocupação central em 1999, ainda hoje válida, ficou descrita na introdução à Resolução do Conselho de Ministros que aprovou o documento: “O importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com 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. É neste quadro que a política de cooperação para o desenvolvimento, vector essencial da política externa, adquire um particular sentido estratégico, constituindo um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do País. Torna-se assim necessário dotar a política de cooperação de mais rigor e coerência estratégica, de um comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado.”</p> <p>A política de cooperação para o desenvolvimento que aqui se propõe contém fortes traços de continuidade com a estratégia de 1999, e contém também inovações. No plano da continuidade destacamos a preocupação em estabelecer uma ligação visível, consequente e eficaz entre princípios, prioridades, programas e projectos. Sublinhamos também a importância que em ambos os momentos se atribui ao requisito fundamental de comando e <u>responsabilização política</u>, por contraste com uma tradição de dispersão dos centros de decisão (inclusive no nível político) por entre as instituições que contribuem para a Cooperação Portuguesa, com a consequente perda de eficiência e sentido estratégico.</p> <p>No plano da inovação, é notório que se verificou, desde 1999, uma acentuada tendência para a <u>coordenação internacional</u> da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), e que a Cooperação Portuguesa está actualmente pouco equipada para lidar com essa realidade, reduzindo desta forma a margem de actuação e a influência nacional nos grandes centros de discussão e decisão sobre as relações Norte-Sul. Esta tendência sublinha a urgência do aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos da Cooperação Portuguesa, encontrando-se neste documento um conjunto de orientações a esse respeito.</p> <p>Na senda da estratégia de 1999, o actual documento procura atribuir <u>clareza, objectividade e transparência</u> à Cooperação Portuguesa. Apesar da quebra nos montantes atribuídos à APD em Portugal em 2003 e 2004, estamos hoje perante uma dinâmica internacional de acréscimo da APD a que Portugal não pode permanecer alheio. Existem aliás, diversos compromissos internacionais que apontam precisamente nesse sentido, conforme se poderá verificar no capítulo 2. Porém, não pode justificar-se que haja uma participação activa portuguesa neste processo internacional sem que haja igualmente um importante esforço no sentido da rentabilização da Cooperação Portuguesa - rentabilização para os países beneficiários, e rentabilização para Portugal, nomeadamente para a sua inserção mais dinâmica nas redes e nos mecanismos que constituem a malha da globalização.</p>	<p>Responsabilidade e responsabilização política Eficiência e clareza</p> <p>Racionalidade e direcção estratégica</p> <p>Responsabilização política</p> <p>Coordenação internacional</p> <p>Clareza Objetividade e Transparência</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>[1.1.] A Cooperação e a Política Externa Portuguesa</p> <p>A experiência histórica mais recente do processo de globalização, e em particular desde o final da Guerra Fria, trouxe uma renovada consciência e uma nova atitude quanto às relações Norte-Sul. Em outros momentos, a cooperação – portuguesa e a de outros países – encontrava a sua justificação num conglomerado de razões que incluíam sentimentos de solidariedade humanitária ou política, interesses de ordem geoestratégica ou económica, e expressões de proximidade linguística ou cultural. Hoje, sobrepõe-se a esse tipo de raciocínio a consciência de que, para funcionar, a globalização não pode continuar a ter largas manchas de exclusão no hemisfério Sul. Essa possibilidade constitui a mais poderosa dúvida quanto aos benefícios da globalização, e a mais perigosa semente para a instabilidade global. É esta consciência que está na base da transformação histórica do papel da cooperação internacional a que se assiste, em especial desde a Cimeira do Milénio de 2000.</p> <p>De forma cada vez mais vinculada, os países da OCDE (e em particular os da União Europeia) entendem as suas políticas de cooperação como elementos integrantes das suas estratégias para a globalização. Para Portugal a cooperação constitui também um dos pilares da sua política externa, e um instrumento imprescindível na sua relação com o mundo.</p> <p>A política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, fundamentalmente de três maneiras. Em primeiro lugar, no que diz respeito aos países de língua portuguesa, destacando-se em particular os PALOP e Timor-Leste. A relação com os países africanos de expressão portuguesa constitui um dos pilares fundamentais da nossa política externa, juntamente com a integração europeia e a aliança atlântica. Igualmente, a ligação a Timor-Leste, cuja independência constitui um dos grandes êxitos da diplomacia portuguesa, é profunda. O desenvolvimento desses países, e a sua boa integração nas dinâmicas económicas da globalização, constituem desideratos importantes da nossa política externa. Trata-se de desideratos com importância intrínseca, com evidentes consequências positivas para a qualidade de vida das populações desses países, sendo ao mesmo tempo favoráveis aos intercâmbios culturais e económicos que enriquecem a sociedade portuguesa. Segundo, a língua portuguesa constitui um valor fundamental para a nossa política externa. A promoção da língua portuguesa no mundo contribui para a sedimentação, longevidade e proficuidade 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. A cooperação, em particular através do apoio à educação básica e à alfabetização nos países parceiros, consubstancia-se como um instrumento imprescindível para a promoção da nossa língua. Terceiro, um dos objectivos da política externa nacional reside em promover a nossa capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais.</p> <p>Ora, uma das características mais salientes da cooperação nos anos mais recentes é o enorme reforço da <u>coordenação</u> internacional através dessas redes. Não falamos aqui de uma característica exclusiva da cooperação internacional, antes pelo contrário: encontra-se o mesmo padrão em numerosas facetas da vida internacional contemporânea. Para um país de dimensão média e recursos limitados, o desafio essencial que se coloca é o de saber, com <u>eficiência</u> e profissionalismo, aplicar os instrumentos de que dispõe de forma a maximizar a qualidade da sua intervenção nos teatros de discussão e decisão que se identificam como mais importantes. A cooperação para o desenvolvimento internacional oferece um caso paradigmático desta forma de trabalhar. Urge agora orientar a nossa cooperação – tanto a multilateral como a bilateral – de modo a tirar o melhor proveito possível das vantagens que temos em algumas das arenas de <u>coordenação</u> internacional. Ao fazê-lo, conforme aqui se propõe, a política de cooperação insere-se de forma inequívoca e descomplexada no cerne da política externa nacional.</p>	<p>Coordenação internacional</p> <p>Eficiência e profissionalismo</p> <p>Coordenação internacional</p>
<p>[1.2.] Recursos e Objectivos</p> <p>Face aos desafios de desenvolvimento que se colocam nos países parceiros, os recursos à disposição da Cooperação Portuguesa serão sempre escassos. Em todas as áreas podemos encontrar, nos países parceiros, carências que poderão eventualmente ser atenuadas – pelo menos num primeiro momento – através dos esforços da cooperação. Esta realidade, que deveria constituir um incentivo para o desenvolvimento de uma estratégia de intervenção racional e baseada em prioridades claramente assumidas, funcionou antes como um mecanismo de incentivo para a proliferação de actividades de cooperação em quase todos os sectores, sendo essas actividades desenvolvidas com um elevado grau de autonomia. Em parte esta trajectória histórica relaciona-se com a grande importância das ligações inter-pessoais, em particular entre funcionários de serviços homólogos das administrações públicas. Em parte, há que admiti-lo, estamos também perante a evidência de uma abdicação de responsabilidades políticas ao longo dos anos, pois é ao nível político que se encontra a responsabilidade pela definição de estratégias e prioridades.</p> <p>O documento de orientação estratégica de 1999, já mencionado, constitui a este respeito uma honrosa excepção. Um dos objectivos do presente documento é precisamente o de definir, para a Cooperação Portuguesa, uma estratégia geral, identificando os mecanismos necessários para a canalização de recursos de acordo com essa estratégia e com as prioridades que ela implica. Portugal dispõe de algumas vantagens comparativas interessantes se olharmos para o conjunto de países doadores, em particular (mas não exclusivamente) nos países de língua portuguesa. Essas vantagens comparativas relacionam-se sobretudo com a língua – o que aponta para as áreas da educação e formação – e com a história – sugerindo-se por esta via uma atenção especial às áreas jurídica e de <u>administração pública</u>. Mas, vamos também encontrar algumas vantagens comparativas em outros sectores, conforme adiante se verá. A capitalização das vantagens comparativas portuguesas requer evidentemente uma</p>	<p>Administração pública</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>estratégia de concentração de recursos nessas áreas, bem como o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de trabalho actualizados face aos imensos progressos na cooperação internacional nestes últimos anos. A tradição de descentralização orçamental da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas, constitui um obstáculo maior à <u>racionalidade</u>, à <u>eficiência</u> e à <u>eficácia</u> da Cooperação Portuguesa. Esta particularidade, diversas vezes identificada ao longo dos anos, e muito em especial pelos relatórios sobre a Cooperação Portuguesa feitos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1997 e 2001, obriga a que se procurem agora novos métodos de trabalho, mais adequados à realidade contemporânea.</p>	<p>Racionalidade, eficiência e Eficácia da cooperação portuguesa</p>
<p>[1.3.] A <u>Responsabilidade</u> Política pela Cooperação para o Desenvolvimento Uma das prioridades para esta etapa da Cooperação Portuguesa reside no estabelecimento de uma relação correcta entre decisões e <u>responsabilização</u> política. Efectivamente, a dispersão de centros de decisão administrativa e política em matéria de cooperação não só tem inviabilizado uma política de cooperação, na qual as diversas actividades de cooperação correspondam a um paradigma e designio comum, como tem deixado órfã a questão da responsabilidade política por essas actividades.</p> <p>A este respeito convém estabelecer uma distinção entre responsabilidade técnica e responsabilidade política. A responsabilidade técnica por actividades de cooperação encontra-se em numerosos pontos da administração pública portuguesa, e de forma mais ampla também na sociedade civil. As competências necessárias à boa execução de projectos não podem e não devem ser concentradas todas numa só instituição pública dedicada à cooperação para o desenvolvimento. Contudo, a actual etapa de retoma e consolidação de uma política de cooperação, com os seus imperativos de <u>racionalidade</u>, <u>eficiência</u> e <u>eficácia</u>, exige que as actividades de cooperação tenham um quadro de <u>responsabilização</u> política que é novo no panorama português, apesar de estar formalmente consagrado em sucessivas Leis Orgânicas dos Governos.</p> <p>Registam-se actualmente três objectivos fundamentais para atingir a conciliação necessária entre a orientação e a execução de uma política. O primeiro reside na elaboração de mecanismos mais adequadas para a orçamentação e execução da APD portuguesa; o segundo reside no desenvolvimento de mecanismos de <u>coordenação interministerial</u> a nível político, retomando uma prática ensaiada entre 1999 e 2001, dos Conselhos de Ministros para a cooperação. O terceiro consiste na valorização e <u>coordenação</u> das iniciativas da sociedade civil, nas suas múltiplas manifestações, em prol de uma abordagem comum. Enquanto parte integrante da política externa portuguesa, a política de cooperação insere-se num contexto internacional cuja relevância é determinante para a definição dos princípios, valores e objetivos que a regem. Os factores principais que estruturam o sistema internacional actual condicionam também as prioridades e actividades dos vários actores que se dedicam à cooperação internacional.</p> <p>Encontra-se hoje plenamente consolidada, no plano internacional, a ideia de que desenvolvimento e segurança são duas faces da mesma moeda. O relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, “In Larger Freedom”, é a expressão mais completa deste consenso. A ideia dominante neste relatório é a de que os desafios que se colocam no presente deverão ser abordados numa perspectiva integrada envolvendo esforços de desenvolvimento, segurança e promoção dos direitos humanos, a um só tempo: “Desenvolvimento, segurança e direitos humanos são não só imperativos em si mesmo, como também se reforçam mutuamente.” A dignidade, bem-estar básico, e a salvaguarda física do indivíduo, enquanto detentor de direitos universais, são alvo central das preocupações neste relatório, o qual preconiza também um esforço multilateral orientado para a acção global e assente na construção e promoção de parcerias internacionais.</p> <p>Toda a comunidade internacional é presentemente confrontada com a necessidade de lidar com movimentos de globalização das trocas, comunicações, transportes e outros fluxos, a par de uma crescente integração ou pelo menos cooperação intensificada a nível regional. O desenvolvimento e o progresso internacional neste contexto dependem sobremaneira da capacidade de encontrar, nos espaços internacionais a que cada país pertence, o caminho para a inserção saudável e equilibrada na economia mundial. Atenta a esta problemática, a Cooperação Portuguesa procurará, em estreita <u>coordenação</u> com as autoridades dos países parceiros, apoiar a sua integração económica internacional, através de estratégias destinadas a fomentar a competitividade económica.</p> <p>Assim, o enquadramento e a <u>coordenação</u> multilateral assumem-se como uma via privilegiada para permitir a convergência de esforços no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável universal, alicerçando a globalização numa base mais justa e contribuindo para diluir alguns dos novos riscos e ameaças. Importa aqui traçar o quadro geral das tendências internacionais que definem os esforços cada vez mais integrados e institucionalizados de ajuda ao desenvolvimento dos vários países doadores, nos quais Portugal se insere. Tais esforços constituem o contexto de esperança e empenho da próxima década, para que em 2015 o mundo se apresente mais optimista, o que só acontecerá se forem aproveitadas as oportunidades e sinergias que resultam de um esforço partilhado por todos.</p>	<p>Responsabilidade</p> <p>Responsabilização política</p> <p>Racionalidade, eficiência e Eficácia</p> <p>Responsabilização política</p> <p>Coordenação interministerial</p> <p>Coordenação das iniciativas</p> <p>Coordenação com as autoridades</p> <p>Coordenação multilateral</p>
<p>[2.1.] Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio</p> <p>A Declaração do Milénio, aprovada durante a Cimeira do Milénio em 2000, constitui um marco fundamental na história internacional da cooperação para o desenvolvimento. Durante as grandes reuniões internacionais da década de 1990, como a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Cimeira do Rio) em 1992, a IV Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres, em Pequim em 1995, ou a</p>	

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Social de Copenhaga, no mesmo ano, foi sendo gerado um consenso em torno da necessidade de serem adoptadas, a nível global, um conjunto de medidas enérgicas no sentido de ultrapassar as desigualdades e injustiças existentes e em constante agravamento.</p> <p>Essa determinação teve um impacto muito significativo não só ao nível do sistema das Nações Unidas mas também ao nível de outros dispositivos institucionais cuja área de actividade se prende com a cooperação para o desenvolvimento. Os valores fundamentais inscritos na Declaração do Milénio são os da liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pelo ambiente, e partilha de responsabilidades. Os objectivos definidos nessa Declaração foram depois incorporados nos chamados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), que têm desde então funcionado como elemento agregador e sintetizador de uma multiplicidade de metas, as quais vêm sendo enquadradas nos programas de actividades dos doadores internacionais.</p> <p>Tais metas apresentam também um calendário de actuação e indicadores mensuráveis que os diferentes Estados, beneficiários e doadores, se comprometeram a observar. Portugal terá em atenção, na medida das suas possibilidades, as formas mais eficazes de contribuir para os diferentes objectivos, e esforçar-se-á para que não haja duplicação de esforços e para que os apoios sejam atribuídos e <u>coordenados</u> de forma eficaz.</p> <p><b>OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO (ODM)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Erradicar a pobreza extrema e a fome</li> <li>2. Alcançar a educação primária universal</li> <li>3. Promover a igualdade do género e capacitar as mulheres</li> <li>4. Reduzir a mortalidade infantil</li> <li>5. Melhorar a saúde materna</li> <li>6. Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças</li> <li>7. Assegurar a sustentabilidade ambiental</li> <li>8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento</li> </ol> <p>À Cimeira do Milénio seguiram-se outras reuniões globais de grande relevo, que têm assegurado o acompanhamento dos compromissos assumidos em 2000 em diferentes áreas de intervenção, através da definição de medidas concretas destinadas a operacionalizar e efectivar a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Algumas destas reuniões têm-se dedicado à <u>avaliação</u> de progresso do trabalho iniciado durante os anos 90. Assim, em 2000 foi reiterado o empenho no acompanhamento da <u>implementação</u> da Plataforma de Acção de Pequim, aprovada em 1995, e em 2004 foi reafirmado o consenso da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, consenso esse ainda mais substanciado pelos ODM.</p> <p>A Cimeira de Joanesburgo em 2002 gerou um empenhamento considerável no reforço dos compromissos assumidos na Declaração do Rio e na Agenda 21 para a promoção do desenvolvimento sustentável. Alguns desses compromissos prendem-se com a concretização de metas e calendários em matérias como o acesso à água e ao saneamento básico, aposta na melhoria da estrutura institucional para lidar com as questões da pobreza e da degradação ambiental, com a promoção da modificação de hábitos de consumo e produção, e com a protecção e gestão dos recursos naturais na base do desenvolvimento económico e social.</p> <p>Em Monterrey, no mesmo ano, a Cimeira de Financiamento para o Desenvolvimento pautou-se pelo consenso relativamente à necessidade de uma resposta global e integrada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. A discussão essencial centrou-se na erradicação da pobreza e na promoção do desenvolvimento sustentável através da mobilização e utilização mais eficaz dos recursos financeiros por forma a atingir os ODM. Para isso acordou-se num maior empenho relativamente à mobilização de recursos domésticos, atracção de fluxos internacionais, promoção de comércio internacional como motor do desenvolvimento, aumento da cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento, financiamento sustentável da dívida e alívio da mesma, aumento da coerência e consistência dos sistemas financeiros e comerciais internacionais. A questão dos sistemas comerciais foi particularmente debatida em Doha, na IV Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio, em 2001, onde os países representados assumiram compromissos sobretudo ao nível da limitação de tarifas impostas aos Países Menos Avançados (PMA). A preocupação com os países menos desenvolvidos foi sublinhada no mesmo ano, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Avançados, onde foi aprovada a Declaração de Bruxelas, que contém o objectivo explícito de acabar com a marginalização dos PMA na economia global. Portugal, para além de ter estado representado em todas estas reuniões e de aí ter assumido compromissos, participa também nos mecanismos institucionais que assegura, o seguimento e <u>implementação</u> dos mesmos, e pretende contribuir de forma, cada vez mais, eficaz para o processo de decisão a este nível.</p>	<p>Coordenados de forma eficaz</p> <p>Avaliação de progresso Implementação</p> <p>Implementação</p>
<p>[2.2.] A <u>Coordenação</u> Internacional</p> <p>Todo este movimento internacional de convergência aponta em dois sentidos fundamentais: por um lado, a necessidade de políticas de cooperação mais eficazes na utilização dos recursos e, por outro lado, a necessidade de aumentar tais recursos. Uma preocupação central dos países doadores tem sido a de reestruturar as suas políticas de cooperação para que as questões de <u>eficácia</u> se sobreponham a outro tipo de considerações na afectação da ajuda pública ao desenvolvimento. Para isso, três tipos de medidas têm dominado os esforços internacionais: a harmonização das políticas dos doadores, o alinhamento das políticas dos doadores com as dos beneficiários, e o desligamento da ajuda.</p> <p>O movimento de harmonização aponta para a convergência de esforços nas diferentes políticas de cooperação, com os objectivos de reduzir a duplicação de esforços, aumentando a sua complementaridade;</p>	<p>Coordenação</p> <p>Eficácia</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>acionalizar e simplificar os procedimentos dos doadores para permitir maior interação entre as diferentes iniciativas; aumentar a coerência e <u>coordenação</u> entre os doadores. Ao nível da União Europeia (UE), por exemplo, tal tendência reflecte-se nas políticas dos “3 C” constantes do Tratado de Maastricht, fortemente traduzidos nas políticas da Comissão Europeia: complementaridade, <u>coordenação</u> e <u>coerência</u>.</p> <p>A Declaração de Roma, de 2003, marcou a tendência para o alinhamento das políticas dos doadores com as prioridades dos beneficiários, e foi sublinhada na Declaração de Paris, de 2005. Ambas se inserem numa lógica bidimensional de apropriação pelos beneficiários das políticas de desenvolvimento, por um lado, e por outro, de capacitação dos beneficiários para definirem eles próprios prioridades que possam ser aproveitadas pelos doadores. Uma outra preocupação prende-se com o desligamento da ajuda, pretendendo-se desta forma uma maior influência das considerações de <u>eficácia</u> na definição das prioridades e eixos de políticas, em detrimento dos interesses políticos ou económicos dos países doadores. Na reunião de Alto Nível do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, da OCDE, em 2001, os Estados membros e as agências de desenvolvimento elaboraram uma recomendação no sentido de desligar a ajuda pública aos países menos desenvolvidos, ao mesmo tempo que reforçava a responsabilidade dos países receptores na adjudicação dos fundos. É neste contexto que se exige cada vez mais aos próprios países beneficiários a definição das suas prioridades em documentos estratégicos que são colocados à disposição da comunidade internacional, e na base dos quais a política dos diferentes doadores para esse país é definida. Isto permite maior <u>eficácia</u> na distribuição dos recursos. Esta tendência é apoiada pela definição de metas, objetivos e indicadores bastante precisos, em diversos eixos de actuação, que permitem condicionar a ajuda internacional a esses critérios técnicos. Para além disso, o estabelecimento destes critérios facilita o progresso no sentido de uma maior <u>coordenação</u> e articulação de esforços entre doadores.</p> <p>Por outro lado, a crescente participação de instituições da sociedade civil nas grandes conferências internacionais, quer como observadoras, quer como participantes efectivas nos trabalhos preparatórios e consultas prévias, e até mesmo com voz activa nas próprias reuniões, reflecte a tendência para se consensualizar as políticas de cooperação para o desenvolvimento com os diversos intervenientes. No entanto, aumentar a <u>eficácia</u> na utilização dos recursos não chega. É consensual a ideia de que é vital o aumento dos próprios recursos. Tal tem estado a ser trabalhado no contexto do financiamento para o desenvolvimento, iniciado em Monterrey. Ao nível da UE, foram formalizados compromissos concretos relativamente ao aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Os compromissos assumidos pela União Europeia para os valores de APD são de 0,7% do RNB até 2015. Como objectivo colectivo intermédio foi estabelecido para 2010 o valor de 0,56%. Este inclui objectivos individuais de 0,51% para os Estados Membros mais antigos, no grupo dos quais Portugal se insere, e uma meta de 0,17% para os novos Estados Membros. Portugal comprometeu-se ainda, em 2002, a cumprir o valor de 0,33% do RNB para a APD até 2006. A Declaração de Paris, de 2005, contém também compromissos ao nível do conjunto de doadores internacionais para aumento da APD.</p> <p>Os esforços para aumentar os recursos e racionalizar a sua aplicação têm-se reflectido também na criação de instituições financeiras, instrumentos e mecanismos financeiros com vocação específica para o desenvolvimento, como por exemplo a Facilidade de Investimento do Acordo de Cotonou, a Facilidade de Investimento da NEPAD, ou as European Development Finance Institutions (EDFI), que já existem em muitos países da União Europeia.</p>	<p>Coordenação entre doadores Coordenação e coerência</p> <p>Eficácia</p> <p>Eficácia</p> <p>Coordenação e articulação de esforços</p> <p>Eficácia</p>
<p>Parte I VALORES, PRINCÍPIOS E OBJECTIVOS Capítulo 3:: Princípios Orientadores</p> <p>A globalização, naquilo que nos oferece de esperanças e potencialidades, e também de perigos e vulnerabilidades, obriga a que Portugal tenha ideias e estratégias muito claras para a cooperação, baseadas em valores e princípios que, sendo universais, assentam também numa visão da história e da realidade contemporânea portuguesas. Assim, 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 do Estado de direito. Esta visão do papel da Cooperação Portuguesa desdobra-se em diversas orientações de fundo, entre as quais podemos destacar as seguintes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Empenho na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;</li> <li>&gt; Reforço da segurança humana, em particular em “Estados frágeis” ou em situações pós-conflito;</li> <li>&gt; Apoio à lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação;</li> <li>&gt; Apoio ao desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental;</li> <li>&gt; Envolvimento mais activo nos debates internacionais, em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objectivos comuns.</li> </ul>	
<p>[3.1.] Empenho na Prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio</p> <p>A missão fundamental da Cooperação Portuguesa converge harmoniosamente com todo o trabalho internacional, liderado sobretudo pelas Nações Unidas, em torno dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.</p> <p>Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio constituem a expressão paradigmática norteadora dos esforços internacionais de cooperação para o desenvolvimento.</p> <p>Portugal orienta os seus apoios de cooperação para o desenvolvimento por forma a que a Cooperação</p>	

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>Portuguesa esteja plenamente ancorada neste esforço internacional. Os valores subjacentes aos ODM foram já mencionados: liberdade, equidade, solidariedade humana, tolerância, respeito pelo ambiente, e partilha de responsabilidades. Os objectivos específicos e as metas que resultam desses valores terão uma presença acrescida e mais visível nos programas da Cooperação Portuguesa, para que Portugal esteja mais sintonizado com o actual momento de convergência internacional em torno de objectivos comuns, valorizando em particular os contributos que Portugal pode oferecer através da língua portuguesa e da sua experiência histórica.</p> <p>Mais do que uma expressão de solidariedade básica enraizada na simples partilha da condição humana, os ODM oferecem-nos uma afirmação das condições mínimas para a estabilidade e para a paz internacional no contexto da globalização. A postura global da política externa portuguesa é inteiramente consentânea com este objectivo, enquadrando-se deste modo a Cooperação Portuguesa no cerne da política externa nacional. O combate à pobreza e à exclusão assume-se, assim, quer como valor em si mesmo, quer como factor de paz e estabilidade. Assim, a Cooperação Portuguesa contribuirá para aumentar as capacidades dos países beneficiários em todas as áreas, fortalecendo o tecido social e as instituições locais, promovendo o acesso à escolaridade e à saúde básicas, e criando condições de emprego, sobretudo para jovens. O combate à pobreza exige melhorias constantes em matéria de <u>boa governação</u>, e constitui igualmente um contributo para a <u>boa governação</u>.</p> <p>Sabemos hoje que políticas que tenham em consideração a equidade de género tendem a ter efeitos multiplicadores mais importantes para a sociedade, para além de serem também intrinsecamente mais justas, e este aspecto será tido em conta na definição dos apoios a prestar pela Cooperação Portuguesa.</p> <p>Consideramos importante a valorização do papel social da mulher bem como dos seus direitos sexuais e reprodutivos. Nesta matéria, a Cooperação Portuguesa oferece um claro contributo nacional para a prossecução dos objectivos consagrados na Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Contra as Mulheres, de 1979, e na Plataforma de Acção de Pequim, de 1995. Em suma, os ODM servem à Cooperação Portuguesa, tal como servem à Cooperação de muitos dos países mais evoluídos em matéria de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, como um guião fundamental para as escolhas que têm de se efectuar, atendendo à harmonia entre os valores fundamentais da política externa portuguesa e os valores subjacentes aos ODM.</p>	Boa governação
<p>[3.2.] Reforço da Segurança Humana</p> <p>A revisão dos conceitos dominantes de segurança que teve lugar nos anos que se seguiram ao final da Guerra Fria levou à consagração da ideia de segurança humana, e, em 2003, a Comissão sobre Segurança Humana, estabelecida por Kofi Annan e presidida por Sadako Ogata e Amartya Sen, publicou o relatório A Segurança Humana, Agora. Neste relatório, que é actualmente parte integrante do consenso internacional cada vez mais vincado em matéria de responsabilidades globais, chama-se a atenção para o facto de a privação ser uma das grandes causas de violência, apesar de serem necessárias cautelas no estabelecimento de relações simplistas e lineares. A cooperação para o desenvolvimento constitui um instrumento de reforço da segurança humana, e por conseguinte da segurança internacional, desde que devidamente enquadrada.</p> <p>No âmbito do reforço da política de Segurança Humana, e da sua estreita interligação com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, importará ter presente a contribuição da Cooperação Técnico-Militar e da Cooperação Técnico-Policial, designadamente na Reforma do Sector da Segurança.</p> <p>A Cooperação Técnico-Militar dispõe, neste contexto, de um campo de actuação abrangente para, em articulação com os países com os quais cooperamos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Garantir <u>eficácia</u> acrescida nos respectivos processos de estabilização interna e de construção e consolidação do Estado;</li> <li>&gt; Participar, no seu âmbito de intervenção, na capacidade de estes Estados garantirem níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da <u>boa governação</u>, da <u>transparência</u> e do Estado de direito, envolvendo questões relacionadas com a estruturação, regulação, gestão, financiamento e controlo do sistema de defesa, desta forma facilitando o desenvolvimento.</li> </ul> <p>A cooperação Técnico-Policial visa contribuir para o desenvolvimento de formas de organização do sistema de segurança interna, controlo de fronteiras, gestão de informações, manutenção de ordem pública e combate à criminalidade dos países com quem cooperamos, privilegiando as relações entre forças e serviços de segurança ao nível da organização, métodos, formação e treino, participando no reforço das condições de estabilidade interna, autonomia das instituições políticas e segurança das populações e na consolidação do primado dos valores essenciais da democracia e do Estado de direito.</p> <p>A Cooperação Técnico-Militar e Técnico-Policial contribuirá, pois, para a Reforma do Sector da Segurança apoiando o desenvolvimento de estruturas institucionais adequadas que garantam a primazia do controlo político e sejam capazes de levar a efeito as tarefas operacionais atribuídas pelas autoridades civis. No contexto actual, em que também a segurança e a defesa são marcadas pela globalização, impõe-se dar atenção especial às áreas de inserção regional dos nossos parceiros, seja aos países vizinhos, seja às Organizações Regionais e Sub-Regionais que integram.</p> <p>Esta tendência significa, ainda, ter em consideração as parcerias que, gradualmente, vêm sendo estabelecidas entre aquelas Organizações Regionais e Sub-Regionais, a UE e a NATO, e nas quais a “dupla” experiência e conhecimento das nossas Forças Armadas, por um lado pela participação na União e na Aliança, por outro pela longa relação bilateral com os parceiros da Cooperação Técnico-Militar, poderá ser de enorme utilidade para estes e relevante para a afirmação e visibilidade externa de Portugal. De acordo com estas normas de actuação,</p>	Eficácia Boa governação Transparência

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>e na medida em que se traduzem em iniciativas indutoras de segurança, condição básica para o desenvolvimento, as despesas decorrentes da Cooperação Técnico-Militar deverão, cada vez mais, ser contabilizadas como Ajuda Pública ao Desenvolvimento, de acordo com os critérios de elegibilidade internacionalmente vigentes.</p> <p>A Cooperação Portuguesa está atenta a duas dimensões fundamentais de apoio à segurança humana: a protecção e a autonomização. Protecção significa apoiar civis que são vítimas de conflito violento, integrando abordagens políticas, militares, humanitárias e de desenvolvimento. Em particular, é importante ter em atenção a situação de refugiados e deslocados internos, apoiando a acção de organizações internacionais em prol destas pessoas. Autonomização significa criar as condições de assentamento e de emprego em situações pós-conflito, incluindo o apoio à desmobilização e reintegração de militares, e ainda o reforço dos mecanismos de criação de segurança humana em “Estados frágeis”, incluindo cooperação apropriada nos âmbitos da polícia e das forças armadas.</p> <p>O apoio à <u>boa governação</u>, ao Estado de direito, e ao respeito pelos direitos humanos, constituem elementos importantes de uma política de reforço da segurança humana. A criação de uma Comissão para a Construção da Paz no âmbito das Nações Unidas é apoiada por Portugal precisamente por nela vermos um importante instrumento de reforço da segurança humana. A Cooperação Portuguesa, bilateralmente e através da sua acção multilateral, dedicará uma atenção especial a questões de segurança humana, incluindo o apoio a projectos e programas integrados, e o reforço da capacidade nacional e internacional de análise neste importante domínio.</p>	Boa governação
<p>3.3.] Apoio à Lusofonia</p> <p>A língua portuguesa constitui-se hoje como um património de quatro continentes, sendo um instrumento de primeira importância para a cooperação e para o desenvolvimento. No plano externo, é ao mesmo tempo uma plataforma de comunicação imprescindível para a participação plena na vida internacional dos nossos tempos, e constitui um importante contributo para o reforço da afirmação dos países lusófonos no contexto regional em que se inserem.</p> <p>No plano interno, trata-se, para todos os países lusófonos, de um elemento fundamental da sua identidade, valor cada vez mais importante num contexto de intenso intercâmbio de fluxos económicos e culturais como é o do contexto actual. Este património linguístico constitui, para os países lusófonos, o ponto de partida para o cumprimento, desde logo, do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio que aponta para a universalização da escolaridade primária.</p> <p>Com efeito, o apoio ao ensino da língua portuguesa, representa o fornecimento de um instrumento que permitirá à criança escolarizada desenvolver todas as suas potencialidades, posto que, para além de outras línguas com as quais convive, a língua portuguesa representa um importante meio para o desenvolvimento económico, social e cultural. Também em termos de formação profissional, a todos os níveis, a facilidade de comunicação em língua portuguesa, oferece aos países lusófonos um veículo privilegiado para a consolidação dos laços já fortes que se encontram e intervêm no seio da CPLP.</p> <p>A Cooperação Portuguesa contribuirá assim para a formação e a consolidação de elos de solidariedade, reforçando os meios disponíveis para a actividade de formadores lusófonos em países da lusofonia. Contribuir para a divulgação da língua portuguesa, articulando uma política de língua com uma política cultural, em particular junto dos jovens e das camadas sociais, que têm menor acesso à escolaridade, representa uma mais valia particularmente importante para o desenvolvimento do indivíduo e da realidade em que se insere. A este respeito Portugal dispõe de evidentes vantagens comparativas, de que fará uso na sua política de cooperação.</p> <p>Importa também referir a necessidade de desenvolvimento conjunto das aplicações computacionais da língua portuguesa e da produção de novos conteúdos para a Internet essenciais para lhe conferir uma nova capacidade de comunicação na era digital.</p>	
<p>[3.4.] Apoio ao Desenvolvimento Económico Sustentável</p> <p>Com as várias décadas que temos de experiência teórica e prática, podemos considerar como um dado adquirido que o desenvolvimento tem de ser compreendido e apoiado de forma multidimensional. Desde logo, compreende-se hoje que é necessário promover o desenvolvimento tendo em conta a sua sustentabilidade económica, social e ambiental. A Cooperação Portuguesa, em consonância com as boas práticas internacionais neste domínio, está empenhada em promover iniciativas que estimulem o desenvolvimento sustentável, equilibrando o crescimento económico com mecanismos de protecção social, – para que a geração de riqueza não seja acompanhada da criação de pobreza – e de protecção ambiental – para que a riqueza material não seja gerada a partir da delapidação do património ambiental. Em relação à protecção social, cabe também salientar o trabalho desenvolvido em sede dos Acordos de Segurança Social existentes com Portugal e que visam promover a protecção social de pessoas originais de países com os quais Portugal desenvolve acções de cooperação. A inclusão social e o apoio ao desenvolvimento de infra-estruturas sociais assume, neste quadro, especial relevo.</p> <p>O desenvolvimento sustentável é um princípio orientador cuja importância se reflecte claramente em dois dos objectivos identificados nos ODM, e diversos dos outros estão a ele ligados. Assim, as intervenções da Cooperação Portuguesa neste domínio serão muito diversificadas tendo, no entanto, em atenção a necessidade de apoiar os sectores sociais menos capazes de encontrar outras alternativas de sustento económico.</p>	

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>[3.5.] Envolvimento nos Debates Internacionais</p> <p>Os anos mais recentes trouxeram a consciência aguda da necessidade de haver respostas globais para problemas globais, em especial desde que se percebeu com terrível clareza que as consequências da marginalização económica e social de algumas partes da população mundial são potencialmente desequilibradoras das dinâmicas internacionais por todo o planeta. A esta consciência corresponde uma predisposição renovada, por parte de muitos países, para discutir em comum as melhores estratégias de resposta aos problemas colocados, convergindo esforços internacionais para que se encontrem as soluções necessárias. Portugal não ficará alheio a tais debates, e às necessidades de convergência e <u>coordenação</u> internacional.</p> <p>Nos diferentes círculos onde Portugal faz ouvir a sua voz sobre assuntos de cooperação, seja nos fora internacionais permanentes como a União Europeia, as Nações Unidas, a OCDE, ou as Instituições de Bretton Woods e os Bancos Regionais de Desenvolvimento, seja em agrupamentos ad hoc ou temporários criados em resposta a um problema particular, os princípios orientadores aqui expressos serão defendidos e aprofundados pelos representantes nacionais. A selectividade, que se impõe pela natureza limitada dos nossos recursos humanos – diplomáticos ou técnicos –, será feita em termos da importância relativa dos assuntos para os princípios orientadores aqui enunciados. Em simultâneo, Portugal participa no grande esforço quantitativo e qualitativo internacional que se verifica em prol do desenvolvimento. As metas internacionais estabelecidas, para cuja definição Portugal contribuiu, constituem objectivos importantes para o Governo. E, em termos qualitativos, Portugal subscreve sem reservas a necessidade de se desenvolver e aprofundar uma parceria para o desenvolvimento, nos termos estabelecidos no oitavo objectivo dos ODM: desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.</p>	Coordenação internacional
<p>QUADRO DE ACÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Parte 2 QUADRO DE ACÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Capítulo 4:: As prioridades da Cooperação Portuguesa</p> <p>As prioridades da Cooperação Portuguesa definem-se a partir dos princípios e dos objectivos já anteriormente explicitados. Na verdade, os princípios do respeito pelos direitos humanos, pela <u>boa governação</u> e pela sustentabilidade ambiental, pela diversidade cultural, pela igualdade de género e pela luta contra a pobreza são também entendidos como o ponto de partida para o estabelecimento das prioridades temáticas e sectoriais da Cooperação Portuguesa. Por outro lado, estas prioridades reflectem também o papel que Portugal pretende assumir no quadro internacional.</p>	Boa governação
<p>[4.1.] Prioridades Geográficas</p> <p>Os países de língua e expressão portuguesa, sobretudo os PALOP e Timor-Leste, são espaços de intervenção prioritária da Cooperação Portuguesa. Esta concentração existe já, desde o início da nossa cooperação, quer ao nível dos projectos desenvolvidos no quadro bilateral, quer no que diz respeito aos que são executados pelas diversas organizações da sociedade civil. Ao concentrarmos a nossa ajuda pública no quadro dos países de expressão portuguesa, incluímos os espaços regionais em que estes se inserem como espaços importantes para o desenvolvimento de acções da Cooperação Portuguesa. Mesmo no âmbito das nossas relações bilaterais lusófonas, interessa saberemos ancorar esses relacionamentos no devido contexto regional e sub-regional. Esta concentração geográfica da ajuda pública deve permitir uma maior <u>eficácia</u> da Cooperação Portuguesa, rentabilizando, através da definição clara das prioridades sectoriais, a imagem de Portugal como parceiro credível. Por outro lado, devemos cumprir os compromissos internacionais que assumimos. Portugal tem condições especiais para contribuir positivamente para a importante mobilização internacional em torno das necessidades do continente africano, e continuará a dedicar grande parte da sua APD a este continente.</p> <p>Neste âmbito, devem ainda ser incentivadas as relações Sul-Sul, sobretudo entre o Brasil, os países africanos de língua portuguesa e Timor-Leste. A valorização do espaço CPLP é, pela riqueza da partilha de conhecimentos e pela posição estratégica que pode assumir no seio da comunidade internacional, uma prioridade para Portugal. Ainda que seja natural que a Cooperação Portuguesa continue sobretudo dedicada ao espaço lusófono, será dada continuidade à tendência dos últimos anos de afectar uma parte dos recursos da Cooperação para outros países. Incluem-se neste caso países com os quais Portugal tem ligações históricas relevantes, como são os casos de Marrocos, África do Sul, Senegal ou Indonésia, entre outros. Todavia, para evitar a fragmentação e dispersão, as actividades de cooperação em países fora do espaço da CPLP serão sempre em menor escala.</p>	Eficácia da cooperação
<p>[4.2.] Prioridades Sectoriais</p> <p>Tendo em conta as realidades específicas de cada um dos países e regiões, os desafios de reorientação da Cooperação Portuguesa para os ODM, e tendo também presente que a <u>eficácia</u> da cooperação pressupõe uma concertação e concentração geográfica e sectorial, são estabelecidas as seguintes prioridades sectoriais da Cooperação Portuguesa:</p>	Eficácia da cooperação

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>A. <u>Boa Governação</u>, Participação e Democracia</p> <p>Assim, pretende-se:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Reforçar as acções de apoio institucional e de capacitação que contribuam para o fortalecimento do Estado de direito. Aqui inserem-se programas de formação e capacitação dos organismos públicos, de apoio à boa gestão dos assuntos públicos, bem como o apoio às reformas das administrações públicas, em particular aos processos de consolidação das administrações locais; a melhoria de normas e procedimentos administrativos; a criação de legislação adequada; e o reforço da capacidade de planeamento e da melhoria dos mecanismos de gestão, nomeadamente ao nível das reformas fiscais e do sector da estatística.</li> <li>&gt; Apoiar áreas determinantes para a <u>boa governação</u>, como a administração interna, a justiça e as finanças públicas;</li> <li>&gt; Colaborar na consolidação do sistema de segurança interna, nas suas diversas valências e no respeito pelos princípios do Estado de direito;</li> <li>&gt; Apoiar os processos eleitorais;</li> <li>&gt; Aumentar o apoio ao orçamento, nos casos em que exista um enquadramento local e internacional próprio;</li> <li>&gt; Nos Estados mais frágeis, apostar no desenvolvimento de programas que promovam a paz, a prevenção e a gestão de conflitos, bem como medidas de apoio à estabilidade no pós-conflito.</li> </ul> <p>Neste contexto, a Cooperação Técnico-Militar poderá apoiar a reforma das estruturas da Defesa dos países parceiros, designadamente nas seguintes áreas: definição da política de defesa; reorganização das forças armadas, por forma a cumprir a sua função de promotor da estabilidade do Estado, formação e instrução militar e a adopção de códigos de conduta, que visam o respeito pelo Direito Internacional, pelos Direitos Humanos e pelo Direito Humanitário Internacional. O apoio à inserção regional destes países, em especial à sua participação em Organizações Regionais de Segurança e Defesa, na perspectiva da sua capacitação em matéria de Operações de Manutenção da Paz e Humanitárias, deverá ser alvo de uma atenção especial no quadro da Cooperação Técnico-Militar, designadamente em matéria de conceitos, doutrina e princípios.</p> <p>Considera-se fundamental contribuir para a promoção da democracia representativa e participativa e para o pluralismo político, promovendo mecanismos de diálogo social, tanto por aquilo que representa directamente em termos de qualidade de cidadania, como pela relação positiva que existe entre democracia e desenvolvimento. Neste sentido, o apoio à capacitação da sociedade civil e ao desenvolvimento e consolidação do associativismo revela-se de extrema importância.</p> <p>B. <u>Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza</u></p> <p>Encarando a pobreza como um fenómeno multidimensional, que abrange o acesso a cuidados de saúde, à alfabetização básica e apoio escolar, à formação mínima, à segurança alimentar, à melhoria habitacional; bem como o apoio a actividades geradoras de rendimento, a acções de inclusão social e de promoção de igualdade de oportunidades, designadamente entre homens e mulheres, e tendo presente os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, pretende-se contribuir para o desenvolvimento humano e económico das populações dos países parceiros, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Na Educação, entendendo esta como um sector-chave da Cooperação Portuguesa. No âmbito da educação apoiaremos a escolaridade básica, incluindo a alfabetização de adultos, promovendo a concretização do segundo Objectivo de Desenvolvimento do Milénio. Nesta área será dada também especial atenção ao ensino técnico e profissional, devendo a tecnologia ser colocada ao serviço da educação, nomeadamente através de programas de ensino à distância. O ensino técnico e profissional é um instrumento fundamental para o desenvolvimento do sector produtivo dos países em desenvolvimento e constitui o primeiro passo de um processo multisectorial de inclusão social. A Cooperação científica e tecnológica constitui também um instrumento relevante no sentido do reforço das capacidades locais para a <u>formulação, implementação e avaliação</u> das políticas públicas promotoras do desenvolvimento económico e social, bem como da disseminação de uma cidadania informada e activa com efectiva capacidade de intervenção nos desafios da sociedade do saber. No que concerne à cooperação na área do Ensino Superior, também ela importante, será alvo de uma política clara e concertada, orientada para a promoção da qualidade do ensino e no desenvolvimento de oportunidades de criação de estabelecimentos de formação públicos e/ou privados nos países lusófonos, com vista à satisfação das necessidades emergentes de formação para a sociedade global.</li> </ul> <p>No mesmo sentido, também a actual política de bolsas será redefinida para responder às verdadeiras necessidade de capacitação, formação e valorização dos países parceiros. Pretende-se, portanto, possibilitar às populações locais o acesso sustentável e de qualidade à educação. A educação deve ainda interagir com a cultura, sendo esta uma área pertinente e relevante para a construção de sociedades multiculturais com capacidade de promoverem e valorizarem a sua especificidade cultural no mundo globalizado. Inclui-se neste âmbito a cooperação no domínio da valorização do património cultural, muito em particular o património móvel e o património imaterial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; A Saúde é outra das áreas de relevo da Cooperação Portuguesa, pelo saber e experiência adquiridos, ao longo dos anos, sobretudo sobre as realidades dos países africanos e de Timor-Leste. Os Objectivos de desenvolvimento do Milénio 4, 5 e 6 apontam para a necessidade de desenvolver um esforço internacional no sentido de reduzir a mortalidade infantil, melhorar os cuidados maternos e combater a incidência do HIV/SIDA, das doenças sexualmente transmissíveis e da malária e da tuberculose. Importa sobretudo melhorar a capacidade de</li> </ul>	<p>Boa governação</p> <p>Boa governação</p> <p>formulação, implementação e avaliação das políticas públicas</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>trabalhar no âmbito dos cuidados primários e de higiene, aproximando deste modo o esforço da cooperação às primeiras necessidades das populações. Garantir o acesso à saúde constitui uma permissão fundamental do direito à protecção social.</p> <p>&gt; O Desenvolvimento Rural está intrinsecamente ligado à questão da segurança alimentar e da pobreza, pois uma parte considerável das populações dos países em desenvolvimento vive em meio rural, onde os rendimentos são mais baixos. Neste campo a Cooperação Portuguesa deverá contribuir para que as populações nos países em desenvolvimento tenham acesso, em qualquer momento, a alimentos nutritivos e inócuos, em quantidade suficiente para levar uma vida activa e sã. Este acesso está reconhecido como direito humano individual na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Portugal participará nas iniciativas internacionais contra a fome, e contribuirá para a erradicação da pobreza, através da valorização da gestão comunitária e das culturas tradicionais, assim como das instituições locais ligadas ao desenvolvimento rural.</p> <p>&gt; A protecção do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais, em particular os recursos hídricos constituem também uma área prioritária da Cooperação Portuguesa. A sustentabilidade ambiental é uma componente fundamental do desenvolvimento humano. O objectivo 7 dos ODM e os compromissos da Cimeira de Joanesburgo apontam para a necessidade de impulsionar a boa gestão dos recursos ambientais e, em particular, dos recursos hídricos e o acesso à água e ao saneamento. A vasta maioria dos países em desenvolvimento têm igualmente extensas zonas costeiras e alguns estão já ameaçados pelos impactes de ameaças ambientais globais como as alterações climáticas e a desertificação. Assim, a protecção do ambiente e o ordenamento do território são essenciais para assegurar o mínimo de qualidade de vida das populações, uma vez que têm reflexos directos na saúde humana e no combate à pobreza. É, por isso, importante que a Cooperação Portuguesa coloque a mais-valia do seu conhecimento ao serviço da gestão sustentável dos recursos naturais, em particular dos recursos hídricos, nos países em desenvolvimento.</p> <p>&gt; É particularmente importante incentivar o crescimento económico, o desenvolvimento do sector privado, a formação e a geração de emprego. A formação e o incentivo à criação de emprego garantem a melhoria das condições de vida das populações locais e promovem o desenvolvimento integrado e sustentado dos países. Neste sentido, a inclusão social dos jovens, sobretudo de grupos de risco, promove a pacificação social e o crescimento económico dos países em desenvolvimento. Na verdade, todo o desenvolvimento requer crescimento, assim, a Cooperação Portuguesa apoiará iniciativas que tenham estes objectivos, em particular as iniciativas mais geradoras de emprego. Neste âmbito inserem-se os programas de microcrédito associados às actividades geradoras de rendimento. A Cooperação Portuguesa contribuirá também para a promoção do associativismo empresarial e para capacitar os Estados beneficiários no sentido de criarem condições laborais, políticas de concorrência e legislação que captem o investimento e que reforcem e incentivem o desenvolvimento económico local.</p> <p>C. Educação para o Desenvolvimento</p> <p>&gt; A Educação para o Desenvolvimento é uma prioridade importante da Cooperação Portuguesa. É fundamental criar conhecimento e sensibilizar a opinião pública portuguesa para as temáticas da cooperação internacional e para a participação activa na cidadania global. Esta prioridade, embora menor em termos das suas implicações financeiras, constitui um importante factor de formação cívica, em particular para que as camadas mais jovens da população portuguesa tenham capacidade de participar plenamente na resposta aos desafios globais que se colocam no horizonte. As prioridades aqui referidas terão um grau de premência e pertinência diferente consoante o país parceiro, sendo importante sublinhar que em cada país a Cooperação Portuguesa deverá concentrar a maior parte dos seus apoios em apenas três ou quatro prioridades, de forma a pôr termo à pulverização de apoios que tantas vezes se tem verificado no passado e que é tão nociva para a <u>racionalidade</u>, a <u>eficácia</u> e a <u>eficiência</u>. Para conseguirmos concretizar estas prioridades, há um trabalho de reorientação operacional que é necessário desenvolver. O primeiro passo para essa reorientação é dado no presente documento, através de uma definição clara destas prioridades.</p>	<p>Racionalidade Eficácia e eficiência</p>
<p>Parte 2 QUADRO DE ACÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA Capítulo 5:: A Cooperação Portuguesa e o Enquadramento Multilateral</p> <p>O enorme acréscimo na intensidade da <u>coordenação internacional</u> nestes últimos anos representa um importante desafio para a Cooperação Portuguesa, em particular para a sua capacidade de funcionar no enquadramento multilateral que é hoje tão importante. Este desafio constitui ao mesmo tempo uma oportunidade que a Cooperação Portuguesa procurará aproveitar para difundir e projectar, em espaços mais amplos do que aqueles que seriam permitidos pela actuação estritamente bilateral, os valores e os princípios que a animam.</p> <p>Já hoje, a Cooperação Portuguesa dedica quase metade do volume total de APD à cooperação multilateral. Em boa medida, este montante resulta por inerência da pertença portuguesa a diversos contextos multilaterais, alguns dos quais com grande importância para a agenda internacional do desenvolvimento. O envolvimento nacional nas grandes discussões do meio multilateral deverá contribuir de uma forma mais efectiva para a defesa dos interesses estratégicos da política externa portuguesa e para a elaboração de estratégias internacionais.</p> <p>Acresce ainda que uma das características mais visíveis do nosso tempo é a de que a distinção rígida entre cooperação bilateral e cooperação multilateral deixou de ser sustentável, porque as ideias e as metodologias que se desenvolvem no seio do sistema multilateral condicionam e influenciam sobremaneira a cooperação que se pratica no âmbito bilateral. Assim, estamos hoje perante um cenário em que se impõe uma nova forma de trabalhar,</p>	<p>Coordenação internacional</p>



Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>estabelecido de 2015, os ODM estarão no centro das opções a tomar pela Cooperação Portuguesa. Deste modo, existe um princípio de alinhamento e harmonização entre as orientações estratégicas nacionais e as internacionais, criando-se assim as condições básicas para que a Cooperação Portuguesa contribua para os grandes objectivos internacionais, e para que os recursos internacionalmente disponíveis sejam bem aproveitados para âmbitos e problemáticas que a Cooperação Portuguesa conhece bem.</p> <p>O sucesso internacional em relação aos ODM não depende apenas da ajuda pública ao desenvolvimento. O impacto da globalização faz-se sentir em numerosos âmbitos distintos, levando a que, cada vez mais, se fale da necessidade de coerência nas diferentes esferas da política económica, incluindo as que dizem respeito, por exemplo, ao comércio e à agricultura. A participação portuguesa nos debates multilaterais terá em conta a necessária coerência entre as diferentes políticas sectoriais e os valores subjacentes à política externa nacional.</p> <p>Reforço do espaço lusófono A capacidade de trabalhar em rede, fazendo convergir para uma lógica comum energias e recursos de fontes diversas, é reconhecidamente uma competência fundamental no relacionamento internacional contemporâneo. Assume deste modo uma grande relevância a capacidade de gerar, a partir de referências partilhadas, abordagens sinérgicas face a problemas comuns. É assim que a lusofonia deve ser entendida, não apenas como um espaço linguístico partilhado, mas antes como um espaço relevante para o trabalho em rede. A CPLP, organização internacional que congrega os países de expressão portuguesa, representa um importante domínio de trabalho para a Cooperação Portuguesa, criando-se em particular a possibilidade de utilizar a língua comum como potenciadora de intervenções envolvendo três ou mais países lusófonos. O reforço do espaço lusófono constitui um reforço da capacidade de resposta dos países da CPLP aos desafios da globalização que a todos dizem respeito.</p> <p>A Cooperação constitui, desde a fundação dessa instituição, um dos pilares da CPLP, não tendo no entanto realizado em plena efectividade até agora todo o seu potencial nesta matéria. Ao aproximarmo-nos da efeméride que é a celebração do décimo aniversário da CPLP (2006), vale a pena reflectirmos sobre os mecanismos e as abordagens mais propiciadoras de um aprofundamento da cooperação para o desenvolvimento no espaço lusófono.</p>	
<p>[5.2.] Espaços Multilaterais para o Envolvimento Português</p> <p>País europeu e lusófono, atento aos problemas do desenvolvimento e aos desafios da globalização, Portugal tem voz num importante conjunto de espaços de diálogo multilateral. No seio da União Europeia, Portugal participa na definição da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento, tanto em relação aos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), através do Acordo de Cotonou, como em relação aos países da América Latina e da Ásia. O recente alargamento para 25 Estados Membros, em breve 27, e a possibilidade de futuros alargamentos, introduzem dinâmicas novas nas discussões europeias sobre temáticas de desenvolvimento. Respeitando e dialogando com todos os seus parceiros europeus, Portugal defenderá neste âmbito os princípios orientadores para a sua intervenção multilateral. No âmbito das Nações Unidas, Portugal participa activamente nos grandes debates internacionais sobre temas de desenvolvimento que se realizam na Assembleia Geral e no ECOSOC, e trabalha de perto com as relevantes agências das Nações Unidas. Entre estas, destacam-se em particular o PNUD, a ACNUR, o FNUAP e a UNICEF. Com estas agências a Cooperação Portuguesa colabora, não só através das contribuições para o seu financiamento central, mas também através do financiamento de projectos específicos, afectando determinadas verbas a esses projectos.</p> <p>O Ministério de Negócios Estrangeiros, principalmente através do IPAD, trabalhará também em estreita <u>coordenação</u> com outros ministérios, no âmbito das iniciativas na esfera própria de agências como a FAO, a OMS e a OIT. A OCDE constitui outro importante centro de discussão sobre temas de desenvolvimento internacional, em particular através do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) e do Centro de Desenvolvimento. O CAD é hoje um dos grandes centros de produção de <u>informação</u> e de geração de consensos e de conhecimentos sobre a cooperação para o desenvolvimento, e Portugal participará activamente nos trabalhos correntes dessa instituição. Não sendo possível ter uma presença idêntica em todo o vasto leque de actividades do CAD, Portugal privilegiará os trabalhos temáticos que mais directamente se relacionem com os princípios orientadores expressos neste documento.</p> <p>As instituições financeiras internacionais, nomeadamente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e os bancos regionais de desenvolvimento, são importantes pontos de referência para os debates internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento. Portugal tem vindo a ampliar a sua presença e capacidade de intervenção nestas instituições, importando reforçar a <u>coordenação</u> entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e das Finanças.</p> <p>Outra esfera multilateral que requer a atenção da Cooperação Portuguesa é a relevância cada vez maior de organizações de âmbito regional. Portugal é um participante activo nos trabalhos das cimeiras Ibero-americanas, hoje em vésperas de uma importante transformação institucional, que trará sem dúvida uma renovada capacidade de afirmação desse bloco como um espaço não só de <u>coordenação</u> político-diplomática mas também de cooperação para o desenvolvimento. A Cooperação Portuguesa estará também atenta à necessidade de apoiar a valorização e capacidade de intervenção de instituições como a União Africana, a SADC e a CEDEAO, incluindo a contribuição da Cooperação Técnico-Militar, que assumem hoje um papel cada vez mais destacado na arquitectura da paz, da segurança e do desenvolvimento internacional.</p>	<p>Coordenação com outros ministérios</p> <p>Informação</p> <p>Coordenação entre ministérios</p> <p>Coordenação político-diplomática</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>[5.3.] Aprofundamento da Abordagem Bi-Multi</p> <p>A evolução na cooperação internacional para o desenvolvimento ao longo da última década, com particular intensidade desde a viragem do século, torna muito menos significativa a distinção tradicional entre cooperação bilateral e cooperação multilateral. A Cooperação Portuguesa, tal como a de outros países doadores, tem de estar à altura dos desafios que isto coloca. É por isso fundamental que sejam aprofundadas metodologias de trabalho bi-multi, fazendo relevar as vantagens de colocar dentro de uma lógica comum os recursos despendidos por via bilateral e por via multilateral. Trata-se de encontrar maneiras de potenciar a cooperação bilateral, colocando-a em parceria com esforços multilaterais, e de, ao mesmo tempo, assegurar que os esforços do âmbito bilateral sejam dirigidos de forma <u>coordenada</u> no sentido da convergência com as intervenções de outros parceiros.</p> <p>O IPAD, enquanto interlocutor simultâneo dos ministérios sectoriais e das agências internacionais, terá um papel fundamental a desempenhar neste processo. Esta orientação poderá e deverá encontrar diversas formas de realização concreta. Entre elas, destacam-se duas das mais evidentes. A primeira reside no financiamento directo de projectos multilaterais, no contexto de intervenções em que se verifica uma mais-valia relevante desta forma de trabalhar. Portugal já financia este tipo de projectos, por exemplo com o PNUD, com a OIT e com a UNESCO, através do estabelecimento de Trust Funds ou outros mecanismos.</p> <p>A segunda reside na participação muito mais intensa nos processos de <u>coordenação</u> internacional, tanto nos debates de orientação como na consequente canalização de verbas bilaterais para intervenções sectoriais ou temáticas acordadas no âmbito dessa <u>coordenação</u>. É de realçar que em dois dos países lusófonos – Timor e Moçambique – a <u>coordenação</u> internacional é muito intensa e que a participação portuguesa nessa <u>coordenação</u> deverá ser muito mais activa. Estes dois exemplos de mecanismos de trabalho bi-multi devem ser mais desenvolvidos, sem prejuízo de outras metodologias com o mesmo objectivo. Regista-se também, nesta convergência entre o bilateral e o multilateral, a existência de múltiplas possibilidades interessantes no desenvolvimento de projectos partilhados com outros países individualmente ou em pequenos grupos.</p> <p>Trata-se de uma prática já muito desenvolvida por alguns países, que é uma consequência natural das mudanças internacionais aqui retratadas. As relações Bi-Multi de Portugal estão também refletidas nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) através dos Acordos de Cooperação Técnica que deram origem aos actuais Trust Funds bilaterais, que permitem às empresas de consultoria e aos consultores individuais portugueses concorrerem a projectos de Assistência Técnica, promovidos pelos BMD nos países em desenvolvimento, designadamente nos PALOP.</p> <p>Em suma, é chegado o momento de uma participação mais empenhada e mais inteligente no sistema multilateral da cooperação para o desenvolvimento, na prossecução dos valores fundamentais que norteiam a ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa e, mais amplamente, a política externa nacional.</p>	<p>Cooperação bilateral Coordenada no sentido da convergência</p> <p>Coordenação internacional Coordenação Coordenação internacional Coordenação</p>
<p>Parte 2 QUADRO DE ACÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Capítulo 6:: O Apoio ao Sector Privado</p> <p>Não há desenvolvimento sustentável sem iniciativa privada, a qual, de resto, não exclui – nem nunca excluiu – o papel decisivo do Estado. A APD desempenha um papel insubstituível em muitos países do mundo, e nomeadamente nos países menos avançados, mas constitui um ponto assente que o bom funcionamento de uma economia de mercado é o objectivo mais importante para a dinamização e modernização de economias com maiores dificuldades de integração económica internacional. Uma economia de mercado eficiente e equitativa requer, por sua vez, o desenvolvimento e a consolidação permanente de uma forte base institucional, e nomeadamente de um substrato legal, social e económico que cabe sobretudo ao Estado assegurar.</p> <p>Esta necessária conciliação entre Estado e mercado – que durante alguns anos eram considerados como forças contraditórias – representa hoje um consenso alargado nos estudos sobre o desenvolvimento, conforme pode ser visto no relatório anual do Banco Mundial de 2002, dedicado a este tema.</p> <p>Também em 2002, o Consenso de Monterrey chamou a atenção para a grande importância da melhoria do ambiente de trabalho para a iniciativa privada em qualquer estratégia para o desenvolvimento. Como não pode haver desenvolvimento sustentável sem o investimento e o dinamismo do sector privado, uma estratégia para o desenvolvimento requer a criação de condições propícias à actividade da iniciativa privada. A este respeito, importa sublinhar o papel primordial da <u>boa governação</u>, resumido sucintamente no Consenso de Monterrey: “A <u>boa governação</u> é essencial para o desenvolvimento sustentável. Políticas económicas e instituições democráticas sólidas, que respondem às necessidades das pessoas, bem como melhorias de infra-estruturas, constituem a base para o crescimento económico sustentado, a erradicação da pobreza e a criação de emprego.”</p> <p>Conclui-se assim que há um papel de grande relevo para a APD na promoção de economias de mercado, e que esse papel é multifacetado, incluindo actividades tão diversas como o apoio ao funcionamento de um sistema jurídico fiável, a formação para o mercado de trabalho, o fornecimento de crédito concessional e o fomento de parcerias público-privadas, entre outras. A Cooperação Portuguesa está atenta a esta realidade, e apoiará o desenvolvimento do sector privado e das economias de mercado nos países parceiros, associando-se deste modo às grandes tendências internacionais neste domínio. As instituições fundamentais para o bom funcionamento de economias de mercado – como sejam leis adequadas e um sistema judicial capaz de as fazer respeitar – dependem em grande medida do Estado.</p>	<p>Boa governação Boa governação</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>Por exemplo, a matriz jurídica e judicial comum que Portugal partilha com os países lusófonos constitui um património evidente para a Cooperação Portuguesa, e uma área de trabalho imprescindível para o desenvolvimento económico desses países. Ao mesmo tempo, em todos os países lusófonos as empresas portuguesas estão entre os maiores investidores estrangeiros, constituindo-se assim como uma massa crítica importante para o desenvolvimento económico do país.</p> <p>A Cooperação Portuguesa apoiará a consolidação de economias de mercado nos países em que trabalha, tanto através do IPAD, como através de uma nova instituição a ser criada no âmbito do actual processo de reforma da cooperação. O IPAD, vocacionado para a APD, actuará sobretudo no âmbito do apoio à criação de um ambiente propício ao desenvolvimento de economias de mercado, como sejam as áreas da justiça, da formação, do microcrédito e da assistência técnica, entre outras. Em todas estas áreas a Cooperação Portuguesa dispõe de experiências e competências que podem trazer importantes contributos para o desenvolvimento económico. Entre outras, devem ser aproveitadas e valorizadas as potencialidades presentes nas associações empresariais e sindicais, competindo ao IPAD a mobilização</p> <p>deste património em prol do desenvolvimento dos países parceiros. Assim, o IPAD trabalhará no âmbito do conjunto de recomendações expressas no Consenso de Monterrey sob o Capítulo II. A. Colmatando uma lacuna na arquitectura da Cooperação Portuguesa desde a extinção da APAD em 2002, o Governo vai promover a criação de uma nova instituição financeira, que tem por missão central promover a dinamização das economias beneficiárias da APD portuguesa, numa perspectiva de apoio ao desenvolvimento sustentável, em particular através do envolvimento de empresas portuguesas. Esta instituição visa sobretudo corresponder aos desafios enunciados no Consenso de Monterrey sob o Capítulo II.B Recorde-se que nesse documento, que representa uma componente importante do consenso internacional contemporâneo sobre cooperação, há uma chamada de atenção para o papel fundamental do investimento directo externo, concluindo-se que é necessário criar as condições para tal investimento, tanto no plano nacional como no plano internacional. Entre os mecanismos recomendados está “a criação de instituições apropriadas nos países doadores para que possam aumentar o seu apoio ao investimento privado estrangeiro”, e nomeadamente instituições que possam fornecer crédito de exportação, capital de risco e garantias de crédito. A criação de uma instituição portuguesa destinada a estes objetivos representará um acréscimo decisivo de operacionalidade para a Cooperação Portuguesa. Esta nova instituição, financiada maioritariamente pelo Estado mas com uma forte representação do sector privado entre os seus accionistas, poderá integrar a associação EDFI, assumindo-se nessa medida como parceira da Comissão Europeia e do Banco Europeu de Investimentos no contexto do Acordo de Cotonou. Terá também um papel catalizador na conjugação de diferentes instrumentos financeiros já disponíveis – mas dispersos e insuficientemente aproveitados – em Portugal, e servirá como interlocutor útil para bancos de desenvolvimento internacionais. No quadro de uma <u>coordenação</u> nacional, que se quer estratégica, haverá, sempre que necessário, uma articulação com o ICEP.</p>	<p>Coordenação nacional estratégica</p>
<p>Parte 3 QUADRO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Capítulo 7:: O Dispositivo da Cooperação Portuguesa</p> <p>A política de ajuda pública ao desenvolvimento em Portugal tem-se caracterizado por uma grande dispersão institucional, ao nível da <u>formulação</u>, execução e financiamento das actividades, apesar dos esforços que desde o final dos anos 90 se foram desenvolvendo no sentido de melhorar as formas de <u>coordenação</u> da ajuda. Para colmatar este atraso, o dispositivo central da cooperação será dotado de responsabilidades claras relativamente à <u>coordenação</u> e liderança dos esforços conjuntos nesta área. Este dispositivo central trabalhará em estreita articulação com os ministérios sectoriais que desenvolvem actividades de cooperação, nomeadamente através da institucionalização e <u>implementação</u> efectiva das reuniões de <u>coordenação</u> interministerial. A coerência global da Cooperação Portuguesa passa também pela concertação entre todos os agentes públicos e privados de cooperação, e para esse efeito será também instituído um Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, catalizador de sinergias entre esses diversos actores e promotor de formas de complementaridade entre as diversas acções.</p>	<p>Dispersão institucional na formulação Coordenação da ajuda Coordenação e liderança Implementação efectiva Coordenação interministerial</p>
<p>[7.1.] Dispositivo Central</p> <p>Criado em Janeiro de 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) tem como principais funções a supervisão, direcção e <u>coordenação</u> da ajuda pública ao desenvolvimento; o planeamento, programação, acompanhamento e <u>avaliação</u> dos programas e projectos de cooperação; e o enquadramento adequado dos programas de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento financiados e realizados por outros organismos do Estado e demais entidades públicas. Para além desta função de <u>coordenação</u> das actividades públicas, o IPAD concentra também a <u>informação</u> sobre projectos de cooperação promovidos por entidades privadas. A função de centralização e disseminação da <u>informação</u> é fundamental para as funções de liderança, supervisão e <u>coordenação</u> que incumbem ao IPAD. Cabe ainda ao IPAD a função de financiar projectos e acções de cooperação e de coordenar o planeamento financeiro de toda a cooperação portuguesa.</p> <p>O exercício da superintendência e tutela sobre o IPAD atribui ao Ministério dos Negócios Estrangeiros a responsabilidade pela emanação das directivas sobre os objetivos a atingir nas políticas e nas prioridades da Cooperação Portuguesa, e sobre as estratégias a adoptar nas mesmas. Compete ao IPAD operacionalizar estas instruções, afectando e gerindo os recursos disponíveis em concordância. Relativamente ao planeamento integrado</p>	<p>Coordenação da ajuda planeamento, programação, acompanhamento e avaliação Coordenação Informação Informação Supervisão e coordenação</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>da cooperação, pretende-se progressivamente trabalhar no sentido de o assumir como um mecanismo, afastando as práticas vigentes da tradicional súmula de numerosas e diversas actividades de cooperação. A partir das orientações e dos objectivos gerais definidos a nível internacional e a nível nacional, serão estabelecidas políticas sectoriais coerentes e complementares, adaptadas também às necessidades efectivamente identificadas no terreno, e não simplesmente definidas com base na disponibilidade de recursos ou de prioridades próprias dos agentes da cooperação.</p> <p>A função central de <u>coordenação</u> do IPAD deriva da necessidade de combater a dispersão de meios, e a dispersão de critérios políticos, bem como de melhorar a <u>racionalidade</u>, <u>eficiência</u> e <u>eficácia</u> da ajuda, nomeadamente através da identificação das áreas em que há vantagens comparativas.</p> <p>Ao nível operacional trazem-se duas directivas essenciais à actuação do IPAD: <u>eficácia</u> na <u>coordenação</u> orientada para resultados, e integração das actividades da Cooperação Portuguesa de forma a tornar visível uma lógica de conjunto coerente. Essa visibilidade trará vantagens não só ao nível da capacidade de negociação com interlocutores externos bilaterais e multilaterais como tem também repercussões ao nível interno, mobilizando a opinião pública e envolvendo mais activamente a própria sociedade civil.</p> <p>Políticas mais coordenadas, com distribuição clara de responsabilidades, permitem ainda um maior compromisso ao nível político pela evolução das estratégias definidas, e ainda a identificação de eventuais problemas com os métodos utilizados na prática, permitindo incorporar a experiência anterior na correção ou prevenção de novos erros. Daí que seja fundamental desenvolver formas de <u>avaliação</u> do IPAD. A <u>avaliação</u> do IPAD deverá incidir não só sobre programas e projectos em curso mas também sobre a <u>eficácia</u> da sua acção coordenadora dos diferentes sectores.</p> <p>O objectivo da coerência da política externa portuguesa, designadamente no que toca à componente da cooperação para o desenvolvimento, reflecte-se ainda na possibilidade, definida em 1999, de haver delegações para a cooperação, compostos por pessoal especializado para exercer funções na área da cooperação, nomeadamente junto das representações diplomáticas portuguesas. Pretendia-se com esta possibilidade fazer a devida articulação entre as actividades no terreno e o IPAD, bem como com as outras entidades sectoriais, não-governamentais, empresas e municípios, entre outras. Por outro lado, tal presença permite o devido acompanhamento no terreno da evolução da execução dos projectos financiados pela Cooperação Portuguesa. Importa dar continuidade a esta intenção, regulamentando o referido decreto-lei e implementando estas decisões sempre que isso se afigure necessário.</p> <p>Reconhece-se que uma dimensão essencial do papel de <u>coordenação</u> do IPAD consiste na articulação das componentes bilateral e multilateral da Cooperação Portuguesa. Embora se espere que os ministérios sectoriais desenvolvam eles próprios, quando relevante, uma capacidade de se relacionarem com o nível multilateral, o IPAD, pela sua centralidade na cooperação e distribuição da APD, constitui uma preciosa fonte de contacto e <u>informação</u> que muito pode melhorar a acção dos outros agentes na cooperação. Esta relação impõe-se não só no sentido de maximizar a utilização das contribuições para entidades multilaterais de acordo com as nossas prioridades, mas também no sentido de se encontrarem financiamentos para acções em conjunto e parceria com essas entidades.</p> <p>É precisamente pela natureza pluridisciplinar da Cooperação Portuguesa que se afigura necessário manter o equilíbrio entre a vertente central e a vertente sectorial da cooperação, e encontrar formas de sustentar esse equilíbrio, mantendo a riqueza da diversidade e potenciando os retornos que se podem gerar a partir da unidade.</p>	<p>Coordenação Racionalidade Eficiência e Eficácia Eficácia na Coordenação orientada para resultados</p> <p>avaliação Eficácia</p> <p>Coordenação do IPAD</p> <p>Informação melhorar a acção</p>
<p>[7.2.] Ministérios Sectoriais</p> <p>Sendo a <u>coordenação</u> da Cooperação Portuguesa uma das actividades primordiais do IPAD, torna-se fundamental considerar a importante articulação da acção desta instituição com a acção dos ministérios sectoriais que nesta área têm interesses específicos.</p> <p>São essas diversas actividades sectoriais que devem ser enquadradas de forma coerente numa política estrategicamente orientada, com objectivos partilhados e actividades complementares, quer nas acções bilaterais, quer nas acções ao nível multilateral.</p> <p>Cumpra definir três eixos centrais na acção de <u>coordenação</u> do IPAD em relação ao trabalho dos ministérios: a definição de estratégias; a importância das metas transversais; e a sustentabilidade e apropriação das iniciativas pelos parceiros. Haverá naturalmente uma maior ênfase na <u>coordenação</u> nos sectores definidos como prioritários para a cooperação. É fundamental reconhecer os objetivos estratégicos sectoriais e incorporar essas considerações</p> <p>nas lógicas de trabalho sectorial. O papel do IPAD desempenha-se tanto na identificação e delineação dos sectores prioritários, como no apoio aos agentes da cooperação por forma a que as intervenções específicas sejam consentâneas com os objectivos de fundo. É, pois, essencial que haja uma troca adequada de <u>informação</u> e perspectivas, desde a programação até à execução.</p> <p>Importa também realçar o trabalho de <u>coordenação</u> ao nível das metas transversais já anteriormente definidas, como o respeito pelos direitos humanos, a <u>transparência</u> na governação e a <u>co-responsabilização</u> das entidades locais. Também a adopção de uma lógica comum de sustentabilidade e capacitação dos beneficiários para se apropriarem dos projectos implementados constitui um dos aspectos em que se pretende a conjugação, no plano sectorial, entre o IPAD e os executores no terreno.</p>	<p>coordenação</p> <p>coordenação</p> <p>coordenação</p> <p>Troca de informação</p> <p>coordenação Transparência na governação e co-responsabilização</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>[7.3.] <u>Coordenação</u> Interministerial e Coerência da Cooperação</p> <p>A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) foi criada por Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio, tendo sido objecto de sucessivas reformulações, com o objectivo explícito de reforçar o papel de <u>coordenação</u> de toda a política nacional de cooperação pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com os restantes ministérios e organizações públicas e privadas envolvidas. O grande objectivo desta Comissão é o de assegurar direcção e controlo político, entendendo-se que a consistência das políticas constitui condição de <u>eficácia</u> da acção. Nela estão representados todos os ministérios sectoriais com interesse na área da cooperação, sendo a reunião presidida pelo membro do Governo responsável por essa área, ou pelo presidente do IPAD, por delegação. Embora esteja estipulado que reúne duas vezes por ano em plenário, a CIC pode reunir extraordinariamente sempre que convocada. A CIC tem por missão acompanhar com uma regularidade mensal o planeamento e a execução da política de cooperação para o desenvolvimento. Além das questões de carácter geral, debate-se neste órgão a cooperação sectorial e a cooperação global com cada um dos países parceiros. Perdeu-se nos últimos anos o hábito de reunir com regularidade a CIC. Contudo, esta constitui um fórum relevante de concertação interministerial e de intercâmbio de <u>informação</u>, pelo que deve reunir com toda a regularidade.</p> <p>Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação</p> <p>A discussão da cooperação para o desenvolvimento no plano político é fundamental para o aprofundamento de um consenso nacional relativamente à definição e execução das grandes linhas de orientação neste domínio. A presença neste alto órgão do Estado de todos os Ministros permite promover não só a <u>coordenação</u> e complementaridade das intervenções sectoriais, mas também assegurar a coerência da política de cooperação com outras políticas nacionais que afectam o desenvolvimento dos países aos quais se dirige.</p> <p>Assim, duas vezes por ano, o Conselho de Ministros deverá debater temas de fundo relacionados com a Cooperação, como sejam o orçamento integrado da cooperação, os planos trienais assinados com países parceiros, e o balanço de actividades e experiências.</p>	<p>Coordenação interministerial e coerência da cooperação</p> <p>Coordenação da política nacional</p> <p>Eficácia da acção</p> <p>Informação</p> <p>Coordenação</p>
<p>[7.4.] <u>Cooperação Descentralizada</u></p> <p>O conceito de Cooperação Descentralizada foi introduzido, como proposta da União Europeia, em 1989, na IV Convenção de Lomé, reflectindo uma nova orientação do papel do Estado, da participação e protagonismo dos beneficiários, e um maior apoio ao envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento. Os desafios da globalização e do combate à pobreza têm conseguido aproximar diferentes actores e as parcerias público-privadas são, cada vez mais, uma realidade. O aparecimento da cooperação descentralizada surge, portanto, em resposta às novas dinâmicas da sociedade.</p> <p>A descentralização e a democratização são processos que se encontram em <u>implementação</u> em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que tem implicado a emergência de novos actores, descentralizados, representativos da sociedade civil.</p> <p>É importante destacar duas componentes principais: a) a existência de um novo espaço de cooperação para os agentes locais das sociedades em desenvolvimento, aos quais se reconhece um maior protagonismo e <u>responsabilidade</u> na cooperação; b) a redefinição das acções dos actores dos países doadores no sentido de impulsionarem e fomentarem a participação dos actores locais. Neste sentido, a Cooperação Descentralizada contribui para o reforço do tecido da sociedade civil, mas reconhece também como actores de cooperação os órgãos descentralizados da <u>administração pública</u>.</p> <p>Assim, a Cooperação Descentralizada implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; a participação activa dos diversos agentes em todas as fases do processo, considerando-os responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento;</li> <li>&gt; a concertação e complementaridade entre os diversos actores, potenciando abordagens e projectos integrados através do desenvolvimento de parcerias público-privadas;</li> <li>&gt; uma gestão de recursos descentralizada, que exigirá a adaptação das habituais estruturas e modelos de cooperação;</li> <li>&gt; uma abordagem que tem em consideração o processo de desenvolvimento, promovendo a apropriação local, e encarando tal processo como um objectivo em si mesmo e como meio importante para a <u>avaliação</u> de resultados;</li> <li>&gt; a prioridade à capacitação institucional para o desenvolvimento nas acções de cooperação a implementar, no sentido de incentivar a autonomia e a sustentabilidade das dinâmicas locais. Trata-se, portanto, de um novo enfoque da cooperação caracterizado pela descentralização de iniciativas. <p>Câmaras Municipais e Associações de Municípios</p> <p>A cooperação intermunicipal constitui uma das melhores formas conhecidas de cooperação descentralizada. Estabelece-se através de laços de parceria entre municípios dos Países desenvolvidos e dos Países em desenvolvimento, mediante uma relação de igualdade e reciprocidade. Existem vários exemplos de cooperação intermunicipal: os protocolos (para realização de projectos específicos ou para assessorias técnicas), as geminações (acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar actividades, projectos ou programas, com uma perspectiva mais de médio e longo prazo) e, num nível mais avançado, as redes (para promover a troca de experiências).</p> <p>As câmaras municipais e as associações de municípios desempenham um papel muito importante na capacitação de organismos similares nos países em desenvolvimento e na elaboração das políticas públicas da administração local, contribuindo para a consolidação do Estado e demais entidades públicas nesses países. Há,</p> </li></ul>	<p>Implementação</p> <p>Responsabilidade na cooperação</p> <p>órgãos descentralizados da Administração Pública</p> <p>Avaliação de resultados</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>portanto, que potenciar este conhecimento técnico incentivando o desenvolvimento de projectos integrados de cooperação, que envolvam parceiros nacionais e locais. A execução de projectos de média e longa duração, a <u>implementação</u> de acções que impliquem uma aposta no processo de desenvolvimento das populações e das regiões, conferirá sustentabilidade e credibilidade à cooperação descentralizada portuguesa. Desta forma, devem ser criados mecanismos que enquadrem este tipo de actividades de cooperação, para que, através de critérios claros de elegibilidade, se apoiem as parcerias entre as Câmaras Municipais e outros actores de cooperação, como ONGD, para a concretização de projectos que, inserindo-se nas prioridades da Cooperação Portuguesa, constituam também uma mais-valia credível para o desenvolvimento dos países com os quais cooperamos. Este mecanismo servirá igualmente para encorajar as boas práticas na cooperação intermunicipal, excluindo-se o financiamento para actividades menos justificáveis à luz dos conhecimentos que hoje temos sobre o contributo da cooperação internacional para o desenvolvimento.</p>	Implementação
<p>[7.5.] Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento</p> <p>A função principal do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento é a de desenvolver, entre os diversos actores que não pertencem à <u>administração central</u> do Estado, mecanismos de reconhecimento, conhecimento e <u>coordenação</u> entre eles e com a instituição coordenadora da Cooperação Portuguesa, o IPAD. Constitui-se como um fórum de <u>coordenação</u> com a sociedade civil e com a administração local, devendo abranger organizações que desenvolvam, comprovadamente e de forma regular, acções de educação e cooperação para o desenvolvimento. Entre estas organizações, encontram-se a Plataforma das ONGD, a Associação Nacional de Municípios, o ICEP e as empresas que partilham dos princípios e actuam no âmbito da responsabilidade social, as fundações, associações empresariais e sindicais, e outras. A complementaridade e <u>coordenação</u> de acções no seio da sociedade civil e destas com o IPAD potenciarão a <u>coerência e a eficácia</u> da política de Cooperação Portuguesa.</p> <p>Desta interacção, que se deseja que ganhe uma dinâmica própria, poderão surgir projectos comuns, actuações em parceria e propostas e pareceres sobre as políticas públicas da Cooperação Portuguesa, à semelhança do que acontece em outros países europeus. O Fórum tem também condições para vir a constituir-se como um espaço privilegiado para se desenvolverem mecanismos de consulta pública sobre assuntos relacionados com a cooperação para o desenvolvimento. Sentiu-se a falta, no passado, de mecanismos de envolvimento e diálogo entre o Estado e a sociedade civil na área da cooperação, uma lacuna que se pretende agora superar com a criação deste Fórum.</p>	Actores que não pertencem à administração central do Estado Coordenação IPAD Coordenação com a sociedade civil Coordenação de acções Coerência e a eficácia da política de Cooperação Portuguesa
<p>Parte 3 QUADRO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Capítulo 8:: A Cooperação Portuguesa e a Sociedade Civil</p> <p>A sociedade civil portuguesa contém um conjunto múltiplo, variado e muito rico de actores que realizam actividades ou projectos de cooperação. Este facto constitui uma mais-valia importante conferindo diversidade, na forma e no conteúdo, às acções empreendidas, e permitindo que os conhecimentos e intervenções se desenvolvam de modo cada vez mais especializado.</p> <p>Reconhece-se a mais-valia da sociedade civil, enquanto conjunto de associações, empresas e impulsos de natureza não governamental, independente e autónoma, que constituem um espaço privilegiado para o exercício de uma cidadania activa e responsável. Todavia, esta riqueza obriga a um esforço ainda mais exigente em matéria de <u>coordenação</u>, coerência e coesão de políticas, bem como a uma maior definição de mecanismos e de instrumentos que traduzam de forma clara as estratégias e prioridades das políticas públicas da Cooperação Portuguesa. Isso em nada deverá coarctar a liberdade de iniciativa, a criatividade e a energia própria da sociedade civil.</p> <p>Importa também melhorar os mecanismos de incentivo, até hoje muito parcos, para que a sociedade civil possa ser mais activa em iniciativas de cooperação. Assim, no âmbito dos incentivos fiscais ao mecenato, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária passarão a beneficiar de condições mais favoráveis, reconhecendo-se desta forma o interesse público na generosidade dos mecenas.</p>	Coordenação, coerência e coesão políticas
<p>[8.1.] Construir Parcerias e Desenvolver Projectos de Qualidade</p> <p><u>Coordenação</u></p> <p>É, assim, necessário desenvolver uma complementaridade efectiva entre actores da sociedade civil e destes com o Estado. Os actores de cooperação da sociedade civil portuguesa têm uma responsabilidade importante no planeamento, execução e <u>avaliação</u> das acções de cooperação que Portugal desenvolve. É, portanto, importante que todos partilhem, com responsabilidade e sentido crítico, os sucessos e insucessos da Cooperação Portuguesa. A construção de parcerias de sucesso, que queremos e temos de saber incentivar, assenta em três vertentes fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Em primeiro lugar, o conhecimento: o conhecimento mútuo entre as instituições permite a aceitação e compreensão da missão, do trabalho e da filosofia que caracteriza cada uma delas;</li> <li>&gt; O segundo aspecto, que deriva do primeiro, é o da confiança mútua: desde que os seus objetivos e a sua forma de trabalhar sejam consonantes com os princípios orientadores e as estratégias da Cooperação Portuguesa, confiamos em que cada organização pode complementar as suas especificidades no quadro de uma relação de parceria entre instituições da sociedade civil e do Estado;</li> </ul>	coordenação  avaliação das acções de cooperação

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>&gt; E o terceiro ponto: o enfoque sobre os resultados, pois a relação de parceria permite o desenvolvimento e a aplicação de projectos mais sofisticados, e deve contribuir para uma aprendizagem mútua que permita otimizar e avaliar resultados. O Governo português considera de extrema importância a existência de parcerias que permitam operacionalizar com maior qualidade e credibilidade os projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento. É neste âmbito que se enquadra o conceito de clusters, que é desenvolvido no capítulo seguinte. Este mecanismo contribuirá certamente para uma <u>coordenação</u> real e efectiva entre os vários actores na <u>implementação</u> de projectos e programas de cooperação.</p> <p>A <u>coordenação</u> entre actores e entre parceiros públicos e privados traduz-se, assim, na criação de sinergias em duas vertentes fundamentais: ao nível do capital humano e em termos da maximização dos recursos financeiros disponíveis no quadro nacional, europeu e internacional. O desenvolvimento de parcerias sólidas contribuirá para melhorar, quer a <u>eficácia</u>, quer a <u>eficiência</u> da Cooperação Portuguesa. Uma política de desenvolvimento de parcerias encontra diversas exigências, que o Ministério dos Negócios Estrangeiros, prioritariamente através do IPAD, terá em conta na sua programação e nas suas actividades:</p> <p>&gt; É necessária uma coerência, aquando da definição de programas, projectos ou parcerias, entre objectivos e prioridades nacionais, o enquadramento nacional dos países e as tendências e debates internacionais. A <u>eficácia</u> das ações decorre da conjugação destes factores;</p> <p>&gt; Os instrumentos desenvolvidos para o apoio à sociedade civil e às parcerias devem reflectir as prioridades e as estratégias centrais da Cooperação Portuguesa;</p> <p>&gt; Contudo, só a aposta em programas e projectos de qualidade permitirá credibilizar a Cooperação Portuguesa e, consequentemente, reforçar a posição internacional portuguesa neste domínio. Não basta para tal corresponder às prioridades políticas, é necessário também que os projectos, pela sua inovação e sustentabilidade, confirmem à Cooperação Portuguesa uma imagem de qualidade, muitas vezes contrária à dispersão de acções que tem sido tradicional;</p> <p>&gt; É também importante que a aposta na qualidade traduza o respeito pelos princípios da ética e da <u>transparência</u>. A opinião pública nacional e internacional tem sido muito crítica perante a fraca actuação da ajuda pública na resolução dos problemas dos países em desenvolvimento. O envolvimento das instituições da sociedade civil, sendo um passo importante para a <u>eficiência</u> das ações de cooperação, exige, no entanto, que estas se comprometam com uma noção de responsabilidade social, agindo em conformidade com códigos de ética e <u>transparência</u> internacionais.</p> <p>Este novo tipo de abordagem, face à riqueza e diversidade da sociedade civil, na tentativa de tirar partido das suas potencialidades para a cooperação para o desenvolvimento, exigirá alguns ajustamentos no quadro legal e nos mecanismos disponíveis. Desde logo, exige-se um enquadramento legal mais claro para as acções de mecenato que pretendam apoiar actividades de cooperação para o desenvolvimento ou ajuda humanitária e de emergência. É também importante rever o Estatuto do Cooperante, agilizando e clarificando os seus procedimentos por forma a corresponder às exigências de execução dos projectos de cooperação para o desenvolvimento por parte de actores muito diversos. Torna-se ainda premente contribuir para reforçar as dinâmicas espontâneas da sociedade civil, nomeadamente apoiando, através de instrumentos e mecanismos legais, a criação de um “voluntariado para a cooperação”, jovem e sénior, enquadrando aqueles que de forma voluntária pretendem contribuir com o seu conhecimento e experiência para o fortalecimento da Cooperação Portuguesa. Na verdade, o capital humano em Portugal representa um recurso muito importante para a Cooperação, e este assunto será objecto de aprofundamento no capítulo seguinte. Importa aqui referir, como componente indispensável para a consolidação das parcerias com a sociedade civil, outro mecanismo que será discutido no capítulo seguinte: o reforço dos mecanismos de <u>avaliação</u> que permitam melhorar a qualidade da Cooperação Portuguesa, melhorando resultados e impactos.</p>	<p>Coordenação efetiva implementação Coordenação entre actores</p> <p>Eficácia e eficiência da Cooperação portuguesa</p> <p>eficácia</p> <p>Ética e Transparência</p> <p>eficiência Ética e Transparência</p> <p>Avaliação que permita melhorar a qualidade</p>
<p>[8.2.] Actores da Sociedade Civil 8.2.1 ONGD</p> <p>As Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) são associações da sociedade civil, de direito privado e fim não lucrativo, criadas expressamente com o propósito de trabalhar no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. A relação institucional entre o Estado Português e as ONGD é recente. Só em 1994 se aprovou a primeira lei que definia o estatuto das ONGD, reconhecendo a sua qualidade de parceiros da cooperação oficial portuguesa e, portanto, considerando-as passíveis de subvenção financeira por parte do Estado Português.</p> <p>O passado recente caracteriza-se, no entanto, por uma ausência de mecanismos de diálogo e de <u>coordenação</u>, quando não mesmo pela desconfiança activa e o conflito aberto entre o Estado e as ONGD. Tal abordagem, já corrigida, fragilizou a capacidade operacional e a imagem nacional e internacional da Cooperação Portuguesa, sendo sobretudo importante aprender a partir dessa experiência negativa, e não voltar a cometer os mesmos erros.</p> <p>Para reforçar a qualidade da parceria entre o Estado e estas organizações da sociedade civil, importa rever a Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro, que regula o Estatuto das ONGD. Por outro lado, há que consolidar os mecanismos de co-financiamento às ONGD, para que os mesmos abranjam as várias áreas de actuação. O apoio financeiro às ONGD deve acatar as prioridades da Cooperação Portuguesa e ter por base o respeito pelos princípios</p>	<p>Coordenação</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>e valores internacionais que partilhamos. Devem portanto ser criados mecanismos de financiamento e procedimentos claros, perspectivando-se o aumento da percentagem da APD para projectos de ONGD, por forma a começar um processo de aproximação à média europeia, neste domínio.</p> <p>Existem duas dimensões específicas de actuação que se complementam e para as quais serão desenvolvidos mecanismos apropriados: uma componente nacional, onde se enquadra a ‘educação para o desenvolvimento’, e uma dimensão internacional, que abrange quer a cooperação para o desenvolvimento quer a ajuda de emergência e humanitária.</p> <p>A ‘educação para o desenvolvimento’ (ED) constitui um processo educativo constante que favorece as interrelações sociais, culturais, políticas e económicas entre o Norte e o Sul, e que remove valores e atitudes de solidariedade e justiça que devem caracterizar uma cidadania global responsável. Consiste, em si mesma, num processo activo de aprendizagem que pretende sensibilizar e mobilizar a sociedade para as prioridades do desenvolvimento humano sustentável.</p> <p>Trata-se de um instrumento fundamental para a criação de uma base de entendimento e de apoio junto da opinião pública mundial, e também da portuguesa, para as questões da cooperação para o desenvolvimento.</p> <p>Embora a ED não se restrinja à educação formal, é importante que esta seja incorporada progressivamente nos curricula escolares, à semelhança do que acontece com outros países europeus, para que a educação formal reflecta e contribua para a criação de cidadãos atentos, exigentes e participativos na vida e na solidariedade globais. A <u>coordenação</u> com o Ministério da Educação nesta matéria é fundamental.</p> <p>Por outro lado, as temáticas de ED não se confinam só a matérias de carácter internacional, antes potenciam soluções e respostas para questões transversais da nossa sociedade, como sejam a do respeito pela multiculturalidade; as questões da imigração e da inclusão social; a luta contra a pobreza; as campanhas de educação para a saúde e as de sensibilização ambiental; a questão da responsabilidade social empresarial, do consumo sustentável e do comércio justo; e a responsabilidade social dos media.</p> <p>No âmbito da ajuda humanitária</p> <p>O elevado número e a crescente complexidade das situações de conflito e de crise humanitária fazem surgir a emergência, a ajuda humanitária, a reabilitação e a reconstrução como áreas importantes de actuação das ONGD, e de outras instâncias da sociedade civil. Surgem aqui novas áreas de especialização: a prevenção, gestão e resolução de conflitos, a diplomacia preventiva, a reabilitação pós-conflito e os processos de reconciliação, os refugiados e as migrações, entre outras. Os princípios da humanidade, da independência, da imparcialidade, da universalidade e da neutralidade estão claramente traduzidos nas Convenções de Genebra. O princípio da <u>transparência</u> e o respeito pelos códigos de ética da intervenção humanitária devem ser transversais a todas as acções de ajuda, evitando-se a instrumentalização da mesma. A acção das ONGD nesta área deve também pautar-se pelo respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional, articulando-se, sempre que possível, com as autoridades locais existentes no terreno. Neste contexto, haverá uma maior clarificação em termos dos financiamentos possíveis, nomeadamente criando uma linha específica de financiamento no âmbito do IPAD, suficientemente dinâmica para responder às necessidades da Ajuda Humanitária.</p>	<p>Coordenação</p> <p>Transparência e códigos de ética</p>
<p><b>8.2.2 OUTRAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b></p> <p>Existe actualmente uma diversidade de organizações da sociedade civil que desenvolvem e contribuem para a cooperação para o desenvolvimento, muito embora tenham como principais fins estatutários outros objectivos. Entre estas, inserem-se as fundações, as associações empresariais e sindicais, as universidades e os centros de investigação, as associações de comércio justo, as associações de desenvolvimento local, as associações de imigrantes, etc. Assim, a Cooperação Portuguesa estará atenta a esta multiplicidade de actores e potenciará as mais-valias de cada uma dessas organizações, através da criação de mecanismos apropriados e do desenvolvimento de parcerias criativas e inovadoras.</p> <p>Dada a importância, já referida, do sector privado para o desenvolvimento, é natural que as empresas e as associações empresariais devam ser consideradas parceiros relevantes para a Cooperação Portuguesa. Na verdade, a promoção do crescimento económico sustentável dos países em desenvolvimento é por todos assumida como uma condição indispensável para a redução da pobreza. O desenvolvimento do sector privado é, em regra, reconhecido como o motor do progresso dos países em desenvolvimento.</p> <p>As empresas portuguesas, também em parceria com diferentes organizações ou instituições públicas, podem participar, entre outras, em acções de formação, de apoio à criação de infra-estruturas sociais, de apropriação de tecnologia e de assistência técnica, de capacitação em áreas de gestão e financeiras, bem como em diversas áreas de legislação laboral, ou de incentivo à criação de movimentos associativos congéneres, potenciando desta forma a criação de emprego e de riqueza nos países em desenvolvimento.</p> <p>Na realidade, as parcerias público-privadas, pela sua abrangência multifacetada, podem contribuir para uma maior <u>eficácia</u> na execução dos projectos de cooperação para o desenvolvimento.</p> <p>Por outro lado, as empresas e as associações empresariais, ao desenvolverem boas práticas de responsabilidade social, que englobam, entre outras, o respeito pelos direitos humanos e pelas questões do ambiente, contribuem também para sensibilizar toda a cadeia de produção, desde os fornecedores aos accionistas, para a necessidade de, em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, executarem boas práticas de governação empresarial que originem padrões de consumo e de produção sustentáveis.</p> <p>Em Portugal, ao contrário daquilo que acontece em outros países europeus, os sindicatos e as</p>	<p>Eficácia na execução</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>associações profissionais nem sempre têm sido considerados como parceiros tradicionais da Cooperação Portuguesa. Contudo, eles têm um papel importante a desempenhar, por exemplo, em matéria de defesa e promoção dos direitos laborais, condição para a realização dos direitos económicos, sociais e culturais.</p> <p>Mas também em outros âmbitos, como sejam a assistência técnica e a formação profissional; programas nas áreas da segurança e higiene no trabalho; promoção da igualdade de género; apoio à articulação de redes sindicais regionais e internacionais, promovendo a participação desses países nos fora de decisão internacional; participação em acções de educação para o desenvolvimento junto dos seus associados em Portugal; etc. São, portanto, agentes importantes na promoção da democracia e do Estado de direito e da redução da pobreza, sendo consequentemente parceiros naturais da Cooperação Portuguesa.</p> <p>As universidades portuguesas constituem-se como pólos de saber especializado, sendo nessa medida parceiros relevantes para a Cooperação Portuguesa. A sua actuação é centrada em cinco vertentes fundamentais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; Formação superior especializada (licenciaturas, mestrados, pós-graduações, doutoramentos, pós-doutoramentos, bem como cursos de especialização), o que contribui para a criação de conhecimento em Portugal e nos países em desenvolvimento, nomeadamente através do acompanhamento do estudante bolseiro da Cooperação Portuguesa, da formação de profissionais em diversas áreas e da formação de formadores;</li> <li>&gt; Criação de saber em matérias de cooperação para o desenvolvimento (investigação sobre questões relacionadas com os estudos para o desenvolvimento); devendo a investigação contribuir para o conhecimento das realidades e para que se encontrem estratégias comuns e soluções técnicas e indicativas para os problemas dos países;</li> <li>&gt; Criação e capacitação das universidades ou estruturas similares de formação nos países parceiros: esta importante função requer uma abordagem cuidada, por forma a que as intervenções correspondam aos objectivos e se assumam claramente como projectos de cooperação para o desenvolvimento;</li> <li>&gt; Espaço de debate sobre os princípios e as metodologias da cooperação para o desenvolvimento;</li> <li>&gt; Agentes de cooperação para o desenvolvimento concebendo e implementando os seus próprios projectos; assessorias técnicas na <u>implementação</u> de projectos de cooperação para o desenvolvimento, cooperando com outras instituições para o efeito.</li> </ul> <p>A Cooperação Portuguesa tem apoiado o desenvolvimento de programas de cooperação inter-universitária que visam a capacitação e a criação de conhecimento especializado nos países em desenvolvimento, com especial incidência nos PALOP. No sentido de tornar estes apoios mais eficazes, o tipo de acções actualmente em curso será avaliado, no sentido de rever quer a política de bolsas em vigor, quer o modelo de apoio às universidades portuguesas que pretendam desenvolver acções de cooperação.</p> <p>O apoio financeiro às acções de cooperação das universidades portuguesas deve traduzir uma visão integrada das políticas públicas da Cooperação Portuguesa, e contribuir efectivamente para a capacitação e apropriação de conhecimentos nos países em desenvolvimento.</p> <p>As associações de imigrantes são outro actor frequentemente esquecido neste enquadramento. Contudo, trata-se de agentes que em muitos casos desenvolvem projectos de cooperação para o desenvolvimento com os seus países de origem e que devem ser enquadrados em estratégias de <u>coordenação</u>.</p> <p>As associações de imigrantes, em particular as dos países africanos de língua oficial portuguesa, são agentes que promovem a capacitação e promoção económica nos seus países de origem. A Cooperação Portuguesa desempenhará um papel de facilitador junto da sociedade civil. Serão, pois, desenvolvidos mecanismos e linhas de financiamento que permitam operacionalizar, de acordo com as estratégias e as prioridades apresentadas neste documento, e com clareza e <u>eficácia</u>, parcerias integradas que potenciem a <u>implementação</u> de projectos sustentáveis.</p>	<p>Implementação</p> <p>Estratégias de coordenação</p> <p>Eficácia implementação</p>
<p>Parte 3 QUADRO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA</p> <p>Capítulo 9: Mecanismos da Cooperação Portuguesa</p> <p>[9.1.] Negociação com Parceiros e Programação Plurianual</p> <p>A relação entre a identificação dos projectos e a programação e negociação dos mesmos tem evoluído ao longo dos tempos, podendo aqui falar-se de uma distinção entre a programação “de primeira geração” e a programação “de segunda geração”, na qual se estabelecia um corte decisivo entre a programação e a execução. O raciocínio é simples: a forma tradicional de programar a Cooperação Portuguesa (programas de primeira geração) consistia em procurar dar alguma ordem ao conjunto de iniciativas que cada serviço da <u>administração pública</u> anunciava querer levar a cabo. Como cada serviço tem grande autonomia em matéria de programação, resultaram inevitavelmente duas consequências: a primeira é que não era possível que as actividades tivessem uma coerência global, porque não havia prioridades nem podia haver afectação de recursos de acordo com prioridades. A segunda é que os recursos tinham tendência a ser consumidos por quem programava o seu uso, ou seja, os próprios serviços. A esta forma de trabalhar correspondia a ideia de uma cooperação baseada na oferta.</p> <p>A programação de segunda geração, que surge a partir de 2001 e que requer agora um novo dinamismo, contém três passos distintos: primeiro, uma identificação política das áreas prioritárias por via do contacto entre os responsáveis políticos pela cooperação em cada país; segundo, um trabalho de programação técnica efectuado pelo IPAD, com recurso a consultores especializados nos sectores em que isso se justifique; terceiro, já numa fase de elaboração de projectos, o trabalho com os executores competentes, sejam do sector público ou do sector privado, para corresponder ao estabelecido nas primeiras duas fases. A esta forma de trabalhar corresponde a ideia de uma</p>	<p>Administração pública</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
cooperação baseada na procura.	
<p>[9.2.] Orçamentação Plurianual e <u>Eficiência</u></p> <p>A existência de um orçamento integrado para a cooperação, há muito identificado como um passo fundamental para as necessárias reformas no sentido da <u>eficiência</u> e da <u>racionalidade</u>, não é ainda uma realidade plena, apesar dos progressos registados na contabilidade orçamental, nomeadamente com o desenvolvimento de programas plurianuais.</p> <p>Por outro lado, a orçamentação numa base plurianual é um instrumento essencial para a introdução de uma maior previsibilidade na programação da Cooperação Portuguesa e para a adequação às prioridades geográficas e sectoriais definidas. Neste sentido, e em sede de Orçamento de Estado, deverá ser reforçada a plurianualidade do Programa Orçamental de Cooperação, tendo em conta a necessária compatibilização com os compromissos plurianuais decorrentes dos programas de cooperação acordados com os países parceiros e com os actores da cooperação portuguesa. Este esforço traduzir-se-á, igualmente, no estabelecimento de metas de desempenho quantificáveis, a atingir durante o período de <u>implementação</u>, na indicação de modalidades de <u>implementação</u> e na distribuição de tarefas. Tal programação poderá também contribuir para o objectivo que se pretende de simplificação dos processos administrativos, de clarificação dos níveis de decisão e <u>responsabilização</u>, bem como da clarificação das formas de <u>coordenação</u> e comunicação. Mais uma vez, neste contexto, o IPAD desempenhará um papel central na definição e <u>implementação</u> destas metas.</p>	<p>eficiência</p> <p>eficiência e racionalidade</p> <p>implementação Decisão e Responsabilização Coordenação e comunicação Implementação</p>
<p>[9.3.] Gestão por Resultados e Normalização de Procedimentos</p> <p>Progressivamente, e seguindo as boas práticas internacionais, deverá ser implementada uma abordagem centrada nos resultados. Isto é, o enfoque central deverá transitar das afectações de recursos para os resultados práticos obtidos. Assim, a utilização total dos fundos disponíveis e o progresso na taxa de execução dos projectos e programas, embora importante é, por si só, insuficiente. Há que demonstrar que estas actividades tiveram um valor acrescentado real e um impacto positivo nas populações beneficiárias. Esta nova metodologia tem vindo a ser progressivamente difundida à medida que os montantes destinados à cooperação com os países terceiros aumentam, impondo a necessidade de justificar perante a opinião pública dos países doadores a relevância e eficácia dos programas implementados. Para que esta abordagem tenha significado, é necessário definir indicadores susceptíveis de medir o impacto, evitando contudo os riscos associados a um excesso de quantificação que pode levar a menosprezar actividades como a protecção e o respeito pela dignidade humana, dificilmente mensuráveis. A <u>implementação</u> desta abordagem obrigará à definição de normas e manuais de procedimento para as várias etapas das actividades de cooperação, desde a programação à execução, ao acompanhamento e à <u>avaliação</u>, devendo esta normalização corresponder aos princípios orientadores da Cooperação Portuguesa atrás definidos e, em especial, aos da <u>eficácia</u>, de harmonização e de alinhamento.</p>	<p>Eficácia dos programas</p> <p>Implementação</p> <p>avaliação Eficácia de harmonização e de alinhamento</p>
<p>[9.4.] Apoio a Projectos, Apoio a Programas, Apoio ao Orçamento</p> <p>As grandes linhas de orientação e prioridades estratégicas da Cooperação Portuguesa serão implementadas através de medidas concretas como o apoio a projectos, a programas e o apoio ao orçamento dos países parceiros.</p> <p>A. O apoio a projectos destina-se a suportar conjuntos de actividades orientadas para um objectivo específico. Esse financiamento não é suportado inteiramente pela ajuda pública, podendo ter origens diferentes, desde que o</p> <p>objectivo a atingir e os métodos a desenvolver sejam partilhados pelas entidades interessadas. Os projectos têm uma componente técnica muito importante, que deverá ser devidamente articulada com os objectivos gerais que se pretendem atingir com as iniciativas de cooperação. Um elemento-chave dos projectos é a análise da sua viabilidade/sustentabilidade tendo em conta o contexto mais alargado de prioridades da cooperação. Outro elemento, igualmente importante, é a efectiva resposta às necessidades identificadas no terreno. Embora os projectos tenham necessariamente uma duração limitada no tempo e uma abrangência definida a priori, entende-se que eles se devem integrar de forma coerente com outros projectos em programas mais globais, orientados por uma estratégia geral, clara e definida. Por outro lado, deverá existir uma atenção constante às diversas fases do ciclo do projecto e ao devido envolvimento/<u>responsabilização</u> das partes interessadas nessas fases.</p> <p>B. Os programas funcionam como mecanismos de atracção de iniciativas e sinergias para áreas prioritárias sectoriais ou áreas de interesse regional, e derivam da orientação estratégica definida pela política de cooperação para o desenvolvimento. Estes programas deverão ter em atenção o alinhamento com as estratégias contidas nos planos nacionais de desenvolvimento dos países parceiros, bem como as necessidades de articulação e <u>coordenação</u> entre as prioridades sectoriais de cooperação dos diferentes ministérios, e ainda a complementaridade das acções a desenvolver com as que estão a ser implementadas por outros doadores ou agentes de desenvolvimento. Sendo de dimensão variável, os programas deverão considerar as necessidades quer de previsibilidade, quer de flexibilidade, sendo importante uma abordagem que contemple a amplitude geral do programa e das acções que dele decorrerão ao longo da sua duração prevista, num plano geral, depois concretizada em documentos mais específicos actualizados e adaptados à evolução da situação no terreno.</p>	<p>Envolvimento e responsabilização</p> <p>Articulação e coordenação</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>C. O apoio directo ao orçamento dos países beneficiários constitui um complemento das outras formas de apoio já referidas (a ajuda financeira, a assistência técnica, e os fundos globais). Trata-se de uma forma de apoio que produz benefícios a longo prazo, em termos de desenvolvimento sustentável, baseado na capacitação institucional e no envolvimento das estruturas locais de gestão dos recursos, embora mantendo uma capacidade de acompanhamento que garanta a segurança fiduciária, sobretudo em acção concertada com outros doadores. A natureza desse apoio depende muito das circunstâncias no terreno.</p>	
<p>[9.5.] Clusters de Cooperação: Um Novo Instrumento para a Cooperação Portuguesa</p> <p>Em economia, utiliza-se o termo cluster para falar de uma concentração geográfica de empresas interligadas, fornecedores especializados de bens e de serviços, e de outras instituições associadas. A grande vantagem da figura reside no aumento de produtividade que resulta da proximidade geográfica, e da criação de um ambiente propício à adequação do trabalho de cada um às necessidades das outras instituições presentes no cluster. Trata-se de um conceito particularmente pertinente para a Cooperação Portuguesa.</p> <p>As principais críticas que historicamente se têm dirigido à Cooperação Portuguesa descrevem-se rapidamente: dificuldade na identificação de prioridades; dispersão de recursos humanos e materiais por numerosos pequenos projectos; ausência de nexos entre os projectos ou inexistência de uma estratégia global visível; falta de continuidade ou de sustentabilidade devido à escala ou à concepção técnica dos projectos; falta de impacto em termos de desenvolvimento para o país beneficiário; falta de visibilidade política ou física. Não obstante, o facto de este elenco de críticas não ser aplicável a numerosas iniciativas valiosas da Cooperação Portuguesa, deve reconhecer-se que ele corresponde a um retrato identificável de muitos projectos ao longo dos anos.</p> <p>Paradoxalmente, uma das fontes deste problema reside na grande disponibilidade que se pode encontrar por toda a sociedade portuguesa, tanto na <u>administração pública</u> como na sociedade civil, para trabalhar na cooperação. O facto de durante muitos anos não ter havido um conjunto de orientações claras por parte da tutela política levou a que se multiplicassem iniciativas de todo o tipo, quase sempre em pequena escala, e com uma grande diversidade de graus de qualidade. E, no entanto, a fonte original deste problema contém em si mesma elementos que devem ser valorizados e que dificilmente se encontram noutros países: a frequência do entusiasmo pessoal por trabalhar em actividades de cooperação (em missões curtas, mas também em missões mais prolongadas); e o facto de haver um leque muito alargado de instituições que estão disponíveis para colocar a sua experiência e os seus conhecimentos ao serviço da cooperação.</p> <p>A proposta que aqui se faz de ‘clusters de cooperação’ procura tirar proveito dos elementos mais positivos da tradição portuguesa, resolvendo porém os problemas que resultaram de terem proliferado projectos à rédea solta. Um ‘cluster de cooperação’ é constituído por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum. Um ‘cluster de cooperação’ permite mobilizar em torno de uma problemática comum um conjunto de instituições que de outra forma tenderiam a desenvolver projectos de forma desgarrada, sem economias de escala, sem as vantagens de uma abordagem integrada e – quase sempre – sem sustentabilidade, visibilidade ou impacto de longo prazo.</p> <p>Em princípio, um ‘cluster de cooperação’ deverá ter como elemento central uma intervenção estratégica e substancial financiada através do IPAD, que funcionará também como instituição mobilizadora e coordenadora do ‘cluster’. Em torno deste projecto estratégico desenvolvem-se outros projectos, menores em escala e mais focalizados, que complementam o projecto central e fornecem uma abordagem integrada. Podem participar nos ‘clusters de cooperação’ tanto as instituições da administração pública como a sociedade civil, sendo a heterogeneidade dos actores uma vantagem e não o contrário. A título de exemplo, para além do IPAD e eventualmente de uma ou duas outras instituições do sector público português, um cluster poderia ter o contributo de uma ou várias ONGD, universidades, fundações, sindicatos, associações patronais, municípios e empresas.</p> <p>Compete ao IPAD – naturalmente que em diálogo com as entidades competentes do país beneficiário – a identificação dos potenciais ‘clusters’ da Cooperação Portuguesa, a sua estruturação conceptual e financeira, e a sua gestão global. Essa gestão global – que poderá ser efectuada directamente ou em regime de outsourcing – diz respeito à lógica integrada do ‘cluster’, e não à execução quotidiana dos diversos projectos complementares. O ‘cluster’ poderá ainda permitir e potenciar uma presença portuguesa integrada e multifacetada em programas que tenham a intervenção de outros doadores multilaterais ou bilaterais, algo que é particularmente importante atendendo à intensidade crescente da <u>coordenação</u> internacional.</p>	<p>Administração pública</p> <p>Coordenação internacional</p>
<p>[9.6.] Voluntariado para a Cooperação</p> <p>Uma das mais-valias da Cooperação Portuguesa é certamente a riqueza e a motivação do seu capital humano no que diz respeito ao desenvolvimento de acções de cooperação, sobretudo com os países de língua portuguesa. Por outro lado, em termos dos recursos humanos existentes nas instituições públicas, registam-se, com frequência, constrangimentos que dificultam a colocação deste pessoal ao serviço de projectos de cooperação. Há, portanto, que criar condições legais e mecanismos que permitam integrar de forma profissional a disponibilidade voluntária dos indivíduos que desejam participar ou colaborar nos referidos projectos. Neste sentido, há que corresponder, em particular, a dois públicos-alvo mais disponíveis, em termos da sua carreira profissional, para participarem com maior disponibilidade temporal nestes projectos: os jovens e as pessoas já reformadas, os</p>	

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
seniores. Assim, será desenvolvido um mecanismo para o voluntariado para a cooperação, Jovem e Sénior, inserido no actual enquadramento legal da Lei do voluntariado, Lei n.º 71/98, de 3 de Novembro, adaptando-se este enquadramento à medida das necessidades.	
<p>[9.7.] Reforço da <u>Coordenação</u> nos Países Terceiros</p> <p>A necessidade de reforçar a <u>coordenação</u> nos países terceiros terá uma resposta ao nível dos dispositivos para a cooperação, no sentido de incrementar o contributo das representações nos países beneficiários, quer na identificação, quer na programação dos projectos, mas sobretudo no seu acompanhamento e também na <u>avaliação</u> dos mesmos. O reforço do aparelho existente no terreno será complementado pela <u>implementação</u> de um sistema de <u>informação</u> que de forma eficaz dê resposta às necessidades dos agentes da cooperação. O investimento actual da Cooperação Portuguesa é bastante substancial, sendo no entanto insuficientemente apoiado, em particular nos países destinatários. Verifica-se assim que continua a ser muito necessário criar as “delegações da cooperação”, figuras já instituídas em 1999 mas até hoje nunca concretizadas</p>	<p>Coordenação Coordenação</p> <p>Avaliação implementação de um sistema de informação</p>
<p>[9.8.] Acompanhamento, <u>Avaliação</u> e Aprendizagem</p> <p>O acompanhamento e a <u>avaliação</u> dos projectos, dos programas e das políticas de cooperação constituem mecanismos indiscutivelmente necessários para a construção de uma cooperação para o desenvolvimento que seja de qualidade e eficaz. Num contexto internacional onde a comunidade de doadores deve acompanhar as dinâmicas das sociedades em desenvolvimento e reflectir em tempo sobre o impacto das acções desenvolvidas, e perante uma pressão, cada vez maior e mais estruturada por parte da opinião pública nacional e internacional, que exige maior <u>transparência</u> e coerência de políticas, o acompanhamento e a <u>avaliação</u> tornaram-se mecanismos fundamentais. É neste contexto que se assiste actualmente, por parte dos países doadores e das organizações internacionais, incluindo a própria Comissão Europeia, à reforma dos sistemas, instrumentos e agências de cooperação no sentido de uma maior harmonização de políticas e procedimentos por parte dos doadores. Também em Portugal se sente essa necessidade, e para estes objectivos a <u>avaliação</u> e o acompanhamento são dois mecanismos essenciais para uma Cooperação Portuguesa de qualidade e com capacidade para agir. A <u>avaliação</u> e o acompanhamento são mecanismos complementares. Por um lado, permitem construir um processo de aprendizagem que contribuirá para aumentar a <u>eficácia</u> da ajuda, e por outro permitem a <u>transparência</u> e a <u>prestação de contas</u> junto da opinião pública e junto dos nossos parceiros. O acompanhamento deve ser perspectivado quer ao nível micro: saber e ter capacidade para acompanhar as acções e os projectos que apoiamos; quer ao nível macro: ter a capacidade de analisar e participar nos debates políticos e nas dinâmicas do quadro bilateral e multilateral. Ambos requerem trabalho de reforço no seio da Cooperação Portuguesa. São igualmente pertinentes os <u>sistemas de follow up</u>, internos, na <u>administração do Estado</u>, e externos, com os vários parceiros da Cooperação Portuguesa, que permitam acompanhar a execução e <u>implementação</u> das acções e das políticas.</p> <p>A <u>avaliação</u>, por sua vez, englobando o próprio acompanhamento, é um processo tão sistemático e objectivo quanto possível, que consiste em apreciar um projecto, programa ou política em curso, ou já concluído, a sua concepção, execução e resultados (OCDE, 1992). Vai para além da auditoria, embora esta deva ser um instrumento cada vez mais utilizado na Cooperação Portuguesa, devidamente enquadrado no âmbito da <u>avaliação</u>. A finalidade da <u>avaliação</u> é a de aferir processos e resultados, aprender as lições desta <u>avaliação</u> e aumentar o conhecimento técnico e político sobre as realidades e os contextos; <u>prestar contas</u> e promover a <u>transparência</u>; e contribuir para responder às obrigações perante a comunidade internacional. Nesta matéria, é hoje urgente recuperar o tempo perdido, regressando ao processo de consolidação de um sistema de <u>avaliação</u> que foi interrompido nos últimos anos. Os critérios de <u>avaliação</u> da Cooperação Portuguesa são de duas ordens:</p> <p>&gt; Políticos, pois as acções apoiadas pela Cooperação Portuguesa devem respeitar os valores e os princípios aqui enunciados, enquadrando-se com relevo e pertinência nas prioridades e objectivos definidos, nomeadamente contribuindo para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;</p> <p>&gt; Técnicos, contando-se entre estes, obviamente, a sustentabilidade, o impacto, a <u>eficácia</u> a <u>eficiência</u> e a <u>coerência</u>.</p> <p>A <u>avaliação</u> na Cooperação Portuguesa deve também constituir um processo credível e independente de aprendizagem participada, envolvendo os próprios actores e beneficiários, havendo sempre lugar à divulgação dos resultados das avaliações, e assegurando que estes sejam apreendidos e incorporados nas acções em desenvolvimento. É, portanto, claro que a <u>avaliação</u> contribui para o processo de decisão política e técnica da Cooperação Portuguesa e deve ser entendida como um mecanismo transversal a toda a cooperação.</p> <p>É assim fundamental criar uma cultura de <u>avaliação</u> e aumentar a nossa capacidade técnica nesta área, conseguindo nomeadamente acelerar procedimentos que permitam avaliar mais e melhor. A decisão política terá obviamente em consideração, na afectação dos recursos disponíveis, os resultados dos projectos e das acções e a qualidade das intervenções, bem como as boas práticas desenvolvidas.</p>	<p>Avaliação Avaliação</p> <p>Transparência e coerência de políticas</p> <p>Avaliação</p> <p>Avaliação Eficácia da ajuda Transparência e Prestação de Contas</p> <p>Sistemas de <i>follow up</i> administração do estado Implementação Avaliação</p> <p>Avaliação Prestar contas e promover a Transparência Avaliação Avaliação</p> <p>Eficácia eficiência e coerência Avaliação</p> <p>Avaliação contribui para o processo de decisão política e técnica Cultura de avaliação</p>

Texto “Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”	palavras –chave de acordo com base teórica
<p>[9.9.] Acção Humanitária (Catástrofes; Protecção Civil e Emergência Médica)</p> <p>A acção humanitária deve ser enquadrada, planeada e executada no quadro e em <u>coordenação</u> com os outros instrumentos que compõem o conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. A acção humanitária é uma componente importante da ajuda internacional. Devido sobretudo ao crescente número de situações graves de conflito, e à incidência recente de acidentes naturais graves, têm sido afectados internacionalmente muitos recursos e mecanismos para o apoio à acção humanitária. Assiste-se a nível internacional a uma mudança e reorientação das agências e organismos internacionais, em particular das Nações Unidas, tanto ao nível da melhoria da resposta humanitária, tornando-a alvo de <u>avaliação</u> e de procedimentos transparentes e éticos, como quanto à criação de mecanismos que enquadrem devidamente estas acções no âmbito do Direito Internacional, nomeadamente o direito de proteger as vítimas e a defesa dos princípios humanitários.</p> <p>Portugal deve continuar a participar activamente no esforço internacional da ajuda humanitária, apostando na <u>coordenação</u> entre os vários actores estatais e da sociedade civil, para que com maior <u>eficácia</u>, e através de uma boa utilização de recursos, conjugados com o necessário enquadramento internacional na prestação dos cuidados imediatos, seja em situações de catástrofe ou de crise, se possa atender às necessidades imediatas e prementes das populações vítimas de catástrofe ou de conflito.</p> <p>A acção humanitária na Cooperação Portuguesa orienta-se fundamentalmente para o apoio em situações de catástrofe natural e de calamidade pública, da qual resultem necessidades acrescidas de apoio para as populações locais. Embora tradicionalmente essa ajuda seja direccionada predominantemente para os países parceiros da Cooperação Portuguesa, a ajuda humanitária tem sido também distribuída noutras zonas onde a dimensão do desastre assuma consequências particularmente devastadoras. A Cooperação Portuguesa trabalhará com a consciência de que a transição para a fase de desenvolvimento deve ser tida em consideração o mais cedo possível no contexto das operações de ajuda, introduzindo a ponte com acções de reabilitação e de desenvolvimento sustentável.</p> <p>A acção humanitária portuguesa deverá portanto articular-se com os esforços da comunidade internacional, nomeadamente com os mecanismos de <u>coordenação</u> no seio da União Europeia, bem como ao nível das Nações Unidas. Tal <u>coordenação</u> será desejável não só nas formas de resposta como também nas acções de prevenção e alerta precoce. A complexidade da intervenção da ajuda humanitária, nomeadamente em termos dos cenários de actuação e da complexidade de meios e mecanismos, exige também uma maior <u>coordenação</u> no plano nacional, para que possamos desenvolver uma capacidade de resposta organizada. Colocam-se no plano nacional desafios importantes no que diz respeito à <u>coordenação</u> inter-institucional, a que importa dar resposta. É no plano da nossa capacidade de organização interna que se encontra o primeiro factor de credibilidade da nossa intervenção externa.</p>	<p>Coordenação</p> <p>Avaliação</p> <p>Coordenação entre os actores estatais e sociedade civil Maior eficácia</p> <p>Coordenação Coordenação</p> <p>Coordenação</p> <p>Coordenação inter-institucional</p>

### **X.3. GUIÃO DE QUESTÕES – ENTREVISTAS E QUESTIONÁRIOS**

#### ***MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS –SECRETARIA DE ESTADO DOS NEGÓCIOS E DA COOPERAÇÃO***

##### **Formulação**

Sobre a PP “Uma visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”

- Quem definiu a política pública. Dentro do MNE.
- Quem e/ou que organizações fora do ministério intervieram no processo. Quem decidiu a rede de intervenientes?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- Quem considerou necessária a formulação da nova política?
  - Sob que argumentos?
- O que se pretendia com a alteração ao anterior documento de política de cooperação de 1999.
- Que interesses se procurou salvaguardar?
- Que meios estavam previstos para a execução?

Sobre os PIC

- Quem definiu os PIC?
- Participaram agentes de diferentes países, consoante o país em causa?
- Quem e/ou que organizações fora do MNE e dentro do quadro do sistema político português intervieram no processo dos PIC?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- Quem e/ou que organizações fora do sistema político intervieram no processo dos PIC?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- O IPAD participou nas negociações para a elaboração do PIC?

##### **Implementação**

- O MNE ou Secretaria de Estado para a Cooperação desenvolvem a implementação de iniciativas de cooperação com meios próprios? se não, a verba do MNE reflete o € que o IPAD gere?

##### **Avaliação**

- Como se processa a avaliação da política pública, quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?
- Quem determina quem a realiza? Apenas IPAD faz a avaliação ou institucionalmente são aceites outras avaliações de outros organismos públicos ou ONGD e Fundações? Quais?
- A avaliação é realizada aos resultados *outcomes*? Ou aos meios de implementação?
- Avaliação versa sobre o processo em si mesmo?
- Qual a periodicidade da avaliação?
- Que se faz com essa avaliação? o que acontece? O que é esperado que aconteça ou o que aconteceu?

## ***IPAD - DIREÇÃO***

### **Formulação**

Sobre a PP “Uma visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”

- Quem definiu a política pública. Dentro do MNE.
- Quem e/ou que organizações fora do ministério intervieram no processo. E quem decidiu a rede de intervenientes?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- Quem considerou necessária a formulação da nova política?
  - Sob que argumentos?
- O que se pretendia com a alteração ao anterior documento de política de cooperação de 1999. Qual a mais-valia da nova política pública? O que mudou no processo
- Que interesses se procurou salvaguardar?
- Que meios estavam previstos para a execução?
- Como é articulada a participação nas atividades da CPLP

Sobre os PIC

- Quem definiu os PIC?
- Participaram agentes de diferentes países, consoante o país em causa?
- Quem e/ou que organizações fora do MNE e dentro do quadro do sistema político português intervieram no processo dos PIC?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- Quem e/ou que organizações fora do sistema político intervieram no processo dos PIC?
  - Em que fase do processo? e com que objetivo? Contributos?
- O IPAD participou nas negociações para a elaboração do PIC?

### **Implementação**

- Com a alteração à estrutura do IPAD em 2004 o IPAD estava preparado para as funções acometidas?
- IPAD possuía os meios necessários para a prossecução dos seus objetivos?
- IPAD desempenhava a sua principal função de organismo coordenador da CP? Com que meios? Abrangia todo o sistema da CP? Ou havia "áreas" que saíam do seu controlo? Se havia, era dado report ao MNE?
- Face à miríade de atores envolvidos na cooperação portuguesa (internos e externos ao sistema político), como é que o IPAD coordenava a cooperação?
- Como se processavam as CIC - serviam para que objetivos? O IPAD assumia a coordenação das reuniões?
- Como se processavam as reuniões do Fórum da cooperação? O IPAD assumia a coordenação? A agenda da reunião?

### **Avaliação Interna e externa**

- Como se processa a avaliação da política pública, quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?
- Quem determina quem a realiza? Apenas IPAD faz a avaliação ou institucionalmente são aceites outras avaliações de outros organismos públicos ou ONGD e Fundações?
- A quem é dado *report* da avaliação? Com que periodicidade?
- Como é recolhida informação dos outros organismos? com que autoridade? Todas as entidades respondiam ao pedido de informação? se não o que acontecia?
- Que consequência tem a avaliação interna?

## ***IPAD - AVALIAÇÃO***

### **Avaliação interna**

- Como é que o GAAI avaliava os programas de cooperação e os projetos? com que meios?
  - o que acontece a essa avaliação?
- Como se processa a avaliação da política pública, quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?
- Que critérios presidem à avaliação? Que metodologia servia o processo de avaliação?
- Quem determina quem a realiza? Apenas IPAD faz a avaliação ou institucionalmente são aceites outras avaliações de outros organismos públicos ou ONGD e Fundações?
- A avaliação é realizada aos resultados *outcomes*? Ou aos meios implementados?
- Qual a periodicidade da avaliação?
- Avaliação versa sobre o processo em si mesmo?
  - O que se faz com essa avaliação? O que acontece?
- Que organismos prestam contas do que fazem? Quem recolhe informação? quem a dá?
  - O que acontece à avaliação dada pelos outros organismos e da sociedade civil?
- A avaliação é feita ao sistema da cooperação? Atores e instituições e alinhamento às estratégias? Aos métodos de formulação, implementação e de avaliação?
- Após a realização da avaliação esta é reportada ao MNE?
- Fazem-se avaliações conjuntas? Com que objetivo?
- As auditorias internas são feitas com que periodicidade?
- Com que objetivo se faz uma avaliação / auditoria?
- O GAAI participa em avaliações conjuntas? Que organismos? Governamentais e da sociedade civil?
  - Com que objetivos? Avaliar o IPAD, sistema de cooperação ou os organismos governamentais e da sociedade civil?

### **Avaliação externa OCDE/UE**

- OCDE e UE, principais entidades avaliadoras da cooperação? Existem outras?
- Caso da avaliação à cooperação portuguesa feita pela OCDE em 2010:
  - Como se processa a recolha de informação?
  - Que entidades estão envolvidas no processo?
    - Que entidades disponibilizam informação e que entidades não o fazem e porquê?
  - Consequências da avaliação OCDE?
  - Que critérios presidem a essa avaliação?
  - Que tipo de informação é requerida?

## ***IPAD - PLANEAMENTO E PROGRAMAÇÃO***

- Como se processa a preparação (no caso as de 2007) PIC e programação financeira
  - Como é que essa coordenação é feita com o MF?
- Como é que o IPAD assegura o financiamento dos seus projetos?
- Como é feita a coordenação com os outros organismos?
- IPAD emite parecer vinculativo sobre os projetos dos outros ministérios?
- Em que momento recebe os projetos? Através de que mecanismos o IPAD promove a execução dos programas de Cooperação

- Como é que se assegura que os recebe para coordenar a cooperação?
- Se o Ministério das Finanças é que faz a distribuição das verbas... este ministério sabe dos projetos? Onde se concentra a informação?
- Como é que os organismos públicos pedem pareceres ao IPAD? Apresentam os projetos para os PIC'S?
- Mecanismos de apoio do IPAD para o cumprimento da execução da cooperação portuguesa? De que forma estas atividades colaboram para o desenvolvimento da cooperação?
- Como se processa a recolha de informação? Quem presta informação das entidades privadas?
- Como é que o IPAD centraliza a informação relativa aos gastos com a cooperação?
- Como se processava o apoio às CIC e ao Fórum da cooperação?

### ***IPAD - NÚCLEO DE BOLSAS***

- Como são atribuídas as bolsas de estudo? Sob que critérios e definidos por quem?
- Intervêm os países recetores da ajuda?
- Como são as relações a este nível entre o IPAD e os países?
- Qual a taxa de sucesso dos estudantes?
- Como são acompanhados em Portugal?
- Qual a taxa de retorno ao país?

### ***IPAD - APOIO À SOCIEDADE CIVIL***

- Através de que mecanismos o IPAD promove a execução dos programas de Cooperação?
- Que organismos da sociedade civil e que iniciativas são apoiadas, sob que meios princípios e verbas? Qual a integração com os PIC?
- Como é feita a Coordenação e acompanhamento da execução técnica e financeira dos programas, projetos e ações da cooperação portuguesa?
- Como é feita o apoio à ajuda humanitária? Sob que princípios de ação, vocacionado para que situações?

### ***IPAD - DIVISÃO DE AGENTES DA COOPERAÇÃO***

- Que funções têm os agentes de cooperação?
- Que tipo de contrato assina? São funcionários públicos? Por quanto tempo?
- Respondem a quem? Prestam contas a quem?
- Integrados nas embaixadas?
- Como era feita a seleção dos agentes?
- Que avaliação é feita?
- Como se processa o acompanhamento orçamental?
- Que avaliação é feita?
- Que benefícios para a cooperação portuguesa e IPAD estarem agentes da cooperação nos países?

## ***IPAD - ASSUNTOS MULTILATERAIS***

- Como é assegurada a participação portuguesa nos sistemas, comunitário e multilateral da cooperação para o desenvolvimento, incluindo a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e a cooperação ibero-americana
- Como é feita a preparação, coordenação e representação nacional na definição das políticas da cooperação para o desenvolvimento, nas instâncias internacionais?
- Como é feita a gestão das contribuições portuguesas para as organizações internacionais e para quaisquer fundos dirigidos à cooperação para o desenvolvimento, incluindo os comités de financiamento da ajuda comunitária, de forma a assegurar a complementaridade e sinergias entre a cooperação bilateral e multilateral
- Como é feita a passagem de informação sobre as reuniões para ao SE/MNE?

## ***MINISTÉRIOS SETORIAIS***

### **Formulação:**

Sobre a PP “Uma visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”

- O ministério participou ou foi ouvido para a formulação da política?
- Em que momento foi ouvido ou participou? foi dado conhecimento ou pedido contributos?
- Que interesses se procurou salvaguardar?
- Que meios estavam previstos para a execução

Sobre os PIC

- O ministério participou na formulação dos PIC ? Em todos ou em apenas alguns? Quais?
- Em que momento foi ouvido ou participou? foi dado conhecimento ou pedido contributos?
- Que interesses se procurou salvaguardar?

### **Implementação**

- Realiza os projetos de cooperação de forma autónoma ou em alguma parte do processo carece do IPAD?
- Atende à política de cooperação "Uma visão estratégica? e ao disposto nos PIC? há alinhamento com as prioridades previstas nos PIC?
- Com que verbas próprias? ou com financiamento de alguma entidade?

### **Avaliação**

- Como se processa a avaliação da política pública, quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?
- Ministério realiza avaliação aos projetos de cooperação que implementa? Quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?
- A avaliação é realizada aos resultados *outcomes*? ou aos meios implementados?
- Qual a periodicidade da avaliação?
- Avaliação versa sobre o processo em si mesmo?
- Que se faz com essa avaliação? O que acontece?
- A avaliação é reportada ao IPAD?

## ***FÓRUM DA COOPERAÇÃO***

### **Apoio à Implementação**

- Quem definiu a agenda das reuniões do Fórum de Cooperação?
- Quem definiu os intervenientes a estarem presentes?
  - Qual o papel do Professor no Fórum de Cooperação?
  - Qual o papel do IPAD?
  - Qual o papel do Gabinete do SENECS?
- O que se pretendia com o Fórum?
  - Quem definiu os objetivos do Fórum?
  - Para além das reuniões que outro papel tinha o Fórum?
- Os objetivos do Fórum foram atingidos?
  - Foram necessários meios? Meios financeiros? Se sim, que verbas e para que fins?
- Os objetivos das três reuniões entre 2008 e 2009 foram atingidos? Que objetivos foram determinados para cada uma delas?
  - Que instituições participaram nas reuniões? E o que surtiu dessas participações?

## ***OUTRAS ENTIDADES E SOCIEDADE CIVIL***

### **Formulação**

Sobre a PP “Uma visão estratégica para a cooperação para o desenvolvimento”

- Houve participação na formulação da política pública? A que nível? Foram ouvidos / pedidos contributos em parte do processo de formulação da política pública?
- Que interesses se procurou salvaguardar?

Sobre os PIC

- Houve participação na formulação? A que nível? Foram ouvidos / pedidos contributos em parte do processo de formulação dos PIC
- Que interesses procuraram salvaguardar?
- Em que fase do processo participaram e a pedido de que entidade?

### **Implementação**

- Realiza os projetos de cooperação de forma autónoma ou em alguma parte do processo carece do IPAD?
- Atende à política de cooperação "Uma visão estratégica? e ao disposto nos PIC?
- Com que verbas? Próprias ou com financiamento de algum organismo?
- Qual a percentagem de projetos financiada na totalidade pelo IPAD? Que valores representam?
- Como obtêm verbas para além do IPAD? Algum organismo público para além do IPAD? SOFID? Ministérios? Quais?
- Como obtêm apoios fora dos organismos do IPAD? Que instituições apoiam a cooperação? E que interesses estão implícitos? Empresas privadas? Financiamento da UE?
- Para além dos apoios aos projetos como são pagos os funcionários e custos de funcionamento em Portugal? ou voluntariado?

### **Avaliação**

- Como se processa a avaliação da política pública, quem determina os parâmetros, critérios da avaliação?

- Quem determina quem a realiza ao nível da ONGD?
- A avaliação é realizada aos resultados *outcomes*? Ou aos meios implementados?
- Qual a periodicidade da avaliação?
- Avaliação versa sobre o processo em si mesmo?
- Que se faz com essa avaliação? O que acontece?
- A avaliação é reportada ao IPAD?
- Fazem-se avaliações conjuntas? Com que objetivos?
- Fazem-se avaliações conjuntas com o IPAD? Com que objetivos?

## X.4. ÍNDICES

### X.4.1. ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Listagem de questões em análise.....	3
Tabela 2 - Tipologia dos Instrumentos .....	13
Tabela 3 - Tipologia de Governo/Governança.....	14
Tabela 4 - Conceção de Governança e Desenvolvimento .....	22
Tabela 5 - modelo do ciclo das políticas - relação entre o ciclo político e os agentes intervenientes em cada etapa .....	43
Tabela 6 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2003 .....	96
Tabela 7 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2004 .....	99
Tabela 8- Governos Constitucionais e representantes do poder político (1995-2005) .....	103
Tabela 9 - XVII Governo Constitucional e representantes do poder político (2005- 2009).....	112
Tabela 10 - "Uma Visão Estratégica para a cooperação para o desenvolvimento" e base teórica da governança .....	151
Tabela 11 - Distribuição dos PIC / Governos Constitucionais .....	158
Tabela 12 - Valores de execução PIC .....	160
Tabela 13 - Eixos estratégicos, áreas de ação e atores.....	162
Tabela 14 - Clusters da Cooperação referência nos PIC.....	166
Tabela 15 – Estrutura do PO05 (2005 a 2009) .....	176
Tabela 16 - Variações de dotação PO05 .....	176
Tabela 17 - Direção do IPAD no período XVII Governo Constitucional .....	194
Tabela 18 - Estrutura Orgânica do IPAD e atribuição de competências – 2007 e alterações de 2009.....	197
Tabela 19 - Dotação Inicial do Programa Orçamental PO05 valores por Ministérios .....	211
Tabela 20 - Relatórios de Avaliação / Relatórios de Atividades/ Documentos da Avaliação e Documentos de Trabalho .....	237
Tabela 21 - Fases do processo avaliativo do CAD/OCDE .....	244
Tabela 22 - Atribuições do Camões, I.P. ....	256

Tabela 23 - Matriz de análise do documento base da Cooperação Portuguesa .....	ii
--	----

#### **X.4.2. ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES**

Ilustração 1 - Diferentes Conceitos de Governança (Hyden & Court, 2002, p. 8) .....	15
Ilustração 2 - Dispositivo Central da Cooperação Portuguesa – I a XVII Governo Constitucional .....	92
Ilustração 3 - Sistema da Cooperação Portuguesa no XVII GC .....	114
Ilustração 4 - Dispositivo Central da Cooperação Portuguesa – I a XIX Governo Constitucional .....	255

[WWW.ISCSP.ULISBOA.PT](http://WWW.ISCSP.ULISBOA.PT)