

**" OS EFEITOS ECONÓMICOS DE UM *CLUSTER* DA  
COOPERAÇÃO NUM ESTADO FRÁGIL: O Caso da  
Biodiversidade na Guiné-Bissau"**

**Por Deolinda Maria dos Santos Martins**

**Tese de Mestrado em Economia**

**ORIENTADA POR:**

**Professor Doutor Argentino Conceição da Silva Pessoa**

**CO-ORIENTADA POR:**

**Professor Doutor Carlos Eduardo Machado Sangreman Proença**

**Faculdade de Economia**

**Universidade do Porto**

**2017**

## Breve Nota Biográfica

Deolinda Maria dos Santos Martins, nasceu em Paredes em maio de 1987. Licenciou-se em Administração Pública, em 2008, na Universidade de Aveiro. Também, ainda, na Universidade de Aveiro obteve o grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, em 2010, com o tema de dissertação “Os Recursos Humanos e o Simplex Autárquico – Câmara Municipal de Paços de Ferreira”.

Atualmente é Gestora de Projetos no âmbito de implementações SAP FI, na Mota-Engil, Serviços Partilhados para os mercados de África, Europa e América Latina. De 2015 a 2017 desempenhou funções de Técnica de Desenvolvimento de Sistemas e Processos Financeiros na Unidade de Serviços Partilhados Mota-Engil África, de 2013 a 2015 Analista de Melhoria Contínua na Direção Financeira da Mota-Engil Angola. Entre 2011 e 2012, Bolseira de Investigação no CEsa - Centro de Estudos Sobre África e do Desenvolvimento, sendo que o primeiro projeto profissional foi no âmbito do PEPAL (Programa de Estágios Profissionais na Administração Local), na Câmara Municipal da Trofa 2010/2011.

Com participação no livro “O *Cluster* como Instrumento Teórico e Prático da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Portuguesa – O caso de Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Angola”, coordenado por Carlos Sangreman; autora do artigo, com coautor Carlos Sangreman “O Poder Local e a Modernização Administrativa” in Coletânea em Administração Pública; oradora na Conferência “Investigação e Intervenção em Recursos Humanos”, pela ESEIG (Escola Superior de Estudos Industriais e Gestão) com o tema “O papel dos Recursos Humanos na modernização administrativa do poder local.

## Agradecimentos

Este trabalho não seria exequível sem a ajuda preciosa dos meus orientadores, o Professor Doutor Argentino Conceição da Silva Pessoa e o Professor Doutor Carlos Sangreman, pelos seus comentários e sugestões. Ao Professor Doutor Argentino Conceição da Silva Pessoa o meu sincero obrigada pela sabedoria, paciência e bondade ao longo deste “tão demorado” caminho, foi um enorme prazer conhecê-lo e ter partilhado este desafio.

Ao Professor Doutor Carlos Sangreman um simples obrigada não conseguirá traduzir de forma justa e inequívoca o agradecimento, admiração e amizade que sinto pelo professor. Os anos de convivência e de trabalho já são alguns e por isso sinto-me lisonjeada por ter visto em mim a mínima capacidade de poder trabalhar ao seu lado, de me ter desafiado e ensinado tão entusiasticamente. “Quando for grande, quero ser como o professor!”, com uma capacidade intelectual grandiosa, com uma maneira de ser e de estar magnânima, de uma energia contagiosa e de um rigor admirável.

Não podia deixar de agradecer a todos os que passaram pela minha vida ao longo desta fase, em especial aos meus pais, António Martins e Manuela Santos, porque a força, a determinação e a luta pelos objetivos foi algo que sempre me incutiram ao longo da minha vida e nunca me deixaram desanimar e acreditaram sempre em mim. Ao meu irmão, Luís Martins, que cuida de mim e me “atura” a qualquer hora, especialmente neste trabalho quando o “chamava” já a noite ia longa e que apesar do cansaço me ouvia e fazia o que pedia nesse instante. Aos restantes familiares e amigos o meu eterno agradecimento pela coragem e pelos sorrisos que me deram forças para continuar com o meu trabalho.

Um agradecimento especial ao João Monteiro do Instituto Marquês de Valle Flôr pela simpatia e disponibilidade dispensada na ajuda a terminar este trabalho.

A ti, Saúl, por estares perto, por me encorajares, pela tua compreensão e principalmente por acreditares.

## Resumo

Partindo da premissa que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento poderá ser o caminho para ajudar os países subdesenvolvidos a crescerem economicamente e a desenvolver o bem-estar social, principalmente nos Estados em situações de fragilidade, considerando, ainda, o peso da Cooperação Internacional nas relações externas de Portugal nomeadamente com os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), surge como pergunta principal em análise: Quais os efeitos económicos de um *cluster* da cooperação num estado frágil? - O Caso da Biodiversidade na Guiné-Bissau. O presente trabalho divide-se em duas grandes partes. Na primeira parte que vai, essencialmente do capítulo 2 ao 6, faz-se uma exposição teórica dos temas necessários abordar para se responder à pergunta inicial, ou seja, é retratado o tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e todo o seu enquadramento histórico e atual, alinhado com a necessidade da sua boa implementação e execução para que seja possível resolver questões como as da fragilidade. Um tema complexo e interessante que dá o mote para enquadrar esta temática no caso português e a forma como esta cooperação aborda os *clusters* como uma nova forma de trabalho, conduzindo, assim, a um novo capítulo dedicado ao conceito de *cluster*. Após esta exposição de paradigmas e formas de atuação é feita uma apresentação da Guiné-Bissau expondo a sua beleza, características e desafios, sendo disso exemplo o caso da Biodiversidade. Na segunda parte são apresentadas as análises e conclusões onde se relacionam os princípios enumerados para que haja uma Cooperação Internacional para o Desenvolvimento eficaz e eficiente, indicações para que um país saia de uma situação de fragilidade e as condições indispensáveis para a existência de um cluster percebendo, assim, como estes se relacionam e sobrepõem permitindo ter uma solução que satisfaça a maioria destes princípios anunciados. É também neste capítulo que se clarifica a posição dos agentes da cooperação portuguesa na Guiné-Bissau e a forma como trabalham no terreno.

Entre as diversas conclusões percebe-se que um *cluster* da cooperação poderá ser a solução para a saída de uma situação de fragilidade permitindo o crescimento económico em simultâneo com uma cooperação portuguesa mais eficiente e eficaz.

**Palavras-chave:** *Cluster*, Cooperação, Estados Frágeis; Biodiversidade, Guiné-Bissau.

## **Abstract**

Starting from the premise that the International Cooperation for Development could be the way to help the underdeveloped countries to grow economically and to develop the social welfare, mainly in the States that are in a Fragility situation, considering also the importance of International Cooperation in Portugal's external relations, in particular with the Portuguese-speaking African Countries (PALOP), the main question is: The economic effects of a cooperation cluster in a fragile state? - The Biodiversity Case in Guinea-Bissau.

This report is divided into two main parts. In the first part, essentially from chapter 2 to 6, a theoretical exposition of the necessary themes is made to answer the initial question, in other words, it is described the International Cooperation for Development theme and its entire historical and actual context, aligned with the need for its proper implementation and execution so that it is possible to solve issues such as fragility. A complex and interesting subject that allows to present this theme in the Portuguese case and how this cooperation deals with the clusters as a new way of work, leading, therefore, to a new chapter dedicated to the cluster concept. After this exposure of paradigms and forms of action, a presentation of Guinea-Bissau is introduced, showing its beauty, characteristics and challenges, as an example of Biodiversity. The second part presents the analyses and conclusions that relate the principles enumerated so that there is an effective and efficient International Cooperation for Development, indications for a country to leave a situation of fragility and the indispensable conditions for the existence of a cluster, explaining this way how these relate and overlap allowing to have a solution that satisfies most of these principles announced. This chapter also clarifies the position of Portuguese cooperation agents in Guinea-Bissau and the way they work on the field.

Among the various conclusions, it's understandable that a cooperation cluster could be the solution to exit a fragility situation, allowing economic growth simultaneously with a more efficient and effective Portuguese cooperation.

**Key words:** Cluster, Cooperation, Fragile States; Biodiversity, Guinea-Bissau.

## Índice

1. Introdução.....	1
2. Cooperação Para o Desenvolvimento.....	3
I. Como surge a Cooperação para o Desenvolvimento? .....	3
II. Cooperação para o Desenvolvimento – Resenha Histórica .....	4
III. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e os Estados Frágeis ...	14
3. Portugal e a Cooperação Para o Desenvolvimento.....	22
I. A história da Cooperação Portuguesa .....	22
II. O paradigma da Cooperação Portuguesa .....	24
III. <i>Clusters</i> como Instrumento da Cooperação Portuguesa.....	31
4. Clusters .....	35
I. O conceito .....	35
II. Os seus impactos económicos e sociais .....	36
III. <i>Clusters</i> e Política de Cooperação.....	39
IV. O caso particular dos países subdesenvolvidos.....	42
5. Guiné-Bissau .....	44
I. A Guiné-Bissau sob a lente da Fragilidade.....	51
II. A Cooperação Internacional com a Guiné-Bissau .....	54
III. A Cooperação Portuguesa na Guiné-Bissau .....	57
6. A biodiversidade e a sua importância local e global .....	60
7. Um <i>cluster</i> da Cooperação?.....	64
I. Um <i>Cluster</i> da Cooperação Temático – porquê a Biodiversidade no caso da Guiné-Bissau? .....	75
8. Conclusão .....	80
9. Referências Bibliográficas.....	85
10. Anexos.....	93

## Índice de Ilustrações

Figura 1 - Vantagens Competitivas .....	38
Figura 2 - Evolução Política Guiné-Bissau entre 2010 e 2016.....	45

Figura 3 – Sistema Nacional das Áreas Protegidas da Guiné-Bissau.....	48
Figura 4 - A (co) relação entre Estados Frágeis; Cooperação e <i>Clusters</i> .....	74
Gráfico 1 - Total da APD portuguesa e % no RNB face à média da OCDE.....	27
Gráfico 2 - Cooperação para o Desenvolvimento (Milhões USD).....	28
Gráfico 3 - Cooperação Bilateral (Milhões USD) .....	28
Gráfico 4 - Setores da APD .....	29
Gráfico 5 - Análise comparativa do CPIA: 2005-2015 .....	52
Gráfico 6 - Guiné-Bissau VS África Subsariana - 2015 .....	53
Gráfico 7 - APD em % do RNB .....	55
Gráfico 8 - Ajuda Bilateral/Multilateral .....	56
Gráfico 9 – Os dez (10) Maiores doadores (Milhões USD) .....	56
Gráfico 10 - Setores da Ajuda.....	57
Gráfico 11 - Volume da APD – Guiné-Bissau (Milhões Euros) .....	57
Gráfico 12 - Peso de cada setor na APD Líquida 2015 (%) .....	58

## **Siglas e Abreviaturas**

APAD - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CCN - Comissão Coordenadora das Negociações

CID - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CPIA - Country Policy and Institutional Assessment

DGC - Direção Geral da Cooperação

FCE - Fundo para a Cooperação Económica

FMI – Fundo Monetário Internacional

HIPC - Heavily Indebted Poor Country

IBAP - Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas

IC - Instituto Camões, ICL

ICE - Instituto para a Cooperação Económica

ICP - Instituto da Cooperação Portuguesa

IDA - Associação Internacional de Desenvolvimento (*International Development Association*)

IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

OCDE – Organização Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODA - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (*Official Development Aid*)

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OECE - Organização para a Cooperação Económica Europeia

ONG – Organização Não-Governamental

ONGD - Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PD – Países Desenvolvidos

PEC – Programa Estratégico da Cooperação



PIB – Produto Interno Bruto

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parcerias Público-Privadas

RNB – Rendimento Nacional Bruto

SNAP - Sistema Nacional das Áreas Protegidas

UNIDO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UNIOGBIS - Gabinete integrado das Nações Unidas para a consolidação da paz na Guiné-Bissau

*“É importante estar consciente do valor das culturas africanas no quadro da civilização universal, mas também comparar este valor com o das outras culturas, não tendo em vista decidir a sua superioridade ou a sua inferioridade, mas para determinar no quadro geral da luta pelo progresso, qual o contributo que a cultura africana já deu e pode dar e quais as contribuições que pode ou deve receber de outras partes.”*

(Cabral, 1976:330)



Fonte: TVI 24

## 1. Introdução

Em 2005 surge, com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, o conceito de *cluster* como novo instrumento da cooperação portuguesa, sendo definido como “...um conjunto de projetos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum.”, um conceito que ganha uma nova abordagem na Resolução do Conselho de Ministros n.º de 17/2014 quando se define a Coerência/Coordenação; Concentração Geográfica e Setorial; Apropriação e Parceria como princípios orientadores da cooperação portuguesa, competindo ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento<sup>1</sup> (IPAD), a mobilização, coordenação e financiamento dos *clusters*. Este instrumento surge para combater as principais críticas à cooperação portuguesa nas dificuldades na identificação de prioridades; na afetação de recursos humanos e materiais de forma eficiente; na existência de uma estratégia global; na sustentabilidade e apropriação dos projetos; no impacto em termos de desenvolvimento para o país beneficiário e na falta de visibilidade política ou física, resultantes da “grande disponibilidade que se pode encontrar por toda a sociedade portuguesa, tanto na administração pública como na sociedade civil, para trabalhar na cooperação” (IPAD & MNE, 2006:51). Considerando que a cooperação internacional é para muitos países, nomeadamente os considerados em situações de fragilidade, uma forma de minimizar os problemas socioeconómicos e de fomentar o crescimento, é importante perceber quais os efeitos económicos e sociais, de uma política baseada em *clusters*, num Estado Frágil como o caso da Guiné-Bissau. Sendo este um país rico em recursos naturais de enorme potencialidade (IBAP, 2016; Banco Mundial, 2016) o presente trabalho focar-se-á num *cluster* temático da biodiversidade.

Assim sendo, como principais questões surgem:

- I. Podemos e/ou devemos ou não ter um *cluster* temático da cooperação num Estado Frágil como a Guiné-Bissau?
- II. O setor da biodiversidade poderá constituir um elemento catalisador de um *cluster* da cooperação?

---

<sup>1</sup> Atualmente como Instituto Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.

### III. Quais as vantagens/desvantagens do papel da biodiversidade na política socioeconómica de um Estado frágil?

O presente trabalho é composto por oito (8) capítulos onde poder-se-á começar, no capítulo dois (2) pela evolução histórica da Cooperação para o Desenvolvimento e sua importância para Estados considerados de frágeis, países normalmente em/ ou saídos de uma situação de conflito que se caracterizam pela fraca resiliência a choques económicos, sociais ou ambientais. O capítulo seguinte dedica-se a este tema mas na forma como está enraizado em Portugal e como a cooperação portuguesa trabalha face às suas ideias dando assim o mote para o capítulo quatro (4) onde é explanado o conceito económico dos *clusters* e como poderão alavancar as economias fazendo crescer o país; o capítulo cinco (5) apresenta-nos a Guiné-Bissau em toda a sua beleza, diferenças e dificuldades servindo de ponte para o capítulo sobre a biodiversidade e a sua importância local, regional e global. Caminhos que nos permitem chegar ao capítulo sete (7), “Um *Cluster* da Cooperação?”, onde poderemos ver as respostas às questões inicialmente colocadas. Termina-se o trabalho com a habitual conclusão, bibliografia e respetivos anexos.

Considerando a especificidade do tema em causa, a metodologia utilizada para este trabalho passou pela análise empírica dos temas abordados e aplicação de entrevistas a especialistas da cooperação portuguesa, nomeadamente *experts* no âmbito da ferramenta “o *cluster* da cooperação portuguesa” e no âmbito da temática da biodiversidade por parte da Guiné-Bissau, ou seja, Miguel Barros, representante da Tiniguena; Alfredo Silva do IBAP (Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas); Pedro Fraga do *cluster* da cooperação da Ilha de Moçambique; *cluster* da cooperação de Timor-Leste e o João Monteiro do IMVF (Instituto Marquês de Valle Flôr) sendo apenas este último o que se mostrou com disponibilidade para ser entrevistado. Dos restantes, alguns não o puderam fazer por motivos profissionais e outros nunca consegui obter qualquer resposta.

## 2. Cooperação Para o Desenvolvimento

*“...O desenvolvimento significa alargar as escolhas humanas atribuindo maior destaque à riqueza das vidas humanas, e não, de forma redutora, à riqueza das economias.”*

(PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano 2015:iii)

### I. Como surge a Cooperação para o Desenvolvimento?

A cooperação “remete-nos para a ideia da colaboração entre indivíduos ou grupos no sentido de alcançarem resultados mutuamente acordados” (Santos, 2012:16) ideia que ganha especial relevo após a II Guerra Mundial, quando em 1945, os vencedores assumiram o compromisso de Ajuda ao Desenvolvimento para a reconstrução da Europa (Santos, 2012) através do Plano Marshall em que *“It is logical that the United States should do whatever it is able to do to assist in the return of normal economic health in the world, without which there can be no political stability and no assured peace (...). Its purpose should be the revival of a working economy in the world so as to permit the emergence of political and social conditions in which free institutions can exist. Such assistance, I am convinced, must not be on a piecemeal basis as various crises develop. Any assistance that this Government may render in the future should provide a cure rather than a mere palliative.”*<sup>1</sup> (Marshall, 1947 in OCDE).

“O Plano Marshall pode ser considerado como o primeiro projeto específico de cooperação entre um Estado soberano e independente e um conjunto de Estados soberanos e independentes” (Afonso e Fernandes, 2005: 24). Quase em simultâneo com o plano Marshall foi criado, em 1948, a Organização para a Cooperação Económica Europeia que visava promover a cooperação económica entre países europeus e coordenar os fundos do Plano Marshall (Martinussem e Pedersen, 2003).

---

<sup>1</sup>Ver: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>. Consultado a 24 de dezembro de 2016.

“Para o Plano Marshall e para o Banco Mundial (BM), o objetivo era a reconstrução da Europa devastada pela guerra e não o desenvolvimento do mundo não industrializado. Contudo, à medida que as independências foram acontecendo, as atenções começaram a deslocar-se para essa nova realidade.” (Afonso e Fernandes, 2005:24). A cooperação para o desenvolvimento revelou-se ser um sucesso na reconstrução da Europa bem como um contraponto para a expansão do comunismo o que facilitou a sua posterior proliferação aos países em desenvolvimento (Martinussem e Pedersen, 2003; Amaro, 2003; Afonso e Fernandes, 2005), principalmente as colónias dos países europeus (Bartenev e Glazunova, 2013).

No entanto, após o final da II Grande Guerra os países ex-colónias europeias tendiam a apoiar uma ou outra das duas grandes potências e por esse motivo foram “campo prioritário de luta” onde as estratégias de assistência ao desenvolvimento internacional eram sustentadas por considerações políticas, minimizando a importância da ordem económica no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Só a partir dos anos 90 é que se começam a construir estratégias de acordo com os desafios económicos e sociais (Martinussem e Pedersen, 2003; Bartenev e Glazunova, 2013).

Importa referir que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é uma área fundamentada pela economia do desenvolvimento e as relações internacionais (Sangreman e Santos, 2012:4) mas que não é consensual na sua caracterização nem na sua análise. (Sangreman, 2009; Sangreman e Santos, 2012). Contudo denota-se a tendência da CID no acompanhamento da evolução das teorias económicas dominantes. (Sangreman, 2009).

## **II. Cooperação para o Desenvolvimento – Resenha Histórica**

Na primeira fase da cooperação, **1940 e 1950**, a ajuda ao desenvolvimento foi pautada pelas correntes defendidas pelos economistas keynesianos através da ênfase da intervenção do Estado sendo a acumulação do capital o principal fator do crescimento económico (Afonso e Fernandes, 2005:25). “Dentro deste paradigma do desenvolvimento a principal função da ajuda dos Países Desenvolvidos (PD) era fornecer recursos adicionais aos países menos desenvolvidos, por forma a preencher as lacunas (capital e conhecimento) e vencer os constrangimentos herdados para fazer descolar a economia”

(Afonso e Fernandes, 2005:25), dado acreditar-se que o investimento de capital seria o catalisador do crescimento económico competindo ao Estado o papel de responsável por qualquer projeto (Afonso e Fernandes, 2005; Sebastian, 2005, Pignatelli, 2016).

Na década de **1960** mantinha-se a crença de que o crescimento económico, por si só, levaria ao desenvolvimento dos países, dado que “Historicamente, a acumulação de capital e a industrialização haviam sido os motores do crescimento sustentado dos países desenvolvidos, pelo que haveria também de ser este o caminho a seguir pelos países em desenvolvimento” ou seja, inicialmente a noção de desenvolvimento económico defendia a ideia de redução das disparidades de rendimento *per capita* entre nações (Moreira e Crespo, 2012:28). Com base nesta ideia o PIB dos países recetores era um bom instrumento para medir a eficácia da ajuda ao desenvolvimento (Bartenev e Glazunova, 2013; Amaro, 2003).

Em 1961 é reestruturada a Organização para a Cooperação Económica Europeia dando origem à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a par da criação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, (Afonso e Fernandes, 2005; Bartenev e Glazunova, 2013; Pignatelli, 2016). As instituições do Bretton-Woods com o objetivo de financiar as zonas menos desenvolvidas da Europa criaram, no âmbito do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Associação Internacional de Desenvolvimento, (Bartenev e Glazunova, 2013:41, Pignatelli, 2016). Em 1964 criou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e em 1966, a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO) para facilitar a industrialização dos países em desenvolvimento (Bartenev e Glazunova, 2013:42). Em 1965 foi criado o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) resultado da fusão do Programa Ampliado de Assistência Técnica (1949) e do Fundo Especial das Nações Unidas (1958), tendo como missão atribuir subsídios aos países em desenvolvimento (Kapitsa 2011 in Bartenev e Glazunova, 2013:41).

Até à década de **1970** a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento enfatizava o papel do Estado atribuindo um papel secundário à sociedade civil (Sangreman e Santos, 2012:2). Destacou-se a autossuficiência dos países e por esse

motivo, acrescido da crise alimentar mundial, a cooperação focou-se no desenvolvimento da agricultura e das necessidades básicas das pessoas (Sangreman e Santos, 2012; Pignatelli, 2016). É nesta década que se assiste ao ganhar da consciência que os esforços na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) foram insuficientes e como efeito foram repensados quais os motivos para o subdesenvolvimento considerando a interdependência Norte-Sul (Afonso e Fernandes, 2005:27).

A crise da década de **1980**, com a recessão dos países doadores (Afonso e Fernandes, 2005:29), com a subida do preço do petróleo e os excessivos défices externos dos países do terceiro mundo, assistiu-se a uma mudança de visão face à economia do desenvolvimento, ideia de que deveria ter um menor peso do Estado e maior abertura ao “mercado”, permitindo a competitividade bem como a estabilidade macroeconómica (Sebastian, 2015:14), ou seja uma abordagem defensora de um Estado menos intervencionista nos apoios ao desenvolvimento em prol de uma ajuda encetada, essencialmente, pelo setor privado (Bartenev e Glazunova, 2013, Pignatelli, 2016).

A nova realidade económica mundial levou ao surgimento do *Washington Consensus* que define um conjunto de 10 recomendações de política económica que passa pela disciplina fiscal; reorientação das prioridades da despesa pública; reforma tributária; liberalização do mercado, das taxas de juro e do investimento estrangeiro; taxas de câmbio competitivas; privatização; desregulamentação e direito à propriedade intelectual (Afonso e Fernandes, 2005; Williamson, 2005), ou seja a CID passou a ser pautada por princípios de “...equilíbrio macroeconómico financeiro com medidas de estabilização, de ajustamento estrutural” (Sangreman, 2009:10).

Esta nova conceção alterou a forma como as instituições multilaterais, nomeadamente o Banco Mundial, definiam as estratégias de ajuda ao desenvolvimento, tal como qual a “quantidade” de ajuda a fornecer, como o fazer e quais os setores com maior apoio (Sebastian, 2015:14).

Importa referir que os acontecimentos da presente década levaram a que o FMI, no final da década de 80 e inícios da década de 90, assumisse um papel relevante na definição das políticas de ajuda dado que muitos dos fundos disponibilizados por instituições multilaterais dependiam do aval do FMI (Sebastian, 2015).



Essa aprovação estava dependente do compromisso assumido pelos países recetores em implementarem reformas que seguissem as normas do Consenso de Washington (Pessoa, 2005).

Seguindo as orientações impostas pelo Consenso de Washington, os governos dos países em desenvolvimento iniciaram algumas reformas estruturais radicais abrangendo a reestruturação e privatização do sector das infraestruturas e uma nova abordagem à regulação mais baseada no mercado, estendendo a sua lógica ao fornecimento de serviços (abastecimento de água, esgotos, comunicações, etc.) que após a 2ª Guerra Mundial vinham sendo fornecidos pelo Estado (Pessoa, 2008).

Do ponto de vista da ajuda internacional ao desenvolvimento este tipo de reformas foi justificado pelo reconhecimento de que o apoio convencional a Estados através de empréstimos para investimento em capital e infraestruturas não tinha atingido o resultado desejado de redução da pobreza (Franceys and Weitz, 2003). Adicionalmente foi reconhecido que o mundo em desenvolvimento precisava de um muito maior financiamento para infraestruturas do que poderia ser fornecido pelas finanças públicas e através da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento - Official Development Aid). O custo de manter e de simultaneamente proceder à necessária extensão das infraestruturas existentes foi estimado pela OCDE (2005) em 600 000 000 de USD por ano, equivalente a 7% do PIB dos países em desenvolvimento, enquanto a despesa pública em infraestruturas nesses países rondava os 3%. A solução proposta para esta diferença entre necessidades e financiamento baseava-se em PPPs (parcerias público-privadas) e na reformulação do papel da ODA. Consequentemente, foi implementada uma nova estratégia que se baseava em PPPs, teorizadas como instrumentos de política capazes de atingir múltiplos objetivos desde fornecimento de infraestruturas adequadas até aumentos de eficiência e do bem-estar (Organização das Nações Unidas, 2002) e o papel principal da ODA foi reformulado para garantir a melhoria da qualidade dos projetos, reduzir os riscos e aumentar a eficiência (Pessoa, 2008).

A confusão no uso da expressão PPP enviesou o debate sobre as funções dos diferentes agentes, mas basicamente reduziu o papel do governo à construção de um ambiente favorável a outros atores sociais. Em parte, devido à confusão em torno do conceito de PPP e à inobservância das condições para construir autênticas PPP (Pessoa,

2008, 2010), os governos dos países em desenvolvimento e a comunidade de doadores sobrevalorizaram frequentemente a utilidade da intervenção privada no fornecimento de serviços públicos. Esta sobrevalorização foi visível no papel otimista atribuído às PPPs pelas agências internacionais (Organização das Nações Unidas, 2002) e, particularmente, na constituição da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD, 2001).

Todavia, contrariamente às expectativas otimistas, a estratégia seguida nos **anos 1990** não foi bem-sucedida nos países menos desenvolvidos do conjunto dos países em desenvolvimento. O investimento estrangeiro concentrou-se num pequeno grupo de países em desenvolvimento com mercados ricos, grandes ou em rápido crescimento (Pessoa, 2008, 2010). De facto, à onda otimista verificada na primeira metade da década de 1990 caracterizada por uma expansão das parcerias público-privadas nas infraestruturas e baseada na confiança na ODA para aumentar a qualidade dos projetos, reduzir os riscos e aumentar a rentabilidade, seguiu-se uma onda mais realista. Entretanto, a ajuda bilateral para infraestruturas caiu de 15 000 000 de USD em 1996 para 8 000 000 de USD em 2002 e os empréstimos para infraestruturas fornecidos pelas instituições financeiras internacionais caíram abruptamente (OCDE, 2005). Esta evolução conduziu ao desânimo dos doadores e credores dos países subdesenvolvidos, o que levou alguns observadores a considerarem que a década de 1990 pouco acrescentou às políticas de desenvolvimento (Bartenev e Glazunova, 2013).

Um outro fator relevante nesta década ocorreu com o final da Guerra Fria que contribuiu para algumas alterações no panorama da Ajuda, nomeadamente no facto de alguns países doadores (países da Europa de Leste e Ex-URSS) passarem a ser recetores, o facto dos interesses geopolíticos por parte de alguns doadores se dissiparem com o fim do bloco soviético, bem como o aumento de conflitos étnicos e religiosos, influenciando assim a direção das transferências da Ajuda e a redução dos seus fluxos (Afonso e Fernandes, 2005:31 e 32)

Como resultado da queda do bloco soviético, em 1989-90, passaram-se a considerar critérios mais amplos como o caso da democracia parlamentar, o combate à corrupção e, essencialmente, a “boa governação”, como critérios fulcrais na eficácia da APD e para permitir que os países em desenvolvimento não se endividassem mais do que

o sistema bancário ocidental fosse capaz de absorver no que respeita ao impacto dos créditos não cobrados, (Afonso e Fernandes, 2005; Sangreman, 2009).

Este enfoque na “boa governação” exigiu uma maior incidência sobre o papel das instituições e necessidade imperativa que estas sejam fortes, capazes de absorver e manter a sustentabilidade dos projetos e dos apoios concedidos, ou seja, a capacidade de “apropriação” dos países recetores (Afonso e Fernandes, 2005).

Percebe-se assim, que ao longo das décadas foram surgindo necessidades específicas no âmbito da cooperação, baseada em princípios, essencialmente, políticos, geoestratégicos e económicos. No entanto, no final da década de 90 o mundo assistiu à crise Asiática e com as taxas de pobreza a subirem e a saúde e a educação a piorar percebeu-se que a ajuda pela metodologia do ajustamento estrutural não atingiu os objetivos pretendidos nem reduziu os níveis de pobreza. Por esse motivo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) assumiram um novo rumo para a ajuda com o perdão da dívida HIPC (Heavily Indebted Poor Country) e a luta contra a pobreza tornou-se no pilar basilar da cooperação internacional (Sangreman, 2009).

Esta nova realidade culminou, em **2000**, na Declaração do Milénio, onde se colocou a tónica das políticas de desenvolvimento no crescimento económico e no cumprimento dos direitos humanos. É nesse sentido que o Banco Mundial, no seu relatório “*World Development Report 2000-2001*” propôs uma nova estratégia para a redução da pobreza promovendo as oportunidades, facilitar o empreendedorismo e melhorar a segurança dos povos mais pobres (Bartenev, Glazunova, 2013:51), surgindo, assim os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, contidos na Declaração do Milénio e que representam metas que os governos se comprometeram a atingir até 2015, como orientadores de ajuda ao desenvolvimento (Organização das Nações Unidas, 2000) consagrados em Portugal, na Resolução do Conselho de Ministros n.º196/2005:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome;
2. Alcançar o ensino primário universal;
3. Promover a igualdade de género e a autonomização da mulher;
4. Reduzir a mortalidade de crianças;
5. Melhorar a saúde materna;
6. Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças;
7. Garantir a sustentabilidade ambiental;

## 8. Criar uma parceria global para o desenvolvimento.

Em 2002, no México, a conferência de Monterrey elabora um conjunto de recomendações, que passam a ser conhecidas por "Consenso de Monterrey", resultante da necessidade imperiosa a uma resposta global aos desafios do financiamento da ajuda para o desenvolvimento, onde se estabelece como princípio orientador as responsabilidades mútuas (Rebelo de Sousa, 2015). Entre outros aspetos considerados, no presente acordo, merece maior destaque “*An effective, efficient, transparent and accountable system for mobilizing public resources and managing their use by Governments is essential.*” (Organização das Nações Unidas, 2002:7). Com este novo enfoque da CID, o Estado dos países recetores é o ator principal na definição das prioridades e das responsabilidades face à comunidade internacional, assumindo um papel de planeador e de garante das condições normativas e legais que proporcionam a liberdade de escolha (Sangreman, 2009, Sangreman e Santos, 2012).

Garantida a ajuda ao desenvolvimento era imperioso garantir a eficácia da mesma, sendo este um tema gerador de alguma controvérsia dado que existiam autores que advogavam que a ajuda ao desenvolvimento não permitia aos países menos desenvolvidos aproveitarem as vantagens da economia global (Moyo 2010 e Easterly 2014 in Sebastian, 2015). Por outro lado, Stiglitz (2002) e Sachs (2009), citados por Sebastian (2015), acreditavam que o problema da eficácia da ajuda residia no reduzido apoio neste campo. Para Berg e Bates, in Sebastian, (2015:15), o fraco desempenho dos países africanos resultou das políticas encetadas, dado que os interesses burocráticos foram sobrepostos aos interesses da população, reduzindo os incentivos ao crescimento e melhorias de inovação e produtividade no setor agrícola. Para estes autores, os governos africanos não trabalham em prol da melhoria da qualidade de vida da sociedade, mas como forma de aumentar os seus próprios benefícios apropriando-se do aparelho estatal. Mencionam, ainda, que por parte das instituições de ajuda levaram a cabo políticas de apoio que desencorajaram a produtividade e as inovações bem como distorceram os preços das *commodities* e os incentivos ao setor agrícola.

Juilius Nyerere (o Presidente da Tanzânia em 1964) in Sebastian (2015:26), criticou a execução de medidas da ajuda “*standard*” que tinham unicamente o interesse

de que estas fossem validadas pelo FMI sem que correspondessem a soluções executadas eficazmente descorando das especificidades de cada país.

A consciência internacional da necessidade de prestar uma ajuda ao desenvolvimento eficiente mas sobretudo eficaz levou ao surgimento, em 2005, da Declaração de Paris que visava redefinir a gestão da ajuda para a tornar mais eficaz através do reforço da governação, harmonização e alinhamento das políticas de cooperação e desenvolvimento, definindo objetivos claros e mensuráveis. A Declaração de Paris reforça a eficácia da ajuda como medida orientadora e de avaliação da cooperação, alinhada com as prioridades dos países recetores de ajuda. Mais tarde, em 2011, surge a Declaração de Busan que visa o reforço e a parceria entre os Doadores e os países recetores com enorme enfoque no envolvimento dos países em desenvolvimento e transparência das ações desenvolvidas (Quarto Fórum de Alto Nível, Busan, 2011).

A crise global financeira e económica de 2008 é um marco igualmente importante no âmbito da Cooperação Internacional dado ter influenciado significativamente os montantes disponíveis no âmbito da APD, abrandando os progressos nesta área (Bartenev e Glazunova, 2013:15).

Alcançado o ano de 2015, data definida para atingir os objetivos do milénio, foi necessário analisar e medir o alcance dos mesmos e embora com falhas os ODM, segundo a Organização das Nações Unidas 2015, proporcionaram a redução da extrema pobreza em mais de metade do registado em 1990, ou seja, em 2015 contabilizava-se 836 milhões de pessoas nestas condições face a 1,9 mil milhões em 1990, relativamente à educação assistiu-se à redução, cerca de 43%, do abandono escolar por parte de crianças ainda com idade para frequentar a escola, a taxa de alfabetização aumentou para 91%, em 2015, face aos 83% registados em 1990. No que se refere à igualdade de género assistiu-se a um maior número de raparigas a acederem à escola, na maioria dos países maior representação parlamentar das mulheres, maior número de mulheres em trabalhos fora do setor agrícola. No campo da saúde os investimentos realizados preveniram 6,2 milhões de mortes por malária enquanto que as diligências para o tratamento da tuberculose, estima-se que, permitiram salvar, 37 milhões de pessoas entre 2000 e 2013, a mortalidade infantil, crianças com menos de cinco anos, reduziu-se de 90 para 43 mortes por cada 1000 nados vivos, a taxa de mortalidade materna reduziu 45% com mais de 71% dos

nascimentos acompanhados por pessoal da área da saúde qualificado para o efeito, 2,1 mil milhões de pessoas, em todo o mundo, ganharam acesso a um melhor saneamento. A ajuda pública ao desenvolvimento dos países desenvolvidos aumentou de 66% entre 2000 e 2014, atingindo os 135,2 mil milhões de dólares (Organização das Nações Unidas, 2015).

Apesar dos excelentes resultados ainda existem algumas situações que precisam ser melhor trabalhadas e aprofundadas dado que os países com conflitos são aqueles que apresentam maiores taxas de pobreza; 800 milhões de pessoas ainda vivem em extrema pobreza; as mulheres ainda sentem muitas dificuldades na igualdade de oportunidade; 20% das crianças mais pobres têm maiores probabilidades de dificuldades no crescimento e de acederem à escola (Organização das Nações Unidas, 2015). Nos países em conflito as crianças fora da escola cresceram 6% entre 1999 e 2000, no que concerne ao meio ambiente 40% da população mundial tem dificuldades no acesso à água potável e as emissões de dióxido de carbono aumentaram mais de 50% face a 1990 (Organização das Nações Unidas, 2015).

Os resultados alcançados com os ODM foram considerados um “sucesso histórico” e constituíram a alavanca para reforçar o compromisso global para um Mundo Melhor através da Agenda 2030, onde se definem os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como sucessores do ODM, com 169 metas, (Organização das Nações Unidas, 2015).

Segundo Ban Ki-moon, os ODS “são uma lista das coisas a fazer em nome dos povos e do planeta, e um plano para o sucesso” (Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental citando Ban Ki-moon, 2016:2) e que visam resolver as necessidades das pessoas, quer elas estejam em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, visam, igualmente promover o desenvolvimento sustentável quer a nível económico, social e ambiental, consagrados em 17 grandes objetivos, (Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental, 2016):

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares;
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição, e promover a agricultura sustentável;
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades;

4. Garantir educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos;
5. Alcançar igualdade de género e empoderar todas as mulheres e meninas;
6. Garantir disponibilidade e gestão sustentável da água potável e saneamento para todos;
7. Garantir acesso a fontes de energia confiável, sustentável e moderna para todos;
8. Promover o crescimento económico sustentado, inclusivo, emprego pleno e produtivo, e trabalho digno para todos;
9. Construir infraestrutura resiliente, promover a industrialização inclusiva e sustentável, e fomentar a inovação;
10. Reduzir a desigualdade entre países bem como as desigualdades internas a cada país;
11. Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis;
12. Garantir padrões de consumo e produção sustentáveis;
13. Tomar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos;
14. Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
15. Proteger, restaurar, e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda da biodiversidade;
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes e responsáveis a todos os níveis;
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

A agenda para o desenvolvimento sustentável de 2030 é um projeto ambicioso pós-2015 e que visa estreitar o compromisso global na luta pela equidade e respeito pelos

direitos humanos que exigirá “responsabilidade dos governos dos países, mas irá exigir também novas parcerias e solidariedade internacional. Todos têm um papel a desempenhar” (Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental, 2016:2).

### **III. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e os Estados Frágeis**

*“We, the member countries of the g7+, believe fragile states are characterized and classified through the lens of the developed rather than through the eyes of the developing.”*

(site institucional g7+, 2016)<sup>2</sup>

A questão da fragilidade resulta da consciencialização que o desenvolvimento, a paz e segurança são áreas interligadas e uma cooperação eficaz passa pela análise integrada destes objetivos (Instituto Camões, ICL, 2015), isto é, “A relação entre conflito e fragilidade é, normalmente, descrita de forma circular. Se o conflito é apontado simultaneamente como causa e consequência da fragilidade em grande parte da literatura, a fragilidade e o conflito são conceptualizados como dois processos que se reforçam mutuamente” (Ferreira, 2014:55).

Este reconhecimento fez com que as organizações internacionais e doadores afirmassem que a cooperação para o desenvolvimento é um instrumento que permite a resolução e prevenção de conflitos para além da redução da pobreza (Ferreira, 2014:39).

Contudo, o conceito dos Estados Frágeis<sup>3</sup> não é consensual por parte da comunidade internacional quer no que respeita à sua definição, quer quanto às causas e formas de atuação (Ferreira, 2014; Banco Mundial, 2016; Chandy et al, 2016; OCDE, 2016).

---

<sup>2</sup> Ver: <http://www.g7plus.org/>, consultado a 30 de setembro de 2016.

<sup>3</sup> Importa referir que o presente conceito não se refere de forma indiferenciada a Países Frágeis. Existe uma vastíssima obra sobre a diferença entre Estados Frágeis e Países Frágeis mas que não será objeto de discussão no presente trabalho. Para um conhecimento mais aprofundado sobre o tema ver: Ferreira, P. (2014); “Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding), fevereiro de 2014.



Trata-se de uma reflexão que decorre das necessidades de apoio a situações de fragilidade surgindo assim várias abordagens sobre o tema onde alguns autores incidem sobre as falhas do Estado relativas à sua legitimidade, nas suas relações com mercado e sociedade civil (Thomas Ohlson e Mimmi Soderberg, 2002 in Ferreira, 2014:27) e outros autores dão maior enfoque à sua perda de capacidade no sentido em que este “...não consegue satisfazer as necessidades de segurança, saúde, educação, emprego, infraestruturas e outras que garantam condições aceitáveis de vida às suas populações, seja por fraqueza e incapacidade das suas estruturas estatais, seja por falta de vontade política das suas estruturas de governação” (Ferreira. 2014:27).

Outros autores ainda dão ênfase à vulnerabilidade deste tipo de Estados, sendo disso exemplo a definição do *European Report on Development*, 2009, citado por Ferreira (2014:28) onde afirma que “a vulnerabilidade é resultado da dimensão e da frequência dos choques e pressões, da exposição aos choques e da capacidade de reação aos choques, ou seja, a resiliência”.

Esta necessidade de identificar, analisar e intervir nas situações de fragilidade levou a que alguns países afetados por estas situações (g7+), e que se encontravam perante uma eficácia tímida da APD, com dificuldades acrescidas de se “deslocarem” das situações de maior risco e de conseguirem alcançar o desenvolvimento económico, reforçassem, juntamente com a comunidade internacional, os instrumentos de trabalho da cooperação internacional no âmbito dos Estados Frágeis, definindo os princípios e boas Práticas da Ajuda Humanitária, reforçados em 2011 com o “*New Deal*”<sup>4</sup>. Este acordo visa a consolidação da paz e a construção do Estado através de maior enfoque no apoio a projetos de transição liderados por Estados Frágeis bem como assumir compromissos para ter resultados (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, s.a.).

Esta associação voluntária, g7+, constituída por Estados autodenominados de frágeis, tem como missão a edificação e consolidação da paz promovendo a erradicação da pobreza e construção do Estado através de estratégias de desenvolvimento inovadoras, harmonizadas com o contexto do país, alinhadas à agenda nacional e lideradas pelo Estado e seu Povo (OCDE 2016:71) e neste âmbito definem a fragilidade como “...a period of time during nationhood when sustainable socio-economic development requires greater emphasis on complementary peacebuilding and statebuilding activities such as

---

<sup>4</sup> Para um conhecimento mais aprofundado ver: <http://www.pbsbdialogue.org/en/>

*building inclusive political settlements, security, justice, jobs, good management of resources, and accountable and fair service delivery (...) resilience refers to the ability of social institutions to absorb and adapt to the internal and external shocks and setbacks they are likely to face. Fragility thus implies that the consolidation of nationhood, and the safety, security and well being of the citizens are at risk of a relapse into crisis or violent conflict. This risk is gradually reduced as the institutions develop the necessary ability to cope with the type of threats they are exposed to”, (g7+, 2013:1 e 2).*

Também o g7+ (2013) alerta que é imperativo uma conceptualização do conceito desenvolvido por cada Estado, considerado de frágil, dado que a fragilidade se manifesta de diferentes maneiras, em diferentes contextos.

*“...fragility is a broad term whose definition is contested. What is true for one set of fragile states cannot be casually applied to all others. Competing fragile state classifications should not be viewed as imperfect proxies of the same underlying characteristics; they are more likely measures of different characteristics entirely” (Chandy et al, 2016:15).*

Esta heterogeneidade dos conceitos e da própria realidade sobre os Estados Frágeis (Ferreira, 2014; Banco Mundial, 2016; Chandy et al, 2016; OCDE, 2016) permite, contudo, consenso que na generalidade podem ser considerados Estados Frágeis países em conflito, emergentes de conflitos ou em estado de potencial conflito cujas estruturas estatais não têm capacidade para desempenhar as funções básicas para assegurarem a segurança e direitos humanos das suas populações (Santos, 2011:58), resultante da fraca governação, da capacidade administrativa limitada, da crise humanitária crónica, das tensões sociais persistentes e a violência ou o legado da guerra civil (OCDE, 2015).

Mas esta complexidade e multidisciplinaridade exige um constante reajustamento do conceito à realidade pelo que nesse sentido a OCDE está atualmente a atualizar o seu conceito de fragilidade definindo-o como o aumento de exposição ao risco, presente e futuro, simultaneamente à baixa capacidade de amortizar esses mesmos riscos originando a situações de vulnerabilidade que poderão levar à violência, conflito, subdesenvolvimento crónico e crise política prolongada (OCDE, 2016).

Percebe-se assim que a fragilidade dos Estados deve ser analisada como uma realidade multidimensional (OCDE, 2016), dinâmica (Dorff, 2002 in Ferreira, 2014) e como resultado de processos incompletos na construção do Estado (Eriksen, 2010 in Ferreira, 2014:21).

A análise, a avaliação, o plano de ação ou monitorização da fragilidade deve ser holística e incidir sobre as dimensões apontadas no relatório da OCDE, *States of Fragility: Understanding Violence States*, 2016:

**Tabela 1 – As dimensões da Fragilidade**

<b>Económicas</b>	Constrangimentos económicos que implicam uma reduzida capacidade de resiliência a choques derivados da dependência de recursos da venda de “ <i>commodities</i> ”; do aumento da dívida pública, das taxas de desemprego, nomeadamente desemprego jovem, dependência da ajuda internacional.
<b>Políticas</b>	Maior ocorrência de situações de corrupção, menor transparência, processos políticos demasiado controlados e centralizados, constrangimentos jurídicos e legislativos e menor capacidade de evitar situações de opressão.
<b>Ambientais</b>	Vulnerabilidades ambientais (poluição), climáticas (catástrofes naturais) e riscos de saúde pública (epidemias) provocando perda de qualidade de vida para a população residente. Importa realçar que não há uma forte correlação entre este fator e a violência mas os conflitos armados e o terrorismo são mais predominantes em ambientes mais frágeis (OCDE, 2016:24).
<b>Segurança</b>	Maior risco de conflitos, de violência, de exclusão social, reduzidas ou inexistentes as alianças de segurança.
<b>Sociedade</b>	Exposição a clivagens culturais e desigualdades sociais.

É premente refletir e interferir nas situações de fragilidade porque, segundo *International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding* (s.s.); Instituto Camões (2015); OCDE (2015); OCDE (2016):

- Atualmente, 1,5 mil milhões de pessoas vivem em Estados considerados frágeis ou afetados por conflitos;
- Atualmente cerca de 22% da população global vive num contexto de fragilidade;
- Estima-se que em 2018 a maior parte dos pobres vivam em Estados Frágeis;
- Estima-se que em 2030 cerca de 60% da população global pobre viverá em Estados Frágeis;
- 1/3 da população mundial a viver abaixo do limiar da pobreza extrema vive em Estados considerados frágeis;
- 56 Estados Frágeis são considerados de baixo rendimento; 25 são de médio-baixo rendimento e 4 são designados médio-alto rendimento;
- O tipo de governação está estritamente relacionado com as situações de fragilidade dado que a maioria dos países analisados e considerados frágeis vivem em situações de governação autoritária;
- 70% das pessoas a viverem em Estados Frágeis passaram por situação de conflito desde 1989;
- Estes países tiveram maior dificuldade em atingir os ODM;
- Muitos dos Estados Frágeis são dependentes da ajuda ao desenvolvimento. A ajuda internacional tem sido canalizada essencialmente para os Estados Frágeis, entre 2011 e 2014 correspondia a cerca de 64% da APD;
- Para alguns países a ajuda ao desenvolvimento é a principal fonte de financiamento.

Várias são as críticas apontadas às intervenções nos Estados Frágeis por parte dos doadores dado que por vezes se orientam por agendas que diferem dos interesses nacionais em prol dos interesses internacionais (OCDE, 2016); os principais destinatários da ajuda são países considerados estrategicamente importantes para a segurança global, enquanto outros países permanecem como “crises esquecidas” ou “órfãos da ajuda”, ou seja, são apoiados com base na sua posição estratégica (Ferreira, 2014:41); práticas da ajuda “pobres” nos Estados Frágeis dado que algumas políticas são baseadas em critérios de boa governação, ou com governos que apresentam uma gestão de qualidade das finanças públicas e dos contratos públicos (Chandy et al, 2016:4). Relativamente aos países

recetores o relatório “*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambition*” alerta para o facto de os Estados Frágeis terem instituições pouco desenvolvidas, com pouca capacidade de absorção pelo que é desejável implementar uma estratégia inteligente pós 2015 que visa maior envolvimento da sociedade civil e do governo dos países recetores e maior respeito dos doadores.

Para o efeito foi consagrada a necessidade de consciencialização de que a saída duradoura da pobreza e da insegurança para os Estados mais frágeis do mundo terá de ser impulsionada por sua própria liderança e envolvimento das suas pessoas; uma cooperação com princípios comuns, com uma ação comum e coerente dentro e entre governos e organizações para aumentar a eficácia e a eficiência da APD (OCDE, 2017a) e, segundo o relatório da OCDE “*States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*” os doadores devem ser mais flexíveis e menos avessos ao risco.

Esta nova abordagem foi testada em 2006-2007 com nove países, nomeadamente as Ilhas Salomão; República Democrática do Congo; Haiti, Sudão; Nepal; Somália, Iémen e a Guiné-Bissau, este com a ajuda de Portugal (OCDE, 2017a). Do consenso que os Estados Frágeis precisam de novas abordagens de intervenção surge (OCDE, 2007), no relatório “*Principles for good international engagement in fragile states & situations*”, onde é apontada a premência de se reconhecer as necessidades específicas de cada país; de ter uma visão compartilhada da resposta estratégica; um maior apoio na construção e manutenção da paz; dever de agir rapidamente; medidas claras de progresso em Estados Frágeis definidas pelos atores internacionais; promover a não discriminação como base para sociedades inclusivas e estáveis; alinhar com as prioridades locais de diferentes maneiras em diferentes contextos; parcerias com diferentes atores.

Em 2016 a OCDE, no relatório “*States of Fragility: Understanding Violence States*” reforça a importância de colocar as pessoas no centro, evitando qualquer forma de discriminação; do trabalho em parceria; no desenvolvimento de melhores estratégias de financiamento; da necessidade de providenciar ODA de forma adequada e ao longo do tempo. Mas o mesmo relatório vai mais longe ao chamar a atenção que é impreterível criar programas que possam reduzir, ou mitigar a violência; que se promova a reconciliação; trabalhar com base na realidade e não em evidências e apoiar nas vertentes potenciadoras da fragilidade (OCDE, 2016).

Há um certo consenso que a eficácia da ajuda aos Estados Frágeis passa pela liderança dos próprios no sentido em que devem ser estes a definir quais as estratégias, processos e medidas de transição; deve haver um trabalho conjunto e partilhado com outros Estados também designados de frágeis; maior incidência num reforço das capacidades institucionais dos países recetores; quanto aos doadores estes devem apoiar os planos definidos pelos países; deve haver uma maior transparência da ajuda que deve ser atempada e previsível (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, s.a.). Para Chandy et al (2016) este apoio passa por financiamentos previsíveis; redução da volatilidade da ajuda; atividades conjuntas; parcerias para aquisição de *know-how*; ajuda multilateral; ajuda multi-bi; ajuda programática definida em conjunto com o governo e Organizações Não-Governamentais; informação atempada sobre os gastos da ajuda por parte dos doadores; controlar a qualidade dos sistemas de gestão financeira pública para evitar a corrupção.

Esta necessidade de ajustar os planos de ação levou a que o g7+ alertasse, com base em casos de estudo, que a saída destas situações de fragilidade implicam (g7+,2016):

- Uma resposta rápida e flexível à crise;
- Apoios alinhados com os programas governamentais dos países recetores;
- Parcerias de longo prazo;
- Deve-se perseguir abordagens de partilha de riscos que reconheçam o risco de inação, no sentido em que haja real conhecimento dos riscos que os países recetores incorrem nos casos dos países doadores não intervirem;
- Reconhecer o papel das organizações multilaterais para ajudar a mitigar os riscos políticos;
- Harmonizar as estratégias e planos de ação;
- Desenvolver um conjunto claro de prioridades estratégicas para orientar os doadores e criar maior envolvimento destes;
- Reforçar progressivamente os sistemas, de modo a potenciar a sua utilização pelos doadores;
- Compreender e responder às restrições dos doadores;

- Mais diálogo com os doadores e maior transparência dos princípios do *New Deal*.

### 3. Portugal e a Cooperação Para o Desenvolvimento

*“Portugal reconhece o direito dos povos à autodeterminação e independência e ao desenvolvimento (...) mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa.”<sup>1</sup>*

#### I. A história da Cooperação Portuguesa

Os principais eventos no âmbito da cooperação decorreram com o fim da ditadura e o início da descolonização pelo que, embora não seja objetivo do presente trabalho a descrição exaustiva, será apresentado um breve cronograma com as fases mais relevantes, merecendo maior destaque os anos de 1999, 2005 e 2014 dado reportarem aos momentos onde surgem os documentos de orientação estratégica da cooperação portuguesa. Como os dois últimos documentos são objeto de trabalho será elaborada uma melhor análise numa fase mais avançada no capítulo em análise (Ferreira, et al, 2015)<sup>2</sup>

- 1999: “A cooperação Portuguesa no limiar do século XXI” – tratando-se do primeiro documento de responsabilizações e orientação política no âmbito da cooperação que surge com intuito de responder às responsabilidades assumidas internacionalmente, também nesta fase foi criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento;
- 2005: “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”;
- 2014: “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020”.

---

1 Artigo 7º, n.ºs. 3 e 4 da 7ª Revisão da Constituição da República Portuguesa

2 Para uma melhor análise ver: Ferreira, P., Faria, F.; Cardosos, F. (2015), O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa. IMVF & ecdpm;



# Cronograma da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

Descolonização ----- 1974

**Criação da Comissão Coordenadora das Negociações (CCN)** - visava a proteção dos interesses económicos nacionais nas antigas colónias.

1975 ---

A CCN evolui para **Instituto para a Cooperação Económica (ICE)** e passa a promover e desenvolver ações de assistência técnica e de cooperação em áreas de interesse comum.

----- 1976

**Criação da Direção-Geral da Cooperação (DGC)** que visava maior eficiência dos meios e recursos utilizados na cooperação A DGC e ICE passam para a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros resultante da extinção do Ministério da Cooperação.

1979 ---

**Criação da Plataforma das ONGD.**

----- 1985

1990 --- Reintegração de Portugal no CAD-OCDE como doador.

**Criado o Fundo para a Cooperação Económica (FCE)** que visava apoiar a cooperação desenvolvida pelo sector empresarial português nos PALOP.

--- 1991

1992 --- **Criado o Instituto Camões (IC)** que visava a promoção da língua e cultura portuguesa com o intuito de melhorar as relações culturais internacionais. Este instituto é tutelado pelo Ministério da Educação.

O estatuto das ONGD é reconhecido da lei 19/94.

**Criado o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP)**, uma fusão do ICE e da DGC. Único interlocutor institucional do Estado Português em matéria da cooperação.

--- 1994

1999 --- **Criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD)**, extinguindo o FCE.

**Criado o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)** que resulta da fusão do ICP com a APAD e passa a centralizar o financiamento e execução da política de cooperação.

--- 2003

2005 --- **Surgimento do Cluster** como um novo instrumento da cooperação portuguesa, bem como do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento que visa o diálogo entre o Estado, Administração Local e a Sociedade Civil em matéria de cooperação. Ambos surgem com a criação "Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa".

O IPAD tem como missão propor e executar a política de cooperação portuguesa bem como coordenar as atividades desenvolvidas no âmbito de políticas de cooperação.

--- 2007

2012 --- **Criação do Camões-Instituto da Cooperação e da Língua** resultante da fusão do IPAD e do Instituto Camões. Período marcado por grandes cortes financeiros.

**Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.**

--- 2014

Fonte: Sangreman e Silva (2012) e Ferreira, et al (2015)

## II. O paradigma da Cooperação Portuguesa

Portugal tem um grande legado na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento dado as suas relações históricas com muitos países considerados em desenvolvimento, bem como pelo facto de considerar a CID um dos pilares chave da sua política externa, como se pode evidenciar na legislação portuguesa, mais recentemente aclamada na Resolução do Conselho de Ministros n.º17 de 2014:

*“A política de cooperação para o desenvolvimento é um vetor chave da política externa portuguesa, que assenta num consenso nacional alargado entre as principais forças políticas e a sociedade civil, tendo como objetivo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável dos países parceiros, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito (...) cooperação deve ser entendida como um investimento e não uma despesa, como desenvolvimento e não ajuda, que deve complementar e reforçar outras vertentes da política externa...”*

Uma cooperação que se tem focado em torno de prioridades geográficas e setoriais, sendo que tem como prioridades geográficas os países de língua e expressão portuguesa, sobretudo os PALOP e Timor-Leste. Relativamente às prioridades setoriais salientam-se os projetos relacionados com as questões da governação, Estado de direito e direitos humanos; a educação para o Desenvolvimento; ajuda humanitária e de emergência (Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014).

Ao longo dos anos foram-se desenvolvendo estratégias de atuação no âmbito da cooperação portuguesa para o desenvolvimento levando ao aparecimento de um novo instrumento de trabalho, o *cluster* da cooperação, em 2005 com o documento “Uma visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” resultante da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005.

Este novo instrumento visa enquadrar, tal como os *clusters* definidos inicialmente por Porter, que veremos no próximo capítulo, o trabalho em rede por várias entidades num projeto/área comum e com o mesmo enquadramento (Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005), um instrumento que pretende responder a uma mudança do

“...tradicional paradigma “doador/recetor” ... para uma lógica de “parceria” na promoção do desenvolvimento, com benefícios mútuos e responsabilidades partilhadas” (Afonso, 2016:153).

Em 2014 num exercício de reflexão sobre o estado da Cooperação Portuguesa surgiu um novo documento (Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014) que embora revogue a Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 reforça os conceitos de parceria, concentração, coordenação e apropriação, ou seja, maior coordenação dos parceiros em torno de uma estratégia única e em setores prioritários, como instrumentos de trabalho definidos em “O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014 - 2020” onde se podem ler os princípios orientadores da CID assentes em três áreas de atuação:

1. Cooperação para o Desenvolvimento, com os seguintes eixos de intervenção:
  - a) Governação, Estado de direito e direitos humanos:
    - i. Capacitação Institucional – na Justiça, Segurança, Finanças Públicas, Infraestruturas, Comunicação, Serviços de Estatística, etc.;
    - ii. Ligação Paz, Segurança e Desenvolvimento - Estados Frágeis – Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento.
  - b) Desenvolvimento humano e bens públicos globais:
    - i. Educação e ciência;
    - ii. Saúde;
    - iii. Ambiente, crescimento verde e energia – melhoria das condições ambientais e o uso sustentável dos recursos. O crescimento verde como promotor do crescimento económico.
  - c) Desenvolvimento rural e mar;
    - i. Proteção social, inclusão social e emprego;
    - ii. Setor privado.
2. Educação para o Desenvolvimento;
3. Ajuda Humanitária e de Emergência.

Estas áreas de atuação devem ser orientadas segundo os princípios/prioridades, consagrados na atual Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014:

- **Coerência/Coordenação** - Reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento garantindo a complementaridade das intervenções e parcerias;
- **Concentração Geográfica e setorial** - Privilegiar programas de maior dimensão e de natureza estruturante definidos como prioritários pelos países parceiros;
- **Apropriação** – Fortalecer e apoiar projetos que permitam o desenvolvimento das capacidades e a sustentabilidade;
- **Parceria** – Diversificar as parcerias entre vários atores, bem como as fontes de financiamento, por forma de partilha de recursos e capacidades.

“Esta nova visão implica construir consensos, alinhar incentivos e mobilizar recursos numa abordagem holística visando uma cooperação mais eficaz, cabendo ao Camões, I.P., a coordenação de toda a cooperação oficial.” (Resolução Conselho de Ministros, 17/2014:1774).

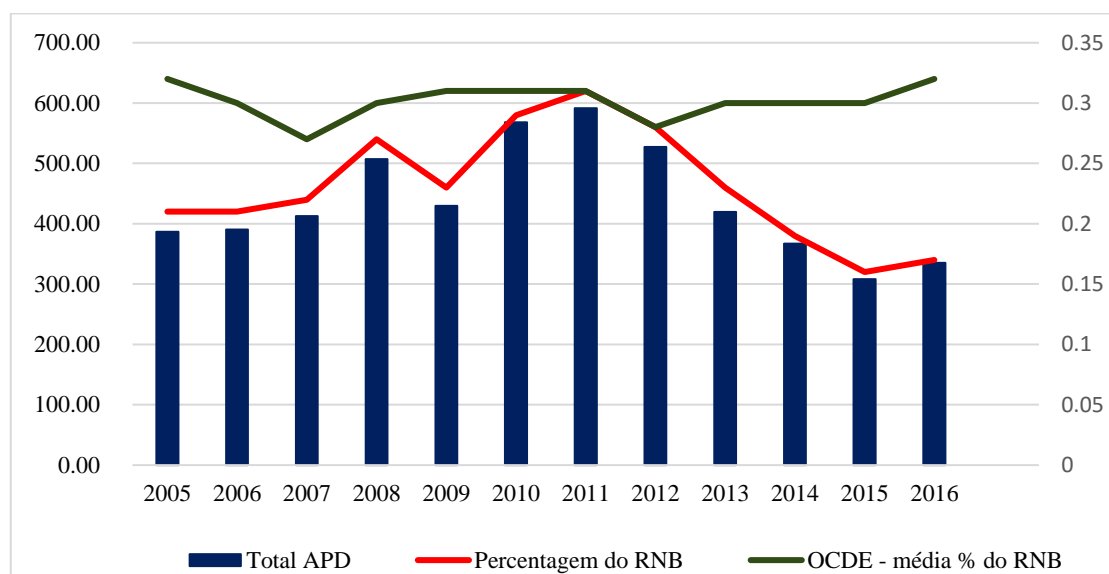
Uma nova abordagem que pretende um trabalho em rede, coerente e coordenado com enfoque na parceria através de partilha de recursos e responsabilidades, um maior envolvimento dos países recetores bem como o alargamento dos atores da cooperação, (Camões, I.P.; Assembleia da República; Ministérios Setoriais; Universidades e Centros de Investigação; Autarquias e Associações de Municípios; ONGD’s e Fundações; Associações empresariais e empresas; Sindicatos; Organizações nacionais de cariz social ou religioso), (Ferreira, et al., 2015:114 e 115).

“Isto significa que a cooperação portuguesa tem de definir claramente o que pretende em setores-chave da cooperação (p.ex. educação, saúde, segurança, género, etc.) forjando entendimentos comuns, conhecimentos interligados, narrativas mais coerentes e uma visão partilhada da ação portuguesa em determinado setor. Na operacionalização, isto significa também um envolvimento sistemático, tornando a abordagem coordenada na norma: trabalho de análise conjunto, missões conjuntas, procedimentos conjuntos” (Ferreira, et al, 2015:77).

Visa-se criar redes de trabalho que proporcionem uma maior eficácia e eficiência da cooperação portuguesa, quer se reflita na Ajuda Pública ao Desenvolvimento multilateral quer no âmbito bilateral, sendo esta distinção cada vez mais ténue resultante das ideias e metodologias desenvolvidas a nível da cooperação multilateral condicionarem a cooperação bilateral (Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005), conforme se pode verificar nas análises abaixo apresentadas. De acordo com Ferreira et al (2015), deveria existir uma maior convergência entre o plano bilateral e multilateral.

No âmbito da APD denota-se que a mesma tem vindo a declinar desde 2011, onde se registou o pico do volume da APD com cerca de 600 milhões de dólares, justificado pelo período do programa de ajustamento em Portugal, onde se assistiu aos cortes financeiros no âmbito da cooperação (Ferreira, et al, 2015:48)

**Gráfico 1 - Total da APD portuguesa e % no RNB face à média da OCDE**

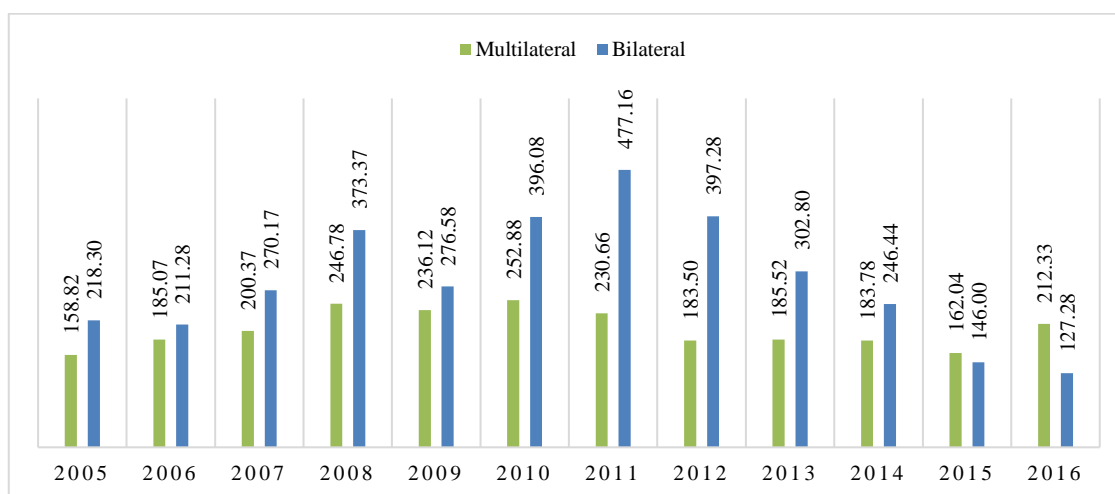


Fonte: OCDE (2017)

No campo da cooperação multilateral tem-se assumido vários compromissos com a comunidade internacional a destacar o Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis no âmbito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), (Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014).

No âmbito da cooperação bilateral os pressupostos baseiam-se na capacidade do crescimento económico e influência geopolítica na região onde se inserem os países parceiros; aumentar a importância desses mesmos países face a outros atores da cooperação; novas formas e instrumentos de cooperação e União Europeia (Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014).

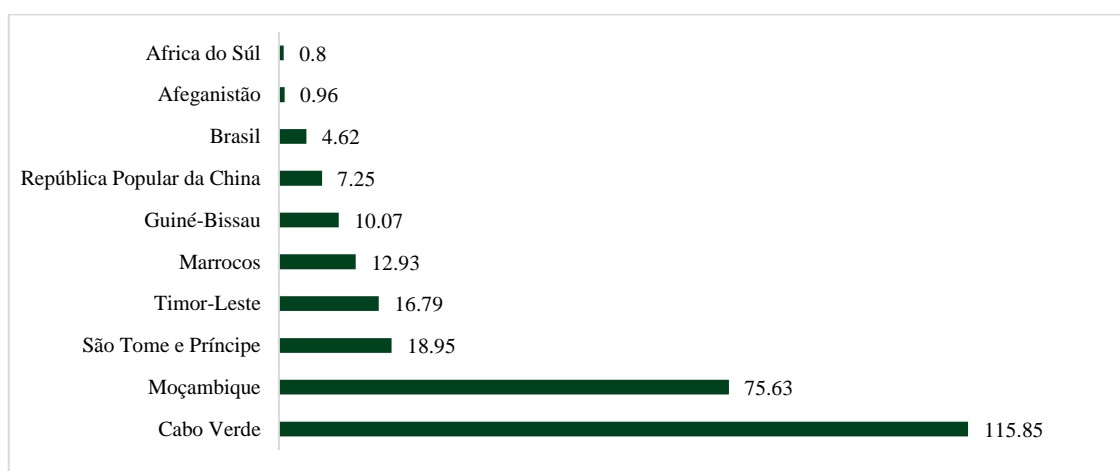
**Gráfico 2 - Cooperação para o Desenvolvimento (Milhões USD)**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

No que concerne à Cooperação Bilateral, a média dos últimos cinco (5) anos, denota-se um especial enfoque em Cabo Verde, Moçambique e Timor Leste, ver gráfico.

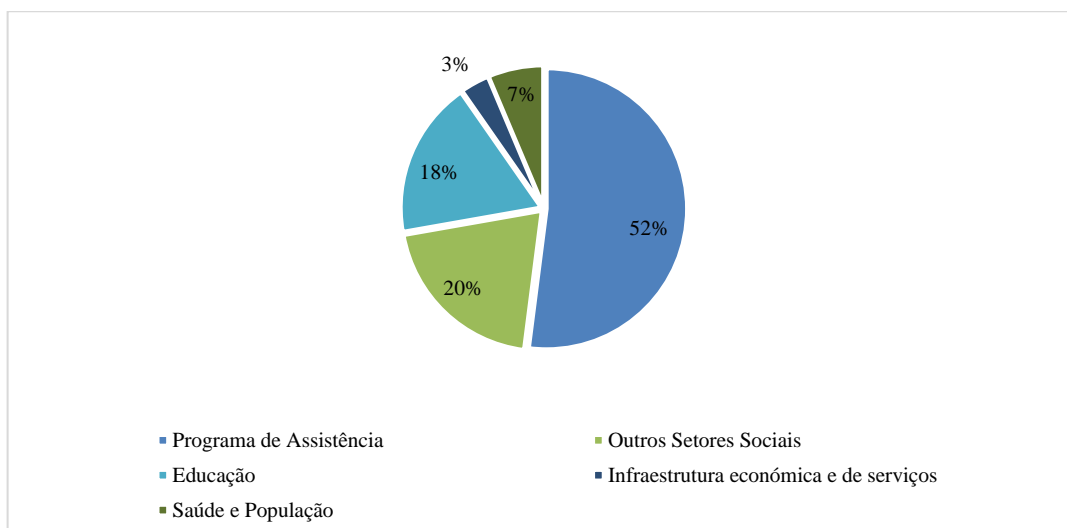
**Gráfico 3 - Cooperação Bilateral (Milhões USD)**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

Os setores que mais beneficiam da APD são os Programas de Assistência, com cerca de 50% do total a APD, seguido pelo apoio a outros setores sociais e da educação, ver gráfico.

**Gráfico 4 - Setores da APD**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

No entanto, segundo o estudo realizado por Ferreira, et al (2015) a cooperação para o desenvolvimento deve apostar em setores para os quais pode contribuir positivamente como o caso da capacitação para o desenvolvimento dado ser considerado uma mais-valia resultante da partilha de situações comuns como o caso da língua, a existência de enquadramentos jurídico-legais semelhantes, etc., ou seja, adotar este fator como “...o *core business* da cooperação pública portuguesa, assumindo-se mesmo como um elemento comum à generalidade dos atores que atuam sob o “chapéu cooperação portuguesa” (Ferreira, et al, 2015:69). Um fator de excelência por parte da cooperação portuguesa mas uma carência nos principais países parceiros, nomeadamente os considerados frágeis, onde muitas vezes sentem limitações na gestão de conhecimento, capacidades e gestão de fundos (Ferreira, et al, 2015:70)

No entanto, Ferreira et al (2015:71) chamam a atenção para o facto de “...que o Desenvolvimento de Capacidades seja devidamente aproveitado como mais-valia central da cooperação portuguesa, não deve limitar-se às áreas onde existe maior capacidade ministerial, ou técnica no seio da administração pública, mas também junto dos atores sociais e económicos portugueses. Ou seja, é preciso avaliar onde é que existem

capacidades, conhecimento e *know-how* no setor privado, nas ONG, nos *think tanks*, etc., e em que setores – os quais poderão não ser unicamente os setores “tradicionais” da cooperação portuguesa –, que sejam pertinentes para os países parceiros e de interesse para Portugal. Só assim será possível dar respostas rápidas, qualificadas e flexíveis às crescentes solicitações dos países parceiros neste âmbito.”

Estes atores da Cooperação Portuguesa podem ser divididos em dois grandes grupos, Estatais ou Não Estatais e sobre estes é imperativo “...imprimir uma maior coordenação e coerência efetiva na atuação dos atores nacionais, segundo uma abordagem única, alinhada e instrumental para a política externa e para os interesses dos países parceiros, segundo a Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014).

- Estatais
  - Dispositivo Central - Camões IP;
  - Assembleia da República;
  - Universidades, Politécnicos e centros de investigação.
- Não Estatais
  - ONGD e Fundações;
  - Voluntariado;
  - Associações Empresariais e empresas.



Fonte: Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014

A importância dos atores da cooperação portuguesa é reconhecida internacionalmente, pelos seus pares, como detentores de conhecimento técnico, político e realista mas que não é acompanhado ao mesmo ritmo pelas estruturas administrativas



da cooperação portuguesa criando perdas de eficácia nos processos de decisão, dado que “... as intervenções da cooperação portuguesa serem, frequentemente, mais o produto de várias decisões individuais do que o resultado de um plano estruturado, pensado e fundamentado em função dos resultados a obter e dos meios para os atingir.” (Ferreira, et al, 2015:62).

### III. *Clusters* como Instrumento da Cooperação Portuguesa

A Cooperação Portuguesa, ao longo dos tempos, viu-se perante dificuldade na “*identificação de prioridades; dispersão de recursos humanos e materiais por numerosos pequenos projetos; ausência de nexos entre os projetos ou inexistência de uma estratégia global visível; falta de continuidade ou de sustentabilidade devido à escala, ou à conceção técnica dos projetos; falta de impacto em termos de desenvolvimento para o país beneficiário; falta de visibilidade política ou física*” resultante da harmonização de políticas de cooperação (Resolução do Conselho de Ministros n.º196/2005).

Para combater estas dificuldades foi criado o *Cluster* como uma nova ferramenta para a prossecução harmoniosa e eficiente dos objetivos da Cooperação para o Desenvolvimento. Segundo a Resolução de Conselho de Ministros n.º196/2005, “**um cluster de cooperação é constituído por um conjunto de projetos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum**”, com vista a harmonização, coerência e alinhamento das práticas da cooperação (Sangreman, et al, 2015). Este instrumento é financiado, mobilizado e coordenado pelo Camões-Instituto da Cooperação e da Língua, sob a alçada do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No entanto deve-se realçar que um *Cluster* implica, segundo Sangreman e Carvalho (2007: 11 e 12):

- Identificação da área geográfica a atuar, ou seja, delimitação do local onde a cooperação portuguesa é relevante pela concentração, visibilidade e impacto da intervenção;
- Parcerias com autoridades locais e outros atores da cooperação;

- Elaboração de ”*master plan*” onde esteja identificada a missão, os objetivos, os eixos de intervenção, prazos de execução e mecanismos de acompanhamento e avaliação;
- Definição da estrutura de coordenação – IPAD<sup>3</sup> e Gestores de *Cluster*;

“*Estes gestores de cluster (GC) deverão assumir-se como figuras com intervenção transversal a toda a instituição do IPAD, já que o resultado – sucesso ou insucesso – do cluster será tributário dos contributos e do correcto funcionamento dos diversos departamentos da estrutura do IPAD, pelo que deverão ter a liberdade de solicitar junto de cada um deles as respostas e as práticas necessárias à resolução e ao andamento eficaz das acções integradas no cluster, tendo um funcionamento de circulação horizontal de toda a informação e vertical da decisão.*” (Sangreman e Carvalho, 2007:13).

Em torno dos projetos centrais dos *clusters* poderão surgir projetos de menor escala, mais focalizados, mas complementares (Resolução do Conselho de Ministros n.º196/2005), realçando assim a particular característica da intervenção de diferentes atores num mesmo projeto (idem).

Os *clusters* permitem a organização em rede; a procura das melhores práticas em cooperações num processo de *benchmarking*; o aumento de eficiência do aparelho organizativo da Cooperação Portuguesa; a sustentabilidade; a organização da reflexão e debate sobre o conhecimento científico na CID,” (Sangreman e Carvalho, 2007:17 e 18).

Sangreman e Silva (2012:21), afirmam que este instrumento deriva do modelo teórico de Michael Porter, no entanto “...são introduzidas algumas inovações no que respeita a concentração setorial das várias intervenções em torno de um objeto comum.” (Sangreman e Silva, 2012:21). Para Martin e Sunley (2003) citados por Sangreman e Silva (2012: 13) a definição de *cluster* é “...muito genérica, vaga e indeterminada.” A transposição do conceito para áreas diversas fez com que alguns autores considerassem o “conceito obscuro” (Martin e Sunley, 2003; Ketels, 2003 in Sangreman e Silva, 2012: 13).

A ideia de que os *clusters*, nos países em desenvolvimento, contribuem para a competitividade da região mas de forma diferente daquela que é defendida para os países

---

<sup>3</sup> Atual Instituto Camões, ICL.

desenvolvidos. Segundo USAID (2008) in Sangreman e Silva (2009:16) o enfoque não é na inovação e no apoio à pesquisa como acontece nos países desenvolvidos dado que tem como objetivo aumentar as exportações e desenvolver cadeias de fornecimento e os esforços de desenvolvimento dos *clusters* depende de quem os lançou, ou seja, se foi o governo, o setor privado ou por doadores internacionais.

Este instrumento foi aplicado e analisado<sup>4</sup> em Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Angola, sendo de destacar o *cluster* da Cooperação de Maubara, em Timor-Leste.

Esta intervenção da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste foi “...denominada Programa Mós Bele, em que se promove a cooperação, a cooportunidade, a capacitação, a diferenciação, a qualificação, a inovação e o acesso aos mercados, tendo como lógica um modelo de gestão em que se integram vários projetos e várias atividades desenvolvidas sob a alçada do programa, de forma a potenciar um polo de desenvolvimento local integrado” (Sangreman, et al, 2015:226).

Este modelo de gestão foi inovador no âmbito da cooperação dado que foi adotado e adaptado o modelo *Balanced Scorecard* (BSC) com o intuito de integrar os diferentes programas e atores, com objetivos concretos e compreensíveis a todos, com resultados passíveis de serem registados, analisados e avaliados, com objetivo de criar valor partilhado, permitindo assim uma “...conceção holística de um projeto de desenvolvimento articulado com a perspetiva empresarial que nos permite dizer que o *Cluster* de Maubara vai para além da filosofia dos projetos integrados de desenvolvimento” (Sangreman, et al, 2015:223). Este programa era orientado pelos princípios da promoção do desenvolvimento sustentável; do *empowerment* local; redução das vulnerabilidades; responsabilidade ambiental e social e a promoção dos direitos socioeconómicos e ambientais fomentando uma cultura de responsabilidade, transparência e prestação de contas (Sangreman, et al, 2015).

---

<sup>4</sup>Ver: Sangreman, C. (2015), “O Cluster como Instrumento Teórico e Prático da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Portuguesa – O caso de Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Angola.” CESA-ISEG/ULisboa e CEI-ISCTE/IUL.

Após a execução do programa e passando às análises dos resultados pretendidos com este instrumento da Cooperação Portuguesa percebeu-se que de facto (Sangreman, et al, 2015):

- A intervenção foi delineada entre Portugal e os beneficiários, quer fossem individuais ou sob a forma de uma organização;
- A associação Maubara Mós bele é apropriação dos líderes locais;
- A constante presença de um representante da cooperação portuguesa assegurou a boa execução dos objetivos pretendidos;
- Denotou-se um investimento público timorense pouco significativo para estas atividades;
- Criação de valor partilhado, com critérios de rentabilidade económica, nos projetos assumidos, nomeadamente o Turismo Sustentável, por forma a tornarem-se independentes de subsídios;
- Monitorização e acompanhamento das tarefas e atividades que permitiu perceber quais as competências relevantes, o controlo da qualidade, autonomia em determinadas tarefas e a sustentabilidade financeira das atividades económicas desenvolvidas.

O *cluster* de Maubara provou que “há assim uma conformidade com os critérios de harmonização, apropriação e coerência da cooperação, sendo que o critério da sustentabilidade para a maioria das atividades que geram rendimentos também se mostra seguro” (Sangreman, et al, 2015:248).

## 4. Clusters

*“Today’s economic map of the world is dominated by what I call clusters.”*

(Porter, 1998:78)

*“geographic concentrations of interconnected companies, specialized suppliers, service providers, firms in related industries, and associated institutions (e.g., universities, standards agencies, and trade associations) in a particular field that compete but also cooperate.”*

(Porter, 2000:15)

### I. O conceito

O conceito de *cluster* disseminado, inicialmente, por Porter, na década de 90, é definido como tratando-se de concentrações geográficas de empresas e instituições interligadas num campo de atividade particular, ligadas por externalidades de vários tipos, favorecendo a competitividade, inovação, crescimento económico (Porter, 1998, 2000 e 2003) e desenvolvimento regional (Enright, 2001 citado por Ramos e Fonseca, 2010:3123).

Não obstante da ideia inicial de “concentrações geográficas” com a evolução desta temática, alguns autores, nomeadamente Christensen, et al (2012:14), defendem que os *clusters* não estão necessariamente restringidos aos limites administrativos ou geográficos, mas têm um centro geográfico, fazendo com que a maioria dos seus intervenientes estejam relativamente próximos fisicamente pois assim permitem a resolução de problemas e desenvolvimento de projetos. De realçar que a UNIDO (2003) vai mais longe face ao tipo de *cluster* ao considerar que estes podem ser de índole setorial quando afirma que um *cluster* é um conjunto de empresas ou produtores individuais que trabalham em rede no âmbito de um potencial projeto setorial ou geográfico, com partilha de características comuns.

Em todas as definições de um *cluster* é claramente aceite que para que seja considerado como tal é premente a existência de mais do que um ator envolvido no projeto, com algum tipo de ligações entre eles.

Estes atores dos *clusters* podem assumir diferentes características dado que podem ser fornecedores especializados; fabricantes de produtos complementares ou ainda poderão ser atores estatais ou não estatais, sendo estes, por exemplo, as universidades, associações, entre outros (Porter, 1998:78).

## **II. Os seus impactos económicos e sociais**

A ideia fundamental do *cluster* é promover a cooperação entre os diferentes atores (Christensen, et al, 2012), porém importa realçar que esta cooperação é maioritariamente uma cooperação vertical pelo que permite a competitividade (Porter, 1998:79). No entanto, Ramos e Fonseca (2010:3128) chamam a atenção para o facto de que “...a fronteira entre a cooperação e a competição é ténue e implica um processo contínuo de aprendizagem coletiva e de confiança recíproca.”

A competitividade inerente aos *clusters* é bastante enfatizada dado que a ausência da mesma levará ao fracasso do *cluster*, pois como defendia Porter (1998:86) “*a vibrant cluster can help any company in any industry compete in the most sophisticated ways, using the most advanced, relevant skills and technologies.*”

Esta competitividade permite às empresas/organizações gerarem crescimento económico a nível local porque há maior partilha de conhecimento, de *know-how* e acesso ao fornecimento de serviços e produtos especializados (UNIDO,2003), as empresas num *cluster* tornam-se mais inovadoras do que as restantes empresas bem como estão mais predispostas a fazerem parte de redes de I&D (Christensen, et al, 2012). Fatores preponderantes num ambiente de pequenas e médias empresas dado que têm maiores dificuldades em alcançar economias de escala, com poder de negociação limitado e com pouca capacidade de influência na definição de políticas e serviços de apoio (UNIDO, 2003).

Um *cluster* por si só não elimina as barreiras ao crescimento e ao desenvolvimento das empresas mas pode ajudar a reduzir essas mesmas barreiras (UNIDO, 2003) porque é inegável que “...são vistos como importantes forças motrizes da competitividade e da inovação” (Comissão Europeia, et.al, 2008:21).

Os *Clusters*, segundo Porter (1998), afetam a competitividade de três maneiras:

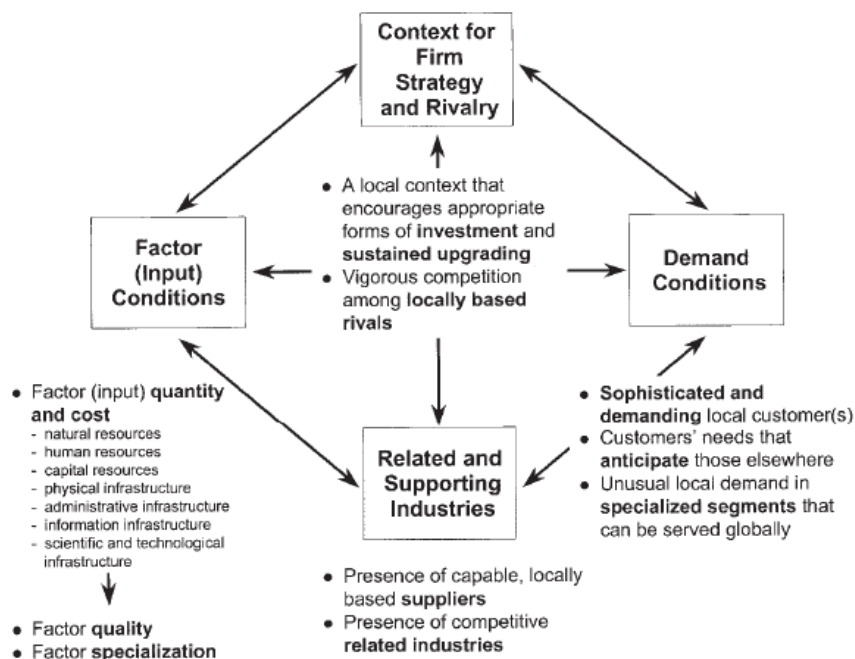
1. Aumento da produtividade das entidades baseadas numa mesma área dado que têm melhores acessos a fornecedores e funcionários; existe complementaridade, que se pode traduzir através das necessidades dos clientes e/ou da otimização da produtividade coletiva; acesso a instituições públicas e privadas e melhor motivação;
2. Condutor da inovação, através da pressão da concorrência, da constante comparação, facilidade de aprendizagem, capacidade e flexibilidade para agir rapidamente;
3. Estimulação de novos negócios porque há uma melhor perceção de *gaps* nos produtos ou serviços; menor prémio de risco sobre o capital exigido pelos investidores e instituições financeiras locais; estabilidade de relações estabelecidas e presença de um mercado significativo.

Os *clusters* permitem a especialização e o desenvolvimento das regiões e das empresas onde estão inseridos constituindo, assim, a oportunidade de renovar a economia e a sociedade (Christensen, et al, 2012:14).

Os *clusters* não afetam diretamente a produtividade de um país, mas influenciam a produtividade de outros *clusters*, pois como afirmam Ketels, Memedovic, (2008:380), citando Porter (2003), numa região onde há maior exposição aos *clusters* também é onde se verificam maiores salários face à média desse país e que os salários dos colaboradores a trabalharem em empresas no âmbito dos *clusters* são mais elevados comparativamente com outros trabalhadores.

O dinamismo de um *cluster* depende da sua capacidade de criar ligações a outras entidades por forma a ter acesso à investigação, outros atores e novos mercados (Christensen, et al, 2012:14). Os *clusters* podem ocorrer em diferentes indústrias, em áreas urbanas ou rurais, em grandes ou pequenas economias, pode-se assistir, igualmente, à existência de *clusters* quer em países desenvolvidos, quer em países em desenvolvimento, (Porter, 2000). Os *clusters* assumem uma importância cada vez maior numa era globalizada (Porter, 1998), porque a localização afeta as vantagens competitivas através da sua influência na produtividade e do crescimento desta (Porter, 2000:19). Como se poderá observar através do conhecido “Diamante de Porter” representado na Figura n.º 1, são várias as vantagens competitivas locais que fomentam a produtividade.

**Figura 1 - Vantagens Competitivas**



Fonte: Porter (2000: 20)

Nesse sentido os *clusters* são fulcrais para compreender e melhorar o desempenho das economias regionais e para a orientação da política de desenvolvimento económico (Cortright, 2006), e devem garantir o retorno do investimento na economia e na sociedade (Christensen, et al. 2012).

Os *clusters* contribuem para o desenvolvimento de uma região porque para além dos benefícios já anunciados sobre os *clusters*, nestas regiões eles também permitem a criação de uma identidade regional/nacional permitindo a transação dos bens/serviços produzidos (Gálvez-Nogales, 2010).

Segundo Porter (1998) estes são uma chave fundamental para que os países evoluam economicamente, nomeadamente os países pobres, pois permite que progridam para países de rendimento médio, ou até mesmo para economias avançadas.

Nos países em desenvolvimento as iniciativas de *cluster* permitem o crescimento económico, permitem um “alargamento” do mercado dos produtos/serviços produzidos (Ketels, et al, 2006).



### III. *Clusters* e Política de Cooperação

Embora nos trabalhos seminais de Porter (1998, 2000) se use o conceito de *cluster* como um instrumento de análise e se considere que os *clusters* surgem espontaneamente sem uma base sólida ancorada nas empresas existentes ou nos recursos específicos locais, o facto é que a popularização do conceito gerou a ideia de que o *cluster* podia ser um importante instrumento de política. Os trabalhos seminais de Porter permitiram e incentivaram o aparecimento de numerosos consultores que se encarregaram de espalhar a marca *cluster* e de ilustrar essa marca com numerosos exemplos a nível mundial<sup>1</sup>. Como notou Rosenfeld (2005: 4), a crescente procura de consultores pode explicar, pelo menos em parte, como uma “ideia relativamente obscura situada na periferia do desenvolvimento económico” se transformou numa “prática nuclear” na política.

Talvez por isso, exista entre os investigadores quem considere que a admiração pelos *clusters* é mais o resultado de técnicas de marketing do que um genuíno discurso intelectual (Martin e Sunley 2003). Todavia, é inegável que um interesse crescente pelos *clusters* foi-se instalando e o conceito começou a ser utilizado como instrumento de política não só na política de crescimento regional, mas também na política de cooperação, (Pessoa, 2014).

Na política de crescimento regional, o interesse pelos *clusters* assentou não só na redescoberta de um conjunto de ideias já conhecidas há décadas, mas e principalmente, na descoberta pela nova teoria do crescimento (Romer, 1986) sobre como lidar com externalidades e rendimentos crescentes à escala nos modelos de crescimento (endógeno). De facto, a ideia de que empresas e famílias beneficiam da elevada concentração de pessoas, negócios e infraestruturas e que estes benefícios são teorizados como externalidades positivas não é novidade, aquilo que é novo é o modo como a teoria do crescimento modeliza as externalidades.

Dada a relevância atribuída aos *clusters* na política de crescimento económico, compreende-se que a política de cooperação não fique à margem desta crescente

---

<sup>1</sup> No entanto, como referido em Pessoa (2014), os *clusters* mais bem conhecidos a nível mundial (por exemplo, o cluster do vinho na Califórnia e Silicon Valley) têm uma longa história e foram crescendo espontaneamente, sem políticas públicas especificamente desenhadas, até terem atingido um nível de atividade suficiente para chamar a atenção internacional.

popularidade dos *clusters*. Consequentemente, recupera o conceito de parceria público-privada que se generalizou na década de 1990 e reformula-o de modo a torná-lo mais congruente com o conceito de *cluster*. Nesta nova fase, é atribuído aos governos um papel importante na promoção e orientação de *clusters* (UNIDO, 2003; Ketels e Memedovic, 2008; Christensen, et al, 2012), passam a ser considerados como instrumentos adequados a tornar a ODA mais eficaz e, desse modo, promover uma melhor cooperação internacional.

Todavia enquanto o conceito original de Porter se baseava basicamente no aproveitamento de externalidades positivas e dos rendimentos crescentes à escala, as reformulações do conceito adaptadas à política de cooperação tendem a acentuar mais os efeitos benéficos da participação em redes. Nesta perspetiva, são redes de interação entre diferentes atores que resultam em novos produtos, processos e serviços promovendo assim a inovação do tecido económico e social. (Christensen, et al, 2012:14).

***“Cluster = Empresas (produtos + lugares) + Suporte Institucional”***

Fonte: UNIDO

Este suporte institucional, segundo a UNIDO (2003) passa pelo apoio:

- Técnico;
- Académico;
- Instituições financeiras;
- Associações empresariais;
- Autoridades locais.

No seio dos intervenientes no apoio institucional, Ketels e Memedovicv (2008:383) chamam a atenção para o papel fulcral dos governos como facilitadores e participantes de iniciativas de *clusters*, através de políticas de estabilidade económica, de apoio ao investimento e a criação de infraestruturas adequadas (Gálvez-Nogales, 2010).

Também Christensen, et al (2012:12 e 13) alertam para o facto de a eficácia de um *cluster* depender das seguintes condições:

- Macroeconómicas – Políticas de estabilidade económica e consolidação fiscal;

- Condições Estruturais - Infraestruturas e regulamentação do mercado;
- Dimensão dos participantes – Atores capazes de promover o crescimento do *cluster*;
- Dimensão da entidade gestora do *cluster* – deve ser um forte coordenador dado que é a alavanca para a colaboração entre os diferentes atores de um *cluster*.

Os *clusters* devem ser desenvolvidos em simultâneo com políticas de desenvolvimento de infraestruturas pois só assim conseguem permanecer no tempo e aumentar a sua intensidade no desenvolvimento económico (Christensen, et al, 2012).

Condições que vão ao encontro das ideias defendidas por Ketels, Memedovic (2008) mas vão mais além quando atribuem igual responsabilidade, de acordo com as respetivas competências, aos participantes dos *clusters* e da entidade gestora do *cluster*.

Esta entidade gestora do *cluster* tem um papel fulcral porque permite promover o diálogo entre atores do *cluster* bem como entre estes e o governo, permite a aquisição de financiamentos, do desenvolvimento dos recursos humanos, criar redes de contacto internas e externas, deve prestar apoio na assistência financeira, mas deve ir mais além dado ser muito importante a assistência técnica, como seminários, formação, criar redes de contacto, conhecer as necessidades dos participantes, etc. (Christensen, et al, 2012).

Para a UNIDO (2003) esta “entidade gestora” é denominada de equipa de projeto que tem como principal responsabilidade trabalhar com as instituições e assegurar que o *cluster* se ajusta às necessidades locais pelo que esta equipa deve ser composta por um coordenador do projeto; por agentes de desenvolvimento do *cluster* e por consultores especialistas.

A UNIDO defende, ainda, que é necessário a existência de uma Comissão do *cluster*, que funcionaria como um fórum de promoção e debate de ideias entre todos os intervenientes que, direta ou indiretamente, sejam afetados pelo *cluster*, e por um Comité Diretivo do Projeto que implica um grande envolvimento político e institucional.

Para Beira (2002:4) as entidades sem fins lucrativos são o conceito nuclear “na complexa teia de relações que tornam um *Cluster* relevante sob o ponto de vista empresarial.”

#### IV. O caso particular dos países subdesenvolvidos

Como os países subdesenvolvidos competem, essencialmente, através da mão-de-obra barata e da exploração dos seus recursos naturais, um *cluster* deve operar em cadeias de valor focadas no setor primário e prosperar as atividades internas (Ketels, Memedovic, 2008). Nesse sentido, o setor agrícola contém o maior potencial de crescimento económico de alguns países subdesenvolvidos (Gálvez-Nogales, 2010).

Segundo Gálvez-Nogales (2010) os *clusters* agrícolas permitem fomentar as relações entre o setor público e privado, possibilitam a difusão da inovação bem como o aumento do investimento privado. Políticas baseadas em *clusters* são muitas vezes utilizadas para apoiar as PME e pequenos agricultores. Os *clusters* são vistos como sendo particularmente vantajosos para este grupo, uma vez que lhes permite conseguir economias de escala e partilha de custos relacionados com a formação, certificação e aplicação de tecnologia. (Gálvez-Nogales, 2010:61).

Contudo, este autor chama a atenção que os *clusters* baseados em recursos naturais devem ser impulsionados pelo Governo, por grandes empresas locais ou investidores internacionais uma vez que não se criam espontaneamente mesmo quando há abundância de recursos. Como definido anteriormente o impulso e o apoio institucional pode ser muito mais do que um apoio financeiro, mas Christensen, et al (2012) ajudam-nos a perceber quando deve um *cluster* receber financiamento público:

- Quando se está numa fase inicial para estabelecer o programa do *cluster*;
- Quando utilizado pelo governo para oferecer serviços específicos ao *cluster*, por exemplo falhas de mercado;
- Se for um potencial para o crescimento económico e que garanta retorno elevado de investimento.

Gálvez-Nogales (2010), citando Zeng (2008), chama a atenção para o facto que os *clusters* agrícolas, em África, apoiados pelo *World Bank Institute* em 2005 e 2006, permitiram chegar à conclusão de que estes enfrentam enormes desafios e parte da resolução dos mesmos passa por um ambiente regulatório favorável e que o setor público fomente o conhecimento, a inovação e a criação de bens públicos de qualidade.

Nesse sentido, os *clusters* mais tradicionais, como é o exemplo dos *clusters* da agricultura devem ser atualizados e não abandonados (Porter, 1998, 2000), pelo que o fracasso dos *clusters* deve ser determinado pelas forças do mercado e não por decisões políticas (Idem, 2000).

Para Christensen, et al (2012:14 e 15), os *clusters* classificam-se como:

- Imaturos – Tratam-se de *clusters* em fase inicial e que por esse motivo é necessário desenvolver as suas potencialidades e despertar pontos críticos que podem ser naturais, geográficos, culturais e/ou capacidades únicas;
- Maduros – Encontram-se numa fase mais desenvolvida onde já se encontram enraizadas as redes de relações entre os diferentes atores, onde há transferência de conhecimentos e criação de valor acrescentado;
- Em transição – Esta fase depende da capacidade de inovação do *cluster* e de manter a competitividade. Em casos onde tal não aconteça pode-se assistir a um fim do *cluster*, ou pelo menos, ao seu declínio.

Relativamente às políticas de desenvolvimento económico deve-se apostar na diferenciação das regiões através da construção de pontos fortes, dialogar com os membros do *cluster*, desenvolver diferentes estratégias para diferentes *clusters*, fomentar um ambiente propício à formação de novos grupos, (Cortright, 2006). “*Local leaders, the media, the public, and businesses themselves can gain a better perspective on their region’s challenges and opportunities by thinking in terms of clusters.*” (Cortright, 2006:46) para além de que “*A cluster group that represents a significant part of the economy is more likely to have a voice with government than individual firms or even associations would have on their own*” (Wares, Hadley, 2008:10).

As barreiras à criação do *cluster* são os custos de transação, de coordenação e a existência de uma cultura empresarial adversa, como por exemplo, a falta de confiança, instituições fracas, pelo que é necessário garantir a criação de relações e consenso, criação e redes entre os membros do *cluster* reforçar os mecanismos de governação, e criar confiança (UNIDO, 2003:13).

Depreende-se, assim, que um *cluster* implica a existência de redes para que o mesmo seja eficaz e eficiente, pois tal como refere Porter (2000:21) “*...a cluster is a system of interconnected firms and institutions whose whole is more than the sum of its parts*”.

## 5. Guiné-Bissau

Localizado na África Ocidental e carregado por uma história fortemente marcada pela colonização portuguesa foi o primeiro país a ser reconhecido como independente a 24 de setembro de 1973 (UNIOGBIS, 2017), em 1974 ficou oficialmente conhecido como República da Guiné-Bissau, sendo Bissau a sua capital (Banco Mundial, 2016).

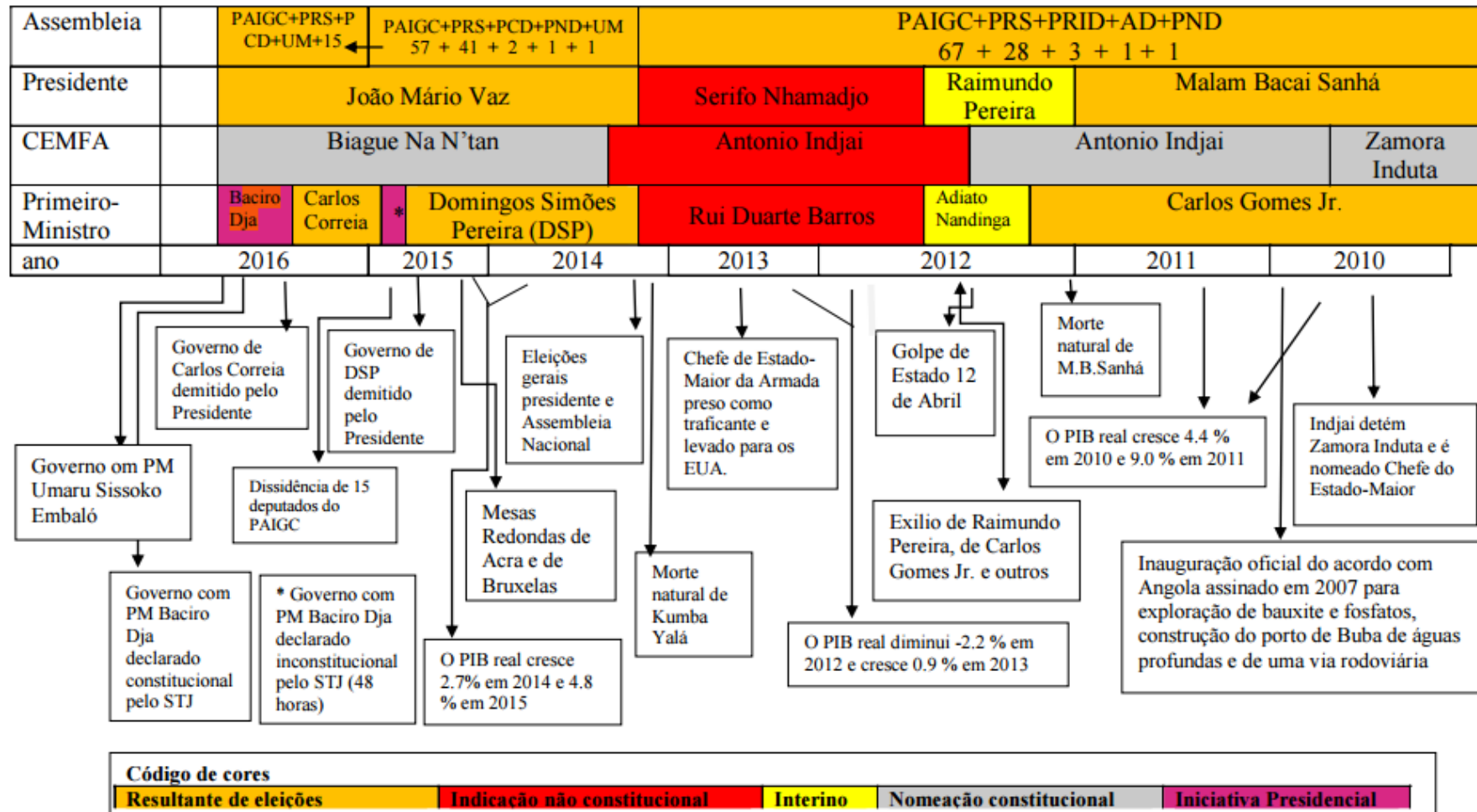
Caracteriza-se por ser um país pequeno, com cerca 1,7 milhões de habitantes (Instituto Camões, ICL, 2017), “...um país composto de múltiplas identidades sociais que se cruzam e sobrepõem. A partir da base das identidades étnicas, juntaram-se os grupos sociais que se formaram nas cidades onde a presença colonial foi mais forte” (Sangreman, et al, 2016:24), o que justifica a existência de outros dialetos para além da oficial língua portuguesa, nomeadamente o Crioulo, Balanta, Mandinga, Fula, Manjaco, Papel, Mancanha (Instituto Camões, ICL, 2017).

Marcado por uma constante instabilidade política foi palco, entre 1998 e 1999 de uma guerra civil e mais recentemente, em 2012, registou o último Golpe de Estado. Em 2014 realizaram-se eleições que devolveram a democracia ao país, a vitória ao partido PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde) e ao candidato às presidenciais do mesmo partido, José Mário Vaz (Banco Mundial, 2016).

No entanto a prometedor estabilidade revelou-se frágil com a deterioração das relações entre Governo e Presidente da República, o que fez com que este demitisse o Governo em funções em agosto de 2015 originando uma instabilidade política que embora não se encontre resolvida comprometeu a manutenção dos compromissos assumidos internacionalmente (Sangreman, et al, 2016), assistindo-se, assim, ao constante adiamento dos fundos prometidos internacionalmente (UNIOGBIS, 2017).

As repetidas fragilidades levaram a que a Guiné-Bissau fosse classificada, segundo o Banco Mundial, como um dos países mais pobres e frágeis do mundo considerando que a pobreza extrema é uma das mais altas do mundo, “a maioria dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) estão fora do alcance para a Guiné-Bissau, (Banco Mundial, 2016).

**Figura 2 - Evolução Política Guiné-Bissau entre 2010 e 2016**



Fonte: Sangreman, et al (2016:39)

**Tabela 2 - Um olhar sobre a Guiné-Bissau**

<b>Indicadores</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015e</b>	<b>2016e</b>
Aumento do PIB (% anual)	3,31	4,43	9,03	-2,23	0,33	2,54	4,4	4,9
Expectativa de vida no nascimento, total (anos)	53,48	53,81	54,16	54,50	54,84	N.D.	N.D.	N.D.
Inflação, preços ao consumidor (% anual)	-1,65	2,52	5,05	2,13	1,21	-1,51	N.D.	N.D.
PIB <i>per capita</i> (US\$ atual)	517,15	518,60	659,48	559,22	538,73	567,82	N.D.	N.D.
População, total	1 596 832	1 634 196	1 673 509	1 714 620	1 757 138	1 800 513	N.D.	N.D.

Fonte: Banco Mundial

O crescimento económico registado após 2012 deve-se à normalização da situação sociopolítica, pelo regresso dos parceiros técnicos e financeiros (Arvanitis, 2015:2) dado que durante o período do Golpe de Estado muitos organismos internacionais suspenderam a ajuda ao desenvolvimento, com exceção do Irão e do Japão que “...procuraram ocupar o vazio deixado...” e Portugal que reajustou os canais de distribuição da cooperação orientando para ONGD (Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento) em detrimento de organismos estatais (Sangreman, et al, 2016:10).

Para além das dificuldades sociopolíticas, a economia do país é fortemente dependente do setor primário, com um peso de 49,3% do PIB, o que expõe às adversidades climáticas levando à necessidade de aumento das importações como meio de minimizar as necessidades alimentares (Arvanitis, 2015). A castanha de caju, tinha em 2013, um peso de 87,7% das exportações mas a sua produção só representava 9,1% do PIB, apenas beneficia do aumento do seu preço a nível internacional dado que mantêm as mesmas quantidades exportadas (Arvanitis, 2015:4). O setor secundário e terciário têm registado algum crescimento embora seja pouco relevante para PIB (Arvanitis, 2015:4).

O setor privado tem enormes dificuldades em crescer porque existem graves lacunas de infraestrutura, particularmente em relação ao porto, eletricidade e abastecimento de água (Banco Mundial:2016) e a falta de uma estrutura administrativa eficaz faz que com que a Guiné-Bissau fique na 172<sup>a</sup> posição para iniciar um negócio



segundo o relatório “*Doing Business 2017*”, do Banco Mundial, num ranking de 190 países.

Assim, segundo Arvanitis (2015:5) a recuperação económica está fortemente dependente, “...da melhoria da governação em geral e da gestão das finanças públicas em particular. A médio prazo, há que reforçar a capacidade institucional, promover a diversificação da economia, especialmente na agricultura, investir para superar a falta de infraestruturas e garantir uma gestão adequada dos recursos naturais.”

A riqueza da Guiné-Bissau reside nos seus recursos naturais, mais concretamente nos recursos renováveis (Banco Mundial, 2015) que podem atingir os USD 3.874 *per capita* (*idem*, pg.156). Constitui uma fonte potencial de crescimento e de desenvolvimento futuro mas que no presente é a força motriz das atividades económicas dado que a agricultura corresponde a cerca de 80% do emprego oficial (Banco Mundial, 2015:156). Como o país é rico em reservas de recursos naturais, Alfredo Simão da Silva, Diretor do Instituto para a Biodiversidade e Áreas Protegidas (IBAP) acredita que a preservação da biodiversidade pode ser a ponte para ajudar o país a sair da pobreza dado que pretende garantir a preservação das espécies permitindo a segurança alimentar e o aumento do turismo. (Banco Mundial, 2016).

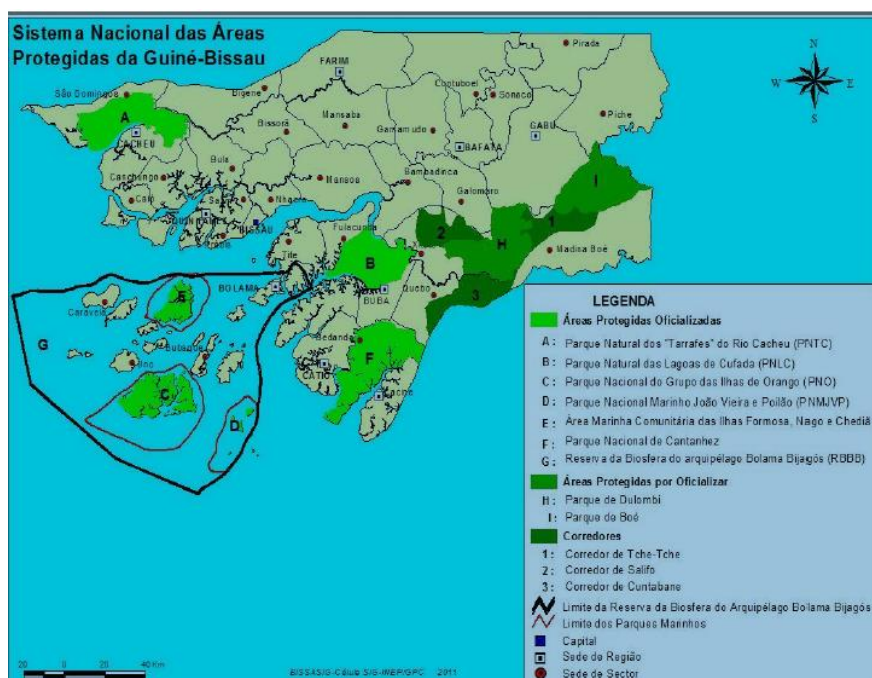
Esta relevância da biodiversidade na sociedade e na economia guineense foi transposta para um “...programa assente numa visão ambiciosa que tem como inovação tornar a biodiversidade como o eixo central do desenvolvimento do país – “Terra Ranka”, como simbolicamente foi denominado o Plano Estratégico e Operacional 2015- 2025 – e um Programa de Governo – Sol na Iardi – para 2014-2018; com esses documentos, com a presença do PM – Domingos Simões Pereira - e do Presidente – João Mário Vaz - em Bruxelas, o Governo recolheu promessas e compromissos em valor muito elevado para o expectável.” (Sangreman, et al, 2016:3).

No âmbito da proteção à biodiversidade foi criado o Sistema Nacional das Áreas Protegidas que abrigará um conjunto de áreas que serão usadas como polos de desenvolvimento local bem como a preservação da biodiversidade (Banco Mundial, 2015:224; Mesa Redonda Guiné-Bissau, s.a), suportado institucionalmente pelo Instituto de Biodiversidade e Áreas Protegidas (IBAP) dotado de autonomia financeira, administrativa e patrimonial que permite trabalhar com ONG’s, Governo Local e financiadores externos (Banco Mundial, 2015:227), ou seja, não tem como objetivo

intervir diretamente nas áreas protegidas mas apoiar a intervenção de terceiros, coordenando o trabalho destes (Mesa Redonda Guiné-Bissau, s.a.).

Sob tutela do IBAP encontram-se todas aquelas áreas que estejam consagradas por decreto e que visam “...salvaguardar determinados ecossistemas e assim como as populações de animais e vegetais que nela abrigam, a sua diversidade ecológica bem como o de promover a sua utilização social e económica durável.” (IBAP, 2016: <http://www.ibapgbissau.org/index.php/areas-protegidas>).

**Figura 3 – Sistema Nacional das Áreas Protegidas da Guiné-Bissau**



Fonte: “Terra Ranka! Um novo começo” Banco Mundial, 2015

Sob a tutela do IBAP encontram-se áreas que correspondem a 26% do território Nacional com benefícios tangíveis a 70.000 pessoas (Banco Mundial, 2015), sendo estas:

1. Reserva de Biosfera do Arquipélago Bolama Bijagós (RBABB) – trata-se de uma zona húmida de elevada relevância internacional, reconhecida convenção RAMSAR<sup>1</sup>, pela Birdlife Internacional<sup>2</sup> e pela UNESCO (abril de 1996). Constituída por 88 ilhéus e abrange três áreas protegidas:

<sup>1</sup> Tratado intergovernamental, criado em 1971 no Irão, e visa debater a importância das Zonas Húmidas com interesse internacional para as aves aquáticas. Para ver melhor, consultar: <http://www.ramsar.org/>.

<sup>2</sup> Visa a preservação a espécies e seus habitats naturais, trabalhando com as comunidades em prol da sustentabilidade da biodiversidade. Para ver melhor, consultar: <http://www.birdlife.org/>.

- a. Parque Nacional Marinho João Vieira e Poilão (PNMJVP) – conjunto de ilhas que albergam várias espécies de tartarugas;
  - b. Parque Nacional das Ilhas de Orango (PNO) – Refúgio de várias espécies animais incluindo espécies raras e em vias de extinção como o exemplo do papagaio-cinzento;
  - c. Área Marinha Protegida Comunitária das Ilhas de Urok (AMPCIU);
2. Parque Nacional de Cantanhez (PNC) – Várias florestas húmidas que são o refúgio de várias espécies animais sendo de realçar a importância desta área dado que foram identificados sete corredores de animais, sendo dois deles transfronteiriços;
  3. Parque Natural das Lagoas de Cufada (PNLC) – reconhecido pela RAMSAR. Local onde se encontra o maior lago de água doce do país onde alberga grandes mamíferos, aves migradoras e autóctones;
  4. Parque Natural dos Tarrafes de Cacheu (PNTC) - reconhecido pela RAMSAR., é predominantemente coberto por mangais, considerado o maior mangal contínuo da África Ocidental, e abriga aves migratórias, mamíferos (por exemplo, golfinhos, manatins, etc.) e répteis;
  5. Complexo Dulombi, Boé e Tchetché (DBT) – situados no interior da Guiné-Bissau é um porto de abrigo para mamíferos de grande porte, como o exemplo de elefantes, hipopótamos, chimpanzés, entre outros.

“Ao aproveitar a biodiversidade única, rede de áreas protegidas, e cultura, a Guiné-Bissau tem o potencial de criar um destino único de ecoturismo na África Ocidental que irá trazer benefícios económicos ao país, contribuir para a redução da pobreza, promoção da prosperidade partilhada, e aumento das oportunidades para o desenvolvimento de negócios de pequena escala.” (Banco Mundial, 2015:224).

Importa realçar que a consciencialização da importância da biodiversidade como catalisadora do crescimento sustentável é anterior ao programa “Terra Ranka” dado que em 1991 era fundado a **TINIGUENA** que significa “Esta Terra é Nossa” (uma Organização Não-Governamental) que tem como missão: “Promover um desenvolvimento participativo e durável, baseado na conservação dos recursos naturais e culturais e no exercício pleno da cidadania” (Tiniguena, 2008:16), ou seja, a comunidade guineense consciente da importância da biodiversidade já trabalhava e lutava pela

conservação do meio ambiente; desenvolvimento participativo e cidadania mesmo antes destes objetivos serem preconizados no âmbito das políticas nacionais, tornando-se “...numa referência nacional no domínio de desenvolvimento durável, proteção do ambiente e exercício da cidadania” (Tiniguena, 2008:9).

A aposta da biodiversidade para além de vislumbrar o desenvolvimento económico visa também reduzir os hábitos de autoconsumo insustentáveis, uma tarefa que depende da ajuda das ONG's nacionais (Banco Mundial, 2015).

Esta importância implica uma abordagem global e integrada pelo que envolve uma maior regulamentação nacional por forma a proteger a biodiversidade e a respeitar os principais tratados internacionais, nomeadamente a Convenção-Quadro sobre as Alterações Climáticas, Protocolo de Quioto, a Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção sobre a Desertificação, o Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança e Biotecnologia, a Convenção de Viena sobre a proteção da camada de ozono, e da Convenção de Ramsar, relativo à proteção das zonas húmidas (Mesa Redonda Guiné-Bissau, s.a.).

Esta abordagem à biodiversidade permitiu que a Guiné-Bissau esteja na dianteira dos países que colocam a biodiversidade como tónico de crescimento económico (UNIOGBIS, 2017).

Os apoios financeiros para este pilar estratégico dependem exclusivamente de financiamento externo o que o torna demasiado vulnerável (Banco Mundial, 2015:228). A fundação BioGuinea, estabelecida legalmente em 2011, é o resultado do trabalho multilateral, entre o Governo, *inter alia*, GEF, Banco Mundial, União Europeia, PNUD, Fundação MAVIA, IUCN, FIBA, WWF, ONG's locais e a sociedade civil, e que tem como objetivo a gestão, a dotação, o fundo de maneio para a conservação da biodiversidade e a promoção do desenvolvimento económico (Banco Mundial, 2015:228). O fundo de dotação para garantir a sustentabilidade da biodiversidade passa por uma fase inicial dos apoios internacionais mas o Governo encetará esforços para a produção e receita própria através de concessões turísticas em áreas protegidas, taxas de entrada nos parques, e potenciais receitas fiscais das indústrias extrativas (Banco Mundial, 2015:228).

## I. A Guiné-Bissau sob a lente da Fragilidade

Como mencionado anteriormente a Guiné-Bissau é reconhecida pelas instituições internacionais como tratando-se de um Estado em situação de fragilidade e de acordo com o relatório *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, (OCDE, 2015), estes riscos encontram-se na área da justiça, da instabilidade económica, da capacidade de inclusão por parte das instituições e de resiliência, ou seja, na capacidade de gerir os choques económicos, sociais e ambientais.

No relatório *States of Fragility: Understanding Violence States* (OCDE, 2016:23) denota-se a manutenção das mesmas tensões ao referir que, com base nas dimensões da fragilidade acima relatadas, que:

**Tabela 3 - Riscos de Fragilidade para a Guiné-Bissau**

<b>Dimensão</b>	<b>Risco de Fragilidade</b>
<b>Económicas</b>	Extremo
<b>Políticas</b>	Moderado a extremo
<b>Ambientais</b>	Moderado
<b>Segurança</b>	Muito Moderado
<b>Sociedade</b>	Extremo

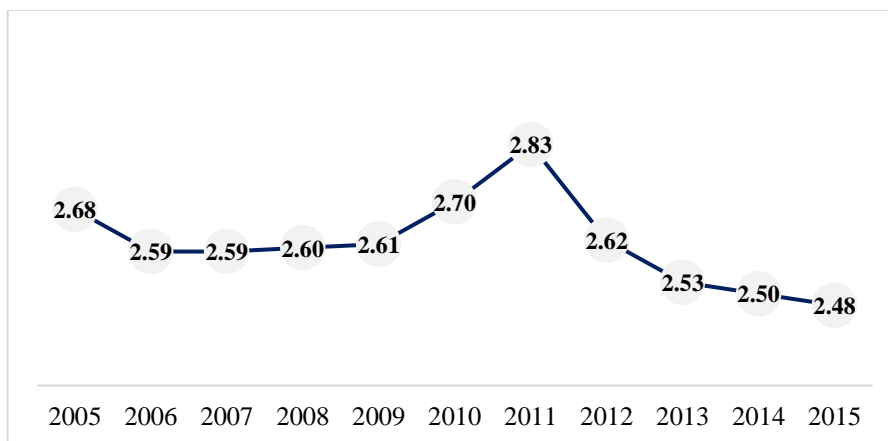
Um dos índices mais utilizados, pelas agências internacionais, para medir a fragilidade é o *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)*<sup>3</sup>, da responsabilidade do Banco Mundial, que caracteriza como Estado Frágil os países com baixo rendimento, elegível para IDA (Associação Internacional para o Desenvolvimento – *International Development Association*), e com resultados da CPIA inferiores a 3.2 pontos, no que respeita à medição das políticas e instituições de acordo com a gestão económica; políticas estruturais; políticas para a igualdade e inclusão social e Instituições e Gestão do Setor Público (Ferreira, 2014:43).

Esta análise permite perceber, de acordo com o gráfico infra, que a Guiné-Bissau encontrava-se em 2015 com pior desempenho do que em 2005, dado registar 2.48 pontos

<sup>3</sup> Para mais informações consultar: <http://datatopics.worldbank.org/cpia/>

o que demonstra um ligeiro agravamento face a 2014, e bastante distante dos melhores resultados registados em 2011 de 2.83 pontos (Banco Mundial, 2016b).

**Gráfico 5 - Análise comparativa do CPIA: 2005-2015**



Fonte: Banco Mundial (2016b)

No entanto existem dimensões menos expostas à fragilidade sendo o caso das políticas estruturais, que no mesmo período de análise, obteve em média 3 pontos, estando próximo do limiar da não fragilidade segundo o CPIA. As dimensões mais expostas à fragilidade são respeitantes às “Políticas para a Igualdade e Inclusão Social” e a “Instituições e Gestão do Setor Público” onde se denota um agravamento nos últimos anos em ambas as situações (Banco Mundial, 2016b).

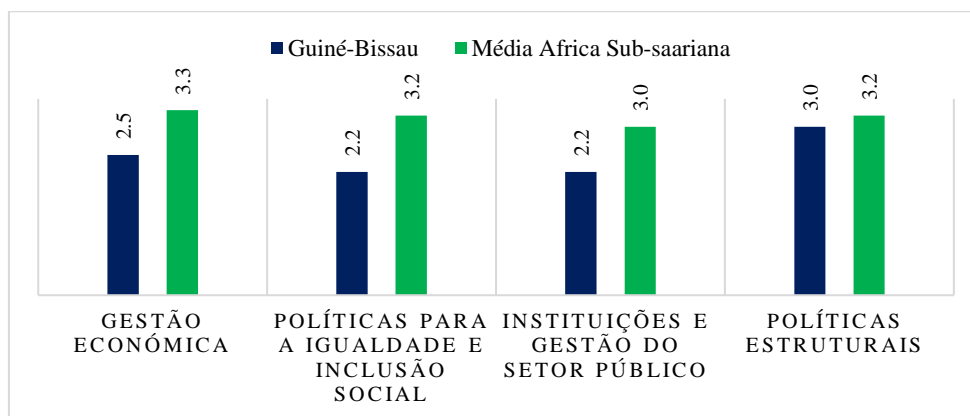
**Tabela 4 - Análise comparativa das dimensões em análise do CPIA**

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gestão Económica	2.33	2.00	2.00	1.80	2.17	2.50	3.00	2.67	2.50	2.50	2.50
Políticas para a Igualdade e Inclusão Social	2.80	2.60	2.60	2.60	2.50	2.70	2.70	2.50	2.40	2.30	2.20
Instituições e Gestão do Setor Público	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.30	2.20	2.20	2.20
Políticas Estruturais	3.00	3.17	3.17	3.20	3.17	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00

Fonte: Banco Mundial (2016b)

A situação da Guiné-Bissau comparativamente com outros Estados também considerados frágeis, na África Subsariana, gráfico infra, denota-se um pior desempenho, ou seja, maior exposição à fragilidade (Banco Mundial, 2016b).

**Gráfico 6 - Guiné-Bissau VS África Subsariana - 2015**



Banco Mundial (2016b)

Como já referido, a Guiné-Bissau faz parte do grupo g7+ e como resultado também se assume como um Estado Frágil, pois afirma no seu programa “Terra Ranka” que “a fragilidade constitui o principal desafio para a redução da pobreza e estímulo à prosperidade partilhada” (Banco Mundial, 2015:33) identificando como as principais causas a existência de instituições fracas; os golpes militares sofridos juntamente com um “nível elevado de clientelismo” bem como tensões entre etnias e elites políticas (Banco Mundial, 2015).

Também a comunidade guineense foi chamada a identificar quais as causas potenciadoras dos riscos de conflito e identificaram o Enfraquecimento do Estado e a má governação (uma opinião indiferenciada quer em termos de estratos sociais quer em termos das regiões); a pobreza; uma justiça mal gerida; instabilidade política e institucional; má gestão da herança da guerra da independência; má gestão dos recursos e do espaço; corrupção; perda de valores; injustiça e exclusão social; fraca cultura de diálogo; intolerância religiosa; algumas práticas socioculturais (é apontado neste ponto por exemplo os casos de mutilação genital feminina e os casamentos precoces e forçados, etc.); êxodo rural; tribalismo; tráfico de droga; a coabitação entre nacionais e estrangeiros (Voz di Paz, 2010:15).

No entanto Sangreman, et al (2016:6) chamam atenção para o facto de embora “Guiné – Bissau sendo classificada como um Estado em situação de fragilidade, sem recursos de acumulação, com instabilidade institucional, com uma baixa literacia geral, exposto a diversos tipos de tráfico, nomeadamente ao de droga e potencialmente às influências fundamentalistas que se reclamam de raiz muçulmana, tem aspetos na sua vida social e política de predomínio da liberdade (política e de imprensa, nomeadamente) e de respeito pela sociedade civil organizada que não se enquadram nas tipologias apresentadas pelas organizações internacionais que calculam índices de fragilidade”.

Conscientes das necessidades de mudança é defendido no Memorando Económico do País – “Terra Ranka” que o conhecimento partilhado permite capacitar as instituições, que uma melhor governação fortalece a legitimidade do Estado e maior enfoque no crescimento partilhado (Banco Mundial, 2015:36).

## **II. A Cooperação Internacional com a Guiné-Bissau**

Um país altamente dependente da ajuda externa assistiu, com o golpe de estado em 2012, à suspensão de acordos comerciais, de donativos e de alguns projetos de ajuda internacional que só foram retomados com as eleições de 2014 (Arvanitis, 2015), dado que o programa “Terra Ranka” apresentado nas mesas redondas de doadores em Bruxelas e Acra, 2015, pelo Primeiro-ministro (Domingos Simões Pereira) e o Presidente da República (João Mário Vaz), mostrou-se de um enorme potencial e conseguiu grandes apoios internacionais no entanto com a constante debilidade da situação política, e embora persistam os riscos da insegurança, a comunidade internacional consciente de que o cenário pode evoluir negativamente manterá alguma cooperação e ajuda financeira mas nunca no âmbito do inicialmente acordado aquando a apresentação do “Terra Ranka” (Sangreman, et al, 2016).

Atualmente, e segundo o Banco Mundial (2016), os principais parceiros da Guiné-Bissau são:

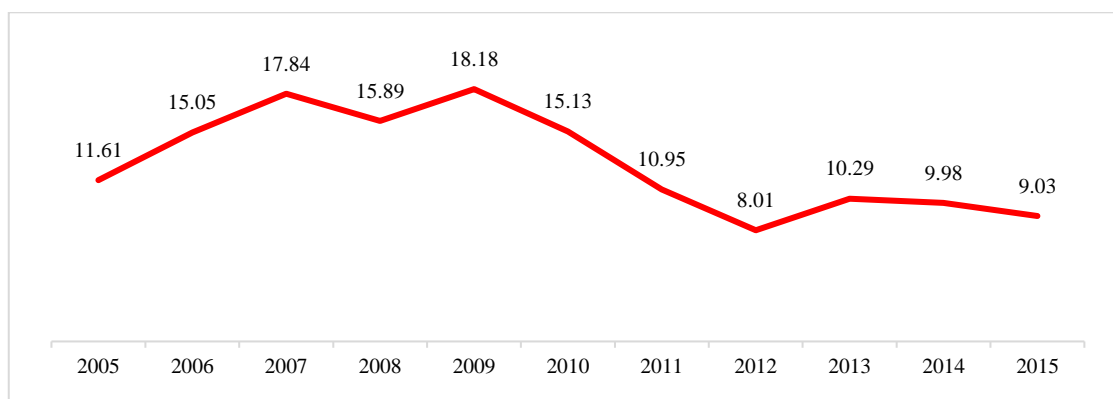
- União Europeia (UE) juntamente com os doadores bilaterais europeus;
- Comunidade Económica de Estados da África Ocidental (ECOWAS);
- A União Económica Monetária da África Ocidental (WAEMU);



- Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD);
- Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB);
- As agências das Nações Unidas;
- O Grupo Banco Mundial e o FMI;
- Como importantes doadores não-tradicionais, têm agora surgido Angola, China e Irão.

No que respeita à APD recebida pelo país denota-se que houve menor intensidade a partir de 2009 atingindo o seu pico mínimo em 2012, voltando a subir em 2013.

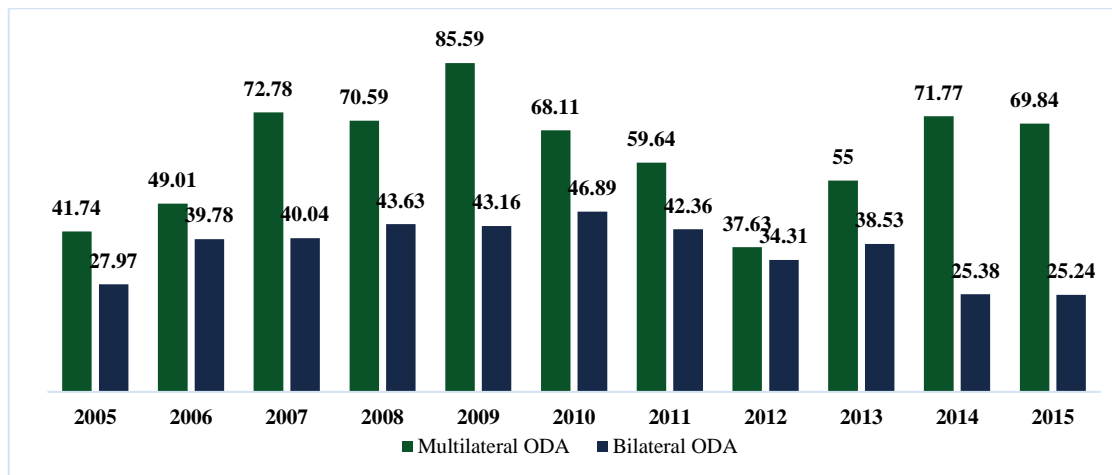
**Gráfico 7 - APD em % do RNB**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

A fonte de Ajuda Pública ao Desenvolvimento à Guiné-Bissau divide-se em multilateral e bilateral. Da análise do gráfico denota-se a predominância da APD multilateral.

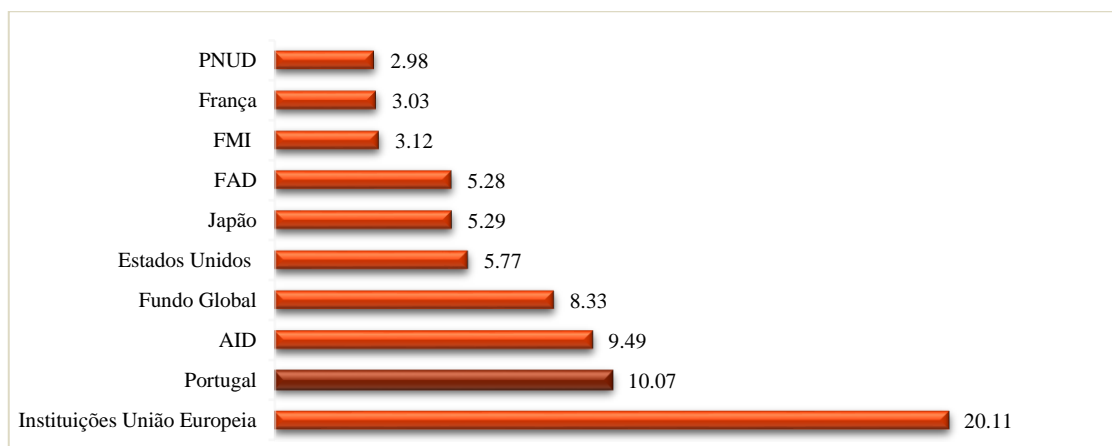
**Gráfico 8 - Ajuda Bilateral/Multilateral**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

De destacar que o país que mais contribui para APD, na Guiné-Bissau, é Portugal, segundo a OCDE, conforme se poderá ver no gráfico nove (9). Tal situação poderá justificar-se por se tratar de uma área geográfica prioritária da intervenção da Cooperação Portuguesa.

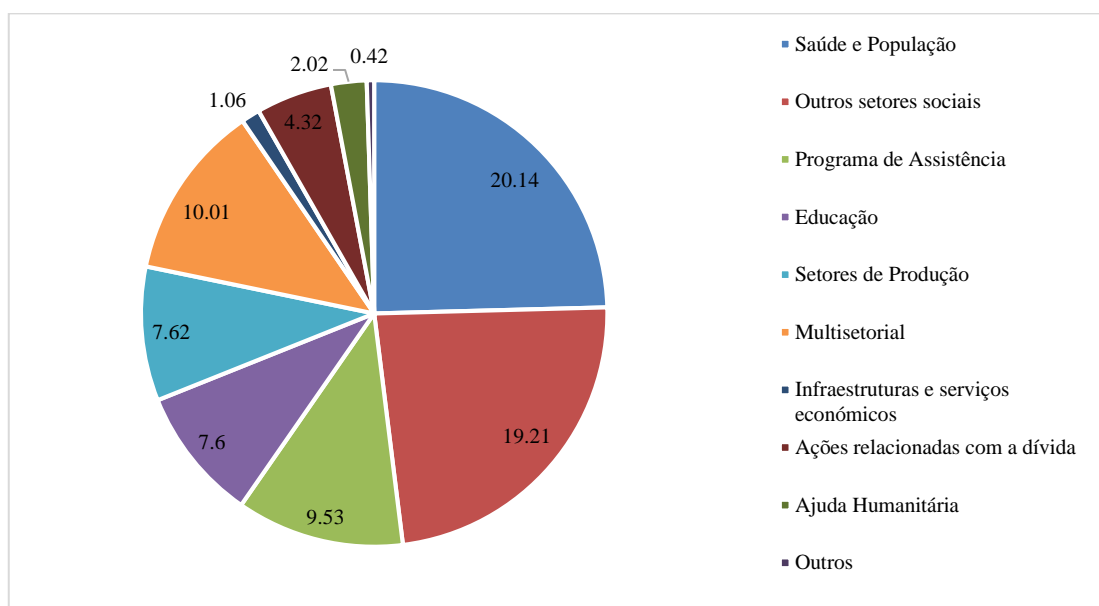
**Gráfico 9 – Os dez (10) Maiores doadores (Milhões USD)**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

Segundo os dados da OCDE, os setores de maior intervenção são os relacionados com setores sociais, programas de assistência e educação.

**Gráfico 10 - Setores da Ajuda**



Fonte: <http://www.aidflows.org/>

### III. A Cooperação Portuguesa na Guiné-Bissau

Como evidenciado anteriormente, Portugal é o maior doador bilateral na APD no entanto, como se pode verificar no gráfico infra mencionado, assistiu-se em 2012 a um declínio de, aproximadamente, 25% do volume da APD face a 2011 resultante do Golpe de Estado de 2012 que levou à suspensão da cooperação institucional permanecendo apenas projetos de algumas ONGD's (Instituto Camões, ICL, 2017).

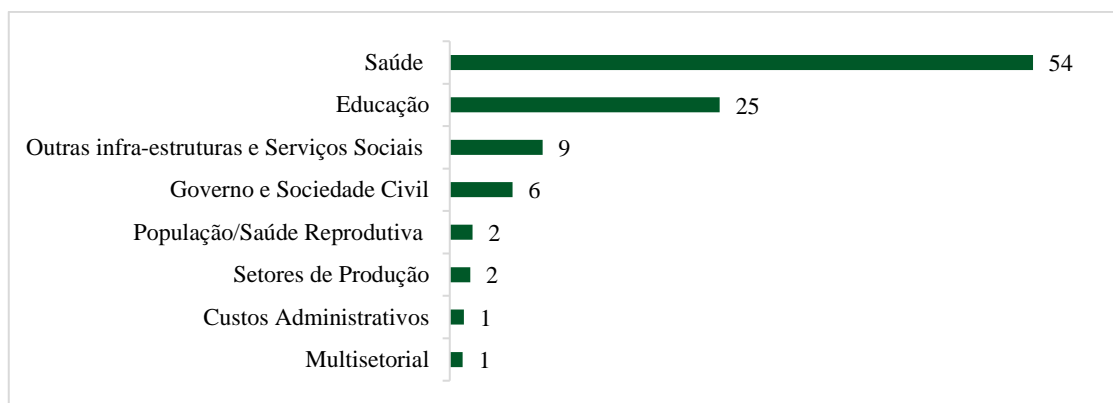
**Gráfico 11 - Volume da APD – Guiné-Bissau (Milhões Euros)**

2009	2010	2011	2012	2013	2014
10,36	11,87	9,83	7,40	6,05	6,94

Fonte: Instituto Camões, ICL

Segundo o Instituto Camões, ICL (2017), ver gráfico doze (12), os setores com maior apoio são a Educação, a Saúde, População e Saúde Reprodutiva, Água e Saneamento, Governo e Sociedade Civil correspondendo a 95% do total da ajuda.

**Gráfico 12 - Peso de cada setor na APD Líquida 2015 (%)**



Fonte: Instituto Camões, ICL

Como já relatado em pontos anteriores a Guiné-Bissau viu, com o golpe de Estado de 2012, a suspensão dos programas no âmbito da cooperação e Portugal não foi exceção dado que suspendeu as relações institucionais em detrimento do apoio a ONGD's, relações estas que só retomaram em 2014 quando a instabilidade política deixou de ser uma ameaça e nesse sentido elaborou um plano de ação para 2014-2015 (Cooperação Portugal Guiné-Bissau: Plano de Ação - novembro 2014-junho 2015).

Este compromisso foi reforçado, junto do Governo da Guiné-Bissau, com um programa estratégico para aprofundar a cooperação para o período 2015-2020 assente nos princípios consagrados no programa “Terra Ranka”, que visa reforçar, por um lado, a sustentabilidade governativa e promover um Estado de Direito e por outro o crescimento sustentável da Guiné-Bissau, privilegiando os seguintes eixos (Programa Estratégico da Cooperação: Portugal-Guiné-Bissau – julho 2015-dezembro 2020):

1. Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos
  - Apoio em reformas nos setores de soberania bem como na área da justiça;
2. Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais
  - Erradicar a pobreza extrema, permitir acesso à saúde e educação, sistemas de proteção social, promoção do emprego.

De forma mais operacional, o apoio de Portugal à Guiné-Bissau passa, segundo o Programa Estratégico da Cooperação: Portugal-Guiné-Bissau – julho 2015-dezembro 2020, pg.19, pelo:

- “Contributo no quadro do Memorando de Entendimento de atuação Imediata na área das Alterações Climáticas com o Projeto

Desenvolvimento e Implementação de um Sistema de Monitorização da Vegetação Agroflorestal”;

- “Apoio ao processo de candidatura do Arquipélago dos Bijagós a sítio de património natural e cultural mundial”;
- Apoio com os contratos de exploração durável dos recursos naturais;
- Determinação do valor económico da biodiversidade e dos serviços do ecossistema na introdução nas contas nacionais.

## 6. A biodiversidade e a sua importância local e global

*“Not all that is very useful commands high value (water, for example) and not everything that has a high value is very useful (such as a diamond)”*

(Pavan Sukhdev, in TEEB, 2008:4)

É inegável que as ações humanas têm impacto sobre os recursos naturais e as alterações destes também influenciam a forma de estar das civilizações, (Bennett, 2003), alterações que implicam a criação de novos “mal-estares” que afetam as sociedades consideradas desenvolvidas, quer as consideradas em desenvolvimento, dado que também “...ao desenvolvimento esteve associado a uma profunda degradação da Natureza ...e à perda de biodiversidade, reduzindo-se (irrecuperavelmente?) drasticamente a riqueza (capita) natural acumulado no planeta” (Amaro, 2003:50 e 51).

A consciência desta realidade e os seus impactos económicos e sociais conduziu à Convenção das Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, 1992, que no seu artigo 2º caracteriza a diversidade biológica como sendo “...a variabilidade entre os organismos vivos de todas as origens, incluindo, terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos dos quais fazem parte a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas, os recursos biológicos inclui recursos biológicos, organismos ou parte destes, populações ou outro componente do ecossistema com uso ou valor real/potencial para a humanidade.”

“Os bens produzidos pelos ecossistemas incluem alimentos (carne, peixe, legumes, etc.), água, combustíveis e madeira, enquanto os serviços incluem o fornecimento de água e a purificação do ar, a reciclagem natural de resíduos, a formação do solo, a polinização e os mecanismos de regulação que a natureza, por si mesma, utiliza para controlar as condições climáticas e as populações de animais, insetos e outros organismos” (Comissão Europeia, 2009:2). O excesso destes bens e serviços e a tardia consciência de que a excessiva utilização dos mesmos conduziria a problemas ambientais, sociais e económicos graves fez com que não lhe tivessem sido atribuídos “preço” pelo que não são incluídos nas estimativas ecológicas (Mendonça, 2012).

Assim sendo, a biodiversidade é considerada um bem de enorme valor para a sociedade, mas que é escasso, pelo que compete à economia fazer a melhor análise entre a preservação e o consumo da mesma, aumentando o bem-estar social a par da preservação da biodiversidade (Bennett, 2003), é necessário perceber qual o valor da biodiversidade e como entregar este valor à sociedade, (Bennett, 2003; TEEB 2008).

Para Bennett (2003) a biodiversidade proporciona:

- ✓ Valor do uso direto – valor direto do uso da biodiversidade, como o exemplo do turismo, produtos agrícolas;
- ✓ Valor do uso passivo – resultante da existência da biodiversidade como o caso de estabilização do clima, purificação do ar, etc.;
- ✓ Valor do não uso – exemplo preservação das espécies.

Por outras palavras, o que a sociedade precisa é de um mecanismo para determinar o *trade-off* adequado entre a proteção da biodiversidade e as atividades humanas que resultam em perda de biodiversidade (Bennett, 2003).

Considerando que a biodiversidade se trata de um bem não exclusivo, denotando assim uma falha de mercado, o ótimo social não existe pelo que será necessário a intervenção do Estado, mas este só deve interferir se os benefícios forem superiores aos custos desta intervenção ressaltando que a intervenção estatal poderá conduzir a falhas do estado através da excessiva burocratização e corrupção (Bennett, 2003).

Essa necessidade de reconhecimento dos benefícios económicos levou a que, em 2007, um conjunto de países se reunissem e formalizassem o compromisso de incorporar nas suas contas nacionais a avaliação financeira dos ecossistemas e da biodiversidade,<sup>1</sup> surgindo assim o relatório sobre a Economia dos Ecossistemas e da Biodiversidade.

Este relatório salienta que os efeitos negativos sobre a biodiversidade afetam os países mais pobres face aos países desenvolvidos, para além de que as áreas mais ricas em biodiversidade e serviços de ecossistemas encontram-se, sobretudo nos países em desenvolvimento e são utilizados para satisfazer as necessidades básicas (TEEB, 2008:20), o que implica um maior risco de pobreza económica e de condições humanas quando há perdas na biodiversidade.

---

<sup>1</sup> Para mais conhecimento ver: <http://www.teebweb.org/>

“Três quartos das pessoas mais pobres do mundo – cerca de 1,2 bilhão de indivíduos que vivem com menos de um dólar (EUA) por dia – vivem em zonas rurais, e sua sobrevivência depende em grande parte da agricultura (Cervantes-Godoy e Dewbre, 2010). O poder aquisitivo limitado da população pobre deixa-os menos capazes de substituir os recursos locais por fontes fora do seu entorno imediato. Como resultado, são altamente dependentes da integridade do meio ambiente local para o suprimento de alimentos, água, energia, habitação e outras necessidades básicas.” (Al-Janabi, et al, 2011:216)

O relatório da Economia dos Ecossistemas e Biodiversidade (2008) defende que a gestão eficaz e eficiente da biodiversidade e dos ecossistemas poderá ser um mecanismo de apoio na redução da pobreza e da fome extrema; promover a igualdade de género e proporcionar melhoria na saúde das populações, auxiliando assim a obtenção dos ODM, os atuais ODS (TEEB, 2008), uma posição igualmente partilhada pela Comissão Europeia (2009).

A perceção de que cuidar da biodiversidade poderá levar a atingir os ODM fez com que a ajuda externa aos países em desenvolvimento fosse largamente contemplada com este tema pelo que “a UE atribui milhões de euros em ajuda externa destinados à conservação da biodiversidade (...) e à partilha dos benefícios dos recursos genéticos... de uma forma justa e equitativa.” (Comissão Europeia, 2009:3).

Esta preocupação sobre os impactos da biodiversidade também afeta as empresas e os respetivos responsáveis pelo que no relatório TEEB para o setor de negócios a PricewaterhouseCoopers (2011) demonstrou que os CEO's das empresas demonstram alguma preocupação com este tema e o incluem nas suas estratégias de negócios, devendo-se realçar o facto desta preocupação ser largamente mais sentida nos CEO's de empresas em África e na América do Sul.

Uma alteração na biodiversidade implicará também, entre outros fatores, alterações de consumo, para o caso de empresas a operar em espaços protegidos ou fornecedores de produtos/serviços resultantes da biodiversidade terão que ter uma maior capacidade de gestão dos espaços e custos por forma a conseguirem manter-se competitivos (PricewaterhouseCoopers, 2011). Os consumidores preferem deixar de comprar determinados produtos/serviços no caso de prejudicarem a biodiversidade. (PricewaterhouseCoopers, 2011).



Percebe-se assim que a biodiversidade e os ecossistemas dos países são recursos valiosos para os próprios países mas que a má afetação destes recursos poderá promover consequências quer a nível interno, quer a nível externo pelo que não é uma preocupação limitada pelas fronteiras dos próprios países solicitando respostas globais.

Nesse sentido a identificação da valorização económica da biodiversidade e a sua incorporação na contabilidade nacional permitirão definir estratégias e ter uma gestão eficaz, permitindo uma melhor qualidade de vida, principalmente, para as populações diretamente ligadas à biodiversidade e aos ecossistemas.

## 7. Um *cluster* da Cooperação?

Ao longo do presente trabalho foram apresentados um conjunto de princípios orientadores para a boa execução quer da cooperação internacional, quer no âmbito da ajuda aos Estados Frágeis, quer para a criação de *clusters*. Nesse sentido é necessário perceber como estes princípios se correlacionam nas diferentes temáticas e percebemos que embora alguns sejam exclusivos, ou quase exclusivos, na temática da cooperação e situações de fragilidade, outros são comuns às três áreas de análise, como poderemos ver na tabela abaixo.

**Tabela 5 - Princípios Orientadores – uma visão global**

Princípios Orientadores		Estado Frágil <i>A</i>	Cooperação <i>B</i>	<i>Cluster</i> <i>C</i>
1	Agir rapidamente			
2	Ajuda atempada, previsível e flexível			
3	Apropriação			
4	Atores capazes de promover o crescimento			
5	Capacidade de amortecer choques			
6	Capacitação Institucional			
7	Compreender e responder às restrições dos doadores			
8	Concentração Geográfica e setorial			
9	Conhecer a realidade			
10	Desenvolver um conjunto claro de prioridades estratégicas para orientar os doadores			
11	Empreender ações com diferentes atores, privados ou públicos			
12	Estabilidade económica e política			
13	Evitar e prevenir a violência			
14	Existência de uma entidade gestora ativa e eficaz			
15	Infraestruturas adequadas			
16	Liderança nacional/local			
17	Monitorizar e avaliar os resultados			
18	Parceria			
19	Promover o diálogo			

	<b>Princípios Orientadores</b>	<b>Estado Frágil A</b>	<b>Cooperação B</b>	<b>Cluster C</b>
20	Proporcionar ajuda orientada ao <i>cluster</i>			
21	Transparência nos resultados			

Fonte: elaboração do autor a partir da análise dos documentos expostos ao longo do presente trabalho

Após esta visão compilada sobre os princípios orientadores e a sua relação com os diferentes temas abordados no presente trabalho é relevante perceber como a Cooperação Portuguesa e a Guiné-Bissau os incorporam no desenvolvimento do seu trabalho, nomeadamente no Programa Estratégico da Cooperação com a Guiné-Bissau 2015-202 (PEC) e no “Terra Ranka”, respetivamente.

No que respeita aos princípios que são exclusivos de questões relacionadas com a forma de ajudar os países a saírem/ minimizarem situações de fragilidade, o qual está identificado na tabela acima como conjunto A, verifica-se que:

- A capacidade de amortecer choques, nomeadamente económicos, sociais e ambientais.

<b>Guiné-Bissau</b>	<b>A CID Portuguesa</b>
✓ Fator com maior resistência:	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-
✓ Um dos eixos estratégicos do programa “Terra Ranka” – Paz e Governação.	2020: "A cooperação estratégica entre os dois países em matéria de resiliência (...)"

- Compreender e responder às restrições dos doadores.

<b>Guiné-Bissau</b>	<b>A CID Portuguesa</b>
✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.	✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.

- Desenvolver um conjunto claro de prioridades estratégicas para orientar os doadores, reforçando estes sistemas por forma a potenciar a sua utilização pelos doadores e enquanto Estado Frágil deve envolver-se/empenhar-se no grupo dos seus pares.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+;	✓ PEC baseado no “Terra Ranka”, um programa feito por guineenses e para guineenses.
✓ A existência do Programa “Terra Ranka” "apresenta uma sugestão de agenda de trabalhos para a maioria das agências públicas."	

No que respeita aos princípios que são orientadores para uma execução eficaz e eficiente da cooperação (B) e para sair/minimizar as situações de fragilidade (A) verificamos que:

- Agir rapidamente.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+;	✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Ajuda atempada e previsível, que implica respostas flexíveis e o reconhecimento pela comunidade internacional, nomeadamente pelos países doadores que a fragilidade é multidimensional.</u></li> </ul>	

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ “Terra Ranka” - enumera os vários desafios que o país enfrenta, mostrando assim o seu carácter multidimensional;	✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+.	

- Evitar e prevenir a violência.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ eixo estratégico "Terra Ranka" - Paz e Governação.	✓ Consagrado no PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "O reforço da ligação Paz, segurança..."

No que respeita aos princípios que são orientadores para uma execução eficaz e eficiente da cooperação (B) e a criação de um *cluster* sob a ótica de Porter, que favorece a competitividade, inovação e o crescimento económico (C) verifica-se que:

- Concentração Geográfica e setorial.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ A concentração em setores de crescimento garante que as intervenções de políticas são exaustivas mas também focalizadas.”	✓ Assiste-se à concentração de áreas de atuação, nomeadamente no “Ambiente, Energia e Desenvolvimento Rural.”

- Existência de uma entidade gestora ativa e eficaz.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.	✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.

- Proporcionar ajuda orientada.

Neste ponto pode-se afirmar que a existência de documentos estratégicos de ação são por si só a consagração da ajuda orientada, isto é, a conceptualização de desafios e oportunidades que orientam as ações dos diferentes intervenientes, quer sejam privados ou públicos.

No que respeita aos princípios orientadores que são comuns às três temáticas abordadas, ou seja, para sair/minimizar as situações de fragilidade (A), para uma execução eficaz e eficiente da cooperação (B) e a criação de um *cluster* (C) verifica-se que:

- Apropriação.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+;	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "apropriação do processo de desenvolvimento pelas autoridades guineenses."
✓ A existência de um Plano Estratégico Operacional é por si só uma declaração e vontade de “comandar” as ações de crescimento e desenvolvimento da Guiné-Bissau.	

- Atores capazes de promover o crescimento. Neste caso em concreto pretende-se atores que consigam promover o crescimento económico do *cluster* e consecutivamente do país.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Eixo estratégico "Terra Ranka" – Desenvolvimento humano e ambiente de negócios;	✓ “As organizações da Sociedade Civil desempenham um papel ímpar e sobejamente reconhecido na Guiné-Bissau dado o seu conhecimento do terreno e a capacidade de prosseguir atividades e objetivos vários (...)”
✓ “(...)o Governo da Guiné-Bissau pode alavancar parcerias para conseguir promover o crescimento partilhado...”	

- Capacidade Institucional que no âmbito deste trabalho recai sobre os aspetos da existência de instituições de inclusão efetiva e responsável bem como o acesso à justiça para todos.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Fatores com maior resistência;	✓ Consagrado no PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "...reforço institucional e criação de contextos jurídicos e administrativos modernos (...) fortalecimento do Estado de direito...";
✓ Consagrados nos eixos estratégicos do programa “Terra Ranka”, nomeadamente - Paz e Governação e de Infraestruturas e desenvolvimento urbano.	✓ "...a Cooperação Portuguesa apoiará a capacitação institucional, fator imprescindível numa perspetiva estruturante e de ganhos de longo prazo."

- Trabalhar com base na realidade e não em evidências.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Terra Ranka - enumera os vários constrangimentos do país que "...irá providenciar um resumo de desafios de desenvolvimento...".	✓ O PEC "...assenta no Plano Estratégico e Operacional "Terra Ranka" 2015...", ou seja, o reconhecimento de que envolve a realidade da Guiné-Bissau retratada pelo próprio país.

- Empreender ações com diferentes atores, privados ou públicos. Este princípio agrega outros “conselhos” apresentados ao longo do presente trabalho, e que dada a relevância das parcerias, os mesmos serão apresentados de forma individual por forma a permitir uma melhor compreensão e interpretação.
  - Ajuda programática definida em conjunto com o governo e Organizações Não-Governamentais:

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7;	✓ “A cooperação portuguesa assenta numa estrutura de cooperação descentralizada
✓ Consagrados nos eixos estratégicos do programa “Terra Ranka”- Desenvolvimento Humano e ambiente de negócios.	com um vasto leque de atores, estatais e não estatais, com objetivos e capacidade de intervenção complementares.”

- Parcerias com diferentes atores:

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ “Terra Ranka” - "A cooperação com os parceiros regionais pode providenciar um apoio crítico à Guiné-Bissau."	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "...a importância crescente que, neste quadro, atribui à conjugação de esforços entre diferentes atores..."



- Parcerias para aquisição de Know-How:

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ “Terra Ranka” - "os Guineenses podem contar com um vasto número de parceiros disponíveis para os apoiar (...) importante notar que os investidores estrangeiros têm o know-how e recursos que o Governo frequentemente não tem.”	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "Portugal disponibilizará assistências técnicas de longa duração (...) de acordo com termos de referência a apresentar pelo Governo.

- Estabilidade Económica e Política.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Fatores com maior resistência; ✓ Consagrado no eixo estratégico do programa “Terra Ranka” - Desenvolvimento humano e ambiente de negócios.	✓ Consagrado no PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "A agricultura é um motor de crescimento da economia guineense (...) Assim a Cooperação Portuguesa propõe-se continuar a apoiar o reforço da produção e produtividade da agricultura tradicional (...)."

- Criação de infraestruturas adequadas.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Consagrado no eixo estratégico do programa “Terra Ranka” – Infraestruturas e Desenvolvimento.	✓ “(...) contribuir para um quadro mais propício ao desenvolvimento de oportunidade de negócio (...).”

- Liderança, envolvimento dos países recetores e ainda acrescentaria neste ponto a necessidade de evoluir de acordo com as necessidades/potencialidades do país.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+;	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "Portugal tem vindo a pugnar por uma participação mais ativa da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) nos grandes debates internacionais na área do desenvolvimento...";
✓ Consagrado no eixo estratégico do programa "Terra Ranka" - Paz e Governação.	✓ "...Procurará contribuir também para os objetivos do Governo da Guiné-Bissau...";
	✓ "Visão comum e valores partilhados".

- Parceria.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Eixo estratégico "Terra Ranka" - Paz e Governação.	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "...cooperação descentralizada com um vasto leque de atores...".

- Monitorizar e avaliar os resultados.

- 

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Ao longo do presente trabalho não foram encontradas referências sobre este ponto.	✓ “Para além de um acompanhamento regular das intervenções, este Programa será objeto de revisões anuais e de uma avaliação final.”

- Promover o diálogo, e considerando tratar-se de um país em situação e fragilidade, deve-se promover mais diálogo com os doadores e maior transparência dos princípios do *New Deal*.

Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+.	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: " as relações da cooperação deverão ainda ser enquadradas num contexto de diálogo internacional (...) à luz do Novo Acordo ( <i>New Deal</i> )".

- Transparência nos resultados.

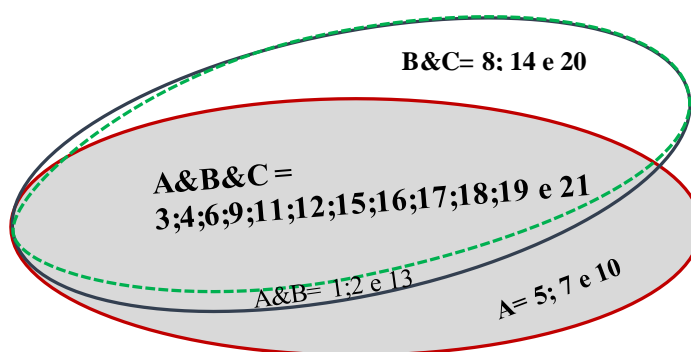
Guiné-Bissau	A CID Portuguesa
✓ Defensor destes princípios enquanto membro g7+.	✓ PEC com a Guiné-Bissau 2015-2020: "...alcançar um desenvolvimento sólido e sustentável com resultados mensuráveis e visíveis"; "respeitando as boas práticas

---

internacionais quanto aos mecanismos de coordenação e transparência...".

Da análise acima apresentada percebe-se que os princípios a serem considerados para que um Estado Frágil (conjunto A) possa “descolar” desta situação são na sua maioria partilhados pelos mesmos princípios para uma cooperação (conjunto B) eficaz e eficiente. No entanto chamamos especial atenção para o facto de muitos destes princípios também serem comuns às ideias apresentadas para o surgimento/evolução de um *cluster* (conjunto C) quer seja temático, quer seja geográfico.

**Figura 4 - A (co) relação entre Estados Frágeis; Cooperação e *Clusters***



Fonte: Autor

Uma solução que faz perceber que os ideais defendidos para a criação de um *cluster* são coincidentes com muitos dos defendidos para uma cooperação bem executada, embora que no âmbito da cooperação hajam alguns que sejam mais específicos nestas temáticas e por esse motivo sejam exclusivos numa interação entre Estados Frágeis e Cooperação (A&B), como a necessidade de agir rapidamente; com uma ajuda atempada, previsível e flexível, evitar e prevenir a violência.

Nenhum dos princípios expostos, no presente trabalho, para a criação de um *cluster* é da exclusividade do mesmo, isto é C é um conjunto vazio, e não há algum que seja apenas relacionado com as questões da fragilidade, ou seja, da análise da figura acima percebe-se que C&A é um conjunto vazio.

Sob o ponto de vista desta análise a solução B, a cooperação, é a que melhor consegue envolver os ideais defendidos para ajudar um país em desenvolvimento a sair de um estado de fragilidade e essa solução pode passar pela criação de um *cluster* que neste âmbito seria um *cluster* da cooperação. Optando por um *cluster* da cooperação, que sendo criado segundo as orientações inicialmente defendidas por Porter, poderá ser um catalizador para a evolução económica do país dado que proporciona:

- Aumento da competitividade;
- Alargamento de mercado com novos produtos/serviços;
- Neste caso em concreto permitiria prosperar as atividades internas;
- Inovação;
- Crescimento económico;
- Desenvolvimento das regiões e consequentemente das comunidades onde estão inseridos;
- Criação/Desenvolvimento de identidade regional.

#### **I. Um *Cluster* da Cooperação Temático – porquê a Biodiversidade no caso da Guiné-Bissau?**

Apesar das vantagens mais generalistas que um *cluster* da cooperação possa trazer para a Guiné-Bissau a questão de um *cluster* com enfoque na biodiversidade poderá responder de forma mais útil às necessidades do país e aos “conselhos”, atrás retratados, para uma cooperação eficaz e eficiente, tornando-se numa força motriz para o afastamento da situação de fragilidade.

A Guiné-Bissau é um país economicamente dependente do setor primário e como foi apresentado no capítulo quatro (4) do presente trabalho, nos países em desenvolvimento que têm uma economia mais orientada para o setor primário deve-se criar/desenvolver *clusters* que permitam fortalecer estes tipos de atividades.

Neste caso em concreto, para além das habituais atividades de destaque, como o caso da produção da castanha de Caju, a questão da biodiversidade é uma realidade de elevada potencialidade do país, que se vê refletido no “Terra Ranka”, como se pode ver no capítulo cinco (5), e amplamente reconhecida por Portugal, enquanto agente de

cooperação, e pelas organizações internacionais que têm trabalhado com Guiné-Bissau, neste caso em particular o Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF) representado pelo João Monteiro em que afirma que “A biodiversidade faz parte da Guiné-Bissau e que se trata de um critério de diferenciação em relação aos países da sub-região (...) e pode ser um fator interessante alavancado à questão da exploração do turismo...se for um turismo ecológico, sustentável e com responsabilidade social...”, seria assim a aposta num *cluster* temático.

Estas questões relacionadas com a biodiversidade respondem positivamente ao **conhecimento da realidade do país**; às necessidades identificadas pelo país e que lhe confere a **apropriação** sobre potenciais projetos a desenvolver, pois como afirma João Monteiro “...são os países destinatários que condicionam essa agenda...porque os países sabem o que é que necessitam e vão à procura disso...exercício dos países no sentido de fazerem os seus próprios planos estratégicos, para o desenvolvimento do próprio país, e uma cooperação externa tem que ir um bocadinho ao encontro daquilo que são as prioridades que já foram definidas para o desenvolvimento daquele país”, o que permite a **liderança nacional/local** quando se trabalha com base nas necessidades e orientações do país recetor da ajuda.

Permite promover as **parcerias** necessárias entre Governo, agentes da cooperação, como já vimos nos documentos cima, e pela sociedade civil dado que “... a Guiné-Bissau tem uma sociedade civil bastante ativa...” (João Monteiro), e que por esse motivo deve ser parte envolvida nas ações de desenvolvimento porque “...é fundamental essa auscultação, e essa perceção de sociedade civil, só que se torna mais difícil por exemplo para uma entidade governativa ter esse papel, esse papel é mais fácil ser entre pares. É mais fácil as ONG que estão no terreno, terem esse papel de auscultação na sociedade civil do que propriamente um ator estatal, e de ter mais facilidade em comunicar, com a outra entidade, similar, e entrar no seu território.” Este envolvimento da comunidade é um fator preponderante para a eficácia dos projetos “...é fundamental fazer as coisas, com o trabalho da população...” (João Monteiro), uma parceria que é mais fácil entre pares “...porque temos a mesma linguagem, temos os mesmos objetivos, sabemos quais são as regras do jogo, e portanto as coisas são muito, muito, muito mais fáceis.” (João Monteiro).

No caso em concreto do trabalho desenvolvido pelo IMVF na Guiné-Bissau existe **partilha de projetos** com outras entidades o que evidencia o enraizamento desta necessidade de parcerias, **de empreender ações com diferentes atores**, sendo disso exemplo o projeto que se inclui de uma parceria da biodiversidade, “Etikapun n’há – Urok, Laboratório de Resiliência da Cultura Bijagó”<sup>1</sup>, que para João Monteiro “é um projeto perfeito para explicar precisamente o que é uma abordagem *cluster* na ótica da biodiversidade”, (João Monteiro).

“O que nós pretendemos com este projeto atual, laboratório de resiliência, é precisamente que ele seja um projeto integrado, ou seja, que tenha uma componente de saúde, que tenha uma componente de educação, que tenha uma componente de apoio às atividades económicas, que tenha uma componente de fiscalização das áreas marinhas, que tenha uma componente de ordenação do território, nomeadamente para a gestão florestal, para a gestão agrícola, etc., que tenha uma componente de boa governação, no sentido que... o próprio governo da Guiné Bissau, reconhece que nesta zona a comunidade participa e tem uma palavra a dizer no próprio modelo de governação... Ou seja, estamos precisamente a convidar outros atores que podem trazer mais-valias para ali, ou que até já têm recursos no país e que até podem canalizar para ali, para nos preencher outras das áreas, dentro de uma intervenção integrada numa política de *cluster* na área da diversidade, para um território extremamente vulnerável, com enormes desafios e acho que responde perfeitamente aqui um bocadinho a esta discussão que estamos a ter (...) nós aqui envolvemos o IBAP, que é o organismo da Guiné Bissau, embora com autonomia, mas é um organismo especializado na questão da biodiversidade (...) depois envolvemos a Tiniguena, que é uma ONG local, que está dentro do decreto-lei como uma das entidades que faz parte dos órgãos de governação da Urok (...) ou seja há uma multiplicidade de atores, todos envolvidos aqui para esta mesma coisa comum, que é o desenvolvimento integrado, e desenvolvimento comunitário com respeito à biodiversidade ... comunidade tem um papel ativo na vigilância, e porque nós ajudamos em conjunto a desenvolver sistemas de mitigação e sistemas de resposta envolvendo as diferentes entidades. Portanto, é realmente um exemplo, aqui excelente do que é um *cluster* temático a funcionar” (João Monteiro).

---

<sup>1</sup> Para melhor conhecimento ver: <http://www.imvf.org/index.php?projeto=1557&tag=Etikapun-n%E2%80%99ha-%E2%80%93Urok,-Laboratorio-de-Resili%C3%Aancia-da-Cultura-Bijago->

Percebe-se assim que para além de evidenciar as potencialidades da biodiversidade como projeto de cooperação e catalizadora de crescimento para a Guiné-Bissau percebe-se, também, a possibilidade da comunidade e outros agentes da cooperação se encontrarem disponíveis para **dialogar**, pese embora que, como afirma João Monteiro, “às vezes há linguagens diferentes, como é óbvio”, a disponibilidade para cooperar e trabalhar em torno de um objetivo, de um trabalho com enquadramento comum, que de outra forma poderia não ter resultado dado que ao questionar se o sucesso deste projeto passa pelo trabalho em parceria a resposta foi clara e convicta ao “Claro, claro, claro. Aqui, no fundo, o que é que existe, é uma junção de saberes”, a existência de **atores capazes de promover o crescimento**.

Quando questionado se um enquadramento comum poderia ser um catalizador de para a eficácia dos projetos de cooperação a resposta, do João Monteiro, foi prontamente positiva ao proclamar que “Sim, eu acho que é muito importante. Sem dúvida, totalmente. Sim, sim, totalmente.”

Um projeto que é do interesse da comunidade guineense e como tal proporciona maior sentimento de pertença e maior probabilidade de garantia de **sustentabilidade** pois dado que se os projetos forem no âmbito de interesse da comunidade e que “se as pessoas fizerem uma atividade que lhes gere uma receita... se conseguirem escoar aquela produção, se conseguirem gerar receita...e portanto, eu não vou ter que me preocupar em voltar lá depois a saber se eles estão a plantar lá hortícolas.” (João Monteiro).

Quanto às questões de **monitorização, avaliação, transparência nos resultados** não parece que seja um tema de resistência porque é prática habitual, como apresentado ao longo do presente trabalho, em todos os agentes da cooperação portuguesa pelo que a sua continuidade é de fácil implementação independentemente do projeto em causa.

Relativamente à **capacidade institucional; à estabilidade económica e política e à existencia de infraestruturas adequadas** para que se possa criar/desenvolver um *cluster* percebe-se da análise ao país que ainda não se encontram totalmente garantidas mas que serão passos naturais a serem desenvolvidos porque um *cluster* da cooperação poderá ser motor para o desenvolvimento destas necessidades.

No que respeita à existência de uma entidade que possa proporcionar ajuda orientada ao *cluster*, o João Monteiro quando questionado sobre se poderia haver vantagem na existência de uma entidade gestora de um *cluster* reagiu negativamente ao



dizendo que “Não, acho que não” pelo carácter independente que têm as ONG’s embora afirme que os projetos de cooperação obedecem a regras nomeadamente as definidas pelos financiadores.

Como conclusão o João Monteiro quando questionado se o *cluster* da cooperação poderá ser uma ferramenta que poderá trazer harmonia para o trabalho por eles desenvolvido na Guiné-Bissau a resposta foi: “Sim, eu penso que sim. Eu acho que...o *cluster* constrói um conjunto de fronteiras, ou de princípios comuns, de elementos agregadores, integradores, e que permite a junção de um conjunto de atores, sejam eles todos ONGD, sejam também multissetoriais, universidades, etc., para se intervir, ou na área temática ou na área setorial, ou na área geográfica, ou o que for, de uma forma concertada, e eu acho que isso só pode ser positivo...o facto de termos ideias em comum, estratégias em comum, não significa que não possamos ter uns caminhos um bocadinho diferentes, mas a meta é a mesma.”.

## 8. Conclusão

A APD aos países em desenvolvimento é historicamente recente, com um percurso que se justificava pela sua eficácia, mas o registo de alguns insucessos vividos, os desafios e adversidades sentidas também fez com que se passasse a contemplar a vertente da eficiência da APD, pois é premente a necessidade de atingir os objetivos de forma transparente, controlada e com a melhor afetação possível dos recursos disponíveis.

Nesse sentido é preciso compreender quais os caminhos a seguir e as respostas a dar para que a CID seja de facto eficaz e eficiente considerando que, para muitos destes países, e principalmente os que se encontram em situações de fragilidade, esta é a principal maneira para conseguirem minimizar os problemas socioeconómicos e fomentarem o crescimento e desenvolvimento, ou seja, a CID como potencial alavanca para atingir os ODS.

Como vimos surge, no âmbito do presente trabalho, como primeira hipótese se é exequível/desejável, ou não, ter um *cluster* temático da cooperação num Estado Frágil como a Guiné-Bissau?

A incapacidade, presente e futura, de amortecer os choques económicos, políticos, ambientais, sociais e de segurança são características transversais aos Estados Frágeis, independentemente da heterogeneidade destes, e a saída desta situação passa por colmatar estes obstáculos (OCDE, 2016). Considerando as dificuldades destes países de se regenerarem sozinhos, dado tratar-se de um percurso complexo e de difícil alcance, surge a CID como potencial garante de apoio à solução, no entanto uma solução que produzirá efeitos apenas se colocar as pessoas destes países no centro das decisões e ações, ou seja, deve-se colocar a sociedade civil e o governo destes países a liderarem estes projetos, a definirem as prioridades, a marcarem o ritmo e não se limitarem, apenas, a obedecer a medidas padronizadas e definidas à margem do que é a realidade destes países (OCDE, 2016; OCDE, 2017).

No caso particular da Guiné-Bissau que é unanimemente reconhecido como Estado Frágil, quer pelo próprio país (g7+, 2016) quer pelas instituições internacionais, (OCDE, 2015; OCDE, 2016) deve apostar nos princípios apresentados na tabela cinco (5) para que consiga distanciar-se desta realidade. Para efeito, a Guiné-Bissau reconheceu as

suas fragilidades, descreveu-as, quantificou-as e desenvolveu um conjunto claro de prioridades estratégicas, o “Terra Ranka”, para a sua própria orientação e também para orientar os doadores, criando maior envolvimento destes por forma a facilitar o diálogo e a transparência de princípios; permitir uma resposta rápida e flexível; garantir que os apoios são alinhados com os seus programas governamentais.

Com o “Terra Ranka” a Guiné-Bissau definiu claramente quais os caminhos a trilhar para atingir as metas estabelecidas, um programa que conseguiu chamar a atenção dos doadores e que permitiu um maior compromisso entre estes e a Guiné-Bissau, restaurando os apoios perdidos com o golpe de Estado de 2012. Também, no capítulo anterior, foi demonstrado que os princípios da cooperação são na sua maioria comuns aos necessários para se sair de uma situação de fragilidade, demonstrando que a CID é uma potencial solução para atingir estes objetivos.

Considerando que os PALOP são prioritários no caso da cooperação portuguesa, considerando ainda que a Guiné-Bissau é um dos países onde se canaliza a maioria dos esforços da APD portuguesa, é relevante que esta seja capaz de tornar as metas, preconizadas no “Terra Ranka”, uma realidade.

No entanto a cooperação portuguesa precisa de uma abordagem que fomente a apropriação; a coordenação; a concentração e a parceria abandonando as dificuldades de identificação de objetivos; de estratégias; de recursos e de sustentabilidade e é com esse propósito que aparece o *cluster* da cooperação dado que por si só leva a que se trabalhe com base na realidade dos países recetores, que exige um trabalho em rede, com diferentes atores, e com um enquadramento comum, garantindo o diálogo. Uma ferramenta que satisfaz as necessidades dos países em desenvolvimento dado que as iniciativas de *cluster* permitem o crescimento económico, através de um “alargamento” do mercado dos produtos/serviços produzidos (Ketels, et al, 2006),

Um *cluster* que permite aos agentes da cooperação, principalmente a portuguesa, trabalharem com base no “Terra Ranka” orientando estratégias, recursos e ações de trabalho que permitem à sociedade guineense sentir-se parte integrante e importante com consequências no seu dia-a-dia. Uma ferramenta que permitirá ter um conhecimento holístico da realidade e necessidades, colmatando as falhas e potencializando as vantagens quer da Guiné-Bissau, quer dos atores da cooperação. O *cluster* da cooperação como ferramenta eficaz da cooperação portuguesa que permite alcançar os seus objetivos

permitindo que um Estado Frágil consiga sair dessa situação fomentando a apropriação e sustentabilidade dos projetos. No entanto, e para além da ajuda à Guiné-Bissau a descolar-se da situação de fragilidade, o *cluster* da cooperação portuguesa também permite que esta seja mais eficaz porque a existência de um *cluster* leva a que as organizações envolvidas, nomeadamente os atores da cooperação portuguesa, trabalhem em rede fazendo com que tenham acesso ao conhecimento tácito; a novas oportunidades de cooperação e colaboração; que consigam influenciar políticas; fomentem a partilha de experiências; haja maior familiarização dos processos (Pessoa, 2014), neste caso em concreto dos processos desenvolvidos pelos diferentes agentes da cooperação; permite o aumento da produtividade; fomenta a inovação, através da constante comparação, permite maior facilidade de aprendizagem e maior capacidade e flexibilidade para agir rapidamente; permite ter uma melhor perceção de *gaps* nos produtos e serviços prestados (Porter, 1998). Um *cluster* da cooperação como integrador das estratégias a serem seguidas permitindo, assim, uma maior eficácia e consequentemente uma maior eficiência pela coordenação e afetação de recursos em prol de metas comuns.

Quanto ao facto de se tratar de um *cluster* temático, importa referir que é meramente indicativo como potencial de maior sucesso quer pela dimensão geográfica da Guiné-Bissau quer pelas suas características, como foi apresentado no capítulo sobre o país, no entanto não invalida a importância e a eficácia de um potencial *cluster* geográfico, que não é base de estudo no trabalho desenvolvido.

Assim sendo, surgem as novas hipóteses do trabalho: se o setor da biodiversidade poderá constituir um elemento catalisador de um *cluster* da cooperação? E quais as vantagens/desvantagens do papel da biodiversidade na política socioeconómica de um Estado frágil?

Como referido, gerir a biodiversidade de forma eficaz e eficiente é um caminho para atingir os ODM, sair da pobreza extrema, promover a igualdade de género e proporcionar melhoria na saúde das populações (TEEB, 2008, Comissão Europeia, 2009) nesse sentido a Guiné-Bissau para se deslocar de uma situação de fragilidade poderá optar pela gestão da sua maior riqueza natural, a biodiversidade, apostando, por exemplo, na exploração do turismo ecológico, sustentável e com responsabilidade social; a preservação da diversidade biológica e cultural evitando turismo de massas e a exploração

anárquica destes recursos para não criar pressões sobre a biodiversidade e reduzir a qualidade de vida dos habitantes guineenses.

Esta consciência da enorme potencialidade da biodiversidade como elemento diferenciador da Guiné-Bissau e o forte envolvimento da comunidade guineense com estas questões levou a que a biodiversidade tivesse um lugar de destaque no “Terra Ranka”. No entanto e considerando que se trata de um tema em que não existe o ótimo social, o Estado Guineense deve intervir, segundo Bennett (2003) de forma responsável garantindo que os benefícios da utilização da biodiversidade sejam, no mínimo, iguais aos custos da mesma. Uma intervenção que ao ser apoiada pelo Estado levará à necessidade de apoio da CID, nomeadamente pela cooperação portuguesa.

Garantidas as condições de diferenciação; envolvimento e sentido de pertença; de elevado potencial económico e social capaz de mitigar as fragilidades mais ferozmente sentidas pela Guiné-Bissau (económicas, sociais e políticas) a biodiversidade mostra-se como alicerce à CID na sua heterogeneidade de atores e de estratégias. Como resultado e implicando que esta seja o potencial objeto de uma ação conjunta e coordenada conclui-se que um *cluster* temático da cooperação portuguesa poderá ser uma ferramenta capaz de garantir projetos com sucesso. Num *cluster* temático sobre a biodiversidade poderá ver-se a solução às necessidades de política de desenvolvimento dado que este permite a construção de pontos fortes, o diálogo com os membros do *cluster*, desenvolver diferentes estratégias e fomentar um ambiente propício à formação de novos grupos, (Cortright, 2006) e retomando a ideia fundamental que “*A cluster group that represents a significant part of the economy is more likely to have a voice with government than individual firms or even associations would have on their own*” (Wares, Hadley, 2008:10).

“Terra Ranka – Esta terra é nossa”, um lema que mostra o quão orgulhosamente é esta terra defendida pelos guineenses, uma terra fértil em recursos deslumbrantes e apaixonantes, que deve ser contemplada e respeitada na sua essência. Uma terra onde a maior riqueza reside na sua diversidade biológica e que é carinhosamente respeitada pelos locais.

Assim sendo, qualquer intervenção e estratégia de apoio não pode ficar à margem deste respeito e consideração pela mãe natureza, não pode colocar de lado as necessidades e opiniões dos guineenses, não pode ser descoordenada nem arbitrária, deve ser pensada

em conjunto, partilhada e sustentada ao longo do tempo. Deve-se conferir uma intervenção que promova a ajuda temporária e não a dependência prolongada dessa mesma ajuda, deve-se colocar a realidade como foco, uma realidade partilhada por todos aqueles que trabalham no âmbito da cooperação, deve-se encontrar caminhos e respostas que permitam que esta ajuda temporária quando largada mantenha os seus frutos, um caminho que se vislumbra com um *cluster* da cooperação pois “*a união do rebanho obriga o leão a deitar-se com fome*”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Provérbio Africano.

## 9. Referências Bibliográficas

- Afonso, M. e Fernandes, A. (2005), “abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento”, Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa;
- Afonso, M. (2016), “Portugal e a Cooperação para o Desenvolvimento”, in M. Pignatelli (Org.), Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Lisboa: Edições Colibri, 153-178;
- Aidflows, consultado a 3 de agosto de 2017 em: <http://www.aidflows.org/>;
- Al-Janabi, S.; Drews, A; Bishop, J. (2011); “Negócios, biodiversidade e desenvolvimento sustentável”, in Joshua Bishop (Org), Economia dos ecossistemas e da biodiversidade - TEEB para o setor de negócios. Earthscan, London;
- Amaro; R. (2003), “Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria”. Lisboa: Centro de Estudos Africanos do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Consultado a 3 de maio de 2017; em: <http://hdl.handle.net/10071/3186>;
- Arvanitis, Y. (2015), “Guiné-Bissau 2015”. Perspetivas Económicas em África, AfDB, OECD, UNDP 2015;
- Assembleia Constituinte (1976), Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional. Consultado a 7 de agosto de 2016 em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>;
- Banco Mundial, (2015), “Guiné-Bissau, Memorando Económico do País. Terra Ranka! Um Novo Começo”. Relatório do Banco Mundial, nº 58296-GW;
- Banco Mundial (2016), “Guiné-Bissau”. Página consultada a 2 de fevereiro de 2016, em: <http://www.worldbank.org/pt/country/guineabissau>;
- Banco Mundial, (2016b), “Assessing Africa's policies and institutions: 2015 CPIA results for Africa. Washington, D.C. : Grupo Banco Mundial;
- Bartenev, V. e Glazunova, E., (2013), International Development Cooperation: set of lectures, Moscovo, Banco Mundial;
- Beira E. (2002), “Estudo e dinamização de clusters – metodologias de trabalho”. WP 22/2002, Working paper “TSI mercados e negócios”, DSI, U. Minho, março de 2002;

- Bennett, Jeff (2003), "The economic value of biodiversity: a scoping paper". Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University, Consultado a 15 de julho de 2016, em: <http://www.environment.gov.au/node/14399>;
- Cabral, A. (1976). "Unidade e Luta". Vol. I. Lisboa: Seara Nova;
- Centro de Informação Regional das Nações Unidas para a Europa Ocidental (2016), "Guia sobre Desenvolvimento Sustentável - 17 objetivos para transformar o nosso mundo". Bruxelas: Documento do UNRIC. Consulta em [http://www.unric.org/pt/images/stories/2016/ods\\_2edicao\\_web\\_pages.pdf](http://www.unric.org/pt/images/stories/2016/ods_2edicao_web_pages.pdf);
- Chandy, L.; Seidel, B.; Zhang, C. (2016), "Aid effectiveness in fragile states - How bad is it and how can it improve?". Global Economy and Development at Brookings, 5, 1-43;
- Christensen, T.; Lämmer-Gamp, T.; Köcker, G.; (2012), "Let's make a perfect cluster policy and cluster programme - Smart recommendations for policy makers". The Danish Ministry of Science Innovation and Higher Education and VDI / VDE Innovation + Technik GmbH;
- Comissão Europeia, Europe Innova, Pro Inno Europe (2008), "The concept of clusters and cluster policies and their role for competitiveness and innovation: main statistical results and lessons learned." Luxemburgo, Publicações Europa. Paper 9, 1-84;
- Comissão Europeia (2009), "Bens e Serviços Ecológicos". Bruxelas: Brochura da Comissão Europeia;
- Cooperação Portugal Guiné-Bissau: Plano de Ação- novembro 2014-junho 2015, consulta a 6 de março de 2017, em: [http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/plano\\_portugal\\_guine.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/plano_portugal_guine.pdf);
- Cortright, J., 2006, "Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development," The Brookings Institution, Washington, D.C;
- Gálvez-Nogales, E. (2010), "Agro-Based cluster in developing countries: Staying competitive in a globalized economy" Roma: Food and agriculture organization of the United Nations;
- Grupo Banco Mundial (2016), "Doing Business 2017 – Equal Opportunity for All". Washington DC, A World Bank Group Flagship Report;



- g7+ (2013), “Note on the Fragility Spectrum”. Kinshasa: g7+. Consultado a 1 de Janeiro de 2017 em: <http://www.g7plus.org/sites/default/files/resources/g7%2B%2BEnglish%2BFS%2BNote%2BDesign.pdf>
- g7+ (2016); “Aid instruments for peace- and state-building: Putting the New Deal into practice”. Consultado a 1 de Janeiro de 2017 em: <http://www.g7plus.org/sites/default/files/basic-page-downloads/New%20Deal%20Innovations%20-%20Complete%20-%205-.pdf>;
- Ferreira, P. (2014); “Estados Frágeis” em África: A Intervenção Externa nos processos de Construção do Estado (statebuilding) e da Paz (peacebuilding), fevereiro de 2014;
- Ferreira, P., Faria, F.; Cardosos, F. (2015), O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa. IMVF & ecdpm;
- Franceys, R., Weitz, A. (2003), Public–private community partnerships in infrastructure for the poor”. *Journal of International Development*, 15, 1083–1098;
- Governo de Portugal (2005), Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa, Resolução do Conselho de Ministros, 423/2005, 30 de novembro, Lisboa;
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, (s.a.), “Um NEW DEAL para o envolvimento em Estados Frágeis”. Consultado a 10 de agosto de 2016, em: [https://www.pbsbdialogue.org/media/filer\\_public/d6/6f/d66f42fe-ee1f-4287-b310-f8bc59f8e10b/new\\_deal\\_portuguese.pdf](https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/d6/6f/d66f42fe-ee1f-4287-b310-f8bc59f8e10b/new_deal_portuguese.pdf);
- Instituto Camões, ICL (2015), “Paz, Segurança e Desenvolvimento”. Consultado a 20 de novembro de 2016, em: [http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/aed\\_ficha\\_paz2.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/aed_ficha_paz2.pdf);
- Instituto Camões, ICL (2017), “Guiné-Bissau”. Página consulta a 6 de março de 2017, em: <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-paises/14878-guine-bissau>;
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2006), “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento”. Lisboa: Brochura do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;

- IPAD e Ministério dos Negócios Estrangeiros, (2001), *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: IPAD;
- Ketels, C., Memedovic, O., (2008), “From clusters to cluster-based economic development”. *Int.J. Technological Learning, Innovation and Development*, Vol. 1, Nº 3, 375-392;
- Ketels, C.; Lindqvist, G.; Sölvell, Ö (2006), “Cluster initiatives in developing and transition economies”. Center for Strategy and Competitiveness Stockholm School of Economics;
- Marshall, G. (1947), “The "Marshall Plan" speech at Harvard University”. Consultado a 20 de janeiro de 2013, em: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>;
- Martin R, e Sunley P. (2003) “Deconstructing Clusters: chaotic concept or policy Panacea?” *Journal of Economic Geography* 3(1): 5–35;
- Martinussen, D. e Pedersen, E. (2003). *Aid: understanding international development cooperation*. Londres, Nova York: Zed Books;
- Mendonça, J.(2012), *Desenvolvimento Sustentável 2012-2050 - Visão, Rumos e Contradições*. Editora Campus Elsevier;
- Mesa Redonda Guiné-Bissau (s.a.), “Guiné-Bissau visão 2025”. Página consultada a 16 de agosto de 2016, em: <http://www.teraranka.gov.gw/>;
- Moreira, S.; Crespo, N. (2012), “Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento”. *Revista de Economia*, v.38, nº2, 25-50;
- NEPAD (2001). *The New Partnership for Africa’s Development*. NEPAD: Abuja;
- OCDE (2005). *Investment for African Development: Making it Happen*. Background information in support of Session 5 of the Roundtable: Encouraging Public-Private Partnerships In The Utilities Sector: The Role Of Development Assistance, 25–27 May 2005, NEPAD/OECD Initiative;
- OCDE (2007), “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations”. Paris: Documento da OCDE;
- OCDE (2015), *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Paris. OCDE;

- OCDE (2016), *States of Fragility: Understanding Violence*. Paris. OCDE;
- OCDE (2017), Net ODA Indicator. Consultado a 19 de abril de 2017, em: <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm#indicator-chart>;
- OCDE (2017a), *Principles for Good International Engagement in Fragile States*. Consultado a 19 de janeiro de 2017, em: <https://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/principlesforgoodinternationalengagementinfragilestates.htm>;
- Organização das Nações Unidas (1992), “Convention on biological diversity”;
- Organização das Nações Unidas (2000), “Declaração do Milénio”. Nova Iorque: Brochura das Nações Unidas;
- Organização das Nações Unidas (2002), “Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development”. Nova Iorque: Brochura das Nações Unidas;
- Organização das Nações Unidas (2015), “The Millennium Development Goals Report 2015” Nova Iorque: Relatório da ONU;
- Pessoa, A. (2005). "Reforma Económica e Convergência," *Notas Económicas*, Faculdade de Economia Universidade de Coimbra, 21, 35-56;
- Pessoa A. (2008) Public–private partnerships in developing countries: are infrastructures responding to the new ODA strategy? *Journal of International Development* 20, 311–325;
- Pessoa, A. (2010). "Reviewing Public–Private Partnership Performance in Developing Economies," chapter 25 in: *International Handbook on Public–Private Partnerships*, Edward Elgar Publishing;
- Pessoa, A. (2014) "Agglomeration and regional growth policy: externalities versus comparative advantages," *The Annals of Regional Science*, vol. 53(1), 1-27;
- Porter, M. (1998), “Clusters and the new economics of competition”. Harvard Business Review, novembro-dezembro, 16 pag;
- Porter, M. (2000), “Location, competition, and economic development: local clusters in a global economy”. Sage: Economic Development Quarterly, Vol. 14 No. 1, February 2000. pag 15-34;
- Porter, M. (2003), “The Economic Performance of Regions.” Carfax Publishing, Regional Studies, Vol. 37.6&7, pag. 549–578;

- Pignatelli, M. (2016), “Enquadramento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento”, in M. Pignatelli (Org.), *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*. Lisboa: Edições Colibri, pag 15-51;
- Programa das Nações Unidas Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano (2015) “Relatório do desenvolvimento Humano 2015 – O trabalho como motor do desenvolvimento humano.” Nova Iorque: Relatório da Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano;
- Programa Estratégico da Cooperação: Portugal-Guiné-Bissau – julho 2015-dezembro 2020, consultado a 6 de março de 2017, em: [http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC-GB\\_2015-2020.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC-GB_2015-2020.pdf);
- PricewaterhouseCoopers (2011); “Negócios, biodiversidade e serviços ecossistémicos”, in Joshua Bishop (Org), *Economia dos ecossistemas e da biodiversidade - TEEB para o setor de negócios*. Earthscan, London
- Quarto fórum de alto nível sobre a eficácia da ajuda (2011), “Parceria de Busan para uma cooperação eficaz para o desenvolvimento”. Busan: República da Coreia;
- Ramos, R., Fonseca, f, (2010), “Os clusters e a tentativa de reforço da competitividade da região Norte de Portugal”, in Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (Org.), 16.º Congresso da APDR, Regiões de Charneira, Canais de Fronteira e Nós, Funchal: APDR, 5 a 10 de julho, 3122 – 3153;
- Rebelo de Sousa, A. (2015), *O Sistema de Cooperação Português no quadro da Economia Internacional*. Lisboa. Coleções Diário de Bordo;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º196/2005 de 22 de dezembro. Diário da República n.º244 – I Série B. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º17/2014 de 7 de março. Diário da República n.º47 – I Série. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros;
- Romer, P. (1986), “Increasing Returns and Long-Run Growth?” *Journal of Political Economy* (94), 1002-1037;
- Rosenfeld, S. (2005), “Industry Clusters: Business Choice, Policy Outcome, or Branding Strategy?” *Journal of New Business Ideas and Trends*, 3(2), 4-13;
- Sangreman, C. Carvalho, F. (2007), “Os “clusters” e a reforma da Administração Pública na Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento”. CESA-ISEG,

- Documentos de Trabalho n.º73, 38pag. Consulta em:  
[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/73.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/73.pdf);
- Sangreman, C. (2009), “A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa.” CEsA-ISEG, Documentos de Trabalho n.º80; 73pag. Consulta em:  
[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/80.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf);
- Sangreman, C., Santos, T. (2012), “Os paradigmas de conhecimento sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a evolução do papel da sociedade civil em Portugal”. CEsA-ISEG, Documentos de Trabalho n.º108, 21pag. Consulta em:  
[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/WP108-2.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP108-2.pdf);
- Sangreman, C., Silva, S. (2012). Os *clusters* como instrumento da cooperação internacional portuguesa para o desenvolvimento, O caso da Ilha de Moçambique. CEsA-ISEG, Documentos de Trabalho n.º113, 36 pag. Consulta em:  
[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc\\_trabalho/WP104.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP104.pdf);
- Sangreman, C.; Carvalho, J.; Subtil, D. (2015), “O *Cluster* da Cooperação Portuguesa em Maubara, Timor-Leste” in C. Sangreman (coord.) O Cluster como Instrumento Teórico e Prático da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Portuguesa – O caso de Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Angola. CEsA-ISEG/ULisboa e CEI-ISCTE/IUL, 221-254;
- Sangreman, C.; Proença, F.; Martins, L. (2016), “Guiné-Bissau: A Evolução 2010-2016”. Lisboa: CEsA /CSG Documentos de Trabalho n.º148. 40 pag. Consulta em:  
<http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/images/files/WP148.pdf>;
- Santos, J. (2011), “Uma questão de coerência: os dilemas da cooperação internacional para o desenvolvimento - O caso de Portugal. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa;
- Santos, T (2012), “Cooperação” in ACEP, Associação IN LOCO e CESA (Orgs.), Alfabeto do Desenvolvimento - Conceitos, Histórias, Imagens. Lisboa: Guide Artes Gráficas: 15-17;
- Sebastian E., (2015), “Economic Development and the Effectiveness of Foreign Aid: A historical perspective.” National Bureau of Economic Research, working paper 20685, 91-49;

TEEB (2008), “The Economics of Ecosystems and Biodiversity: An Interim Report.”  
Bruxelas: Comissão Europeia;

Tiniguena- Esta Terra é Nossa (2008); “Programa Quadrienal da Tiniguena 2009-20012”,  
Bissau: Tiniguena. Consulta em:  
[http://www.tiniguena.org/Programa%20Quadrienal%20Tinis%202009\\_12.pdf](http://www.tiniguena.org/Programa%20Quadrienal%20Tinis%202009_12.pdf);

UNIDO, (s.d.); “Cluster Development – Improving prosperity by building up networks”.  
Consultado a 2 de maio de 2016 em: <http://www.clustersfordevelopment.org/>;

UNIDO (2003), “The UNIDO approach to cluster development - Key principles and  
project experiences for inclusive growth”. 3 de dezembro, p.28;

UNIOGBIS (2017). Página consultada a 7 de março de 2017, em:  
<https://uniogbis.unmissions.org/>;

Voz di Paz (2010), “Guiné-Bissau - As causas profundas de conflitos: a voz do povo -  
Resultados da auscultação nacional realizada em 2008”. Guiné-Bissau: Voz di Paz  
e Interpeace, 116 pag;

Wares, A, Hadley, S. (2008), “The cluster approach to economic development”.  
Washington, DC: USAID/EGAT/EG, Technical brief no. 7 September 2008;

Williamson, J. (2005), “The Washington Consensus as Policy Prescription for  
Development”, in B. Timothy e Zagha, R (Orgs.), Development challenges in the  
1990s: leading policymakers speak from experience. Washington, DC: World  
Bank, 33-53;

## 10. Anexos

### Guião de Entrevista – IMVF

#### Questões Gerais

1. No âmbito da cooperação portuguesa foi criado em 2005 um novo instrumento que se pretendia mais harmonioso e eficaz na execução dos objetivos da cooperação, o chamado Cluster da Cooperação. Este instrumento foi definido como sendo constituído por um conjunto de projetos, executados por diferentes instituições numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum. Como instituição a trabalhar no terreno indique o seu grau de concordância em relação às seguintes afirmações, em que **1** significa que **discorda totalmente** e o **5** significa que **concorda totalmente**.

	1	2	3	4	5
O trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado de acordo com as necessidades definidas pelo governo guineense.					
O trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado segundo as necessidades da população local.					
É importante empreender ações conjuntas com as entidades governativas guineenses.					
É importante empreender ações conjuntas com os representantes locais.					
É importante empreender ações conjuntas com outras ONG's.					
É importante um suporte técnico no apoio ao trabalho desenvolvido.					
É importante um suporte das instituições financeiras no apoio ao trabalho desenvolvido.					
Os projetos desenvolvidos pelos diferentes atores devem ser pautados por um enquadramento comum.					
O Cluster é uma ferramenta que poderá trazer harmonia no âmbito do trabalho realizado na Guiné-Bissau entre o IMVF e outras instituições.					
Este instrumento poderá ser uma ferramenta para criar elos de ligação entre as comunidades guineenses.					

	1	2	3	4	5
A sensação de pertença por parte de uma comunidade face a um projeto de cooperação permite garantir a sustentabilidade dos mesmos.					
Um <i>Cluster</i> temático, focado nas questões da biodiversidade, poderá ser catalisador de uma eficaz e eficiente cooperação?					
A gestão eficaz da biodiversidade poderá ser uma fonte de estabilidade económica e social para a Guiné-Bissau.					
A “utilização” ponderada e cuidada de biodiversidade trouxe ou poderá trazer benefícios económicos (por exemplo o turismo, produtos agrícolas., etc).					
A “utilização” ponderada e cuidada de biodiversidade trouxe ou poderá trazer benefícios sociais (exemplo de melhor qualidade de vida, melhor acesso a bens de ‘sobrevivência, etc) para as comunidades.					
As questões da biodiversidade poderão ser um elo de ligação entre a comunidade guineense?					

## O IMVF na Guiné-Bissau

Considerando que o Espírito de parceria e a Sustentabilidade das ações são parte importante dos valores assumidos pelo IMVF:

1. Como promovem estas parcerias?
2. Quais os agentes que consideram mais facilmente disponíveis para essas parcerias, por exemplo a comunidade onde representantes locais; Governo; Universidades; ONG's; Empresas; Instituições financeiras?
3. Tem sido fácil manter essas parcerias? Quais as principais dificuldades na criação destas parcerias?
4. Quais as principais vantagens de trabalhar em parceria?
5. Estas parcerias permitem a organização em rede?
6. Na conservação do meio ambiente onde considera, na sua opinião, existir maior rede de parcerias? Na Conservação da biodiversidade agrícola; na gestão durável dos recursos da biodiversidade; na promoção dos saberes locais, na valorização dos produtos da biodiversidade ou no exercício da Cidadania?



7. Existe partilha de objetivos mas com projetos diferentes com outras entidades?
8. Consideram importante existir uma entidade que oriente as atividades e projetos de outros atores em torno de um projeto maior, a preservação sustentável e durável da biodiversidade?
9. Quais os riscos, económicos e sociais, que identifica, no caso de não se garantir a sustentabilidade dos projetos?
10. Ao longo destes anos de trabalho com a Guiné-Bissau e envolvidos com as políticas da cooperação portuguesa o que aponta como verdadeiramente facilitador do trabalho desenvolvido no terreno, ou seja, considera que houve mudanças que permitiram executar programas de forma eficaz na Guiné-Bissau? Porquê?

**Obrigada.**

### **Guião de Entrevista - Cluster da cooperação Moçambique**

1. Considerando a sua vasta experiência no âmbito do cluster da cooperação quais são para si as vantagens/desvantagens deste instrumento?
2. De que forma considera relevante o envolvimento dos países recetores e respetiva comunidade na definição das prioridades de trabalho a desenvolver?
3. Considera que este instrumento poderá ser uma ferramenta para criar elos de ligação entre as comunidades e a sensação de pertença permitindo garantir a sustentabilidade dos projetos?
4. Na sua opinião, este tipo de projetos poderão contribuir para aumentar a resiliência ambiental, económica e até mesmo social, das sociedades em causa?
5. Considera que o cluster da cooperação poderá ser uma boa ferramenta para melhorar a competitividade das regiões/áreas onde este instrumento incide?
6. Considera que um cluster da cooperação consegue conhecer efetivamente a realidade das comunidades abrangidas por forma a agir rapidamente e ajustar-se as necessidades locais?
7. Considera que a transparência, pretendida na utilização deste instrumento, é promotora de parcerias locais e/ou com outras entidades no âmbito da cooperação internacional?
8. Como descreveria a comunidade da Ilha de Moçambique antes e depois do projeto Cluster?

**Obrigada.**

### **Guião de Entrevista - Cluster da cooperação Timor-Leste**

1. No âmbito do projeto desenvolvido em Timor-Leste, o Cluster de Maubara e considerando o tempo que já decorreu como define um cluster da cooperação?
2. Quais as vantagens/desvantagens deste instrumento de forma genérica e como as vivenciou no projeto Mós Bele?
3. No âmbito dos projetos da cooperação para o desenvolvimento considera importante o envolvimento e o conhecimento das necessidades locais através da população bem como dos programas do Governo?
4. De que forma considera relevante o envolvimento dos países recetores e respetiva comunidade na definição das prioridades de trabalho a desenvolver?
5. Considera que este instrumento poderá ser uma ferramenta para criar elos de ligação entre as comunidades e a sensação de pertença permitindo garantir a sustentabilidade dos projetos?
6. Na sua opinião este tipo de projetos poderão contribuir para aumentar a resiliência ambiental, económica e até mesmo social, das sociedades em causa?
7. Pode explicar a sua expressão “cooperar para competir”? Considera o cluster da cooperação a melhor ferramenta para atingir esse fim?
8. Considera que um cluster da cooperação consegue conhecer efetivamente a realidade das comunidades abrangidas por forma a agir rapidamente e ajustar-se as necessidades locais?
9. Considera que a transparência do programa Mós Bele, resultado da monitorização e avaliação do programa, como promotora de parcerias locais e com outras entidades no âmbito da cooperação internacional?
10. Como definiria a sociedade de Maubara antes e após o projeto Mós Bele, quer em termos económicos, sociais e ambientais?

**Obrigada.**

## **Guião de Entrevista TINIGUENA**

### **Questões Gerais**

1. Sente que nos últimos anos há uma maior preocupação pelas questões da biodiversidade por parte da comunidade guineense? Como se manifestam essas preocupações?
2. Considera que a gestão eficaz da biodiversidade poderá ser uma fonte de estabilidade económica e social para a Guiné-Bissau?
3. Considera que a “utilização” ponderada e cuidada de biodiversidade trouxe ou poderá trazer benefícios económicos (por exemplo o turismo, produtos agrícolas., etc) e sociais (exemplo de melhor qualidade de vida, melhor acesso a bens de sobrevivência, etc) para as comunidades? Pode dar alguns exemplos?
4. Quais as principais preocupações que possui neste momento?
5. Considera que o trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado de acordo com as necessidades definidas pelo governo guineense?
6. Considera que o trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado segundo as necessidades da população local?
7. Considera que as questões da biodiversidade poderão ser um elo de ligação entre a comunidade guineense? E entre o povo guineense e o Governo?

### **Questões práticas**

1. Considerando que a Vossa Missão é: “Promover um desenvolvimento participativo e durável, baseado na conservação dos recursos naturais e culturais e no exercício pleno da cidadania”, como é feita esse desenvolvimento participativo, isto é, como se desenvolve a rede de parcerias?
2. Existem membros da sociedade e governo guineense envolvidos efetivamente nos projetos?
3. Existe partilha de objetivos mas com projetos diferentes com outras entidades?
4. O trabalho em parceria com outros atores no processo é considerado fulcral para o desenvolvimento dos projetos?
5. Quais as principais vantagens?
6. Tem sido fácil manter essas parcerias?
7. Quais as principais dificuldades na criação de parcerias?

8. Quais os agentes que consideram mais facilmente disponíveis para essas parcerias, por exemplo representantes locais; Governo; Universidades; ONG's; Empresas; Instituições financeiras?
9. Na conservação do meio ambiente onde considera existir maior rede de parcerias? Na Conservação da biodiversidade agrícola; na gestão durável dos recursos da biodiversidade; na promoção dos saberes locais, na valorização dos produtos da biodiversidade ou no exercício da Cidadania?
10. Considera que as parcerias com entidades internacionais devem ser baseadas com:
  - a. Princípios orientadores definidos localmente ou segundo princípios herdados do Know-How dessas mesmas entidades?
  - b. Estes atores internacionais devem proporcionar uma ajuda atempada e que seja facilmente previsível?
  - c. Estes atores internacionais devem estabelecer medidas claras de progresso?
  - d. Estes atores internacionais devem ser flexíveis na adaptação as necessidades locais?
11. Consideram importante existir uma entidade que oriente as atividades e projetos de outros atores em torno de um projeto maior, a preservação sustentável e durável da biodiversidade?
12. Tem-se conseguido garantir a sustentabilidade dos projetos desenvolvidos?
13. Quais os riscos, económicos e sociais, que identifica no caso de não se garantir a sustentabilidade dos projetos?

**Obrigada.**

## **Guião de Entrevista IBAP**

### **Questões Gerais**

1. Sente que nos últimos anos há uma maior preocupação pelas questões da biodiversidade por parte da comunidade guineense? Como se manifestam essas preocupações?
2. Considera que a gestão eficaz da biodiversidade poderá ser uma fonte de estabilidade económica e social para a Guiné-Bissau?
3. Considera que a “utilização” ponderada e cuidada de biodiversidade trouxe ou poderá trazer benefícios económicos (por exemplo o turismo, produtos agrícolas., etc) e sociais (exemplo de melhor qualidade de vida, melhor acesso a bens de sobrevivência, etc) para as comunidades? Pode dar alguns exemplos?
4. Quais as principais preocupações, sobre a questões da biodiversidade, que possui neste momento?
5. Considera que o trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado de acordo com as necessidades definidas pelo governo guineense?
6. Considera que o trabalho desenvolvido na Guiné-Bissau deve ser orientado segundo as necessidades da população local?
7. Considera que as questões da biodiversidade poderão ser um elo de ligação entre a comunidade guineense? E entre o povo guineense e o Governo?

### **Questões práticas**

1. Considerando que a Vossa Missão é: “Gerir de maneira participativa e eficaz as Áreas Protegidas e os recursos estratégicos da biodiversidade, valorizando os conhecimentos científicos e tradicionais, favorecendo sinergias e parcerias ao nível local, regional e internacional”, como é feita esse desenvolvimento participativo, isto é, a rede de parcerias?
2. Existe algum(s) projeto(s) desenvolvidos em parceria com ONG’s?
3. Quais as nacionalidades dessas ONG’s?
4. Considera que existe um alinhamento de ideias e preocupações em torna das questões da biodiversidade por parte das ONG’s?
5. Considera que as ONG’s trabalham de forma individual ou existe partilha de objetivos mas com projetos diferentes?

6. O trabalho em parceria com outros atores no processo é considerado fulcral para o desenvolvimento dos projetos?
7. Quais as principais vantagens?
8. Tem sido fácil manter essas parcerias?
9. Quais as principais dificuldades na criação de parcerias?
10. Quais os agentes que consideram mais facilmente disponíveis para essas parcerias?
11. Considera que as parcerias com entidades internacionais devem ser baseadas com:
  - a. Princípios orientadores definidos localmente ou segundo princípios herdados do Know-How dessas mesmas entidades?
  - b. Estes atores internacionais devem proporcionar uma ajuda atempada e que seja facilmente previsível?
  - c. Estes atores internacionais devem estabelecer medidas claras de progresso?
  - d. Estes atores internacionais devem ser flexíveis na adaptação as necessidades locais?
12. Consideram importante existir uma entidade que oriente as atividades e projetos de outros atores em torno de um projeto maior, a preservação sustentável e durável da biodiversidade?
13. Tem-se conseguido garantir a sustentabilidade dos projetos desenvolvidos?
14. Quais os riscos, económicos e sociais, que identifica no caso de não se garantir a sustentabilidade dos projetos?

**Obrigada.**