

# Portugal e África

**Melhor Cooperação,  
Melhor Desenvolvimento**

acep

## **Ficha Técnica**

### **Título**

Portugal e África  
Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento

### **Autor**

ACEP e outros

### **Coordenação**

Ana Filipa Oliveira  
Fátima Proença

### **Edição**

ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos  
Av. Santos Dumont, n.º57, 4.º esq., 1050-202 Lisboa  
Tel. 217 950 175 | Fax 217 950 176

### **Apoio financeiro**

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

### **Criação gráfica**

Ana Filipa Oliveira

### **Execução gráfica**

Guide - Artes gráficas

### **Depósito legal**

339283/12

### **ISBN**

978-989-96229-9-9

# Índice

<b>Introdução</b>	7
<b>Capítulo I - Qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento: Informação de base</b>	9
Eficácia e direitos Ana Filipa Oliveira	11
Sociedade civil, Eficácia e Desenvolvimento Fátima Proença	19
A transparência como caminho para a responsabilização Marina Costa Lobo	29
Os exames inter-pares e a Eficácia do Desenvolvimento Raquel Freitas	37
Compromissos de Portugal para o Desenvolvimento Carlos Carvalho e Gerson de Sousa	47
Uma nova forma de pensar a segurança Carlos Carvalho e Gerson de Sousa	59
O processo de avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento Ana Filipa Oliveira	67
Cooperação, economia e responsabilidade Tânia Santos	75
Os desafios da boa governação Carlos Jalali	85
Construção de conhecimento e inovação na Cooperação para o Desenvolvimento Carlos Sangreman, com Ricardo Rodrigues	91
ONGD - identidade, intervenção e mecanismos de auto-regulação pela equipa da ACEP	101
<b>Capítulo II - Da Eficácia da Ajuda à Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento</b>	111
4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda Contributos para o debate em Busan	113

Abertura da sessão Isabel Mota	114
<i>A UE tem obrigação de ter posição e liderança em Busan</i> Ana Gomes	115
<i>Somos claramente favoráveis a passar de uma agenda da Eficácia da Ajuda para a Eficácia do Desenvolvimento</i> Inês Rosa	119
<i>Revi-me em muitos aspectos na posição de África sobre a Eficácia da Ajuda</i> Domingos Simões Pereira	121
<i>Está em jogo a relação entre a dimensão interna, a apropriação democrática, e o papel dos doadores</i> Raquel Freitas	124
<i>Se continuarmos a falar só de Ajuda estamos a converter metade do planeta em pessoas que têm necessidades em vez de pessoas que têm direitos</i> Fátima Proença	126
<i>Ser, e querer ser, um actor global exige estar presente nos grandes debates</i> Maria Hermínia Cabral	130
De Busan fica a promessa de uma Nova Parceria Global para o Desenvolvimento Ana Filipa Oliveira	133
<b>Capítulo III - Comunicação e Desenvolvimento</b>	139
Conversas com contexto   Áfricas, Jornalismo, Cidadanias <i>A renúncia à história única constitui um duplo dever – profissional e ético – do jornalista</i> Adelino Gomes	141
<i>É preciso desconstruir a ideia de que a África não avança, por causa dos seus traços civilizacionais</i> Agnelo Regalla	144
Entre o entretenimento e a assistência: “comunicação” e “ajuda” como contributos para a fragilização e a dependência Fátima Proença	149
Preconceito e orgulho Ana Dias Cordeiro	155
Áreas cinzentas Frederico Duarte e Vera Sachetti	159

## **Introdução**



Pensar hoje sobre Desenvolvimento implica uma reflexão sobre o nosso futuro comum. E é uma reflexão partilhada que a Associação para a Cooperação Entre os Povos (ACEP) tem procurado dinamizar nos últimos anos, através de iniciativas e projectos como este que agora termina. Ao longo de 18 meses, “Portugal e África: Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento” debateu, analisou e reflectiu sobre a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento, contando com a visão crítica e o rigor das inúmeras pessoas e instituições que a este projecto se associaram.

Financiada pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, esta acção partiu de uma iniciativa da acep, partilhada pela associação Objectivo 2015, mas que ao longo do seu desenvolvimento se foi reconfigurando, associando uma diversidade de pessoas e instituições, em parcerias informais, segundo o tipo de actividades em causa.

Neste contexto, diversos centros de investigação se foram envolvendo a este projecto (que por sua vez foi também integrando e participando em projectos e iniciativas de outros). São de referir aqui o Observatório de Segurança Humana do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, o Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do Instituto Superior de Economia e Gestão, o Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (CIES/ISCTE-IUL) ou departamentos da Universidade de Aveiro. De destacar também a colaboração com a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG) na organização e/ou participação nos debates sobre a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento ao longo do projecto, a integração do tema das relações de cooperação com África no programa “Próximo Futuro”, iniciativa já de referência na programação da fundação, ou a participação na 1ª apresentação no Observatório de África e América Latina, integrado naquele programa. A colaboração com a Plataforma Portuguesa de ONGD e com o seu grupo de trabalho permanente Aidwatch, bem como a articulação com processos internacionais como o Open Forum for CSO Development Effectiveness ou a participação na plataforma mundial Better Aid” foram enriquecedores a vários níveis.

Este livro afigura-se, portanto, como o culminar das diversas actividades – dos boletins temáticos às conferências ou debates organizados no âmbito desta acção, sendo veículo de disseminação de parte considerável (mas não exaustiva) da informação produzida, tratada ou dos debates realizados. A Eficácia (ou melhor, a Efectividade da Ajuda e do Desenvolvimento), a Transparência, o papel da Sociedade Civil, a Inovação, a Avaliação, a boa Governação são apenas alguns dos temas para os quais foi recolhida e trabalhada informação de base, diferentes pontos de vista ou exemplos de boas práticas, e que integram o Capítulo I desta publicação, lançando pistas para reflexões futuras, não sendo estanques ou verdades absolutas. Ao invés, procuram ser um ponto de partida.

Já o Capítulo II reúne os contributos daqueles que participaram no

único debate público realizado em Portugal, em torno da Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento e que antecedeu o 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, numa organização conjunta ACEP, CIES/ISCTE-IUL e Plataforma Portuguesa das ONGD, com o apoio da FCG. E ainda uma análise das principais conclusões do encontro reunidas na declaração oficial e as primeiras reacções da sociedade civil ao documento.

O papel dos mediadores entre a sociedade portuguesa e as sociedades dos países com quem cooperamos é determinante na qualidade das relações que se estabelecem. Em sociedades cada vez mais mediatizadas, o papel da comunicação social, do documentário ou mesmo de áreas novas como a do design social é assim determinante na criação de imagens mútuas, que influenciam a relação entre pessoas, países, continentes. E precisamos não deixar de lembrar que a representação nos media (de África ou de Portugal, de nós ou do outro) é, acima de tudo, um exercício de poder.

Para além da reflexão de dois jornalistas – português e guineense – que participaram no debate “Conversas com Contexto: Áfricas, Jornais, Cidadanias” sobre a forma como África é retratada na Europa e sobre o papel do jornalista no reequilíbrio de poderes, a ACEP convidou uma jornalista portuguesa a analisar como África continua em grande parte a ser vista e como ela se vê e quer mostrar ao mundo. O livro termina com um debate informal, realizado ao longo de uma semana por e-mail, entre dois críticos de design sobre uma nova disciplina que surgiu nos últimos anos e cujo contributo para o Desenvolvimento não é consensual: o design social.

O terminar de um projecto, com horizonte temporal limitado, não é visto por nós como termo de um percurso. Se há domínios em que as rupturas são determinantes, o do debate e da partilha de conhecimento e de influência nas políticas e na acção de cooperação não está seguramente nesse caso.

E como começámos com a informação de base, o caminho só agora começou.



# **Capítulo I**

## **Qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento: Informação de base**

## **ANA FILIPA OLIVEIRA**

---

Trabalha na ACEP desde 2009. Recentemente coordenou a edição dos boletins temáticos do projecto “Portugal e África: Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento” que integram esta publicação. Licenciada em Jornalismo pela Universidade de Coimbra e mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais na FCSH/UNL

## EFICÁCIA E DIREITOS

*Ana Filipa Oliveira*

O Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, que teve lugar em Paris em 2005 (ver caixa), lançou um novo debate sobre as condições que geram impactos significativos e duradouros no Desenvolvimento. Porém, a Declaração de Paris viria a ser alvo de críticas pelas Organizações da Sociedade Civil (OSC), defendendo que as instituições e países doadores reduzem a agenda de Paris a um mero processo técnico para a gestão e canalização da Ajuda ao Desenvolvimento. Três anos depois, em Setembro de 2008, a Agenda para a Acção de Acra (AAA) veio reforçar a exigência dos compromissos assumidos com os países em desenvolvimento, sublinhando a importância de temas como o da transparência e da prestação de contas mútua, alargando ainda o debate às OSC. Foi no processo de preparação do encontro de Acra que surgiu a plataforma BetterAid, constituída por mais de 700 OSC que trabalham em Cooperação para o Desenvolvimento e intervêm no debate da agenda da eficácia da ajuda desde 2007 (como, por exemplo, o Open Forum for Development Effectiveness, a Eurodad, a Reality of Aid, entre outras). Trata-se de uma rede destinada a criar uma base de diálogo e de influência política, englobando um vasto conjunto de temas, com vista a aprofundar a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. Recentemente, a BetterAid divulgou um documento intitulado “Eficácia do desenvolvimento na cooperação para o desenvolvimento – Uma perspectiva baseada nos direitos”, no qual defende a necessidade de uma mudança fundamental no conceito de Desenvolvimento a nível mundial, já que o modelo actual não tem gerado crescimento nem progresso social.

De acordo com a plataforma, os progressos nos objectivos do desenvolvimento acordados a nível internacional têm sido distribuídos de forma desigual entre países e grupos sociais. O sistema internacional de Cooperação para o Desenvolvimento não pode fazer frente às crescentes necessidades do mundo actual, em que as instituições e os sistemas de governação “demonstram falta de vontade política”. Esta situação parece evidente no progresso desigual registado nos objectivos do desenvolvimento acordados internacionalmente, incluindo os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM) e a implementação efectiva dos compromissos delineados na Declaração de Paris e na Agenda para a Acção de Acra.

Para as OSC é necessário conciliar a implementação da Declaração de Paris com objectivos concretos de Desenvolvimento, baseados nos interesses e direitos das populações mais pobres e marginalizadas. As acções governamentais isoladas – sejam bilaterais ou multilaterais – não reduzem a pobreza, sendo cada vez mais premente uma acção concertada com OSC particularmente sensibilizadas com os interesses e necessidades de grupos excluídos.

De acordo com o documento, a BetterAid “reclama um novo enfoque para a Cooperação para o Desenvolvimento, centrada na Eficácia do Desenvolvimento em vez da Eficácia da Ajuda” (2010: 2) e lança diversas críticas ao modelo actual desde Paris a Acra. Para a BetterAid, existe uma falta de transparência e de intercâmbio sobre os fluxos, as políticas e os projectos de ajuda a nível nacional e internacional que dificultam a prestação de contas do processo de Eficácia da Ajuda. A Declaração de Paris não tem em conta, por exemplo, alguns desafios políticos, económicos e sociais inerentes ao contexto de cada país, correndo-se o risco de os projectos não se adequarem ao contexto e necessidades locais, já que muitas vezes os países doadores não conhecem as realidades dos países receptores de ajuda.

Além disso, os temas da governação – tanto na Declaração de Paris como na Agenda de Acção de Acra – são determinados pelos doadores e têm sido definidos de acordo com critérios do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. De forma a nivelar as relações de poder altamente desiguais entre doadores e países em desenvolvimento, a plataforma considera importante a democratização dos sistemas das instituições financeiras internacionais. Este ponto é particularmente importante dada a influência dessas instituições nas escolhas políticas para os países em desenvolvimento.

As OSC são particularmente sensíveis à questão dos direitos humanos – direitos das mulheres, direitos económicos, sociais e culturais – que a Declaração de Paris menciona de forma pouco aprofundada. Apesar de a AAA ter representado um avanço nesse sentido, as OSC mantêm a crítica devido à contínua falta de compromisso por parte dos países e instituições doadores.

Por fim, nem em Paris nem em Acra foram criados vínculos entre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e outras fontes de financiamento para o Desenvolvimento e a questão de avaliação continua a ser um ponto problemático, já que até à data não foram criados instrumentos independentes para avaliar a execução e o impacto efectivo da implementação dos projectos. De acordo com o relatório da BetterAid, a AAA carece de compromissos novos e avaliáveis sobre a igualdade de género, a anti-corrupção, a participação da sociedade civil entre outros compromissos acordados em Acra e noutros encontros internacionais.

## **O DESENVOLVIMENTO BASEADO NOS DIREITOS E NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL**

Uma das críticas mais recorrentes das OSC é o facto da quantidade não significar qualidade, ou seja, a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento não pode ser avaliada apenas pela quantidade de recursos financeiros e conhecimento técnicos fornecidos aos países em desenvolvimento. Deve aspirar a eliminar as bases estruturais do subdesenvolvimento que fomentam a dependência da ajuda externa.

Nesse sentido, a Eficácia do Desenvolvimento deve compreender mudanças a todos os níveis, desde a governação, ao comércio e mer-

cados financeiros, ao investimento directo estrangeiro e à dívida. “A Eficácia do Desenvolvimento significa transformar a retórica em prática, dando poder às pessoas pobres e adoptando acções que respeitem, protejam e cumpram os padrões internacionais de direitos humanos na Cooperação para o Desenvolvimento” (2010: 3). De acordo com a BetterAid, estes objectivos devem guiar todos os actores do Desenvolvimento nos debates políticos e na definição de legislação e servir de base na planificação, monitorização e consequente avaliação da Ajuda.

Nesse sentido, urge definir uma nova arquitectura de Ajuda que deverá basear-se numa abordagem holística e democrática, inclusiva e com múltiplos grupos de interesse. A Eficácia do Desenvolvimento, baseada nos direitos humanos, promove uma participação inclusiva e uma acção mais democrática em torno da Ajuda e dos processos de Desenvolvimento, reflectindo valores de justiça social, económica e de género, bem como promovendo uma cidadania global.

Porém, as deficiências nas estratégias de Desenvolvimento das últimas décadas e a actual incoerência da arquitectura internacional da Ajuda exigem a definição de um novo rumo, incorporando a coerência, o compromisso e a responsabilidade num sentido mais amplo. Este novo marco, segundo a Better Aid, deve basear-se nos direitos humanos e na igualdade nas relações de poder, integrando todos os elementos da sociedade para garantir a sua apropriação democrática tal como foi definida pela Declaração de Paris. “A capacidade dos diferentes actores (em primeiro lugar, dos governos) para avaliar a urgência e superar as incoerências institucionais será essencial nos próximos meses”, defende o relatório (2010: 10), já que o modelo actual está votado ao fracasso.

Como reconhece a Agenda de Acção de Acra, as OSC – juntamente com o governo, os meios de comunicação social, o sector privado e outros actores – assumem um papel fundamental na mudança social, política e económica para a redução da pobreza e da desigualdade. Desta forma, os signatários do Agenda de Acra comprometeram-se a trabalhar com as OSC para gerar condições mais favoráveis ao desenvolvimento. Contudo, as OSC são “frequentemente marginalizadas e oprimidas pelos governos ou convertidas em instrumentos ao serviço dos doadores internacionais”, aponta o mesmo relatório (2010: 8).

Depois de Paris e Acra, em Dezembro de 2011, Busan (Coreia do Sul) irá acolher o 4.º Fórum de Alto Nível que, de acordo com a BetterAid, será uma oportunidade para promover o debate acerca da Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. Nesse sentido, a plataforma mantém um diálogo constante com os doadores (governos e organizações multilaterais), os governos dos países em desenvolvimento e outras partes interessadas no processo.

#### **Referências bibliográficas:**

- BetterAid (2010), “Development effectiveness in development cooperation: a rights-based perspective”, disponível em [http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc\\_download/134-developmenteffectivenessindevelopmentcooperation.htm](http://www.betteraid.org/en/member-downloads/doc_download/134-developmenteffectivenessindevelopmentcooperation.htm) [acedido a 03/12/2010]
- Site Better Aid ([www.betteraid.org](http://www.betteraid.org))

## **DE PARIS A ACRA**

### **COMPROMISSOS DA PARCERIA NA DECLARAÇÃO DE PARIS SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO:**

**Apropriação:** Os países parceiros exercem liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das acções de desenvolvimento

**Alinhamento:** Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros

**Harmonização:** As acções dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e colectivamente eficazes

**Gestão centrada nos resultados:** Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados

**Responsabilidade mútua:** Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento

### **AGENDA DE ACRA PARA A ACÇÃO: TRÊS COMPROMISSOS CENTRAIS**

A “Agenda para a Acção” parte da constatação de que, desde a Declaração de Roma (2003) sobre Harmonização até à adopção da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005) se registaram progressos, mas que eles não são suficientes pelo que é necessário enfrentar três grandes desafios: o controlo pelos países em desenvolvimento como chave, a necessidade de construção de parcerias mais eficazes e inclusivas e a obtenção de resultados de desenvolvimento, com prestação contas desses resultados. Daí resultam três compromissos orientadores:

### **FORTELECER O CONTROLO DO DESENVOLVIMENTO POR PARTE DOS PAÍSES**

- ampliando o diálogo sobre políticas de desenvolvimento no nível nacional
- favorecendo o fortalecimento, por parte dos países em desenvolvimento, da sua capacidade para liderar e gerir o desenvolvimento
- reforçando e utilizando os sistemas dos países em desenvolvimento do modo mais alargado possível

### **CONSTRUIR PARCERIAS MAIS EFICAZES E INCLUSIVAS**

- reduzindo a dispendiosa fragmentação da ajuda
- aumentando o valor do dinheiro da ajuda
- aprofundando o compromisso com organizações da sociedade civil
- adaptando as políticas de Ajuda para países em situação de fragilidade

### **ALCANÇAR RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO E PRESTAR ABERTAMENTE CONTAS DESSES RESULTADOS,**

- concentrando-se na apresentação de resultados
- sendo mais transparentes e abertos à prestação de contas dos resultados perante os públicos respectivos
- continuando a mudar a natureza dos condicionalismos para apoiar a apropriação pelos países em desenvolvimento
- aumentando a previsibilidade a médio prazo da ajuda

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### A INICIATIVA INTERNACIONAL DE TRANSPARÊNCIA DA AJUDA

“O nosso objectivo é reunir os doadores, os países parceiros e a sociedade civil para melhorar a eficácia da ajuda, melhorando a transparência”, a frase omnipresente no site da Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI, na sigla inglesa), resume a sua actuação. Criada no contexto do Fórum de Alto Nível de Acra, em 2008, a IATI tem por objectivo apoiar e monitorizar a implementação dos compromissos da Agenda de Acção de Acra de uma forma consistente e coerente. Desta forma, pretende tornar a informação sobre os gastos da Ajuda mais acessíveis, fáceis de utilizar e compreender.

Trata-se de uma coligação constituída por governos doadores e de Países em Desenvolvimento e ONG que concordam com a Declaração de Acra da IATI – documento que reconhece que a transparência da informação sobre a Ajuda ao Desenvolvimento promove parcerias mais efectivas e acelera o desenvolvimento e a consequente redução da pobreza, aumentando a apropriação e a prestação de contas mútua, reduzindo a corrupção e melhorando a canalização de Ajuda. Os doadores signatários da declaração devem fornecer informação completa e oportuna sobre os compromissos anuais com os Países em Desenvolvimento, para que estes possam conhecer com precisão os fluxos de Ajuda para os seus planos orçamentais. Estes são apenas alguns princípios-chave dos cerca de 20 pontos que constituem a declaração.

Dos doadores signatários fazem parte organizações internacionais como o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento, a Comissão Europeia, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Aliança Global para a Vacinação e Imunização e a Fundação Hewlett; e países como a Austrália, a Dinamarca, a Finlândia, a Irlanda, a Holanda, a Nova Zelândia, a Noruega, a Espanha, a Suécia, a Suíça, e o Reino Unido. Também alguns Países em Desenvolvimento aderiram à iniciativa: Honduras, República do Congo, República Democrática do Congo, Gana, Ruanda, Indonésia, Nepal, Vietname, Papua Nova Guiné, Moldávia, Montenegro, Colômbia, Burkina Faso e Malawi.

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### A REGRA DA APROPRIAÇÃO É A MAIS RELEVANTE

**Os Fóruns de Alto Nível para a Eficácia de Paris e Acra lançaram um novo debate sobre as condições que geram impactos significativos e duradouros no Desenvolvimento. Dos princípios que resultaram desses dois encontros, quais podem ter um papel mais importante para melhorar a qualidade da Cooperação Portuguesa?**

A Declaração de Paris e a subsequente adopção da Agenda de Acção de Acra é muito importante para que todos demos mais atenção à qualidade da ajuda que prestamos e não nos foquemos exclusivamente nas questões quantitativas.

De entre os 5 princípios de base da Declaração de Paris, diria que a regra da apropriação é a mais relevante dado que é sobre ela que todas as outras devem depois vir a incidir, isto porque sem que os países/parceiros se apropriem da ajuda ela nunca poderá ser verdadeiramente útil e sustentável. É também neste contexto que se torna relevante assegurar a previsibilidade da ajuda e dar ao país parceiro um quadro de financiamento plurianual que lhe permita delinear intervenções mais estruturantes. A cooperação portuguesa já realiza algum trabalho nesse sentido mas ainda não dispõe de um verdadeiro programa orçamental plurianual. Espero que tal possa vir a acontecer em breve, permitindo-nos melhorar a nossa programação conjunta com os países parceiros.

É também muito importante assegurar a gestão para os resultados embora nem sempre estes sejam fáceis de avaliar, sobretudo quando se trata de projectos/programas cujos efeitos levam tempo a ser visíveis/mensuráveis. Também aqui temos feito progressos mas há ainda um longo caminho a percorrer.

**Num outro campo - o das Organizações da Sociedade Civil - quais são os princípios que constituem um maior desafio para as OSC?**

Considero que a Agenda da Eficácia constitui um desafio muito grande para as OSC e especialmente para as de menor dimensão, como são a generalidade das ONGD portuguesas. No entanto, também elas têm feito um esforço assinalável para assegurar uma gestão mais centrada nos resultados.

Comentário final: No fim do ano que vem, em Busan, na Coreia, irá fazer-se a análise dos progressos desta agenda. Espero que também se possa rever a qualidade e a pertinência de algumas metas e indicadores e que, para além desta Agenda, se comece a falar também da eficácia do desenvolvimento. A ajuda, por mais importante que seja, não assegura o desenvolvimento de nenhum país. É preciso estar atento também às outras políticas internas e externas que têm impacto no desenvolvimento e articular melhor muitas delas.

**Entrevista a Inês Rosa, vice-presidente do IPAD e responsável pela relação com as Organizações da Sociedade Civil e com as Instituições da Cooperação Multilateral**



## TOME NOTA

- Action aid: *Making aid accountable and effective*, 2008

- African Union / NEPAD: *The Africa Regional Meeting on Aid Effectiveness, South/South Cooperation and Capacity Development: Summary of Key Outcomes and Recommendations*, Pretoria, South Africa, 2-5 March 2010

- Better aid: *Development Cooperation: Not Just Aid - Key issues: Accra, Seoul and beyond*, Janeiro, 2010

- Castelo Branco, Carlos Nuno: *Reflexões sobre a Economia Política da Ajuda Externa e a Avaliação dos PAPs em Moçambique*, Maputo, 2009

- *Development Initiatives Poverty Research*, IATI: Scoping paper for consultation, Abril 2009

- IATI: *International Aid Transparency Initiative Accra Statement*, Setembro 2008

- OECD/DAC: *The Paris Declaration on aid effectiveness and the Accra Agenda for Action*, 2005-2008, Paris

- Parlamento Europeu: “Cooperar mais, cooperar melhor: o pacote 2006 sobre a eficácia da ajuda da UE” (2006/2208 (INI))

- Reality of Aid: *Aid and Development Effectiveness: Towards Human Rights, Social Justice and Democracy*, Outubro 2010

- Sam Moon and Tim Williamson: *Greater aid transparency: crucial for aid effectiveness*, ODI, London, Janeiro 2010

- [www.aidtransparency.net](http://www.aidtransparency.net)

- [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org)

- [www.blogs.dfid.gov.uk/tag/aid-effectiveness](http://www.blogs.dfid.gov.uk/tag/aid-effectiveness)

- [www.eurodad.org/aid/?id=124](http://www.eurodad.org/aid/?id=124)

- [www.ipad.mne.gov.pt/index.php?Itemid=221&id=201&option=com\\_content&task=view](http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?Itemid=221&id=201&option=com_content&task=view)

- [www.oecd.org/departement/0,3355,en\\_2649\\_3236398\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/departement/0,3355,en_2649_3236398_1_1_1_1_1,00.html)

- [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

- [www.u4.no/projects/utstein/policydocuments.cfm](http://www.u4.no/projects/utstein/policydocuments.cfm)

- [www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/default.asp](http://www.webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/default.asp)

## FÁTIMA PROENÇA

---

Intervém na cooperação não governamental para o desenvolvimento desde a década de 80, em processos de investigação/acção, de inovação na documentação e comunicação sobre África e de advocacia na sociedade portuguesa, em colaboração estreita com organizações da sociedade civil africana. Dirige, desde 1997, a ACEP – Associação para a Cooperação Entre os Povos, ONG e, entre 2002 e 2008, presidiu à Plataforma portuguesa de ONGD.

# SOCIEDADE CIVIL, EFICÁCIA E DESENVOLVIMENTO

Fátima Proença

As Organizações da Sociedade Civil (OSC), um pouco por todo o mundo, têm vindo a sentir-se confrontadas cada vez mais com a necessidade de melhorar a qualidade e os impactos da sua intervenção no desenvolvimento, por um lado, a sua governação interna, por outro e, finalmente, a qualidade do seu relacionamento com as sociedades de que fazem parte e em que se apoiam.

O surgimento de muitos códigos de conduta, mecanismos de prestação de contas e processos de debate e formação específicos são sinais disso mesmo. No entanto, a ideia de um processo global que reunisse esforços para enquadrar e dinamizar o que se veio a designar como um processo de conceptualização e promoção da eficácia das próprias OSC é recente. Num documento sobre o processo do Open Forum for Development Effectiveness, Henri Valot, da CIVICUS, rede internacional baseada na África do Sul, situa os primeiros contactos informais, com vista a processo global, num Fórum sobre Eficácia da Ajuda, realizado em Otava, em início de 2008.

O quadro de trabalho para este tema desde a Declaração de Paris, de 2005, era o do CAD da OCDE (o *Working Party on Aid Effectiveness*), considerado pelas OSC como demasiado apertado e tecnicista. A criação posterior de um *Advisory Group on CSO and Aid Effectiveness* criou um primeiro espaço de consulta às OSC (2007), até um reconhecimento destas como parceiros, no Fórum de Alto Nível, em Acra, em 2008 (parágrafo 20, do Plano de Acção de Acra).

Este processo das OSC de procura de influência sobre o “processo oficial” da Eficácia da Ajuda só pôde conquistar uma cada vez maior legitimidade e reconhecimento na medida em que ele se veio configurando claramente não só como um processo de influência, virado “para o exterior” – os governos e as instituições internacionais – mas também um processo interno, de questionamento e conceptualização dos seus próprios princípios, definidores da sua própria eficácia.

Tal teve como consequência a definição de uma agenda mais abrangente, passando do conceito de “eficácia da ajuda” para o de “eficácia do desenvolvimento”, considerando que o desenvolvimento é fruto de um leque muito alargado de acções – de que a Ajuda ao Desenvolvimento faz parte mas não é o único – e que se tornava necessária uma visão holística, que garantisse a integração coerente de todos os elementos (políticas e acções), em todas as esferas de actividade em que as OSC estão empenhadas.

Um primeiro encontro exploratório, em Junho de 2008, em Paris, criou um Grupo Facilitador, com 25 organizações, que incluem redes reconhecidas e influentes de África, América Latina, Ásia, América do Norte, Euro-

pa, Médio Oriente, Pacífico e ainda algumas redes internacionais de OSC e uma rede de organizações de mulheres.

Desse momento até ao primeiro Fórum Global, realizado cerca de 2 anos depois em Istambul, na Turquia (Setembro 2010), um caminho muito importante foi percorrido, com um horizonte de longo prazo e não se limitando aos calendários dos Fora de Alto Nível.

## OBJECTIVOS DO FÓRUM ABERTO

Neste caminho, um dos primeiros passos foi a procura de consensualizar um conjunto de objectivos centrais que vieram a ser definidos do seguinte modo:

- criação de um processo aberto, cuja credibilidade e responsabilidade assentam no seu carácter inclusivo e na transparência. O fórum desenvolver-se-á em torno de processos nacionais, temáticos/sectoriais, regionais e globais, de forma a tornar as OSC capazes de contribuir para a formulação de um consenso sobre a eficácia do desenvolvimento da sociedade civil;

- o desenvolvimento de uma visão das OSC sobre a eficácia do desenvolvimento, através de um diálogo político a nível nacional e internacional, que tenha em conta a centralidade de conceitos como os dos direitos humanos, igualdade de género, sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de capacidades dos actores do desenvolvimento, de forma a conduzir às mudanças pretendidas, enquanto base da eficácia para as OSC assim como para os doadores e os governos

- um acordo sobre princípios comuns no que se refere à eficácia do desenvolvimento das OSC, através do diálogo e da aprendizagem. Os princípios partilhados serão diferentemente aplicados pela diversidade de OSC, em contextos regionais ou sectoriais muito diversos

- um acordo sobre grandes linhas de orientação sobre como aplicar esses princípios e documentação sobre boas práticas e mecanismos apropriados a cada país e região

- um acordo global sobre padrões mínimos de ambiente favorável no 4º Fórum de Alto Nível, na Coreia do Sul, no final de 2011.

## ISTAMBUL COMO UM MARCO

Posteriormente, Istambul vem assim a ser um marco a vários títulos: um marco na conceptualização e consensualização da proposta de um conjunto de princípios base para a qualidade da intervenção no desenvolvimento por parte das OSC, adaptáveis a cada contexto nacional ou sector; um marco na participação e diálogo entre redes de sociedade civil de todos os continentes (o “tradicional” protagonismo europeu foi aliás suplantado por processos preparatórios muito consistentes e participados nos outros continentes); um marco pela visão de longo prazo, de construção de uma agenda conjunta para um desenvolvimento equitativo e sustentável.

O documento preparatório do Fórum Global (“Ébauche d’un cadre international pour l’efficacité du développement des OSC”) começa aliás

por afirmar a necessidade de compreender o Desenvolvimento para apreender a noção de Eficácia do Desenvolvimento e afirma uma concepção: “A eficácia do desenvolvimento define-se pelo impacto das acções para o desenvolvimento. Estas acções serão ineficazes se não forem geradoras de mudanças duráveis, tanto nas causas como nas manifestações da pobreza, da desigualdade e da marginalização. Donde se conclui que para as OSC a eficácia do desenvolvimento pressupõe uma concepção de desenvolvimento compreendido como um processo humano e social, com múltiplas facetas, que associa populações pobres, vulneráveis e marginalizadas”. A afirmação deste conceito não significa que as OSC sigam “um modelo de desenvolvimento único, antes se empenham em tornar possível que as pessoas e as suas organizações tenham liberdade de escolher a sua via para o desenvolvimento” (2010b: 3). Rejeitam, no entanto, cada vez mais, as abordagens ao desenvolvimento “assentes na caridade, na resposta a necessidade, no apoio social, em favor de uma abordagem explicitamente baseada nos direitos humanos” (idem).

## **O IMPACTO COMO CRITÉRIO EM ORGANIZAÇÕES PARA A MUDANÇA SOCIAL**

Reconhecendo a necessidade de melhorar a eficácia das suas práticas operacionais, consideram no entanto que se devem concentrar naquelas que são essenciais para melhorar o impacto das suas acções no desenvolvimento.

O impacto, como critério numa abordagem à programação, desenvolvimento e avaliação das intervenções da sociedade civil foi aliás o tema de uma contribuição específica da rede das ONGD europeias CONCORD. Considerando que as OSC são agentes de mudança social, elas não podem desligar-se de questão da cidadania activa e da participação das populações no desenvolvimento, e têm um especial impacto no desenvolvimento ao participar na construção da consciência dos cidadãos quanto aos seus direitos, fortalecendo capacidades, criando oportunidades de participação, organizando iniciativas locais, colaborando com outras OSC e com os movimentos sociais, constituindo-se como parte essencial de uma cultura democrática e de um estado que funciona.

Procurando sistematizar os princípios definidores e avaliadores do impacto, o documento inclui depois um conjunto de recomendações especialmente dirigidas às OSC europeias. Começando por considerar que é da responsabilidade individual de cada OSC demonstrar os resultados atingidos e a sua contribuição para o impacto no desenvolvimento, recomenda às OSC europeias:

- comprometerem-se em parcerias multi-stakeholders para realizarem avaliações de impacto
- ligarem-se melhor com as universidades e instituições de pesquisa
- introduzirem o critério do impacto em todas as fases e áreas de trabalho, desenvolvendo uma “cultura de avaliação” e contribuindo para a criação de sistemas de avaliação orientados para o impacto

- abrirem-se à aprendizagem, sendo as primeiras a utilizar os resultados das avaliações, de forma a que eles enformem as suas práticas, procedimentos, processos de decisão e os programas de advocacy
- não realizarem avaliações de impacto só com o objectivo de recolher fundos e satisfazer doadores
- melhorar a formação dos seus colaboradores
- organizarem avaliações inter-pares, de projectos, como forma de partilhar a aprendizagem (2010: 12).

## A NECESSIDADE DE UM AMBIENTE FAVORÁVEL

Pelo Fórum Global passou também o debate sobre as condições essenciais à criação de ambiente favorável à intervenção das OSC. Ao incluir a grande diversidade de contextos em que existem e actuam as OSC, o Fórum teve assim condições para chegar a algumas conclusões sobre o que se deve entender como condições de existência de um ambiente favorável, (reconhecido como necessário por governos e organizações internacionais no Fórum de Alto Nível de Acra).

Foram assim sintetizadas em quatro grandes temas, considerados válidos tanto para as organizações dos países desenvolvidos como para os países em desenvolvimento:

- a existência de um compromisso com o respeito e a promoção dos direitos humanos, individuais e colectivos, e da justiça social
- promoção do diálogo e de mecanismos de participação, incluindo quadros normativos e mecanismos institucionais facilitadores, inclusivos e de qualidade
- necessidade de acordos políticos e do seu cumprimento, a nível nacional e internacional, com transparência e prestação de contas mútua
- fortalecimento e sustentabilidade das OSC, com políticas públicas adequadas, reconhecendo a sua utilidade pública e também a sua autonomia.

Foram ainda citados como elementos que condicionam negativamente o ambiente de actuação das OSC questões como a falta de paz e de segurança nalguns contextos, a falta de autonomia de muitos governos para definirem as suas políticas, as relações de poder desequilibradas, a exclusão política, a subjectividade muitas vezes presente na distribuição de recursos, a falta de clarificação dos papéis de ONG internacionais, OSC dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimento, levantando assim a necessidade de novas bases de parcerias.

## Referências bibliográficas

- Concord (2010), "An approach to impact-oriented programming, implementation, monitoring and evaluation", Setembro 2010
- Forum sur L'Efficacité du Développement des OSC (2010b), "Ébauche d'un cadre international pour l'efficacité du développement des OSC", apresentado durante a primeira Assembleia Mundial do Fórum, 28-30 de Setembro de 2010
- Valot, H. (2008), "CSO Effectiveness process", CIVICUS

## **PRINCÍPIOS DE ISTAMBUL PARA A EFICÁCIA DO DESENVOLVIMENTO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL**

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) são um elemento vital na vida democrática dos países, colaborando com uma grande diversidade de pessoas e promovendo os seus direitos. Como actores do Desenvolvimento, as OSC caracterizam-se por serem voluntárias, diversificadas, não-partidárias, autónomas, não-violentas, trabalhando para gerar mudança. Tendo em conta estas características, os Princípios de Istambul para a Eficácia do Desenvolvimento das OSC guiam o seu trabalho e as suas práticas, seja em situações de conflito ou em contexto de paz, em diferentes áreas, desde a monitorização de políticas públicas a situações de emergência humanitária até a acções de Desenvolvimento a longo prazo.

### **1. RESPEITAR E PROMOVER OS DIREITOS HUMANOS E A JUSTIÇA SOCIAL**

As OSC são efectivas como actores do Desenvolvimento quando... desenvolvem e implementam estratégias, actividades e práticas que promovem os Direitos Humanos individuais e colectivos, incluindo o direito ao Desenvolvimento com dignidade, condições de trabalho dignas, justiça social e igualdade para todas as pessoas.

### **2. INCORPORAR A IGUALDADE E EQUIDADE DE GÉNERO, PROMOVENDO, EM SIMULTÂNEO, OS DIREITOS DAS MULHERES E DAS RAPARIGAS**

... promovem e praticam uma Cooperação para o Desenvolvimento que põe em prática a equidade de género, que reflecte as necessidades e experiências das mulheres ao mesmo tempo que apoiam os esforços para a realização plena dos seus direitos individuais e colectivos, de forma a permitir a participação de actores plenamente empoderados no processo de Desenvolvimento.

### **3. CENTRAR-SE NO EMPOWERMENT DAS PESSOAS, NA APROPRIAÇÃO E NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICAS**

... apoiam o empowerment e a participação inclusiva da população de forma a expandir a sua apropriação democrática das políticas e iniciativas de Desenvolvimento que afectam a sua vida, com especial ênfase para os pobres e marginalizados.

### **4. PROMOVER A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

... desenvolvem e implementam prioridades e abordagens que promovem a sustentabilidade ambiental para as gerações presentes e futuras, incluindo respostas urgentes para as crises climáticas, com atenção especial para as condições sócio-económicas, culturais e locais de integridade ecológica e a justiça.

### **5. PRATICAR A TRANSPARÊNCIA E A PRESTAÇÃO DE CONTAS**

... demonstram um compromisso institucional assente na transparência, prestação de contas a múltiplos actores e a integridade no funcionamento interno.

### **6. ESTABELECEER ALIANÇAS EQUITATIVAS E SOLIDÁRIAS**

... se comprometem a estabelecer relações transparentes com a sociedade civil e outros actores do Desenvolvimento, de forma livre e igualitária, baseadas em objectivos e valores do Desenvolvimento, respeito mútuo, confiança, autonomia organizacional, acompanhamento de longo prazo, solidariedade e cidadania global.

### **7. CRIAR E PARTILHAR CONHECIMENTO E COMPROMETER-SE COM A APRENDIZAGEM MÚTUA**

... melhoram as formas de aprendizagem com as suas experiências e de outras OSC e actores do Desenvolvimento, incluindo o conhecimento e a sabedoria das comunidades locais e indígenas, fortalecendo a inovação e a visão de futuro que querem construir.

## 8. COMPROMETER-SE COM A CRIAÇÃO DE UMA MUDANÇA SUSTENTÁVEL E POSITIVA

... colaboram para obter resultados e impactos sustentáveis nas suas acções de Desenvolvimento, focando-se nos resultados e nas condições para uma mudança duradoura para as pessoas, com especial ênfase nas populações mais pobres e marginalizadas, assegurando um legado durável para as gerações presentes e futuras.

Guiadas por estes Princípios de Istambul, as OSC comprometem-se a tomar medidas pró-activas de forma a melhorar as suas práticas em prol do Desenvolvimento e a prestar contas sobre as mesmas. Será igualmente importante contar com políticas e práticas propícias por parte de todos os actores. Através de acções concertadas com estes princípios, os doadores e os governos dos países parceiros demonstram o compromisso expresso na Agenda de Acção de Accra de “partilhar um interesse em assegurar as contribuições das OSC para alcançar o Desenvolvimento em todo o seu potencial”. Todos os governos têm obrigação de garantir os Direitos Humanos básicos – entre outros, o direito de associação, de reunião e a liberdade de expressão. Estas são as pré-condições para a Eficácia do Desenvolvimento.

Istambul, Turquia

29 de Setembro de 2010

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### *CIVICUS CIVIL SOCIETY INDEX*

A rede CIVICUS vem desenvolvendo e monitorizando, desde 2003, um Civil Society Index (CSI) para fornecer elementos sobre o estado da sociedade civil num país determinado. Esta ferramenta permite também efectuar cruzamentos de dados entre países.

Sendo uma ferramenta de investigação-acção, o CSI pode ser usado para reunir informação que pode facilmente ser traduzida em recomendações de política e para a acção por parte dos contrapartes da sociedade civil.

O CSI utiliza 74 indicadores para medir aspectos importantes do panorama da sociedade civil. Estão agrupados em quatro categorias: estrutura, ambiente, valores e impacto.

O projecto tem como objectivo reforçar a apropriação por parte da sociedade civil, na identificação e desenvolvimento de estratégias para o seu próprio desenvolvimento. O trabalho é conduzido por uma organização nacional de coordenação, que forma uma National Index Team com dois outros parceiros para ajudar a levar por diante as principais actividades do projecto, com o apoio da equipa de projecto da CIVICUS.

Esta equipa é encorajada a adaptar e modificar o kit de ferramentas fornecido, de forma a que ele melhor reflita o contexto local, com a ajuda do Grupo de Aconselhamento Nacional, composto por stakeholders da sociedade civil, como sejam governo, media, universidade, doadores e sector privado.

O CSI foi já implementado em 50 países e estão já publicados 48 relatórios de países. Estes relatórios fornecem aos stakeholders um retrato extensivo e aprofundado do panorama da sociedade civil e estão a impulsionar as OSC, doadores e governos para a tomada de iniciativas de reforço da sociedade civil e melhorar a sua eficácia. Alguns exemplos de como estes relatórios estão a ser utilizados:

- No Gana, o conhecimento e sentido de apropriação entre os stakeholders da sociedade civil, criado pelo projecto CSI, impulsionou a criação de um Centro de Recursos que contribui para o desenvolvimento das capacidades das OSC do país



- No Uganda, através do processo de consultas do CSI, os stakeholders da sociedade civil mobilizaram-se para desenvolverem colectivamente propostas com vista à mudança de política governamental nas áreas da legitimidade, transparência e prestação de contas

- Nas Fiji a iniciativa CSI contribuiu para a criação de um “Social Leadership Training

Institute”, pondo os stakeholders da sociedade civil, a procurar em conjunto encontrar soluções para abordar o problema da falta de liderança na sociedade civil das Fiji

- No Chipre a UE está a conceber a sua forma de envolvimento com a sociedade civil a partir das conclusões do CSI

- Na Ucrânia o CSI reforçou as relações entre sociedade civil governo e media. Facilitou também o desenvolvimento e adopção de um Concept of Government and Civil Society Cooperation.

- Na Bulgária, as organizações parceiras no CSI e outras OSC desenvolveram actividades de lobbying junto do governo para pôr em prática uma taxa de 1% para garantir uma maior segurança financeira das OSC

(in Jacqueline Wood and Réal Lavergne: *Civil Society and Aid Effectiveness – An Exploration of Experience and Good Practice*, 2008)

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### **TEM DE HAVER TEMPO E SER DADA ALGUMA PRIORIDADE A PENSAR O TRABALHO DAS ONG**

**Quais são os maiores desafios para as ONGD portuguesas no sentido da criação de uma agenda para melhorar o impacto da sua acção para o desenvolvimento?**

As ONG precisam de ter planos estratégicos bem definidos das suas áreas de actuação e de criar mecanismos que permitam ter práticas mais transparentes e accountability. Tem que haver uma maior aposta na formação dos seus recursos humanos e na sustentabilidade interna da própria organização para poderem pensar como melhor actuar e como melhor cumprir os seus objectivos e melhorar a sua intervenção.

**Tem havido uma discussão real entre as várias ONGD sobre esta questão?**

Creio que tem havido alguma discussão à volta do impacto e de como melhorar esse impacto em termos dos projectos que são realizados, mas é necessário aprofundá-lo. Deve ser um diálogo mais balizado, e tem de ser promovido um debate permanente e não esporádico, quando por acaso as pessoas se encontram e trabalham sobre isso. Tem de haver tempo e ser dada alguma prioridade a pensar o trabalho das ONG e a forma como se repercute no impacto das suas acções.

**No que diz respeito à Cooperação Portuguesa, quais podem ser os maiores desafios na aplicação da Declaração de Paris ou na Agenda de Acção de Acra?**

Acho que é necessário haver um efectivo reconhecimento e uma aplicação do papel de coordenador que o IPAD [Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento] deveria ter e aí serem criados os mecanismos para que haja também maior eficácia dos apoios e da Cooperação Portuguesa e uma maior definição de todos os objectivos que têm definido e prioridades de actuação, bem como os princípios. Tudo isto depende muito do efectivo papel coordenador do IPAD de forma a que haja uma maior coerência e uma maior concertação das acções feitas nesta área. Talvez a questão da concertação e da coordenação seja o principal desafio e é o princípio básico para que depois tudo o resto funcione, e também toda a questão da vontade política para que sejam cumpridos os compromissos de Acra e da Agenda de Paris.

**Entrevista a Hermínia Ribeiro, presidente da Plataforma Portuguesa de ONGD**

## GLOSSÁRIO MÍNIMO

**Eficácia da Ajuda:** a medida em que os objectivos das acções de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que venham a ser atingidos, tendo em conta a importância relativa de cada um. Também utilizada como um julgamento acerca da medida em que uma intervenção atingiu ou se espera que venha a atingir os seus objectivos centrais de forma eficiente e sustentável e com um impacto institucional positivo (fonte: BetterAid)

**Eficácia do Desenvolvimento:** parte do argumento de que o desenvolvimento efectivo exige mais do que simplesmente ajuda institucional eficaz. Eficácia do desenvolvimento diz respeito ao impacto das acções dos actores do desenvolvimento, incluindo a ajuda internacional, no melhoramento da vida das populações pobres e marginalizadas. Promove mudanças sustentáveis, dirigidas tanto às raízes profundas como os sintomas da pobreza, desigualdade e marginalização (fonte: BetterAid)

**Effectiveness = eficaz ou efectivo?** A palavra portuguesa que vem sendo utilizada nos documentos oficiais como tradução de effectiveness, no campo da cooperação e do desenvolvimento, é eficácia. No entanto, o sentido comum da palavra eficácia é equívoco, permitindo uma interpretação redutora, traduzível na obtenção de resultados imediatos, tangíveis e quantificáveis, independentemente da sua durabilidade e do processo que os gerou. O mesmo se passa em alguns países de língua espanhola, pelo que, frequentemente, documentos de organizações da sociedade civil utilizam, como alternativa, a expressão cuja equivalente, em português, é efectivo. Em Portugal esta questão é raramente sinalizada, exceptuando em alguns contextos de avaliação da cooperação.

## TOME NOTA

\_ ADBI: *100 Tips 100 Tools for Better Governed NGOs*, Tóquio, 2007

\_ CIDSE: *Development Aid: Compensation for Injustice or Instrument for Justice?* Março 2008

\_ CONCORD: *An Approach to Impact-Oriented Programming, Implementation, Monitoring and Evaluation*, A CONCORD Discussion Paper, September 2010

\_ INTRAC: *Improving aid effectiveness: A review of recent initiatives for civil society organisations* (s.d.)

\_ Jacqueline Wood and Réal Lavergne: *Civil Society and Aid Effectiveness – An Exploration of Experience and Good Practice*, Agosto 2008

\_ Jem Bendell: *Debating NGO Accountability*, UN Non-Governmental Liaison Service, Geneve, 2006

\_ Open Forum for CSO Effectiveness: *Ébauche d'un Cadre International pour l'Efficacité du Développement des OSC*, 28-30 Setembro, Istambul

\_ [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

\_ [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org)

\_ [www.concordeurope.org](http://www.concordeurope.org)

\_ [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

\_ [www.cso-effectiveness.org](http://www.cso-effectiveness.org)

\_ [www.eurodad.org/aid/?id=124](http://www.eurodad.org/aid/?id=124)

\_ [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

\_ [www.web.acdi-cida.gc.ca/cs](http://www.web.acdi-cida.gc.ca/cs)

## **MARINA COSTA LOBO**

---

Investigadora auxiliar no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Professora Auxiliar Convidada no ISCTE-IUL. É directora do Doutoramento de Política Comparada no ICS-UL. Tem trabalhado sobre temas de comportamento eleitoral e instituições políticas em Portugal e na Europa, e tem vários artigos e livros publicados nessas áreas.

## A TRANSPARÊNCIA COMO CAMINHO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO

*Marina Costa Lobo*

Talvez a questão da transparência nunca tenha estado tanto na ordem do dia. No final do ano passado, a 7 de Dezembro de 2010, Julian Assange, fundador do Wikileaks entregou-se à polícia britânica. A caça ao homem tinha começado dias antes, quando aquele site deu início à divulgação de centenas de milhares de telegramas confidenciais enviados pelos serviços diplomáticos americanos colocados em todo o mundo. Assange diz que luta para obrigar os governos à transparência. Desde 2006, a Wikileaks já publicou documentos denunciando abusos de poder por parte de autoridades em todo o mundo. Mas foi em 2010 que este site realmente saltou para a ribalta. Em parceria com cinco dos mais conceituados jornais do mundo (Der Spiegel, The New York Times, Le Monde, The Guardian and El Pais) deu início à divulgação dos telegramas confidenciais do corpo diplomático americano, desencadeando um enorme debate mundial sobre o alcance e os limites da transparência no trabalho governamental.

Em que medida é que as acções do governo e de todo o Estado devem poder ser escrutinadas pelo público? Essa informação deve ser disponibilizada mesmo que ponha em causa a segurança das pessoas? E para que serve a informação dada ao público? Que consequências tem essa informação para a relação entre representantes e eleitores? Este episódio serve para ilustrar as dificuldades não apenas em definir os limites da transparência como em transformar o objectivo da transparência num bem público, ou numa mais-valia para a vida política. Este último objectivo parece-me particularmente importante, e é relevante para este conjunto de estudos que neste boletim são referenciados. A transparência não deve ser um fim em si mesma, mas deve antes contribuir para a alteração de comportamentos e para a melhoria nas relações entre cidadãos e representantes, entre parceiros internacionais, ou entre ONG.

Para que isso aconteça, é fundamental cumprir alguns requisitos de base. Em primeiro lugar, é preciso que transparência não seja equacionada com o dumping de informação. Muitos governos, e instituições em geral, já entenderam que a simples disponibilização de informação, sobretudo se for feita em grandes quantidades, pode servir mais para confundir do que iluminar. Aliás, até certo ponto o próprio caso do Wikileaks ilustra este ponto, na medida em que os documentos tinham de ser trabalhados por equipas de jornalistas para trazer à luz o sentido da informação contida. A internet potenciou muitíssimo a disponibilização de informação. Mas ao mesmo tempo, nunca foi tão necessário a existência de filtros para a compreensão dessa realidade que temos ao alcance de um click.

## UM EXEMPLO

Particpei na elaboração de um índice de transparência do processo orçamental em Portugal. Este é um dos casos em que, na maioria das vezes a informação – em bruto – está disponível. Qualquer um pode consultar o site da Direcção Geral do Orçamento e ter acesso a relatórios, propostas, e leis orçamentais. No entanto, é extremamente difícil para um cidadão comum, ou mesmo para um deputado comum, extrair conhecimento relevante sobre o estado das finanças públicas a partir destes documentos. Isto porque os esforços de transparência no sentido de divulgação dos objectivos de políticas para cada ministério, ou não são realizados de forma explícita, ou a informação relevante está dispersa por variadíssimas secções, e quem não souber juntar as peças, fica totalmente ignorante. Isto sem se poder dizer que a informação não está lá. Portanto, uma das funções mais importantes daqueles que se preocupam com transparência é a exigência, junto das instituições e autoridades, que não camuflem a transparência com informação. É preciso comunicar para expor com transparência. Por vezes, o objectivo mais quantitativo da informação, objectivo a que as autoridades e todas as instituições estão mais sensíveis nesta época da internet, pode até servir para mascarar falta de transparência.

Em segundo lugar, é preciso compreender que embora a comunicação seja fundamental, este não deve ser por si só o principal objectivo. Para que a transparência seja útil para o sistema político, e para as sociedades em geral, é preciso que esta seja empregue na promoção da responsabilização política, isto é da accountability. Cada vez mais, os eleitores e os cidadãos em geral têm níveis educacionais mais elevados, e têm mais conhecimento - devido ao acesso facilitado a informação - sobre a forma como as instituições e as entidades com fins públicos tomam decisões e agem. Esta transformação ao nível do eleitorado gera exigências sobre as instituições. Enquanto anteriormente era possível que uma instituição se assumisse enquanto legítima simplesmente por tradição, por hábito, ou por circunstâncias históricas, essa legitimidade “enquanto dado adquirido” é cada vez mais rara.

Hoje em dia, a legitimidade depende em parte dos resultados das acções institucionais, e em parte da racionalidade com que as acções são desempenhadas. E para que essas acções sejam aceites, têm de ser conhecidas e compreendidas pelos cidadãos. É neste âmbito que têm vindo a ser feitos grandes esforços na área da cooperação, para melhorar a legitimidade das acções de todos aqueles que trabalham nesta área, sejam governos, seja ONG. Neste domínio, a transparência tem sido entendida de forma lata, nomeadamente na definição de objectivos, motivações e fins, na criação das relações entre parceiros, e na partilha de informação sobre meios e resultados. Essa transparência não só servirá para reforçar a legitimidade dos parceiros envolvidos, como também poderá contribuir para maior igualdade entre doadores, e receptores dess na cooperação para o desenvolvimento.

Este boletim temático sobre transparência – e este projecto em geral – insere-se pois neste esforço. E, por isso, propõe um conjunto de inicia-

tivas, estudos e actividades que estão em curso para operacionalizar esta questão da transparência como um instrumento para a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento. Desde logo, a recente iniciativa do Conselho de Ministros da União Europeia em incluir um quarto capítulo para reforçar a componente da transparência na agenda da eficácia da ajuda da UE (ver Tome Nota). O boletim agrega ainda os Princípios da Transparência elaborados pela organização Access Info - que são aqui apresentados e adaptados aos diversos actores envolvidos na Cooperação para o Desenvolvimento - e destaca um exemplo de boas práticas do governo britânico, que criou recentemente um organismo de garantia da Transparência da Ajuda.

Como foi referido anteriormente, a promoção e a efectiva aplicação do conceito transforma a transparência num bem público e é o único caminho possível para a renovação de relações de igualdade e legitimidade para todos aqueles que estão envolvidos no processo de Cooperação e Desenvolvimento.

## OS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A transparência e a prestação de contas (*accountability*) entre todos os intervenientes, públicos ou privados, são fundamentais para uma Ajuda ao Desenvolvimento efectiva e para que seja verdadeiramente apropriada pelas instituições dos Países em Desenvolvimento. Uma maior transparência é igualmente importante para garantir que a sociedade civil se envolva no debate em torno das condições da Cooperação e do Desenvolvimento.

Os princípios da Transparência da Ajuda colocam no mesmo plano a necessidade de uma maior Eficácia com o direito fundamental de a opinião pública conhecer como e para onde estão a ser canalizados recursos. Este direito de acesso à informação obriga todas as instituições envolvidas – públicas e privadas – a disseminar informação sobre as suas actividades e funções.

Reconhecendo que são necessários esforços concertados na promoção da **Transparência na Cooperação para o Desenvolvimento foram desenvolvidos quatro princípios fundamentais** de forma a garantir que é efectiva na luta contra a pobreza e na promoção de um desenvolvimento sustentável e participativo:

### 1. A INFORMAÇÃO DEVE SER PUBLICADA DE FORMA PROACTIVA

As instituições envolvidas na canalização de recursos devem disseminar proactivamente informação sobre o processo de Ajuda e de todas as actividades subjacentes. Devem desenvolver sistemas para reunir, produzir e garantir a divulgação automática e em tempo útil de, pelo menos, as seguintes informações:

- políticas e procedimentos, incluindo critérios claros de atribuição;
- estratégias a nível local, regional e nacional; e a nível programático e sectorial;
- fluxos, incluindo dados sobre os fluxos financeiros planeados, prometidos e canalizados;
- condições, como acordos, contratos e outros documentos relacionados;
- processos de aquisição, critérios, propostas e decisões, bem como contratos e relatórios;
- avaliação da Cooperação e sua efectividade, incluindo monitorização, avaliação intermediárias e finais, auditorias e relatórios anuais;
- processos de promoção da integridade, incluindo avaliação do risco de cor-

rupção, declarações de benesses, políticas e mecanismos de denúncia e protecção de quem denuncia casos de corrupção;

- promoção da participação pública, criando oportunidades para um envolvimento da população no processo de decisão e de avaliação;
- facilitação do acesso à informação, através da promoção de uma estrutura organizacional clara, informação de contacto e de mecanismos.

## 2. TODOS TÊM DIREITO A PEDIR E A RECEBER INFORMAÇÃO

As instituições públicas e privadas envolvidas no financiamento e na realização da Cooperação para o Desenvolvimento devem garantir o direito de acesso à informação através da publicação proactiva da informação e do estabelecimento de mecanismos que facilitem o acesso a todos sem necessidade de justificação. Os procedimentos de fornecimento de informação devem ser simples e gratuitos.

Todos os governos doadores, bem como as suas agências, e outras instituições devem cumprir normas do seu próprio acesso aos sistemas de informação nos países com que cooperam, garantindo que os cidadãos dos países parceiros possam aceder à informação da mesma forma que os cidadãos dos países doadores.

## 3. A INFORMAÇÃO DEVE SER ACESSÍVEL, COMPARÁVEL E DISPONIBILIZADA EM TEMPO ÚTIL

A informação deve ter qualidade suficiente para ser compreensível por governos dos países parceiros, Organizações da Sociedade Civil, outros stakeholders e o público em geral nos países doadores e parceiros. Para cumprir este objectivo, a informação deve ser:

- **relevante e acessível:** a informação deve ter linguagem compreensível e formatos apropriados para os diferentes públicos. Deve estar disponível em diferentes formatos consoante o tipo de audiência a que se dirige. A disseminação da informação não se deve resumir à sua publicação, por exemplo, na Internet, mas utilizando diferentes formas como a rádio, televisão, ou material impresso;

- **em tempo útil e exacta:** a informação tem de ser disponibilizada a tempo de permitir a sua análise, avaliação e reacção. É especialmente importante que informação relevante seja fornecida com periodicidade anual e plurianual e de acordo com os ciclos orçamentais dos países parceiros;

- **comparável:** as organizações envolvidas em processos de financiamento e de realização da Cooperação devem reunir, gerir, compilar e publicar informação detalhada e que permita a comparação.

## 4. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO DEVE SER PROMOVIDO

Os governos doadores e os dos países parceiros, bem como outros actores envolvidos no processo da Cooperação, devem incentivar os cidadãos a exercer o direito de acesso à informação. Desta forma, deputados, jornalistas, Organizações da Sociedade Civil e o público em geral, especialmente às comunidades directamente afectadas, devem ser informados sobre o seu direito de acederem à informação. Os funcionários das organizações devem ser formados no sentido de facultar informação para o público, de forma proactiva e em resposta a pedidos específicos.

Fonte: Access Info, adaptada pelo editor

[http://www.access-info.org/documents/files/Aid\\_Transparency\\_Principles.pdf](http://www.access-info.org/documents/files/Aid_Transparency_Principles.pdf)



## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### THE UKAID TRANSPARENCY GUARANTEE

O Governo britânico criou recentemente um organismo de Garantia da Transparência da Ajuda (“UKaid Transparency Guarantee”), de forma a tornar “mais transparente o processo de Ajuda para os cidadãos britânicos e para os países parceiros do Reino Unido”, lê-se no site da agência britânica do Desenvolvimento Internacional (DFID, na sigla inglesa).

A implementação destes padrões no Reino Unido e a promoção da sua adopção por parte de outros doadores pode significar um aumento significativo da Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, acredita o DFID, na medida em que uma maior (e melhor) informação sobre o processo de canalização de Ajuda cria um melhor feedback dos países parceiros para os países doadores e contribuintes. Serve ainda como instrumento para que os cidadãos compreendam como funciona o processo de canalização de Ajuda, reduzindo o desperdício e as oportunidades de situações de fraude e corrupção.

**Desta forma, o “UKaid Transparency Guarantee” estabelece que:**

- publicará detalhadamente informação sobre os novos projectos e programas do DFID, no site da instituição, de acordo com outros doadores;
- a informação publicada será compreensiva, acessível, comparável, clara e em tempo útil;
- a informação será publicada em inglês com informação sumária noutras línguas, de forma a ser acessível para os cidadãos dos países com os quais trabalha;
- permitirá a qualquer pessoa a reutilização da informação, incluindo novas aplicações que permitam verificar mais facilmente onde a Ajuda tem sido aplicada;
- dará oportunidades àqueles que são directamente afectados pelos projectos, para que possam dar feedback sobre o desempenho dos projectos.

**Tem ainda como objectivo promover e pressionar a aplicação do princípio de transparência em todo o sistema de Ajuda internacional:**

- solicitando às Organizações da Sociedade Civil que recebem directamente fundos do DFID a adopção de padrões semelhantes de transparência e accountability, e pressionando as organizações multilaterais a fazer o mesmo. Desta forma, os contribuintes britânicos poderão verificar melhor onde é que o dinheiro tem sido aplicado;
- pressionando outros agentes doadores – bilaterais, multilaterais, não tradicionais – a aderir a padrões de transparência semelhantes como, por exemplo, a IATI – International Aid Transparency Initiative;
- utilizando a sua influência para incentivar Países em Desenvolvimento que recebem Ajuda britânica a tornarem-se mais transparentes para os seus cidadãos no que diz respeito ao orçamento de Estado e aos fluxos de Ajuda que recebem.

**Fonte: DFID**

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### *TEMOS SIDO CRESCENTEMENTE ESTIMULADOS PELA SOCIEDADE CIVIL*

**Como vê a ainda não adesão de Portugal à Iniciativa Internacional de Transparência da Ajuda?**

Acho mal. Como disse há dias num seminário que se realizou na Assembleia da República sobre a Coerência das Políticas de Desenvolvimento, não é o facto de podermos “ficar mal na fotografia” que nos deve levar a fugir da fotografia. Há esforços que – bem sabemos – têm que ser feitos sempre, sempre, sempre. Nunca estão acabados. E, sobretudo quando os recursos são escassos, só é possível progredir, quando é possível avaliar: avaliar e comparar, comparar e medir, medir e corrigir. Ora, isso só se consegue com transparência. A transparência na ajuda é indispensável.

**Não considera contraditório a eliminação do PO5 – o Programa Orçamental da Cooperação – e a sua substituição por um programa que corta a possibilidade de comparar com os dados dos anos anteriores e que dificulta saber onde e para quê estão disponíveis os fundos para a cooperação no Orçamento de Estado (OE)?**

Sim, tudo o que seja afectar a comparabilidade é negativo e merece ser fortemente criticado. Além disso, só serve para aumentar suspeitas e desconfiança.

**Sendo o OE aprovado pela Assembleia da República, qual pode ser o papel da Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros na promoção de uma maior transparência na Cooperação para o Desenvolvimento?**

Creio que deve ser bem maior do que tem assumido. Os temas da Cooperação para o Desenvolvimento não têm assumido, nesta Legislatura pelo menos, o relevo que merecem quer em geral, quer especificamente no decisivo debate orçamental. Bem sei que a circunstância financeira do país não é famosa e puxa para outras prioridades. Mas não podemos alienar as nossas responsabilidades, como país. É que, embora em crise, fazemos parte da faixa superior, a dos países ricos. Espero que a CNECP [Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas] se abra cada vez mais, progressivamente, ao acompanhamento da política de cooperação. Isso, em última análise, depende da iniciativa dos partidos. Mas temos sido crescentemente estimulados pela sociedade civil.

**Entrevista a José Ribeiro e Castro, Presidente da Comissão Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

## AID TRANSPARENCY ASSESSMENT 2010

A campanha internacional Publish What You Fund (PWYF) lançou recentemente o primeiro relatório de avaliação global da Transparência da Ajuda que analisou o desempenho dos 30 principais doadores, permitindo uma reflexão mais sistemática sobre o compromisso dos países e organizações doadores no que diz respeito à Transparência da Ajuda a diversos níveis. Portugal surge abaixo da média global, ocupando o antepenúltimo lugar na tabela (em último e penúltimo lugar estão o Japão e a Áustria, respectivamente). A não participação na IATI – International Aid Transparency Initiative e a escassa informação sobre a Ajuda disponibilizada de forma simples são as principais críticas apontadas ao país. O anterior director do CAD da OCDE, Richard Manning, é um dos autores deste documento da P WYF.

Lançada em 2008, a PWYF é uma campanha para a promoção e avaliação da Transparência da Ajuda, como elemento para a boa governação e a Eficácia da Ajuda.

**Fonte:** Publish What You Fund, Aid Transparency Assessment 2010, disponível em <http://www.publishwhatyoufund.org/files/Aid-Transparency-Assessment.pdf>

## GLOSSÁRIO MÍNIMO

**Accountability:** a expressão em português “prestação de contas” corre o risco de transmitir uma versão desactualizada e redutora do conceito e das suas implicações. De facto, a ideia da prestação de contas está, em Portugal, na cultura organizacional, muito ligada a duas dimensões: a dimensão financeira (prestação de contas no domínio financeiro) e a dimensão vertical “down/top” (prestação de contas de baixo para cima). No caso da co-operação internacional seria assim uma questão de prestação de contas ao financiador, por parte da organização financiada e com um elemento financeiro dominante. No entanto, do que se trata é de garantir as condições adequadas a um processo de qualidade, desde a concepção até à avaliação final, abrangendo todos os domínios e todas as partes interessadas, onde a transparência e respectivos mecanismos têm um papel chave.

**Mutual accountability:** pelo dito atrás, conclui-se que a “prestação de contas mútua” é um elemento determinante da configuração da relação de poder que é estabelecida em qualquer situação de cooperação internacional. A prestação de contas mútua é assim uma expressão prática do princípio da responsabilidade mútua, ao longo de todo o processo da cooperação, um “contrato de casamento” em que todos têm responsabilidades e direitos definidos, “para os bons e os maus momentos”, em condições efectivas de participação e de decisão informada.

## TOME NOTA

\_ Access Info, “Open Letter: MEPs called upon to protect EU transparency”, disponível em <http://tinyurl.com/5w8k42d>

\_ CE, “Mutual Accountability and Transparency: A Fourth Chapter for the EU Operational Framework on Aid Effectiveness - Draft Council Conclusions”, disponível em <http://tinyurl.com/4zedqzn>

\_ PWYF, *Aid Transparency Assessment 2010*, disponível em <http://tinyurl.com/2dtzu9k>

\_ OCDE, *The Role of the Private Sector in the Context of Aid Effectiveness*, disponível em <http://tinyurl.com/6jmcmb>

\_ ODI, “Greater aid transparency: crucial for aid effectiveness”, *Project Briefing* n.º 35, Janeiro 2011, disponível em <http://tinyurl.com/6h2kdyp>

\_ Open Budget, *Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010*, disponível em <http://tinyurl.com/4fpahsh>

\_ OXFAM, “Whose Aid is it Anyway? Politicizing aid in conflicts and crises”, *Oxfam Briefing Paper*, Fevereiro 2011

\_ [www.access-info.org](http://www.access-info.org)

\_ [www.aidtransparency.net](http://www.aidtransparency.net)

\_ [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org)

\_ [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

\_ [www.openbudgetindex.org](http://www.openbudgetindex.org)

\_ [www.publishwhatyoufund.org](http://www.publishwhatyoufund.org)

\_ [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)

\_ [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## **RAQUEL FREITAS**

---

Investigadora no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE-IUL, onde desenvolve um pós-doutoramento sobre Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. É doutorada em Ciências Sociais e Políticas pelo Instituto Universitário Europeu, Florença.

## OS EXAMES INTER-PARES E A EFICÁCIA DO DESENVOLVIMENTO

*Raquel Freitas*

Os “exames inter-pares” são um mecanismo utilizado regularmente em diversas áreas de actuação da OCDE desde a sua criação. Na área da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tais exercícios são levados a cabo pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) para cada um dos 24 membros, com um intervalo médio de 4-5 anos. Enquanto fórum responsável pela definição de normas internacionais e políticas sobre Cooperação para o Desenvolvimento, o CAD/OCDE examina cada ano 5 a 6 programas de Estados membros.

O objectivo geral dos exames inter-pares é ajudar o país examinado a melhorar a sua política oficial de Ajuda Pública ao Desenvolvimento; identificar e adoptar melhores práticas e procedimentos na APD; e verificar o cumprimento de critérios e princípios acordados, designadamente ao nível da quantidade e qualidade.

O elemento chave para a eficácia deste mecanismo é o efeito de pressão exercido pelos pares ao longo do processo do exame. Os exames são levados a cabo por um painel de dois países membros do CAD/OCDE e por peritos do Secretariado do CAD/OCDE, sediado em Paris, mais um especialista em Ajuda Humanitária. Cada exercício inclui visitas ao país examinado, sendo realizadas entrevistas aos funcionários das instituições responsáveis pela cooperação ao nível político e técnico, mas também aos detentores de interesse (“stakeholders”), incluindo parlamentares e sociedade civil. São ainda organizadas visitas ao terreno, ou seja, aos Países em Desenvolvimento (ou países parceiros), onde é analisada a operação do País Doador e a implementação das principais políticas, princípios e orientações, em particular no que diz respeito a redução da pobreza, sustentabilidade, igualdade de género, bem como outros aspectos de desenvolvimento participativo e coordenação no terreno. Com base nesta informação é preparado um relatório pelo Secretariado do CAD/OCDE, que constitui a base para uma reunião de exame do CAD/OCDE na sede desta organização, onde os responsáveis pela cooperação do país examinado respondem às questões formuladas pela equipa examinadora.

O factor continuidade é também essencial na eficácia dos exames inter-pares, uma vez que os resultados são tornados públicos, e fornecem um conjunto de recomendações que podem orientar a mudança por parte das instituições responsáveis pela cooperação e constituem ao mesmo tempo um instrumento de monitorização da implementação dessas recomendações.

## ENFOQUE

A análise dos exames inter-pares do CAD/OCDE centra-se nas linhas políticas e estratégias que orientam o sistema de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Percorrem áreas substantivas como a coerência das políticas para o desenvolvimento; a quantidade, canalização e eficácia da ajuda; questões organizacionais e mecanismos de gestão. É também analisada a Ajuda Humanitária e outras temáticas de especial interesse, que são alvo de um processo transversal de aprendizagem colectiva de todos os membros do CAD/OCDE. O exame aborda ainda os esforços desenvolvidos pelo país examinado ao nível da sensibilização pública sobre a importância da APD demonstrando resultados da cooperação e o apoio gerado junto da opinião pública para o aumento da quantidade e qualidade da APD, sendo valorizado também o papel do parlamento na política de Cooperação para o Desenvolvimento.

## VANTAGENS E DESAFIOS

Trata-se de um mecanismo de *responsabilização* através da pressão dos pares, pelo que não prevê a existência de sanções. Depende de partilha de valores, do nível adequado de empenho dos responsáveis envolvidos, da confiança mútua, e da credibilidade do exercício.

A *credibilidade* do exame é fundamental e pode ser minada por examinadores pouco qualificados, análises enviesadas por interesses nacionais, critérios inadequados de avaliação, deficiente consulta aos detentores de interesse, tentativas do país examinado influenciar os resultados finais. Para a credibilidade do exame contribui também a relevância das recomendações, ou seja se estas se ficam por uma análise de procedimentos burocráticos ou se vão mais longe questionando elementos fundamentais da política de Cooperação para o Desenvolvimento. O recurso aos contributos da análise académica sobre a Política de Cooperação do país em causa confere um elemento de profundidade que em geral poderia ser melhor explorado pelos examinadores.

Através do exame promove-se a *transparência* nos procedimentos da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Apesar da orientação no sentido da transparência, existem questões que permanecem opacas ou que não são devidamente acompanhadas ao nível da implementação de recomendações dos exames, entre elas questões sensíveis como as relacionadas com a ajuda ligada, condicionalidade, transparência nas transferências de capitais, entre outras.

Na prática os exames inter-pares têm resultado em alterações fracas ou incompletas {Paulo, 2010 #217}. No entanto eles obrigam os responsáveis políticos pela APD a defenderem os resultados do exame perante os seus pares. A sua eficácia assenta também na estratégia de *naming and shaming*, ou seja, ao tornar públicos os resultados são evidenciados progressos, o que pode gerar dinâmicas políticas favoráveis de apoio à cooperação, mas são também apontadas as lacunas publicamente, obrigando os responsáveis a justificar as mesmas e a comprometer-se com as recomendações.

Note-se que estes exercícios são pela sua natureza também instrumentos diplomáticos, pelo que a dimensão de *naming and shaming* entre os pares nunca é demasiado acutilante. A estratégia de *naming and shaming* tem tanto mais impacto quanto maior for o debate público em torno da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e da forma como ela é organizada. Embora estes exercícios incidam apenas sobre a cooperação financiada pelo Estado, representam também um momento de envolvimento da sociedade civil, quer no decurso do exame através das consultas feitas aos detentores de interesse, quer quando os resultados são tornados públicos, conferindo um instrumento de monitorização para a sociedade civil exercer pressão sobre o governo e melhorar as suas próprias práticas. O *envolvimento* dos media na divulgação dos resultados dos exames é fundamental para um escrutínio público alargado. Cabe também à sociedade civil aproveitar o *momentum* que se cria com a publicitação dos resultados para gerar mobilização e debate, processo no qual os parlamentares também têm uma responsabilidade fundamental.

Para além da responsabilização e publicitação, pretende-se com os exames inter-pares promover a *aprendizagem* e capacitação dos funcionários da cooperação. Os exames constituem um contributo fundamental para ajudar os Países Doadores, quer individual quer colectivamente, a melhorar através da identificação e partilha de lições e boas práticas. Individualmente os resultados produzem um guião de melhorias a implementar, enquanto que os temas especiais que são analisados transversalmente proporcionam uma oportunidade de aprendizagem colectiva, que se traduz em estudos temáticos com recomendações para melhorar orientações políticas. No entanto, existe pouca abordagem comparativa entre Países Doadores. Um exemplo de progresso nesta dimensão é o recente Plano de Acção da UE para atingir os ODM, que prevê um exame inter-pares interno sobre a APD COM).

## A SOCIEDADE CIVIL E OS EXAMES INTER-PARES

A fase de *preparação* do exame proporciona um bom momento de debate sobre as principais questões e articulação das posições da sociedade civil, que podem ser partilhadas com os responsáveis pela cooperação. Nesta fase o país examinado submete um memorando ao CAD/OCDE onde enumera as áreas de progresso e os desafios que subsistem, e onde é sugerida documentação a ser consultada para a realização do exame. A sociedade civil pode aproveitar esta oportunidade para fazer chegar ao IPAD informação considerada relevante como contributo para este processo, num esforço de contribuir para a definição da agenda de trabalho, designadamente na escolha dos tópicos especiais. Por questões de transparência o IPAD deverá fornecer informação antecipada sobre a calendarização das actividades dos exames.

*Durante a visita* da equipa do CAD, é agendada uma reunião da sociedade civil e ONGD com a equipa do CAD. Neste momento é possível apresentar comentários sobre o memorando que o país examinado submeteu à equipa de examinadores do CAD. É também a oportunidade

para passar as ideias essenciais sobre a cooperação em geral e sobre o relacionamento entre as ONG e a cooperação oficial.

Este ponto sobre o papel da sociedade civil suscita algumas das questões constantes do guião do CAD sobre a articulação entre o governo e a sociedade civil:

- Existe um enquadramento político que define a relação com organizações da sociedade civil nacionais e do Sul?

- Tem havido esforços no sentido de orientar a programação das ONG para países parceiros em particular ou para determinados sectores/temas, incluindo para os princípios da eficácia da ajuda?

- Existe apoio para melhorar a *accountability* das organizações da sociedade civil e melhorar a informação sobre as suas actividades, tal como definido na Agenda para Acção de Acra?

- Qual é o financiamento para ONG/grupos da sociedade civil nacional, internacional e do Sul?

- Que processo é utilizado para seleccionar ONG e outras entidades para apoio da APD, e se este apoio é fornecido numa base pluri-anual?

- Existem processos distintos para ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária?

- Como são monitorizadas e avaliadas as ONG?

No que diz respeito à fase de *publicação e divulgação dos resultados*, frequentemente, após a publicação dos resultados o país examinado convida o Director do CAD ou o Secretariado para uma apresentação pública do relatório, o que constitui um momento essencial de mobilização do debate público em torno das questões da ajuda ao desenvolvimento.

Por fim, a fase de *follow-up*, ou seja, de implementação das recomendações está a ser implementada com crescente regularidade visitas do CAD de meio-percurso para aferir o avanço da implementação das recomendações, as quais constituem também bons momentos de colocar informação relevante ao dispor dos responsáveis pela cooperação.

## ALGUMAS QUESTÕES PARA O FUTURO:

### *Exames inter-pares e Eficácia da Ajuda ou do Desenvolvimento?*

No quadro da crescente ênfase na Eficácia do Desenvolvimento, ou seja de enfoque das atenções nos impactos mais do que nos procedimentos, é de notar que os exames inter-pares ainda assentam mais sobre a quantidade da ajuda e a qualidade dos procedimentos e mecanismos, mas não analisam suficientemente os impactos no País em Desenvolvimento, onde são recolhidos poucos dados. O exame também não é recíproco, facto que tem sido notado designadamente pelas Nações Unidas, que ao abrigo dos princípios de responsabilidade mútua e transparência sugerem a inclusão de representantes dos governos dos países parceiros, parlamentos e representantes da sociedade civil nos exames do CAD/OCDE.

Existem no entanto alguns esforços de revisão inter-pares entre Pa-



íses do CAD e países africanos, como o chamado Exame Mútuo de Eficácia do Desenvolvimento em África, que tem sido levado a cabo pela UNECA e OCDE em conjunto, ao longo dos últimos três anos MRDE. No entanto ainda se trata de um mecanismo de análise da acção colectiva, onde as responsabilidades individuais acabam por ficar diluídas.

#### *Exames inter-pares e novos Países Doadores?*

O aparecimento de novos Países Doadores designadamente as potências emergentes como China, Índia e países Árabes tem tido um impacto sobre a eficácia do mecanismo dos exames inter-pares tal como definido pela OCDE e sugere a questão de como se pode manter o compromisso com estes padrões num contexto de novos actores. Os novos Países Doadores não se têm mostrado particularmente abertos a enquadrar-se neste esquema de monitorização. Embora a prática de avaliação esteja presente na maioria destes novos países e haja mesmo preocupações comuns na área do desenvolvimento e redução da pobreza, facilitando assim a possibilidade de peer-reviews, estes países tipicamente dão menos valor à ideia de transparência e publicitação. No caso da China, a APD é dada num pacote que inclui elementos de cooperação económica, sendo difícil distinguir as duas e reclamar transparência. A questão está entre resistir e pressionar a China a alterar o seu modelo em favor do modelo dos exames inter-pares ou fazer uma síntese entre abordagens que acabe por gerar transparência do sistema como um by-product. Outros países apresentam modelos próprios, como o Brasil, que fornece a grande parte da sua APD sob a forma de assistência técnica e transferência de conhecimentos.

#### **Referências bibliográficas**

- \_ CAD/OCDE, "Development: Portugal improving aid policies, but volume remains low", disponível em <http://tinyurl.com/4v6uc6r>
- \_ CAD/OCDE, "Exame do CAD a Portugal - 2006. Resumo das principais conclusões e recomendações", disponível em <http://tinyurl.com/5th63ow>
- \_ CAD/OCDE, "Portugal (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations", disponível em <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/portugal>
- Paulo, S. and H. Reisen (2010). "Eastern Donors and Western Soft Law: Towards a DAC Donor Peer Review of China and India?", *Development Policy Review* 28 (5): 535-552.
- \_ [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
- \_ [www.oecd.org/dac/publications/betteraid](http://www.oecd.org/dac/publications/betteraid)

## AS 12 LIÇÕES DOS EXAMES INTER-PARES SEGUNDO O CAD

\_ **Lição 1/ Encontrar a base jurídica e política adequada:** Ter um posicionamento claro sobre o objectivo da Cooperação para o Desenvolvimento, seja sob a forma de lei ou outra, que tenha uma base de apoio alargada e que possa permanecer válido por um longo período.

\_ **Lição 2/ Gestão dos interesses nacionais concorrentes:** Evitar que as pressões de curto prazo possam prejudicar o interesse comum a longo prazo no desenvolvimento efectivo.

\_ **Lição 3/ Alcançar uma maior coerência das políticas para o desenvolvimento:** Criar um mandato claro e mecanismos que garantam que as políticas são avaliadas pelos seus impactos nos Países em Desenvolvimento.

\_ **Lição 4/ A sensibilização da opinião pública:** Investir na divulgação, na medição e na comunicação dos resultados das actividades financiadas pela Cooperação para o Desenvolvimento.

\_ **Lição 5/ Identificação de uma estrutura de liderança que funcione:** Atribuir a responsabilidade política pela realização efectiva da Cooperação para o Desenvolvimento a uma figura sénior e publicamente reconhecida.

\_ **Lição 6/Cooperação bilateral – Lidar com a dispersão institucional:** Racionalizar estruturas de Cooperação bilateral para facilitar a coerência da acção a nível nacional.

\_ **Lição 7/ Gestão das contribuições para as instituições multilaterais:** Promover uma maior coerência entre os responsáveis pelos diferentes aspectos da Cooperação multilateral.

\_ **Lição 8/ Descentralização da gestão para o terreno:** A descentralização da responsabilidade para o nível do terreno pode ser benéfica, mas precisa de sistemas de apoio de alta qualidade.

\_ **Lição 9/ Gestão do reforço da Ajuda ao Desenvolvimento:** São de importância vital reformas radicais na canalização da Ajuda ao Desenvolvimento à medida que os doadores são forçados a gerir mais fundos com o mesmo staff e a aumentar ao mesmo tempo a eficácia dessa Ajuda.

\_ **Lição 10/ Manter uma abordagem centrada – Países, Sectores:** A maioria dos membros do CAD deve centrar a sua intervenção em menos países, menos sectores e, em particular, em menos actividades.

\_ **Lição 11/ Gestão baseada no desempenho, avaliação e controlo de qualidade:** Desenvolver uma cultura forte de gestão baseada nos resultados e alinhar os incentivos nesse sentido, mas de forma a promover, e não a enfraquecer, as estruturas locais de prestação de contas.

\_ **Lição 12/ Prioridades na gestão de recursos humanos:** Manter e formar recursos humanos – locais e expatriados – bem qualificados e motivados é essencial para o funcionamento eficaz de qualquer agência. A boa notícia é que as agências de qualidade atraem recursos humanos de qualidade.

**Fonte:** CAD/OCDE (2008), *Effective Aid Management – Twelve lessons from DAC peer reviews*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/54/0/40720533.pdf>

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### O MECANISMO AFRICANO DO EXAME INTER-PARES

O African Peer-Review Mechanism (APRM) inspira-se no modelo do CAD/OCDE, e foi originalmente concebido no quadro do New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Em 2002 este mecanismo foi adoptado no quadro da União Africana, assumindo quatro tipos diferentes de avaliação: 1- Avaliação de base para candidatura a participação no mecanismo; 2 - Avaliação periódica; 3 - Avaliação solicitada; 4 - Avaliação em caso de crise iminente. Na prática apenas a primeira tem sido implementada e as já realizadas demoraram entre 18 meses e mais de 3 anos a serem finalizadas. Presentemente o APRM tem 30 membros, dos 53 membros da UA.

Trata-se de um mecanismo inovador em relação ao do CAD porque se centra na monitorização dos compromissos assumidos pelos próprios países africanos em conjunto com os seus cidadãos relativamente ao seu próprio desenvolvimento, e procura estimular uma reorientação estratégica para melhorar a governação e identificar soluções para reformas eficazes. Os seus objectivos são distintos do modelo do CAD/OCDE pois centra-se na análise da governação nos países africanos e tem como ambição mais ampla promover a acção colectiva com vista à estabilidade política, crescimento económico e desenvolvimento sustentável, bem como uma maior integração económica sub-regional e continental. Assim, são quatro as áreas temáticas de análise: democracia e governação política; governação e gestão económica; governação corporativa; desenvolvimento socio-económico.

O elemento mais inovador e distintivo do exame do APRM reside na componente de auto-exame que é fundamental por se inserir na lógica do princípio da apropriação nacional (ownership) da Declaração de Paris. Este primeiro momento do processo de exame inclui questões na área da governação e desenvolvimento, às quais o governo deve responder. O governo do país examinado é também responsável pela elaboração de um Programa de Acção, o qual deverá estar alinhado com outros documentos programáticos como por exemplo as Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A sociedade civil, designadamente sindicatos, mulheres, jovens, sector privado, ONGs, comunidades rurais e associações profissionais, é amplamente consultada quer na elaboração deste programa de acção quer no âmbito das visitas da equipa de examinadores ao país, havendo ainda a possibilidade de se apresentarem sugestões escritas aos vários membros dessas equipas. Apesar do objectivo expresso de participação intensa da sociedade civil neste processo, o mecanismo tem sido criticado pela falta de mobilização que tem gerado (Boyle, 2008), designadamente pela atitude demasiado defensiva de alguns governos e falta de envolvimento dos media que possibilitaria debate nacional esperado. O facto de o mecanismo ser voluntário e não estar associado a qualquer forma de condicionalidade pode ajudar a ultrapassar esta atitude defensiva de alguns governos quando houver uma consolidação dos efeitos positivos que o mecanismo tem na transparência, no fortalecimento das instituições nacionais e no incremento na eficácia das reformas a desenvolver.

**Fonte:** NEPAD, “African Peer Review Mechanism”, disponível em <http://tinyurl.com/5rzysra>

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### **A PARTICIPAÇÃO DAS OSC NOS MOMENTOS DE PROGRAMAÇÃO DA AJUDA RESULTARIA NUMA MELHORIA DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

**Tem sido um dos responsáveis de Organizações de Sociedade Civil (OSC) a ser consultado nos últimos exames inter-pares do CAD a Portugal. Quais os pontos que destacaria – positivos e negativos – da evolução registada nesses exames?**

Os principais avanços registados na avaliação de 2010 situam-se ao nível da melhoria do quadro estratégico e da organização e gestão da cooperação. Os aspectos reiteradamente preocupantes são os relacionados com o volume e afectação da ajuda, a qualidade e eficácia da ajuda, e a acção humanitária.

**Olhando para os resultados do último exame, o país enfrenta novos desafios? Quais os que destacaria, tanto a nível político como da implementação?**

Apesar dos progressos registados, os principais desafios dizem ainda respeito ao quadro estratégico da Cooperação Portuguesa. Destaco algumas das recomendações do CAD: (1) estabelecer formas de redução da fragmentação dos programas da cooperação e utilizar as diferentes modalidades da ajuda; (2) encorajar o envolvimento e o apoio às políticas de cooperação por parte da sociedade civil e dos deputados da Assembleia da República; (3) reafirmar que o apoio aos programas de ensino de língua portuguesa, quando financiados através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), só se justifica quando tenham um efeito directo na promoção do desenvolvimento; (4) Aplicar a nova lei (Resolução do Conselho de Ministros 82/2010) sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), incluindo através do fortalecimento das instituições ou mecanismos de coordenação com um mandato, instrumentos e autoridade para promover a CPD. Porém, em última análise, qualquer exercício de melhoria estratégica, ou de eficácia na gestão dos recursos da APD, deverão convergir para a eficácia do desenvolvimento. Para tal, o foco de atenção deverá ser colocado nos resultados a alcançar, ou seja, nas metas de redução da pobreza extrema e de promoção de um desenvolvimento baseado nos direitos humanos.

**A análise inclui visitas ao país examinado e a países parceiros, com entrevistas exploratórias a diversos actores da Cooperação para o Desenvolvimento. Na sua opinião, a Sociedade Civil, incluindo a dos países parceiros, tem sido devidamente ouvida? Qual a sua opinião sobre as recomendações que vêm sendo produzidas no que se refere às OSC?**

Esta é uma velha questão em todos os processos de “auscultação” da Sociedade Civil. O convite para alguns representantes de OSC participarem em reuniões de avaliação só será consequente no dia em que forem seguidas por uma plena participação nos momentos de programação da ajuda. Três medidas seriam absolutamente fundamentais para um eficaz envolvimento da Sociedade Civil e, estou convicto, resultariam numa melhoria da Cooperação para o Desenvolvimento: (1) discussão do Orçamento da Cooperação, antes da aprovação do Orçamento Geral do Estado na Assembleia da República; (2) fomento de espaços de participação da Sociedade Civil Portuguesa e dos Países Parceiros, nos momentos de Planeamento Estratégico (Revisão da Estratégia de Cooperação) e de Programação (Programas Integrados de Cooperação); (3) Estabelecimento de um Observatório da Cooperação, com participação de elementos da Sociedade Civil e da Assembleia da República. Introduzidos estes três elementos, posteriores exames do CAD teriam certamente outro impacto.

**Entrevista a João José Fernandes, Director Executivo da Oikos**

## GLOSSÁRIO MÍNIMO

**Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)** é um conceito que tem sido alvo de debate nas últimas décadas e nem sempre consensual, no que diz respeito à abrangência e delimitação. De acordo com o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, a APD é o conjunto de recursos – sejam créditos, donativos ou transacções de capital – disponibilizados pelos chamados Países Doadores ou Organizações Internacionais aos Países e Territórios em Desenvolvimento, através de organismos públicos, a nível local, central ou agências, com o objectivo de promover o desenvolvimento desses países. Esta definição geral está traduzida em regras que delimitam o que pode ser contabilizado como APD e que excluem, por exemplo alguns tipos de Ajuda Militar ou parte considerável das despesas das operações de manutenção de Paz. Também as actividades culturais que tenham como objectivo promover a imagem dos Países Doadores não são elegíveis, o que tem levado o CAD a questionar a contabilização do Fundo de Apoio à Língua Portuguesa na APD nacional.

**Ajuda Ligada vs Ajuda Desligada:** o conceito de Ajuda Ligada diz respeito a fluxos sob a forma de empréstimos ou donativos que estejam condicionados à aquisição de bens e serviços do País Doador. Em 2001, durante a Reunião de Alto Nível do CAD/OCDE, foi adoptada uma recomendação para “desligar” a Ajuda para os Países em Desenvolvimento. Os princípios de Paris para a Eficácia da Ajuda defendem que as práticas de ajuda ligada devem ser eliminadas, pois que elas acabam por provocar inversões nas competências da definição de prioridades, entre Países Doadores e Países Receptores e os custos das operações acabarem por ser mais altos, por não estarem sujeitos às normas da concorrência.

## TOME NOTA

\_ Amin, S., “Repensar a ajuda ao desenvolvimento”, in *Pambazuka News*, disponível em <http://www.pambazuka.org/pt/category/features/61593>

\_ CAD/OCDE, “DAC recommendation on untying official development assistance”, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/14/56/1885476.pdf>

\_ CAD/OCDE, “Development: Portugal improving aid policies, but volume remains low”, disponível em <http://tinyurl.com/4v6uc6r>

\_ CAD/OCDE, “Exame do CAD a Portugal – 2006. Resumo das principais conclusões e recomendações”, disponível em <http://tinyurl.com/5th63ow>

\_ CAD/OCDE, “Portugal (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations”, disponível em <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/portugal>

\_ CE, “Desvinculação da ajuda: Mais eficácia”, Novembro 2002, disponível em <http://tinyurl.com/6ygohh3>

\_ Dème, O., *Entre Espoir et Scepticisme – la société civile et le mécanisme africain d'évaluation par les pairs*, Partenariat Afrique Canada, 2005, disponível em <http://tinyurl.com/475njag>

\_ Mbelle, N., *The APRM Process in South Africa*, AfriMAP, Março 2010, disponível em <http://tinyurl.com/6j8rrp4>

\_ NEPAD, “African Peer Review Mechanism”, disponível em <http://tinyurl.com/5rzysra>

\_ [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

\_ [www.oecd.org/dac/publications/betteraid](http://www.oecd.org/dac/publications/betteraid)

\_ [www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt)

\_ [www.nepad.org](http://www.nepad.org)

**Relatório do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (Newsletter Oikos)**

\_ Análise do Secretário de Estado da Cooperação Portuguesa, João Gomes Cravinho, disponível em <http://tinyurl.com/62wzhzhz>

\_ Análise da Directora da ACEP, Fátima Proença, disponível em <http://tinyurl.com/6g347b5>

**CARLOS CARVALHO  
E GERSON DE SOUSA**

---

Investigadores do Observatório de Segurança Humana do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

# COMPROMISSOS DE PORTUGAL PARA O DESENVOLVIMENTO

*Carlos Carvalho e Gerson de Sousa*

Em virtude da globalização e de um mundo em crescente interdependência, os compromissos internacionais são cada vez mais uma ferramenta crucial para, de forma unilateral ou coordenada, os Estados darem respostas aos principais desafios que lhes são comuns. Desafios esses que ameaçam pôr em causa o Desenvolvimento ou comprometer os próprios ganhos do progresso em todo o mundo, particularmente nos Países em Desenvolvimento onde persistem severas fragilidades. Neste sentido, Portugal tem-se comprometido internacionalmente para responder a desafios que se reflectem não apenas na sua população, mas também que minam o desenvolvimento e o progresso humano noutros países do mundo. Assim, este documento pretende identificar e introduzir os principais compromissos internacionais de Portugal na área do Desenvolvimento, centrando-se quer nos directamente assumidos pelo Estado português, quer naqueles que o vinculam em razão da sua condição de Estado-membro da União Europeia ou da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. Tais compromissos vão desde os 0.7% do RNB para APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento, assumido no quadro das Conferências de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, ao compromisso para a “aid for trade” no quadro da Organização Mundial do Comércio, passando pelos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio no âmbito da Organização das Nações Unidas. Refira-se que os compromissos serão abordados, tendo em conta o contexto em que apareceram, as suas metas, os problemas a que pretendem responder e o seu actual estado de cumprimento.

## **0.7% DO RNB PARA APD**

Numa altura em que se previam cortes significativos nos recursos necessários para atingir os objectivos de desenvolvimento consagrados internacionalmente, incluindo os ODM, as Nações Unidas reconheceram, no quadro da Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento realizado no México em 2002<sup>1</sup>, a necessidade de aumentar o volume da APD e outros recursos, “pedindo aos países desenvolvidos para encetarem esforços concretos com vista a alcançar a meta de 0.7% do RNB como APD para os países em desenvolvimento”<sup>2</sup>. A meta intermédia é de 0.56% do PIB como APD até 2010, sendo que a meta final dos 0.7% tem o horizonte temporal de 2015. Este compromisso inter-

---

1 Desta conferência resultou o Consenso de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento.

2 UN, “Monterrey Consensus on Financing for Development”, Mexico, 2003, p. 14

nacional procura angariar maiores recursos financeiros junto dos países desenvolvidos para auxiliar os Países em Desenvolvimento a eliminar/reduzir a pobreza, melhorar as condições sociais e elevar os níveis de vida, bem como proteger o ambiente. Enfim, procura ajudar os países pobres no acesso a recursos que lhes permitam concretizar os objectivos de desenvolvimento acordados internacionalmente, designadamente os ODM. No que diz respeito ao cumprimento deste compromisso internacional, importa referir que Portugal não está no bom caminho. Apesar do aumento do volume de APD entre 2005 e 2008 de 0.21% para 0.27%, a APD permanece actualmente abaixo dos 0.3% do RNB<sup>3</sup>, o que põe em causa não apenas a meta de 0.7% até 2015 como também a meta nacional interina de 0.34% para 2010. Prova disso é que em 2009 houve um decréscimo, tendo ficado pelos 0.23%. Em consequência, e segundo as estimativas do CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, para atingir a meta de 0.7% em 2015, Portugal terá que triplicar a sua APD<sup>4</sup>, o que parece pouco provável dadas as restrições a que o país está sujeito. Apesar de Portugal ter registado um aumento contínuo de APD ao longo dos últimos anos, a verdade é que continua aquém da meta de 0.7%, muito por causa da actual conjuntura de crise económica, de controlo do défice público e da restrição orçamental. Não obstante os dados pouco positivos, e ciente da dificuldade actual, o país mantém-se confiante no cumprimento da meta até 2015.

## AJUDA DESLIGADA

A ajuda desligada traduz os empréstimos e donativos cuja concessão não está vinculada à aquisição de bens e serviços no país doador.<sup>5</sup>

A questão da ajuda desligada insere-se numa problemática mais ampla que tem a ver com a eficácia e a eficiência da APD na promoção do desenvolvimento. Esse debate, que se intensificou a partir dos anos 1990, colocou no centro das atenções princípios considerados cruciais à eficácia da APD, dos quais a ajuda desligada se afigura como um requisito essencial. A selectividade da ajuda, perante o aumento dos países receptores da assistência e mediante a diminuição de fundos, foi a razão determinante para o aumento das exigências aos doadores cumprirem alguns princípios visando garantir a eficácia e a efectividade da ajuda. Foi, assim, com este grande propósito que em 2001 o CAD da OCDE recomendou aos países desenvolvidos no sentido de desligarem a APD aos Países Menos Avançados<sup>6</sup>. Com as emendas feitas a essa recomendação em 2006 e 2008, a mesma alargou-se para abranger mais Países

3 OCDE, “Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations”, p.3

4 *idem*

5 IPAD, “Ajuda desligada”, disponível em [http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=202&Itemid=222](http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=202&Itemid=222), consultado em 04.05.2011

6 Clay, Edward J., Matthew Geddes and Luisa Natali, “Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs”, Copenhagen, December 2009, p. 1



em Desenvolvimento e novas áreas como a cooperação técnica. Enquanto membro da OCDE, Portugal encontra-se vinculado ao cumprimento da recomendação do CAD referente ao desligamento da ajuda. Em 2008, os dados apresentados por Portugal revelavam progressos notáveis no desligamento da ajuda, em que 91% da sua APD bilateral foi desligada, comparado com os 71% de 2007<sup>1</sup>. Porém, a crescente ligação entre a Cooperação para o Desenvolvimento e a internacionalização da economia nacional veio reverter a tendência positiva. Dados de 2009 e 2010 demonstram que Portugal passou a estar entre os países com maior percentagem de ajuda ligada e que esta se tornou “um dos principais problemas da APD de Portugal”, de acordo com a AidWatch<sup>2</sup>.

## PROTOCOLO DE QUIOTO

Num contexto no qual as evidências científicas mostravam que certos gases poluentes eram responsáveis pelo aquecimento global, o Protocolo de Quito surge como o culminar de uma série de eventos no âmbito da Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, revelando-se como um dos instrumentos jurídicos mais importantes na luta contra as alterações climáticas. Integra compromissos da maioria dos países desenvolvidos de reduzirem as suas emissões de alguns gases de estufa para, pelo menos, 5% em relação aos níveis de 1990 no primeiro período de cumprimento 2008-2012.

Para o primeiro período, a UE, como um todo, comprometeu-se a reduzir 8% das suas emissões. Dados de 2009 e algumas projecções apontam para que a UE na sua totalidade consiga atingir facilmente esta meta, tendo nesse ano inclusivamente as suas emissões situado a 17.3% abaixo dos níveis de 1990<sup>3</sup>. No âmbito do acordo de partilha de responsabilidades ao nível comunitário, ficou estabelecido que Portugal limitaria as suas emissões em 27% face ao valor das emissões verificadas em 1990. Dados mais recentes mostram uma evolução positiva, situando-se actualmente as emissões de gases de estufa em 26%<sup>4</sup>, o que antecipa o cumprimento das metas de Quioto. Para esta melhoria contribui a introdução do gás natural e um forte investimento nas energias renováveis.

## OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO

Na sequência dos acordos alcançados no âmbito de diversas conferências ao longo da década de 1990<sup>5</sup>, numa conjuntura internacional ca-

---

1 OCDE, “Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations”, p. 8

2 Relatório AidWatch 2011 disponível em <http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/1e3504a6/Portugal.pdf>

3 European Commission, “Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives”, Brussels, 2010, p. 4

4 Agência Portuguesa do Ambiente, “Portuguese National Inventory Report on Greenhouse Gases 1990-2009”, Amadora, 2011, p. 2-1

5 Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvi-

racterizada pela manutenção e, em certa medida, pelo agravamento de problemas relacionados ao subdesenvolvimento, dos quais se destacam a pobreza extrema e a fome bastante disseminadas, a Declaração do Milénio de 2000 estabeleceu um conjunto de objectivos de desenvolvimento, integrando em concreto oito objectivos, que têm marcado profundamente a agenda contemporânea do desenvolvimento:

- 1\_ Erradicar a pobreza extrema e a fome
- 2\_ Alcançar a educação primária universal
- 3\_ Promover a igualdade de género e capacitar as mulheres
- 4\_ Reduzir a mortalidade infantil
- 5\_ Melhorar a saúde materna
- 6\_ Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças
- 7\_ Assegurar a sustentabilidade ambiental
- 8\_ Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Os ODM estruturam uma agenda global de desenvolvimento que, inspirada na – e orientada pela – abordagem do desenvolvimento humano, procura resolver os problemas prementes relativos à satisfação das necessidades básicas que obstam ao progresso e bem-estar a nível mundial.

A concretização da generalidade dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para 2015 representa um desafio cada vez maior para a comunidade internacional. Uma avaliação global do cumprimento destes objectivos providencia-nos um quadro misto de insuficiências e progressos. Se, por um lado, tem havido progressos, ainda que desequilibrados entre países, relativamente ao ODM 2 e 6, o mesmo já não se poderá dizer quanto aos ODM 1, 3, 5, 7 e 8<sup>6</sup>, cujos pequenos avanços se encontram actualmente ameaçados.

Sendo certo que os progressos nos ODM 2 e 6 se devem ao aumento da APD, também não é menos verdade que a ameaça de incumprimento dos restantes ODM se deve à incapacidade de os países desenvolvidos cumprirem com as suas metas intermédia (0.56% em 2010) e final (0.7% em 2015). No que diz respeito à contribuição de Portugal para a prossecução dos ODM, considere-se a sua performance em relação ao ODM 8, pois este permite ter uma ideia do apoio do país para o cumprimento dos restantes ODM (1 a 7).

Deste modo, no que toca ao ODM 8, Portugal, em matéria dos recursos da APD, não conseguiu cumprir a meta de 0.56% do RNB para APD (até 2010) e como tal a meta de 0.7% do mesmo rácio (até 2015) está em causa. Não obstante o provável incumprimento da meta da APD até

---

to de 1992, Rio de Janeiro; Segunda Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, Viena; Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social de 1995, Copenhaga; Quarta Conferência sobre as Mulheres de 1995, Pequim.

6 UN General Assembly, “Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve Millennium Development Goals by 2015”, Report of Secretary-General, February 2010, pp. 4-12

2015, o país tem apresentado resultados positivos referentes a outros indicadores como a eficácia da ajuda, o alívio da dívida, a ajuda ao comércio e cooperação técnica e financeira<sup>7</sup>.

Mesmo assim, conforme o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, os ODM ocupam um lugar central na política portuguesa de cooperação, referindo que estes objectivos estarão, até o horizonte definido de 2015, no centro das opções a tomar pela Cooperação Portuguesa<sup>8</sup>.

## SEGURANÇA

Num mundo em crescente globalização e interdependência, em que a insegurança assume uma dimensão sobretudo interna e não-militar, resultando de aspectos ligados ao subdesenvolvimento, a segurança vem sendo gradualmente relacionada ao Desenvolvimento. Esta co-relação ocorre não apenas ao longo dos anos 1990 – que culminou na emergência da abordagem da segurança humana – mas também, e principalmente, no mundo pós-2001, em resposta ao terrorismo e à fragilidade institucional que marca uma grande parte dos Países em Desenvolvimento.

Neste sentido, Portugal, em conformidade com a Estratégia Europeia de Segurança (2003), adopta a sua Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (2009) como prova do seu empenho em promover a coerência entre duas áreas fundamentais para o Desenvolvimento.

Segundo a referida Estratégia, a articulação entre segurança e Desenvolvimento por Portugal é consistente com a dinâmica internacional em curso, designadamente no que concerne à abordagem dos Estados frágeis ou em situação de fragilidade<sup>9</sup>. Portugal reconhece, deste modo, que “o Desenvolvimento e a segurança são, pois, as duas faces da mesma moeda. O desenvolvimento não pode ser obtido sem a segurança, a segurança não pode ser alcançada sem um esforço sustentado para se obter um Desenvolvimento social, político e económico para todos”<sup>10</sup>.

O contributo de Portugal no reforço da segurança humana em Estados institucionalmente frágeis assenta em duas vertentes: o empenho na luta contra a pobreza, em particular na prossecução dos ODM e a participação na reforma do sector de segurança<sup>11</sup>. Neste último aspecto, atenda-se ao envolvimento activo, bem-sucedido, de Portugal na refor-

---

7 IPAD, “Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de 2009”, Lisboa 2010, pp. 13-26

8 IPAD e MNE, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Parte I, Ponto 3. Princípios Orientadores, 3.1 *Empenho na prossecução dos objectivos de desenvolvimento do milénio*, Lisboa, 2006, p. 19

9 “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento” 2007, disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MNE/Programas\\_e\\_Dossiers/Pages/20090826\\_MENE\\_Prog\\_Est\\_Seguranca\\_Desenvolvimento.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MNE/Programas_e_Dossiers/Pages/20090826_MENE_Prog_Est_Seguranca_Desenvolvimento.aspx), consultado em 05.05.2011

10 *Idem*

11 IPAD e MNE, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Parte I, Ponto 3.2 *Reforço da Segurança Humana*, Lisboa, 2006, p. 20

ma do sector de segurança e construção do Estado em Timor-Leste e a participação portuguesa na estabilização política e reforço institucional na Guiné-Bissau.

A actuação de Portugal, seja a nível bilateral, seja no quadro multilateral, deverá ter sempre como orientação os princípios do CAD da OCDE para uma intervenção internacional eficaz dos doadores em Estados frágeis e em situação de fragilidade<sup>12</sup>.

O país tem-se empenhado na implementação dos Princípios do CAD para Uma Acção Externa Eficaz nos Estados Frágeis. Para Portugal isto é crucial, uma vez que em 2008 a ajuda ao sector da segurança (para projectos de consolidação da paz e reforma judicial) representou cerca de um quarto da APD bilateral portuguesa<sup>13</sup>. O desempenho português em matéria de coerência e coordenação de políticas de segurança e Desenvolvimento é bastante positivo, o que levou a OCDE, no relatório de 2010, a apontar o país como um exemplo a seguir nesta matéria.

## DIREITOS HUMANOS

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a criação da ONU representou um marco importante na procura de garantir justiça, liberdade e paz para todos os povos. Deste modo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) traduziu um forte desejo de assegurar o respeito pela dignidade humana, constituindo-se a base e a principal referência para a adopção de instrumentos jurídicos internacionais vinculativos dos Estados em matéria de direitos humanos.

Hoje é reconhecido o papel que a protecção e a promoção dos Direitos Humanos desempenham no processo de Desenvolvimento. Isto reflecte-se no empenho e compromisso de uma grande parte dos Estados em ratificar os principais tratados e convenções na área dos direitos humanos.

Neste contexto, Portugal é um país com um compromisso firme no que diz respeito aos direitos e liberdades fundamentais expressos na Constituição Portuguesa e aos outros Direitos Humanos salvaguardados nos instrumentos internacionais de que o país faz parte. Portugal integra a maioria dos instrumentos internacionais referentes aos Direitos Humanos. Ao nível comunitário, o país subscreveu a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos e a maioria dos seus protocolos, o que implica submeter-se à jurisdição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

Recentemente, no quadro da UN Human Rights Council, e em conformidade com o seu longo compromisso com os Direitos Humanos, Portugal comprometeu-se a cooperar com a UN Human Rights Council e a promover e proteger os Direitos Humanos tanto ao nível internacio-

---

12 "Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento", 2007

13 OCDE, "Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations", p.9

nal como ao nível interno<sup>14</sup>.

O contributo português para a protecção e promoção dos Direitos Humanos é globalmente positivo, sendo de realçar o papel de liderança do país aquando dos abusos cometidos contra Timor-Leste na ocupação indonésia.

Além disso, no quadro da sua cooperação bilateral para o desenvolvimento bem como no âmbito do Sistema das Nações Unidas, há que referir o contributo do Estado português para o reforço da democracia, da boa governação, do Estado de direito e respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais<sup>15</sup>, nomeadamente nos países da CPLP.

## **AID FOR TRADE**

No contexto do sistema de comércio global, em que muitos Países em Desenvolvimento, especialmente os Países Menos Avançados, se deparam com inúmeros constrangimentos que limitam severamente a sua capacidade de beneficiar do comércio global, a OMC reconheceu a necessidade de ajudar esses países no reforço da sua capacidade comercial através do mecanismo aid for trade.

A aid for trade representa, com efeito, uma subcategoria ou parcela da APD designada a auxiliar os Países em Desenvolvimento, particularmente os Países Menos Avançados, a lidarem com os constrangimentos e, desta forma, tirar vantagens do comércio global. Segundo a Aid for Trade Task Force da OMC, “os projectos e programas devem ser considerados como aid for trade se forem identificados como prioridades de desenvolvimento ligados ao comércio nas estratégias nacionais de Desenvolvimento dos países recipientes”<sup>16</sup>, evidenciando, deste modo, um foco sobre as necessidades desses países.

Assim, no quadro da Conferência Ministerial de Hong Kong em 2005, a OMC, juntamente com a OCDE, lançou a Aid for Trade Initiative com o objectivo de operacionalizar e monitorizar a aid for trade, procurando tornar o comércio num verdadeiro instrumento de Desenvolvimento. Neste sentido, os principais doadores mundiais, designadamente a União Europeia, os Estados Unidos da América e o Japão prometeram aumentar a sua parcela de APD atinente ao comércio. A UE comprometeu-se a uma meta de 2 mil milhões de euros até 2010<sup>17</sup>. Numa perspectiva global, os fluxos da aid for trade apresentam um contínuo acréscimo e os doadores estão no bom caminho para cumprir as suas promessas de 2005, sendo que alguns já o fizeram<sup>18</sup>. Em 2009, a UE como

---

14 “The Portuguese long standing commitment with Human Rights”, Voluntary pledges and commitments , 2006, disponível em <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/portugal.pdf>

15 *Idem*

16 Aid for Trade Task Force, “Recommendations of the Task Force on Aid for Trade”, 2006

17 Council of the European Union, “EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries”, Brussels, 2007, p. 3

18 OECD/WTO, “Aid for Trade at a Glance: Maintaining Momentum”, 2009 p. 51 e 52

um todo continuou a aumentar substancialmente a sua ajuda relativa ao comércio, atingindo quase 3 mil milhões, comparado com os 2.4 mil milhões de 2008<sup>19</sup>, valores que superam a meta de 2005. Disto resulta que a porção de ajuda ao comércio no total da APD tenha registado um aumento significativo, representado 22% do total da APD concedida pela UE em 2009<sup>20</sup>.

No que se refere a Portugal, urge mencionar que no domínio da aid for trade, o país segue os compromissos da UE, integrando as orientações da Estratégia da União Europeia para a Ajuda ao Comércio. Enquanto Estado-membro da UE, “Portugal subscreve a utilidade de ajudar os países parceiros de forma a contribuir para que o comércio seja um factor catalisador do crescimento económico e do combate à pobreza”<sup>21</sup>.

Portugal aloca a porção da aid for trade em conformidade com as principais prioridades de Desenvolvimento dos países parceiros – particularmente os PMA, PALOP e Timor-Leste – e ajustada aos objectivos predefinidos por ambas as partes<sup>22</sup>.

## COOPERAÇÃO TÉCNICA

No plano da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento figuram a assistência alimentar, a ajuda financeira e a cooperação técnica, esta última destacada pela sua elevada importância na formação de capacidades e na criação de condições vitais à boa governação, factor decisivo para o Desenvolvimento segundo o CAD<sup>23</sup>. Da conclusão do CAD de que a Eficácia da Ajuda depende do ambiente político, económico e institucional do país receptor, deriva o primado da boa governação e do reforço da capacidade institucional, e daí a pertinência da cooperação técnica. Com efeito, a cooperação técnica é o factor determinante do Desenvolvimento das capacidades e da boa governação, visando promover a qualificação dos recursos humanos e colmatar as deficiências e lacunas em termos técnicos e de conhecimentos.

A cooperação técnica consiste numa área de cooperação ligada ao apoio institucional, técnico e profissional e à partilha de conhecimentos necessários à consolidação de capacidades essenciais para o Desenvolvimento.

Actualmente os Estados atribuem uma importância acrescida à área da cooperação técnica pelo seu papel catalisador como plataforma essencial na promoção dos ODM. Tornou-se evidente que alcançar os ODM é na prática impossível sem uma sólida base de cooperação técnica, pois esta fomenta o Desenvolvimento institucional e de capacidades

---

19 European Commission, “Aid for Trade Monitoring Report 2011”, Brussels, 2011, p. 7  
20 *Idem*, p. 12

21 IPAD, “Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de 2009”, Lisboa 2010, p. 22

22 OECD/WTO, “Aid for Trade at a Glance 2007: Country and Agency Chapters”, 2007, p. 196

23 OCDE, Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz, Paris, 1992, p. 5

que servem de suporte ao cumprimento dos ODM.

O compromisso internacional quanto à cooperação técnica é implicitamente assumido pelos Estados-membros do CAD, não havendo, porém, um compromisso específico com metas claras e limites temporais bem definidos.

Em matéria de cooperação técnica, Portugal desenvolve uma importante actuação de “apoio ao reforço de capacidades humanas e institucionais nos países parceiros, principalmente através dos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas”<sup>24</sup>. Outrossim, o Ministério das Finanças de Portugal continua a reforçar o seu apoio a programas de cooperação técnica multilateral. Como exemplo, o Fundo Português de Cooperação Técnica, junto do Banco Africano de Desenvolvimento, tem como principais beneficiários os PALOP.

A concessão da ajuda bilateral portuguesa envolve uma elevada proporção de cooperação técnica, em ampla medida direccionada aos PALOP e Timor-Leste; inclui desde a atribuição de bolsas de estudo aos estudantes destes países para frequentarem o ensino superior em Portugal aos programas de formação e assistência técnica fornecida através dos funcionários públicos portugueses, que partilham a sua experiência e o seu know-how com instituições e quadros destes países. A cooperação técnica portuguesa tem como finalidade contribuir para o Desenvolvimento de capacidades nos países parceiros, visto como elemento chave nos processos de Desenvolvimento. Neste sentido, a actuação de Portugal é norteada pelo princípio do alinhamento<sup>25</sup>, da apropriação e gestão pelo país parceiro e respeitando, grosso modo, os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda<sup>26</sup>. As agências portuguesas de cooperação desempenham, assim, um papel de apoio, pertencendo a responsabilidade primária na definição e execução de políticas e programas aos países parceiros.

No quadro da ajuda técnica portuguesa, destacam-se a cooperação técnico-militar e a cooperação técnico-policial, sendo de referir o apoio de Portugal na organização do sistema de segurança pública em Timor-Leste<sup>27</sup> e na formação e constituição de efectivos policiais nos PALOP.

A avaliação geral da cooperação técnica portuguesa é positiva, uma vez que Portugal se encontra bem posicionado para aproveitar as suas vantagens comparativas e a língua para fornecer ajuda técnica aos PALOP e Timor-Leste. No entanto, o CAD recomenda o aumento do apoio financeiro<sup>28</sup>, no sentido de viabilizar a apropriação da ajuda pelos países

---

24 IPAD, “Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de 2009”, Lisboa 2010, p. 25

25 Os países parceiros, com base nas suas prioridades de desenvolvimento, identificam as necessidades, às quais Portugal adequa a sua ajuda técnica.

26 IPAD, “Desenvolvimento de Capacidades: linhas de orientação para a Cooperação Portuguesa”, Lisboa, 2010, p. 12

27 IPAD, Programa Indicativo da Cooperação Portugal/Timor Leste 2007-2010, Lisboa, 2007, pp. 40-41

28 OCDE, “Portugal (2010) DAC Peer Review – Main Findings and Recommendations”, p. 4



receptores, invertendo a tendência da cooperação portuguesa de contribuir sobretudo com quadros e profissionais que fornecem assistência técnica. Tendo em conta as dificuldades económicas que o país enfrenta, não será fácil atender à recomendação do CAD. É, por isso, evidente que, apesar do registo positivo da cooperação técnica portuguesa, o compromisso que emana da recomendação do CAD representa um enorme desafio para Portugal.

## **OS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DE PORTUGAL EM TEMPO DE CRISE**

Os factores de ordem mundial têm grande influência na concretização dos compromissos internacionais de Portugal, como acontece no caso de outros países. A actual crise financeira e económica internacional afecta e compromete os esforços e as iniciativas dos países desenvolvidos para o Desenvolvimento. A comunidade do Desenvolvimento e a ONU reconhecem os impactos negativos desta crise no financiamento da APD, logo, nos programas e projectos de Desenvolvimento e, consequentemente, no progresso em relação ao cumprimento dos ODM. Acresce que em causa está não apenas a consolidação dos avanços conquistados nos ODM, mas também o revés desses mesmos ganhos.

A conjuntura particularmente delicada que Portugal vive, condicionada pela actual crise financeira e económica internacional e extremamente afectada pelas crises económica e política internas, indicia que a materialização dos compromissos internacionais assumidos por Portugal torna-se cada vez menos provável. É quase certo que o país não vai conseguir honrar grande parte dos seus compromissos, em virtude do actual contexto interno e externo de crise. A título de exemplo, tudo indica que a meta de 0,7% do PIB para a APD até 2015 não vai ser alcançada, uma vez que as condições de austeridade a que o país vai estar sujeito nos próximos anos assim o determinam. Refira-se, ainda, que os esforços de Portugal para o cumprimento dos ODM poderão diminuir significativamente e que, por força da necessidade de promover a economia e as empresas portuguesas, a proporção da ajuda ligada tenderá a aumentar face à ajuda desligada. Em suma, o cenário que se avizinha para Portugal, nos próximos anos, será o de um país condicionado externa e internamente em termos económicos, com repercussões negativas no seu envolvimento e compromissos internacionais.



## PERGUNTAS COM RESPOSTAS

**O cumprimento dos compromissos internacionais na área do Desenvolvimento reveste-se ou não de obrigatoriedade para o Estado português?**

Se tivermos em conta as limitações do direito internacional e o carácter voluntarista inerente aos compromissos, podemos afirmar que o cumprimento destes não acarreta nenhuma obrigatoriedade para Portugal. Isto porque, como se sabe, muitos dos compromissos internacionais na área do Desenvolvimento derivam da vontade dos Estados em fazer parte deles e não de uma obrigação. Resultam do sentido de solidariedade internacional de Portugal. Porém, a não obrigatoriedade não implica necessariamente desresponsabilização, pois o incumprimento é susceptível de gerar algumas consequências ao nível da imagem externa do país e, logo, ao nível da credibilidade e eficácia da sua política externa. Neste sentido, não se poderá falar tanto em obrigatoriedade, mas antes, porventura, numa interiorização e livre assumpção de compromissos que incita o Estado português a envidar, de boa fé, esforços para o seu cumprimento.

**Que importância Portugal atribui ao cumprimento dos compromissos internacionais?**

O cumprimento dos compromissos internacionais assumidos na área do Desenvolvimento é extremamente importante para Portugal. Apesar do actual cenário de dificuldade interna, as autoridades portuguesas, designadamente por intermédio do anterior Secretário de Estado da Cooperação João Gomes Cravinho, têm reiterado o quão importante é para Portugal honrar os seus compromissos internacionais na área do Desenvolvimento, assinalando que os esforços devem continuar com vista ao seu cumprimento. Na origem desta relevância atribuída por Portugal ao cumprimento destes compromissos internacionais estão duas dinâmicas: por um lado, a reputação internacional do país, traduzido no empenho de mostrar que Portugal é um Estado responsável e respeitador dos seus compromissos. Por outro, o cumprimento destes compromissos resulta em grandes vantagens para a política externa do país, pois permite legitimar certas políticas e conferir maior credibilidade aos objectivos de política externa bem como sustentar o respeito pelos direitos humanos e a solidariedade internacional, pilares fundamentais da sua política externa.

**Para que parceiros estão voltados os compromissos do Estado português para o Desenvolvimento?**

A cooperação portuguesa tem procurado um envolvimento activo e um compromisso firme para com os Países em Desenvolvimento, especialmente os Países Menos Avançados. Por razões históricas e culturais, os países da África lusófona (os PALOP) e Timor-Leste têm sido o principal foco e os grandes beneficiários do contributo português para o cumprimento dos compromissos internacionais na área do Desenvolvimento.

**Carlos Carvalho e Gerson de Sousa**  
**Investigadores do Observatório de Segurança Humana (ISCSP)**

## TOME NOTA

\_ UN, “Monterrey Consensus on Financing for Development”, Mexico, 2003

\_ Clay, Edward J., Matthew Geddes and Luisa Natali, “Untying Aid: Is it working? An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs”, Copenhagen, December 2009

\_ European Commission, “Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives”, Brussels, 2010

\_ UN General Assembly, “Keeping the promise: a forward-looking review to promote an agreed action agenda to achieve Millennium Development Goals by 2015”, Report of Secretary-General, February 2010

\_ IPAD, “Contribuição de Portugal para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – Relatório de 2009”, Lisboa 2010

\_ IPAD e MNE, “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, Lisboa, 2006

\_ “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento” 2007, disponível em <http://goo.gl/xdXUh>, consultado em 05.05.2011

\_ “The Portuguese long standing commitment with Human Rights”, Voluntary pledges and commitments, 2006, disponível em <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/portugal.pdf>

\_ Aid for Trade Task Force, “Recommendations of the Task Force on Aid for Trade”, 2006

Council of the European Union, “EU Strategy on Aid for Trade: Enhancing EU support for trade-related needs in developing countries”, Brussels, 2007

\_ OECD/WTO, “Aid for Trade at a Glance: Maintaining Momentum”

\_ European Commission, “Aid for Trade Monitoring Report 2011”, Brussels, 2011

\_ OECD/WTO, “Aid for Trade at a Glance 2007: Country and Agency Chapters”, 2007

\_ OCDE, Princípios do CAD para uma Ajuda Eficaz, Paris, 1992

\_ OECD, “Portugal DAC Peer Review 2010”, Paris, 2010

**CARLOS CARVALHO  
E GERSON DE SOUSA**

---

Investigadores do Observatório de Segurança Humana do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

# UMA NOVA FORMA DE PENSAR A SEGURANÇA

*Carlos Carvalho e Gerson de Sousa*

A Segurança Humana constitui uma abordagem de segurança que nasce no início da década de 1990 como resposta a um conjunto de desafios de segurança não tradicionais que, mais do que a segurança dos Estados, colocam em perigo a dignidade, os meios de subsistência, a segurança e a sobrevivência das pessoas e comunidades no seu dia-a-dia.

Ao centrar-se nas pessoas e nas comunidades enquanto principais referentes de segurança e ao considerar outros factores de segurança tradicionalmente ignorados como o social, o económico e o ambiental, procura complementar a abordagem tradicional de segurança, centrada apenas nas dimensões estatal, militar e externa de segurança.

## O QUE É A SEGURANÇA HUMANA?

O conceito de Segurança Humana é geralmente associado ao Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 onde foi pela primeira vez apresentado. Este relatório refere que “Segurança Humana apresenta dois aspectos principais. Significa, primeiro, ausência de ameaças crónicas como a fome, a doença e a repressão. E, segundo, significa protecção contra rupturas repentinas e nocivas nos padrões do quotidiano – seja em casa, no emprego ou na comunidade”<sup>1</sup>. O Relatório identifica ainda duas grandes concepções de segurança humana – o *freedom from fear* (liberdade face ao medo) e o *freedom from want* (liberdade face à carência) e define sete dimensões do conceito. A concepção do *freedom from fear* representa uma agenda mais restrita e está preocupada com as ameaças que resultam dos conflitos e da violência. Por outro lado, a concepção do *freedom from want*, que denota uma agenda mais abrangente, foca na forma como os novos desafios, riscos e vulnerabilidades como a pobreza, as doenças, a fome, a degradação ambiental e os desastres naturais afectam a segurança das pessoas. Esta concepção preocupa-se com os aspectos relacionados com a privação.

## SEGURANÇA HUMANA REPRESENTA FREEDOM FROM FEAR E FREEDOM FROM WANT

Se é verdade que o conceito de Segurança Humana gerou inicialmente imensas expectativas, não é também menos verdade que suscitou muito debate, nomeadamente porque foi à partida entendida como uma agenda que privilegia demasiado os aspectos não militares de segurança

---

1 UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, OUP, Oxford, 1994, p. 23

em detrimento das questões relacionadas com o conflito violento. Ao debate em torno de se a Segurança Humana era essencialmente sobre o *freedom from fear* ou principalmente sobre o *freedom from want*, a Comissão para a Segurança Humana (2003) prestou uma crucial contribuição, referindo que a Segurança Humana está tanto preocupada com o conflito como com a privação. No seu relatório Human Security Now, a Comissão salienta que “a segurança humana é muito mais do que a ausência do conflito violento. Ela abrange os direitos humanos, a boa governação e o acesso à oportunidade económica, à educação e aos cuidados de saúde. É um conceito que aborda, de forma abrangente, tanto o *freedom from fear* como o *freedom from want*”<sup>2</sup>.

## A SEGURANÇA HUMANA É MUITO MAIS DO QUE A AUSÊNCIA DO CONFLITO VIOLENTO

No intuito de garantir a Segurança Humana, torna-se imperativo conceber as medidas à luz de duas abordagens centrais: protecção e empoderamento. A abordagem da protecção traduz-se na procura de detectar e reduzir e/ou eliminar as ameaças e as vulnerabilidades susceptíveis de comprometer a segurança das pessoas e comunidades, particularmente das mais pobres e vulneráveis. A abordagem do empoderamento denota a preocupação em proporcionar às pessoas e comunidades os recursos básicos necessários para que satisfaçam as suas necessidades e possam assegurar uma sobrevivência em dignidade.

## SEGURANÇA HUMANA, DESENVOLVIMENTO HUMANO E DIREITOS HUMANOS

A Segurança Humana vem realçar a interligação que existe entre a segurança, o Desenvolvimento e os Direitos Humanos. Está em estreita articulação com as questões de Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. Todas elas se focam nas pessoas e têm como finalidade a emancipação humana. Enquanto o Desenvolvimento Humano se centra na expansão das escolhas das pessoas, insistindo particularmente no progresso e bem-estar geral, a Segurança Humana debruça-se sobre os riscos regressivos (*downwards*) que põem em causa as liberdades das pessoas, podendo desencadear uma privação repentina e crónica. A Segurança Humana procura assegurar a estabilidade e sustentabilidade dos ganhos do desenvolvimento. Da mesma forma, a Segurança Humana está numa relação de sinergia com os Direitos Humanos. Ela ajuda a identificar os direitos ameaçados numa determinada situação<sup>3</sup>. Além disso, “a Segurança Humana não pode ser garantida sem o respeito e protecção dos Direitos Humanos”<sup>4</sup>.

---

2 Sadako, O., e Amartya Sen, *Human Security Now*, Commission on Human Security, New York, 2003, p. 4

3 *Idem, ibidem*, p.10

4 UNDP e UNU-CRIS, *Delivering Human Security through multi-level governance*, Brussels, March 2009, p. 13

A Segurança Humana complementa a segurança do Estado, contribui para o exercício dos Direitos Humanos e sustenta o Desenvolvimento Humano. Enfim, podemos dizer que a Segurança Humana complementa a segurança do Estado, contribui para o exercício dos Direitos Humanos e sustenta o Desenvolvimento Humano.

Esta articulação com diferentes questões reflecte-se na multidisciplinaridade das dimensões do conceito.

## **FORÇAS E FRAQUEZAS DO CONCEITO**

Uma mudança de foco na análise securitária, a Segurança Humana apresenta alguns aspectos que a tornam uma poderosa forma de pensar a segurança, ao mesmo tempo que outros aspectos são entendidos como fragilidades.

Muito da força da abordagem de segurança humana deriva do facto de ser um ângulo alternativo de segurança, sugerindo uma mudança do referente dos Estados para as pessoas e comunidades. A sua força advém também de um quadro que se baseia em dois pilares de protecção e empoderamento que se reforçam mutuamente. O seu valor acrescentado reside na consideração de questões não militares na agenda de segurança, contribuindo assim para complementar a segurança nacional. Na formulação de programas de acção, a Segurança Humana revela-se uma importante ferramenta que permite identificar as prioridades de acção em diferentes sectores.

A força do conceito advém de um quadro que se baseia em dois pilares de protecção e empoderamento. Não obstante a sua força, o conceito de Segurança Humana é geralmente criticado pela sua abrangência, o que, segundo os críticos, o torna vago e, como tal, inútil para fins práticos. Porém, e apesar das críticas, a verdade é que a Segurança Humana tem sido uma ferramenta útil para instituições como o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento na medida em que faculta um quadro de análise e resolução das principais das principais inseguranças com que se debatem as pessoas e comunidades no mundo de hoje.

Para mais, vários estudos do PNUD sobre países individualmente considerados atestam a utilidade prática do conceito de Segurança Humana. Assim, o estudo sobre o Afeganistão assume-se como modelo da aplicação prática do conceito da segurança humana (ver Da Teoria às Práticas).

## **EVOLUÇÕES RECENTES**

A promoção do conceito de Segurança Humana esbarra-se, entre outras razões, na falta de uma definição consensual do conceito. Muitos esforços têm sido feitos pela comunidade académica e pelas instituições da ONU no sentido de esclarecer o conceito e torná-lo operacional e susceptível de moldar a agenda contemporânea de segurança.

O Relatório do Secretário-geral das Nações Unidas (2010) sobre Se-

gurança Humana reafirma a relevância do conceito para dar resposta aos desafios do novo ambiente securitário internacional. Numa explícita tentativa de promover o conceito de Segurança Humana, este relatório afirma que as ameaças como desastres naturais, conflitos violentos, crises alimentares, sanitárias, financeiras e económicas bem como o seu impacto sobre as pessoas tendem a ganhar dimensões transnacionais que vão para além das noções tradicionais de segurança e que, por isso, precisamos de uma noção mais alargada de segurança<sup>5</sup>.

Os desafios de segurança actuais tendem a ganhar dimensões transnacionais que vão para além das noções tradicionais de segurança. Nota-se actualmente uma crescente aceitação da Segurança Humana. Porém, os ataques terroristas de 11 de Setembro levaram os Estados a (re) centrarem-se na agenda tradicional de segurança, minando as possibilidades de a Segurança Humana moldar a agenda contemporânea de segurança.

Em virtude da natureza e interdependência dos riscos, desafios e vulnerabilidades que afectam a segurança, e tendo em conta que estes podem agravar as tradicionais ameaças, a Segurança Humana deveria fazer parte da agenda contemporânea de segurança, ou senão mesmo ser a abordagem central que estrutura toda a agenda.

Num mundo onde os desafios de segurança assumem uma dimensão essencialmente interna e não-militar e resultam sobretudo das vulnerabilidades, mais do que das ameaças, justifica-se uma abordagem integrada e holística de segurança baseada na Segurança Humana. Isto porque a Segurança Humana permitirá, em última instância, criar resiliência face aos impactos da insegurança com que as pessoas se confrontam no seu quotidiano.

---

5 UN General Assembly, “ Human Security”, Report of the Secretary-General, March 2010, p. 3

## QUE PRINCÍPIOS BASILARES ORIENTAM A ABORDAGEM DE SEGURANÇA HUMANA?

\_ **Centralidade das pessoas:** toma as pessoas como principal objecto de segurança, procurando protegê-las das ameaças e vulnerabilidades que põem em causa a dignidade, o sustento e a sobrevivência

\_ **Holística:** reconhece a natureza multidimensional das vulnerabilidades e ameaças de carácter interno ou externo e admite a multiplicidade de actores e meios para fazer face à insegurança

\_ **Multissectorial:** propõe uma concepção mais alargada da relação entre diferentes vulnerabilidades e ameaças, centrando-se na sua interligação

\_ **Específico ao contexto:** considera que as inseguranças variam substancialmente consoante o contexto e a época e, como tal, procura soluções contextualizadas adequadas a situações específicas

\_ **Orientada para a prevenção:** examina as causas que estão na origem da insegurança, procurando soluções de longo prazo e respostas interdisciplinares ajustadas à complexidade da insegurança

### EM QUE MEDIDA A SEGURANÇA HUMANA SE RELACIONA COM E SE DISTINGUE DA SEGURANÇA DO ESTADO?

A abordagem de Segurança Humana não pretende substituir a segurança do Estado, mas antes complementá-la ao focar-se no impacto dos riscos, desafios e vulnerabilidades na vida das pessoas e comunidades, ao mesmo tempo que contribui para a construção da segurança nacional. Ela difere, porém, da segurança do Estado, no sentido em que visa, em primeiro lugar, proteger as pessoas e comunidades das inseguranças, e não as fronteiras contra ataques militares externos. Enquanto a segurança do Estado se concentra nas ameaças militares à integridade territorial do Estado, a segurança humana foca a sua atenção para um vasto conjunto de vulnerabilidades e ameaças com que se defrontam as pessoas e as comunidades no seu dia-a-dia.

### QUAIS SÃO AS GRANDES FINALIDADES DA PRODUÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA?

\_ Proteger as pessoas e comunidades contra vulnerabilidades decorrentes da carência e ameaças resultantes de situações violentas

\_ Empoderar as pessoas e comunidades, essencialmente as mais pobres e vulneráveis, no sentido de lhes facultar o acesso a recursos básicos para a sua subsistência e sobrevivência em dignidade

\_ Construção de resiliência face às adversidades do quotidiano

\_ Garantir a liberdade face ao medo e a liberdade face à carência

### QUE PRINCIPAIS ACTORES PROMOVEM ESTA NOVA CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA?

Organizações como a ONU, UE, ASEAN e UA são as principais promotoras do conceito de Segurança Humana, através dos seus diversos organismos. Ao nível estatal, o Canadá, centrado na concepção do *freedom from fear*, e o Japão, focado na concepção do *freedom from want*, afiguram-se os grandes promotores da Segurança Humana, tendo inclusivamente adoptado o conceito nas suas políticas externas.

## LINHAS MESTRAS

### DIMENSÕES DE SEGURANÇA HUMANA

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 estabelece sete dimensões interdependentes de Segurança Humana:

\_ **Segurança económica:** requer um rendimento básico garantido, normalmente proveniente de trabalho produtivo e remunerado, ou em último recurso, de alguma rede de segurança social publicamente financiada

\_ **Segurança alimentar:** significa que todas as pessoas em qualquer altura possam ter acesso físico e económico aos alimentos básicos. (...) A disponibilidade da comida é uma condição necessária de segurança, mas não a suficiente já que as pessoas podem passar fome mesmo quando há comida suficiente e isto tem a ver com a pobre distribuição da comida e a falta de poder de compra

\_ **Segurança sanitária:** significa a garantia que as pessoas usufruam de uma fraca exposição à doença e de um elevado acesso aos serviços de saúde. A insegurança sanitária é multidimensional e pode ser provocada pelas condições ambientais, um sistema sanitário e um acesso à água medíocres, pela doença, pela falta de consciência e pelos cuidados de saúde inadequados

\_ **Segurança ambiental:** a garantia de que a vulnerabilidade às ameaças ambientais naturais ou provocadas pelo Homem é reduzida, este aspecto inclui as estratégias de atenuação que permitem enfrentar as catástrofes bem como os meios que permitam diminuir a degradação ambiental

\_ **Segurança pessoal:** a garantia de uma protecção contra a violência física causada pela guerra, criminalidade, violência doméstica ou fraca saúde mental. As fontes da violência são múltiplas e incluem entre outras os ataques cometidos por outros ou pelo sofrimento auto-infligido

\_ **Segurança comunitária:** a garantia de que as comunidades funcionam como sistemas de suporte, tendo valores e uma identidade comuns e que permitem reforçar o bem-estar dos membros da comunidade. [Todas] as comunidades podem exercer práticas de suporte ou destruição. A segurança da comunidade visa conservar a integridade da diversidade cultural.

\_ **Segurança política:** a garantia de que as sociedades respeitam os direitos fundamentais

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### AFEGANISTÃO: RELATÓRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2004 - SEGURANÇA COM UMA FACE HUMANA; DESAFIOS E RESPONSABILIDADES

Vários são os estudos que procuraram operacionalizar o conceito de Segurança Humana. Entre eles, destacam-se os relatórios nacionais de Desenvolvimento Humano elaborados pelo PNUD sob uma perspectiva de Segurança Humana. Neste particular, o relatório sobre o Afeganistão tornou-se paradigmático pela sua abrangência e análise tanto dos aspectos do freedom from fear como os do freedom from want e a interligação entre eles.

O relatório sobre o Afeganistão é provavelmente o melhor modelo de estudo de caso sobre Segurança Humana num país individualmente considerado. Providencia a mais aprofundada análise de factores transversais que afectam a segurança. É claro no uso de termos e conceitos quer da Segurança Humana quer do Desenvolvimento Humano; é abrangente na sua análise quer dos aspectos relacionados com a carência quer daqueles relacionados com o medo. Analisa as sete componentes da Segurança Humana e faculta-nos uma visão detalhada do país



sob uma perspectiva de Segurança Humana. Considera ainda uma extensa lista de inseguranças e vulnerabilidades. Torna-se um excelente exemplo da análise multidimensional da Segurança Humana, com particular referência para a reconstrução pós-conflito.

O relatório do Afeganistão torna-se de leitura obrigatória para quem pretende desenvolver um estudo prático sobre Segurança Humana, uma vez que nos traz vários aspectos interessantes sob o ponto de vista metodológico. Senão veja-se, por exemplo, que as causas da insegurança humana são analisadas no âmbito de uma “análise baseada em ameaças” (threat-based analysis) das carências e do medo. O documento conclui com uma lista extensiva de iniciativas políticas e recomendações com vista à produção de Segurança Humana no país.

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### **Na sua perspectiva qual a ligação entre Segurança Humana e Desenvolvimento?**

O novo paradigma de Desenvolvimento transfere o foco das intervenções económicas e sociais do nível nacional para o individual. Deste modo, o Desenvolvimento passa a ser visto como um processo completo, abrangente, capaz de integrar os aspectos do bem-estar económico com as questões da justiça social, da igualdade do género e dos direitos e liberdades fundamentais. Estas dimensões têm que ver com a dignidade de cada indivíduo. Se forem tidas em conta, no processo de Desenvolvimento, constituirão os alicerces de um mundo mais seguro. É aqui se faz a intersecção entre o Desenvolvimento e a Segurança Humana.

### **Segurança Humana vai mais além da prevenção e resolução de conflitos. De que forma podemos incluir uma agenda de Segurança Humana na Cooperação para o Desenvolvimento?**

O conceito de Segurança Humana diz respeito à protecção dos indivíduos contra as ameaças, os riscos e a violência, bem como contra os atentados que possam pôr em causa a sobrevivência, a integridade física e moral de cada pessoa. Algumas dessas ameaças estão directamente relacionadas com as questões do Desenvolvimento, como por exemplo a segurança alimentar, a protecção contra as doenças infecciosas e parasitárias, as exclusões identitárias ou étnicas, ou ainda a segurança ambiental. Deste modo, a Cooperação para o Desenvolvimento deve ser entendida num quadro de referência integrado, de modo a poder abarcar estas novas dimensões.

### **Entrevista a Victor Ângelo, Secretário-Geral Adjunto da ONU (reformado)**

## TOME NOTA

- \_ United Nations Trust Fund For Human Security, *Human Security in Theory and Practice: Application of the Human Security Concept and the United Nations Trust Fund For Human Security*, United Nations, New York, 2009
- \_ UNDP, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, OUP, Oxford, 1994
- \_ Ogata, Sadako e Amartya Sen, *Human Security Now, Commission on Human Security*, New York, 2003
- \_ *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos*, Relatório do Secretário-Geral Kofi Annan, Nações Unidas, 2005
- \_ *A more secure world: our shared responsibility*, Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations, 2004
- \_ Acharya, Amitav, "Human Security", in John Baylis et al, *Globalization of World Politics: an introduction to international relations*, 4th ed., OUP, Oxford, 2007, pp. 490-505
- \_ UNDP, *Afghanistan Human Deve-*

*lopment Report 2004: Security with a Human Face - Challenges and Responsibilities*, Kabul, 2004

- \_ Thomas, Caroline, "Global governance, development and human security: exploring the links", *Third World Quarterly*, vol.22, nº 2, 2001, pp.159-175
- \_ UN General Assembly, "Human Security", Report of the Secretary-General, United Nations, March 2010
- \_ Jolly, Richard e Deepayan Basu Ray, "The Human Security Framework and National Human Development Reports", NHDR Occasional Paper 5, UNDP, May 2006
- \_ Alkire, Sabine, "A Conceptual Framework for Human Security", *CRISE Working Paper 2*, Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2003
- \_ Worldwatch Institute, *State of the World 2005: Global Security*, Earthscan, London, 2005
- \_ UNDP, *Thailand Human Development Report 2009: Human Security, Today and Tomorrow*, Bangkok, 2010
- \_ UNDP e UNU-CRIS, *Delivering Human Security through multi-level governance*, Brussels, March 2009

## ANA FILIPA OLIVEIRA

Trabalha na ACEP desde 2009. Recentemente coordenou a edição dos boletins temáticos do projecto "Portugal e África: Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento" que integram esta publicação. Licenciada em Jornalismo pela Universidade de Coimbra e mestranda em Ciência Política e Relações Internacionais na FCSH/UNL

# O PROCESSO DE AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Ana Filipa Oliveira

Quando surgiram os primeiros modelos de Ajuda ao Desenvolvimento, há cerca de seis décadas, a sua premência era entendida como elemento suficiente para a disponibilizar, sem questionamento do seu impacto ou eficácia. Porém, no início da década de 80 as grandes agências de Cooperação para o Desenvolvimento estabeleceram as primeiras unidades de avaliação que se tornariam posteriormente em departamentos de avaliação, para avaliar o impacto e resultados das acções, programas e políticas da Cooperação para o Desenvolvimento. Em simultâneo, a avaliação passou também a ser objecto de estudo no meio académico (Riddell, 2009).

Nesse sentido, nas últimas duas décadas, diversas organizações internacionais especializadas foram delineando um conjunto de critérios que devem enformar o processo de avaliação, os quais foram adoptados pela maioria das agências estatais e multilaterais. O primeiro documento surge em 1991, num estudo encomendado pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) a think tanks finlandeses que identificaram quatro critérios fundamentais, aos quais posteriormente foi adicionada a questão do “impacto”.

Sumariamente, os **5 critérios fundamentais da avaliação** podem definir-se em: a) **relevância** da acção, relativamente às prioridades e necessidades do país; b) **eficácia**, avaliando de que forma foram atingidos os objectivos; c) **eficiência**, enquanto medida de uma relação custo/benefício; d) **sustentabilidade**, avaliando os benefícios da acção após o termo do projecto; e) **impacto**, identificando as mudanças positivas e negativas produzidas pela acção, directa ou indirectamente, intencional ou não-intencionalmente (CAD/OCDE, s/d; OCDE, 1991, Proença, 2010: 139-140).

O discurso oficial das agências de Desenvolvimento indica que a avaliação de programas de Cooperação para o Desenvolvimento faculta informação sobre o que funciona e o que não funciona, respondendo ainda à pergunta “porquê?”. A título de exemplo, o documento *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, produzido já em 1991 pelo CAD/OCDE, refere que o ajustamento e melhoria da arquitectura de Ajuda ao Desenvolvimento são os objectivos gerais do processo de avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento, através de uma análise sistemática de acções e de lições aprendidas com o passado. De acordo com o CAD/OCDE, uma avaliação de qualidade deve fornecer evidências úteis e credíveis para reforçar a prestação de contas e a responsabilização pelos resultados do Desenvolvimento, contribuir para os processos de aprendizagem ou para ambos em simultâneo. Assim, o processo de avaliação deve permitir identificar os fracassos e sucessos de projectos, programas

ou políticas, gerando informação útil de forma a replicar, melhorar ou corrigir eventuais desvios. Outro dos objectivos da avaliação é chamar a atenção dos decisores e líderes políticos para os constrangimentos da Cooperação para o Desenvolvimento resultantes da “rigidez” política dos países doadores, dos beneficiários ou de ambos e ainda promover o diálogo entre os diversos actores envolvidos nas acções.

## CRÍTICAS AO MODELO DE AVALIAÇÃO

O modelo consensualizado das agências de Cooperação para o Desenvolvimento, baseado nos cinco critérios anteriormente citados, inclui um quadro de referência (o também denominado “quadro lógico”) que é formulado no momento da concepção da acção e que estabelece pormenorizadamente os objectivos, as actividades a desenvolver, os resultados a obter, recursos a utilizar e ainda os riscos e as formas de os ultrapassar. Em simultâneo, o “quadro lógico” funciona como ponto de chegada, na medida em que é a partir dele que se analisa e verifica o sucesso da acção (Proença, 2010). Porém, este modelo de avaliação não se afigura suficiente, visto estar centrado quase exclusivamente nos resultados (outputs) e efeitos (outcomes) das intervenções, negligenciado a questão do impacto da acção (um dos cinco critérios do processo de avaliação) e, em particular, o processo que conduziu àqueles resultados e efeitos e que poderá ser determinante para os impactos e para a sustentabilidade.

De facto, o ciclo de projecto (mesmo nos plurianuais) prevê uma avaliação formal no termo das actividades financiadas, não prevendo uma etapa de avaliação de impacto, isto é, uma identificação das mudanças a longo prazo, após o término da acção. Além disso, a avaliação do impacto é impossibilitada por ausência de meios financeiros não só posteriormente, como também no momento de concepção da acção. Numa tentativa de contornar esta última questão, foi lançado no início de 2011 em Portugal o Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento para ONGD Portuguesas<sup>1</sup>, numa iniciativa conjunta da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação EDP, da Fundação Portugal-África e da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, com o apoio do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). Trata-se de um apoio concedido às ONGD portuguesas que identifica oportunidades de financiamento e financia o momento de elaboração de candidaturas, condicionado a um parecer positivo ex-ante por parte de peritos externos convidados para o efeito.

Outras das críticas recorrentes ao processo de avaliação prende-se com a informação que é tornada pública sobre os resultados de avaliação de programas de Cooperação para o Desenvolvimento. A avaliação surgiu num período em que a opinião pública (cidadãos contribuintes) começa a demonstrar interesse em saber se a Ajuda ao Desenvolvimento “funciona” para melhorar a vida das populações mais pobres, o que aumenta a pressão em demonstrar o sucesso dos programas. De acordo

---

1 Mais informação sobre o Mecanismo em <http://www.gulbenkian.pt/section163artid2916langId1.html>

com Riddell (2009), desde o início de 1980 que a informação colocada em domínio público pelas Agências de Ajuda, tanto públicas como privadas, “tem sido esmagadoramente, e quase exclusivamente”, sobre as provas de sucessos. Apesar de as agências não sugerirem que todas as acções de Desenvolvimento funcionam, a forma como conduzem o debate público dá uma visão distorcida do papel da Ajuda e dos actores envolvidos. De facto, o processo de avaliação carece ainda de um verdadeiro e esclarecido debate público, centrado no Desenvolvimento e não apenas na Cooperação como “condutor” do Desenvolvimento.

## AS PRIORIDADES FUTURAS DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO

As análises prospectivas do modelo de avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento indicam que o centro de gravidade deve mover-se de Norte para Sul e de Ocidente para Oriente (Picciotto, 2007: 519). A dimensão da apropriação é uma das questões centrais da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, reforçada na Parceria Global de Busan para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, o que torna ainda mais premente a transferência de responsabilidades e de poder na condução da avaliação dos países doadores para os países beneficiários das acções. Este novo paradigma requer, porém, um investimento no apoio ao desenvolvimento de competências (*capacity building*) e uma transferência deliberada das fontes de avaliação para os Países em Desenvolvimento e para economias em transição (também denominados países emergentes).

Através do reforço de competências e capacidades, os Países em Desenvolvimento podem desempenhar um papel cada vez mais activo no processo de avaliação. Nesse sentido, nos últimos anos, diversas agências e organizações internacionais têm trabalhado no sentido de promover o desenvolvimento de competências nos países parceiros das acções, apesar de ser ainda uma questão que tem de ser aprofundada e colocada no topo da lista de prioridades da decisão política.

Também a fragmentação da avaliação deve ser ultrapassada, promovendo uma maior concertação entre diferentes agências de Ajuda ao Desenvolvimento através da criação de redes de avaliação conjuntas e paralelas e processos de avaliações ao nível nacional ligados a processos de gestão da despesa pública dos países. Sobre esta questão, o CAD/OCDE criou a Rede sobre a Avaliação de forma a “tornar os programas de Desenvolvimento mais eficazes e reforçar a prestação de contas, desenvolvendo avaliações independentes”, lê-se no site da organização.

Diversas agências de Cooperação para o Desenvolvimento têm também vindo a reconhecer que é necessária uma maior coordenação do seu trabalho, através da realização de avaliações conjuntas (*joint evaluations*), de forma a evitar a duplicação, maximizando sinergias. A título de exemplo, a Rede do CAD/OCDE sobre a Avaliação identifica frequentemente oportunidades de colaboração entre os diversos membros de forma a evitar a fragmentação de esforços no processo avaliativo (ver OCDE, 2010 a). Porém, como demonstra o documento *Evaluation in Development Agencies* (OCDE, 2010 b), 76 % dos países doadores (membros do CAD/OCDE)

realizam a avaliação individualmente, apenas 15% reporta a avaliações conjuntas com países parceiros e 7% dos países desenvolve relatórios de avaliação com outras agências ou doadores.

A questão das *joint evaluations* está de alguma forma relacionada com a dimensão da prestação de contas mútua (*mutual accountability*) que se trata de um elemento importante na definição das prioridades e necessidades dos países parceiros e no reforço das suas capacidades no processo de avaliação. Apesar de a importância do papel dos países parceiros ser referida em declarações e documentos oficiais há cerca de três décadas, o progresso nesta área não é ainda satisfatório.

De facto, para alcançar a credibilidade e eficácia desejáveis no processo de avaliação, é necessário articular uma avaliação independente com a auto-avaliação, que, na sua formulação ideal, deveria ser participativa e integrada, abrangendo o sector privado, a administração pública e as parcerias; e ainda com o real envolvimento dos beneficiários das acções (Picciotto, 2007). Contudo, a pressão das agências e organizações financiadoras faz com que, muitas vezes, a aplicação de princípios como a transparência e a prestação de contas mútua seja concebida e praticada unilateralmente, segundo o modelo do financiador (Proença, 2010: 167).

Posto isto, o actual modelo de avaliação terá de ser analisado, repensado e, por ventura, substituído por um novo paradigma capaz de ir além da Ajuda ao Desenvolvimento, além dos projectos e acções individuais e além das ainda actuais abordagens top-down e seja muito mais um processo de Cooperação para o Desenvolvimento. Como parte integrante desse processo, a avaliação deve acompanhar o actual debate sobre a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento e as novas modalidades de Ajuda ao Desenvolvimento projectadas nos vários Fora de Alto Nível de Eficácia da Ajuda. Questões como o alinhamento, a harmonização, a *accountability* ou a apropriação nacional deverão ser reflectidas não só nas acções, mas igualmente nos processos de avaliação de forma a ir ao encontro das necessidades de todos os stakeholders. Porque, de entre outros factores, a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento depende da forma como a Cooperação para o Desenvolvimento aprende com as lições do passado, sistematizadas através de uma melhor, mais coordenada e completa avaliação das acções.

### Referências bibliográficas

- \_ CAD/OCDE (s/d), *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/15/21/39119068.pdf>
- \_ OCDE (1991), *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf>
- \_ OCDE (2010 a), *Managing Joint Evaluations*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/16/60/46868375.pdf>
- \_ OCDE (2010 b), *Evaluation in Development Agencies*, disponível em <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4310171e.pdf>
- \_ OCDE (2010), *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento. Documentos de Referência e Linhas de Orientação do CAD*, disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/24/0/45464406.pdf>
- \_ Proença, F. (2010), “Avaliando a Cooperação Descentralizada: pistas para um modelo com aplicação empírica” in Sangreman, C. (coord. 2010), *A Cooperação Descentralizada e as Dinâmicas de Mudança em Países Africanos*, CEsa/ ACEP

## ODI: OITO LIÇÕES SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Num estudo sobre a avaliação do impacto, elaborado pelo *Overseas Development Institute* (ODI - [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)), em parceria com a *Active Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action* e a Iniciativa Internacional para a Avaliação de Impacto (designada por 3ie), foram identificadas oito percepções que vale a pena analisar, e que se podem distribuir por três grandes categorias: **1) a preparação institucional; 2) a sua implementação; 3) a comunicação e advocacy.**

### LIÇÕES SOBRE PREPARAÇÃO INSTITUCIONAL

#### \_ Lição 1. Compreender os principais stakeholders

A avaliação do impacto deve encontrar o equilíbrio entre as prioridades e as expectativas de um leque vasto de interessados (stakeholders). O primeiro passo é perceber para quem é dirigida a informação sobre o impacto – se para doadores, contribuintes, agências de implementação, comunidade académica, actores nacionais ou beneficiários da acção/programa. À semelhança de outros tipos de avaliação, a avaliação de impacto pode ter dois objectivos distintos – prestação de contas (accountability) ou aprendizagem. Por essa razão, é importante uma participação significativa dos principais interessados na definição dos objectivos e da intenção da avaliação de impacto.

#### \_ Lição 2. Adaptar os incentivos

Os incentivos que levam a uma adesão à avaliação de impacto e das suas conclusões precisam de ser entendidos e reforçados. Tanto os financiadores como os líderes em toda a cadeia do processo de desenvolvimento são actores cruciais para a melhor utilização da avaliação de impacto. Por um lado, os financiadores devem utilizar diferentes tipos de avaliação para justificar as suas decisões de financiamento. Por outro, os líderes do sistema de Desenvolvimento devem tomar decisões baseadas em evidências e demonstração dos resultados.

#### \_ Lição 3. Investir na capacitação

Tão importante como os incentivos que estimulam a procura pela avaliação de impacto são as capacidades que possibilitam a sua realização de forma eficaz. A capacitação torna-se portanto vital para institucionalização da avaliação de impacto como ferramenta-chave para a accountability e para a aprendizagem na área da Cooperação para o Desenvolvimento.

### LIÇÕES SOBRE IMPLEMENTAÇÃO

#### \_ Lição 4. Definir o impacto relacionado com o contexto específico

A avaliação eficaz dos impactos de determinado programa de Desenvolvimento requer clareza dentro de uma lógica de “teoria da mudança”, baseada numa sólida compreensão das necessidades. É importante para a avaliação de impacto ter em atenção e reflectir sobre os diferentes aspectos – desde os mais simples, aos mais complexos – de qualquer intervenção.

#### \_ Lição 5. Desenvolver a combinação certa de metodologias

Pesquisas demonstram que é crucial determinar que métodos são os mais apropriados às necessidades dos utilizadores, ao contexto, aos dados disponibilizados, aos indicadores, etc... Existem três categorias de metodologias que podem ser identificadas – experimental, indutiva e participativa –, que são abordagens complementares entre si e que geram diferentes tipos de conhecimento.

#### \_ Lição 6. Envolver aqueles que interessam nas decisões que interessam

Esta lição vem relembra-nos que é importante envolver os stakeholders nas fases de planeamento, implementação e interpretação dos resultados, particularmente os beneficiários das acções, que são muitas vezes negligenciados nos processos de avaliação.



## LIÇÕES SOBRE COMUNICAÇÃO E ADVOCACY

### \_ Lição 7. Comunicar eficazmente

Também não deve ser negligenciada a comunicação sobre os resultados dos processos de avaliação, devendo combinar um hard side (relatórios, bases de dados, entre outros instrumentos) com um soft side (encontros, redes sociais e media).

### \_ Lição 8. Ser persistente e flexível

A avaliação de impacto trata-se de um processo complexo, moroso, que requer tempo, persistência e diálogo contínuo. As abordagens de curto prazo para influenciar o debate em curso devem ser equilibradas com abordagens de médio ou longo prazos de forma a mudar políticas e práticas.

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### *ÀS VEZES FAZEMOS PROGRESSOS NOS RESULTADOS E RETROCESSOS NOS PROCESSOS*

\_ As metodologias de avaliação definidas pelas organizações internacionais têm sido alvo de críticas, nomeadamente quanto aos indicadores utilizados, e em particular em projectos desenvolvidos por ONG e organizações comunitárias. Pode dar-nos algumas pistas de reflexão nestes domínios?

A avaliação está a tender cada vez mais para ser algo que vem corroborar uma tendência, uma ideia, ou uma opinião que já estava desenhada junto de certas organizações internacionais que fazem parte do sistema (ou se quiserem, da “indústria”) da Ajuda ao Desenvolvimento.

Estas tendências e ideias são produzidas por uma nova classe de profissionais da ajuda, os “experts” que funcionam geralmente em circuito fechado, propondo novas “modas” e novas metodologias e oferecendo uma carteira de serviços associados para a sua boa realização, através dos quais se propõem como “facilitadores” ou “treinadores”.

Estas metodologias apoiam-se num sistema de seguimento e avaliação baseado em indicadores de resultados de curto prazo, que se pretendem mensuráveis e quantificáveis e que se revelam, na prática, complexos e caros, tomando bastante tempo e energia do pessoal do terreno e das comunidades locais, em detrimento do investimento directo sobre acções que conduzam à melhoria do seu quadro de vida. E fica cada vez mais complicado e difícil o jogo de cintura que os actores que estão no terreno têm que fazer para poderem corresponder às exigências desses indicadores e metodologias, sem deixarem de corresponder devidamente ao objectivo central do seu trabalho.

A margem de manobra que têm para tal fica cada vez mais estreita, gerando pressões e angústias que acabam por desapropriar os actores locais da condução dos seus processos de mudança e por desvirtuar o sentido mais nobre da Cooperação para o Desenvolvimento.

Isso é o que acontece na maior parte das vezes... Mas felizmente há inovações nestes domínios, com metodologias bastante interessantes que permitem o estabelecimento, de uma forma dinâmica e adaptativa, de indicadores quantitativos e qualitativos com os próprios beneficiários e actores sociais mais implicados e que asseguram a feliz articulação entre resultados de curto prazo e objectivos de médio e longo prazos, inscritos em processos de transformação social de mais amplo alcance. Mas não são muitas as organizações que permitem este processo participativo, porque têm pressa em obter resultados para apresentarem aos doadores e justificarem os financiamentos recebidos e que querem continuar a receber.



**– As avaliações conduzidas pelos financiadores centram-se sobretudo nos resultados, sem avaliar os processos. É possível chegar a um equilíbrio nas duas vertentes da avaliação? Com que vantagens?**

Há metodologias que permitem combinar ambos, mas essas metodologias só podem funcionar e ser eficazes quando a acção junto das comunidades se inscrever a longo, muito longo prazo. Porque é preciso insuflar confiança no futuro a essas comunidades, de forma que elas possam achar útil e aceitar participar e investir do seu tempo no próprio processo participativo.

Normalmente fazemos uma reflexão que permite a construção de uma visão partilhada do futuro, com os actores sociais pertinentes, no quadro da qual são estabelecidos cenários de mudança plausíveis e desejáveis, são definidas as premissas e os requisitos para que as mudanças desejadas ocorram, assim como o papel e a contribuição de cada parte para alcançar o sonho partilhado. Estabelecemos, assim, objectivos muito gerais e outros mais específicos, que permitem determinar onde se carece de reforços, vamos fixando pequenas balizas, pequenos marcos, que podem ser compreendidos mais ou menos como resultados a alcançar.

O que é importante é desenvolver a capacidade de adoptar, adaptar e inscrever os resultados, que são de curto prazo, ao serviço de lógicas de processos, que são de longo prazo. Ao longo dessa mudança pretende-se que aqueles que devem beneficiar dessas mudanças sejam seus actores e promotores e que as reconheçam como promotoras de melhor bem-estar, isto dentro dos seus próprios conceitos de bem-estar.

Então a questão dos resultados tem de ser sempre olhada em termos de como é que esses resultados se articulam com os processos, e esses indicadores têm que ser também de progresso dos processos. Porque às vezes fazemos progressos nos resultados e retrocessos nos processos.

**Entrevista a Augusta Henriques**

**Secretária-geral da ONG guineense Tiniguena - Esta Terra é Nossa!**

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### PRIMEIRO ENCONTRO DA INICIATIVA *THINK TANK* DO IDRC SOBRE AVALIAÇÃO

O *International Development Research Centre* (IDRC), instituição canadiana, organizou em 2010 em Nairobi (Quénia) o seu primeiro encontro *think tank* dedicado à monitorização e avaliação na área da Cooperação para o Desenvolvimento. Tratou-se de um encontro de grande importância para as instituições de investigação e para as organizações parceiras envolvidas na Iniciativa, que contou com a participação de peritos e actores do Desenvolvimento africanos, canadianos e europeus.

A troca de experiências e de conhecimento nas áreas da monitorização e avaliação é um dos fundamentos centrais deste *think tank*: para os parceiros é importante para monitorizar e avaliar o seu trabalho; para a Iniciativa para monitorizar e avaliar o seu apoio aos membros; para os financiadores para monitorizar a gestão dos seus recursos e o contributo do seu financiamento para o Desenvolvimento; e para um grupo mais vasto de actores de Desenvolvimento interessados em aprender com a Iniciativa.

Este *think tank* está particularmente interessado em compreender como o processo de avaliação pode contribuir em três áreas-chave: a qualidade da investigação, o desempenho organizacional e as ligações à política de investigação. Nesse sentido, o encontro do ano passado serviu para dar a conhecer e partilhar abordagens de monitorização e avaliação entre os diversos parceiros da Iniciativa e identificar os passos seguintes de forma a reforçar as práticas já existentes.

Além disso, a Iniciativa teve (e tem) ainda o objectivo de promover uma cultura de avaliação dentro da organização, através de uma abordagem estratégica de monitorização e avaliação, do desenvolvimento de capacidades dos parceiros na área da avaliação, de forma a melhorar a qualidade da investigação e de uma política eficaz de influência/divulgação.

Fonte: IDRC - [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

## TOME NOTA

\_ AfrEA (2002), *Les Principes Directeurs de l'Evaluation Africaine*, disponível em <http://goo.gl/wK8mN>

\_ Afonso, M., Amaral, P. (2007), *Guia Comentado de Recursos sobre Avaliação na Internet*, IPAD, disponível em <http://goo.gl/gS625>

\_ Foresti, M. (2007), *A Comparative Study of Evaluation Policies and Practices in Development Agencies*, ODI, disponível em <http://goo.gl/5RrEb>

\_ Forss, K., Bandstein, S. (2008), *Evidence-based Evaluation of Development Cooperation: Possible? Feasible? Desirable?*, NONIE, disponível em <http://goo.gl/ubd1J>

\_ Leeuw, F., Vaessen, J. (2009), *Impact Evaluations and Development*, NONIE, disponível em <http://goo.gl/6HDAV>

\_ Simister, N., Smith, R. (2010), *Monitoring and Evaluating Capacity*

*Building: Is it really that difficult?*, INTRAC, disponível em <http://goo.gl/7G0iR>

\_ OCDE (2002), *Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados*, MNE Portugal, disponível em <http://goo.gl/KMFyb>

\_ 3ie International Initiative for Impact Evaluation: [www.3ieimpact.org](http://www.3ieimpact.org)

\_ AfrEA - African Evaluation Association: [www.afrea.org](http://www.afrea.org)

\_ DAC Evaluation Resource Centre (DERec): [www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec](http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/derec)

\_ DfID Evaluation: <http://goo.gl/SkJ3v>

\_ IDRC - International Development Research Centre: [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)

\_ IEG World Bank  
<http://ieg.worldbankgroup.org>

## TÂNIA SANTOS

Investigadora e técnica na área do desenvolvimento, tem colaborado em projectos de desenvolvimento comunitário, sociedade civil e responsabilidade social das empresas, em Portugal, Índia, Cabo Verde e Guiné-Bissau. Licenciada em Política Social pelo ISCSP e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG.

# COOPERAÇÃO, ECONOMIA E RESPONSABILIDADE

*Tânia Santos*

## QUE RELAÇÕES ENTRE POVOS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO?

As transformações socioeconómicas políticas e culturais associadas ao processo de globalização têm sido amplamente estudadas a partir de perspectivas variadas – da economia à filosofia, da sociologia à arte. A constatação da interdependência entre povos, a partir do incremento e da rapidez da circulação de pessoas, produtos, informação e conhecimento, constitui um ponto de referência nas discussões teóricas e políticas do tempo em que vivemos.

Espaços internacionais de diálogo e concertação – Cimeira do Rio 1992; Copenhaga 1995 e 2009; Nova Iorque 2000; Pequim 1995; Joanesburgo 2002, entre outras - evidenciam as preocupações e procuram soluções para os desafios económicos, políticos, sociais e ambientais deste tempo que, agravados pela sua condição global, demandam decisões concertadas.

Este processo exige às relações internacionais, às relações entre povos, já não mais conformadas nas relações políticas entre Estados, estratégias e abordagens multi-dimensionais e multi-actores reconhecendo nas várias áreas, a presença dos diferentes intervenientes bem como os desafios inerentes à construção do diálogo, da cooperação, da parceria.

Estamos assim no terreno da complexidade que demanda dos responsáveis do Estado, do sector privado lucrativo e da sociedade civil um olhar amplo e integrado a partir do reconhecimento das especificidades do papel de cada um bem como, dos aspectos em comum na sua intervenção no quadro internacional - nas relações políticas, sociais, económicas, culturais.

Este olhar abrangente implica na prática, o fortalecimento da capacidade de coordenação por parte do actor Estado na construção de espaços de diálogo e, a partir destes, de modelos políticos e institucionais em torno dos quais articular as relações entre actores de modo a alcançar objectivos comumente delineados para a política externa.

Em Portugal, os esforços no sentido de uma maior coordenação dos intervenientes, governamentais e não-governamentais, no quadro internacional têm vindo a ser desenvolvidos no sentido de: a) garantir a presença e o apoio aos emigrantes portugueses; b) mobilizar oportunidades económicas; c) promover o espaço da língua portuguesa e d) fortalecer a cooperação especialmente, com os povos que partilham connosco a língua e parte da sua História.

Verifica-se contudo, que são os desafios económicos enfrentados pelo país que têm vindo a ganhar o estatuto de motor na política externa, em

virtude da necessidade de encontrar mais mercados para os produtos portugueses, apoiar as empresas que operam internacionalmente, dinamizar oportunidades de investimento, ou seja, ser capaz de responder à globalização e posicionar a diplomacia como instrumento ao serviço da economia. São exemplos destes esforços, as reformas realizadas nos últimos anos nas agências que intervêm no comércio e investimento externo (AICEP) e mesmo na cooperação para o desenvolvimento, com a criação de instrumentos de financiamento de projectos económicos de empresas portuguesas e seus parceiros em Países em Desenvolvimento, através da SOFID.

Deste modo, a diplomacia económica tem vindo a assumir um lugar cada vez mais importante no conjunto da diplomacia, quer em Portugal quer na generalidade dos países. Definindo-se como a capacidade de utilização da influência política dos Estados para alcançar objectivos económicos (Goméz: 41), a diplomacia económica utiliza os canais, as redes e as relações diplomáticas para obter contratos de exportação e investimento e fortalecer a capacidade das empresas nacionais, contribuindo para a melhoria do desempenho económico e do emprego.

Mas a relação entre influência política e económica é complexa e a intervenção externa com objectivos económicos não pode ser vista de modo isolado face às restantes áreas, objectivos, compromissos e instrumentos das relações internacionais. Este esforço no sentido da coerência das políticas, das intervenções e da optimização dos recursos é fundamental, tanto mais que em Portugal, apesar de alguns avanços, se verifica ainda fragmentação, dispersão e duplicação de serviços, insuficiente capacidade de aproveitamento das oportunidades e pouca eficácia nas intervenções, com impactos negativos nos resultados e nas relações com os parceiros.

A necessidade de reformar a intervenção na diplomacia económica é evidente sendo contudo, pouco consensual a melhor estratégia<sup>1</sup> a seguir, principalmente se a perspectivarmos de modo isolado sem ter em conta as inter-relações que mantêm com outras áreas – cooperação para o desenvolvimento, cooperação na área do ensino e investigação, cultural, militar entre outras - mas também as especificidades e a autonomia de cada uma e o respectivo contributo para uma política externa de diálogo, solidariedade e coerência.

## **QUE VALORES PARA A DIPLOMACIA ECONÓMICA?**

Mas se a globalização exige dos Estados novas abordagens e reformas na política económica e na política externa, ela exige igualmente,

---

1 O Estudo encomendado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros para clarificar o sentido das reformas a prosseguir recomenda quatro possibilidades, não tendo sido possível a apresentação de uma proposta consensual. No que respeita por exemplo, à Cooperação para o Desenvolvimento, está em andamento a fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e o Instituto Camões, opção que foi já criticada pela Plataforma Portuguesa das ONGD na medida em que a promoção da língua e a cooperação constituem sectores com objectivos distintos e que devem ser tratados autonomamente.

um quadro de referência para a actuação de todos – Estado, empresas e ONG - face aos impactos das suas intervenções fundamentalmente, nos países mais pobres e com populações em situação de vulnerabilidade. Este quadro de referência é também um quadro de valores éticos que deverá estar na base das decisões no sentido de uma maior justiça, sustentabilidade e responsabilidade.

A discussão sobre o comportamento de empresas, Estados e ONG dos países desenvolvidos nos Países em Desenvolvimento fundamenta-se na constatação do agravamento das desigualdades económicas entre países e na complexificação das relações de poder entre actores, nomeadamente entre as multinacionais e os Estados com menos recursos financeiros.

Trata-se de reconhecer que em muitos casos, as empresas dispõem de posições de negociação muito favoráveis e que, face a quadros legislativos e institucionais com fragilidades, se verificam abusos ao nível das relações laborais, do desempenho ambiental, das obrigações fiscais, entre outros. Coloca-se então a questão de saber como os Estados, que apoiam a internacionalização das empresas e as ONG, que intervêm na área do desenvolvimento internacional, podem intervir no sentido de promover o comportamento responsável do sector privado lucrativo nas suas actividades globais.

Neste sentido, o debate sobre a Responsabilidade Social das Empresas tem vindo a ganhar espaço procurando-se, na assunção voluntária pelas empresas de responsabilidades na área social, económica e ambiental, respostas para as questões que se colocam à sua intervenção num contexto internacional caracterizado por liberdade de actuação e de competição e pela necessidade de atracção de investimento externo.

Todavia, a adopção daquele tipo de comportamentos, fundando-se no pressuposto de uma opção voluntária, implica a existência de factores de pressão ou de motivação para as empresas: consumidores informados que seleccionam determinado produto também por motivos éticos, uma sociedade civil atenta e activa perante o comportamento das empresas, media livres, Estados capazes de promover comportamentos socialmente responsáveis. Condições que nem sempre estão reunidas, principalmente em Países em Desenvolvimento.

Neste contexto, a União Europeia tem lançado regularmente documentos de posicionamento sobre o tema da Responsabilidade Social das Empresas, reafirmando a importância da coerência das práticas empresariais na UE e em países terceiros.

Em 2001, no Livro Verde sobre RSE, a Comissão Europeia declara a necessidade de as empresas multinacionais desenvolverem práticas sociais, económicas e ambientais sustentáveis em todos os contextos em que operam. Posteriormente, em 2006, na comunicação Tornar a Europa um Pólo de Excelência em Termos de Responsabilidade Social das Empresas, compromete-se a promover a RSE a nível mundial de modo a fortalecer o contributo das empresas para a realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio estabelecidos pelas Nações Unidas em

2000. Neste mesmo sentido integrou o tema da responsabilidade social das empresas no Consenso sobre o Desenvolvimento apresentado em 2005.

Em 2007, o Parlamento Europeu apresentou uma resolução em que salienta a necessidade de a União Europeia apoiar a implementação da regulamentação social e ambiental por países terceiros, de acordo com as convenções internacionais, de modo a garantir o seu cumprimento e também promover a Responsabilidade Social das Empresas. O PE considera ainda que é fundamental melhorar a transparência das empresas europeias nas suas actividades fora do espaço da UE, reportando as suas práticas sociais, económicas e ambientais, a sua relação com fornecedores, as suas práticas de investimento, as condições em que efectuem a exploração de recursos naturais em países terceiros, as condições de trabalho que oferecem e a sua intervenção em zonas do mundo em conflito.

Já em 2011, a Comissão Europeia, volta a focar a atenção no tema da Responsabilidade Social das Empresas assumindo o compromisso de promover a sua adesão aos princípios internacionalmente acordados de respeito pelos direitos humanos e pelo ambiente e de luta contra todas as formas de abusos a este nível. Evidenciando a necessidade de uma maior coerência entre as políticas económicas, nomeadamente de comércio, e de cooperação para o desenvolvimento, a UE reconhece o papel das suas empresas, que actuam nas chamadas economias emergentes, na promoção do seu desenvolvimento através da adopção de comportamentos responsáveis, éticos e sustentáveis.

Nesta comunicação, a Comissão Europeia foca igualmente, a necessidade de encontrar formas de melhorar a coerência entre a política económica e de desenvolvimento internacional, chamando a atenção para uma maior participação do sector privado nas actividades da cooperação, propondo desde logo a sua participação no sistema de voluntariado europeu.

Efectivamente, várias vozes têm surgido a defender um maior envolvimento do sector privado na cooperação para o desenvolvimento. Chegando-se a argumentar por vezes que os Países em Desenvolvimento necessitam de poder trocar livremente os seus produtos e não de ajuda, é aceite que as empresas são fundamentais no fortalecimento das economias dos PED, na criação de emprego e na melhoria das condições de vida das pessoas. Contudo, apesar da aceitação geral desta premissa, é igualmente reconhecido que práticas empresariais pouco éticas têm provocado a degradação das condições ambientais e laborais em muitos países, alimentado redes de corrupção e mantido relações pouco claras com intervenientes em conflitos armados.

Neste sentido, a participação das empresas nos esforços de luta contra a pobreza estão inevitavelmente ligados à assunção de práticas éticas no domínio social, económico e ambiental, coerentes com o respeito pelos direitos humanos, pelo ambiente, pelas obrigações fiscais e de transparência e neste pressuposto poderão, em parceria com outros actores da cooperação, contribuir para o desenvolvimento sustentável dos contextos onde operam.

## QUE DEBATES PARA A DIPLOMACIA ECONÓMICA PORTUGUESA?

Em Portugal, apesar do incremento do debate interno sobre a responsabilidade social, pouco ainda se sabe sobre as práticas das empresas nacionais nas suas cadeias globais de valor, investimentos externos, nas relações com os fornecedores - apesar dos esforços desenvolvidos no sentido da internacionalização da economia e dos apelos da União Europeia e de diversas organizações internacionais.

O estudo coordenado pela ACEP sobre a responsabilidade social das empresas portuguesas nas relações com os Países em Desenvolvimento (2008) aponta contudo, algumas pistas a partir do inquérito a empresas que actuam em Países em Desenvolvimento e que apresentam as dificuldades, potencialidades e motivações para a implementação de práticas de responsabilidade social:

- As dificuldades mais referidas passam pela falta de informação, ausência de exigência por parte dos consumidores, desinteresse das chefias pelo tema;

- As vantagens das práticas de responsabilidade social estão relacionadas com a redução de riscos, imagem da empresa, motivação dos trabalhadores, melhoria da reputação junto dos clientes;

- As práticas de responsabilidade social mais comuns são na dimensão social externa, nomeadamente donativos e apoio a iniciativas locais de cariz social;

- Verificam-se contudo poucas respostas no que respeita a temas como avaliação de fornecedores, representação dos trabalhadores e políticas de combate à corrupção;

- Grande parte das empresas inquiridas não incluem as suas práticas de responsabilidade social nos Países em Desenvolvimento nos seus relatórios de sustentabilidade o que dificulta a percepção da sua conduta nos países onde operam.

Da parte das entidades responsáveis pela cooperação para o desenvolvimento e pela diplomacia económica pouco ou nenhum espaço tem sido dado a este tema, apesar da sua introdução na Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa de 2006. Em termos da produção de conhecimento são também muito poucos os estudos disponíveis, e as empresas, mesmo que procurem promover práticas socialmente responsáveis nas suas operações nos Países em Desenvolvimento ou nas chamadas economias emergentes, dispõem de pouca informação no panorama nacional, contrariamente ao que acontece em muitos outros países da UE onde este debate é já parte da agenda.

O CAD da OCDE, na última avaliação da ajuda portuguesa ao desenvolvimento, publicada em 2010, salienta a importância de clarificar a intervenção da SOFID no quadro da cooperação, salientando a necessidade de explicitar como é que os projectos que apoia contribuem efectivamente para os esforços de luta contra a pobreza nos países parceiros ou se são fundamentalmente formas de financiamento das empresas portuguesas.



Aproveitando aquele questionamento parece fundamental abrir o espaço de discussão da diplomacia económica e do papel das empresas, Estados e ONG na promoção de relações entre povos, nomeadamente relações económicas, baseadas em princípios éticos que promovam um desenvolvimento global mais equilibrado, justo e sustentado, com uma visão de médio e longo prazo, que não comprometa o futuro das próximas gerações, sobre pena de reinvenção dos desafios que vivemos hoje.

#### Referências Bibliográficas

\_ Proença, Fátima e Santos, Tânia; (2008), *Guia sobre Responsabilidade Social das Empresas Portuguesas em Países em Desenvolvimento*, ACEP, RSE-Portugal, AIP e SOCIUS-ISEG, Lisboa

\_ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, (2011), *A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility*, Bruxelas

\_ Gómez, Morillas Javier, (s/d) “La diplomacia económica: La otra mediación del Estado en el mercado”, *Boletín Económico de ICE*, nº 2664

\_ IPAD: [www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt)

\_ Global Witness: [www.globalwitness.org](http://www.globalwitness.org)

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### CADEIAS GLOBAIS DE PRODUÇÃO E DIREITOS

As cadeias globais de produção constituem um dos maiores desafios para a percepção e controlo da conduta das empresas que hoje podem produzir, contratar e sub-contratar fornecedores em todas as partes do mundo. Os desafios inerentes a estes processos resultaram, em casos mais extremos, em acusações mundialmente conhecidas de abusos dos direitos dos trabalhadores por parte de multinacionais de sectores do vestuário e do calçado.

Como forma de resposta a este tipo de situação, organizações de várias partes do mundo têm vindo a juntar-se para garantir que as empresas cumpram as normas laborais, paguem salários justos, promovam a dignidade no local de trabalho e contribuam para as comunidades onde estão implantadas. A Maquila Solidarity Network, fundada em 1994, é um exemplo dessas redes que procura defender os direitos das mulheres e dos trabalhadores de um modo geral, integrados nas cadeias internacionais de produção no México, na América Central e na Ásia, mantendo também parcerias com organizações na Europa e na América do Norte de modo a conseguir garantir a responsabilização das empresas.

Paralelamente e por vezes em parceria com estas organizações, têm vindo a desenvolver-se numerosas campanhas de sensibilização para as condições de trabalho oferecidas pelas multinacionais do vestuário e do calçado de que é exemplo a Clean Clothes, War on Want, Labour Behind the Label, entre outras, procurando alertar os consumidores para as condições em que são produzidos os produtos que adquirem.

Num momento em que se questionam, um pouco por todo o mundo, e não apenas nas chamadas economias emergentes, as condições de acesso ao trabalho, os salários e as oportunidades, a reflexão sobre as políticas laborais internacionais é fundamental para que se possa efectivamente tomar consciência e medidas face aos impactos da globalização, agora já não apenas num país distante, mas aqui também.

Fonte: [es.maquilasolidarity.org](http://es.maquilasolidarity.org)



## A RESPONSABILIDADE SOCIAL (RE)PENSADA A PARTIR DE OUTRAS LATITUDES

Repensar a Responsabilidade Social das Empresas é o tema do artigo da ID21 Insights, de Abril de 2005, uma revista de divulgação da investigação e do conhecimento sobre o desenvolvimento internacional. Efectivamente, através de uma série de artigos, o tema é questionado a partir das perspectivas dos Países em Desenvolvimento e dos chamados países emergentes. Algumas das questões aqui colocadas são fundamentais para descentrar o debate da responsabilidade social das empresas da realidade dos países mais industrializados e adaptá-lo a outras realidades onde o tipo de desafios e de soluções é necessariamente diferente. Trata-se de melhorar a eficácia das práticas empresariais, tornando-as mais pertinentes face às necessidades e às potencialidades que se apresentam em diversas partes do mundo e de dar voz aos parceiros dos países do Sul.

Entre as questões colocadas, salientamos:

- \_ os códigos de conduta e os mecanismos de fiscalização existentes são concebidos por actores dos países mais ricos. Serão adaptáveis e farão sentido em outras realidades?

- \_ o desenvolvimento de legislação laboral e ambiental internacional, que proteja os trabalhadores e as comunidades, deve ser uma prioridade, a par dos mecanismos que garantam a responsabilização das empresas. Esta agenda não pode ser substituída por abordagens “voluntárias” como é a da responsabilidade social das empresas;

- \_ as áreas e os temas da responsabilidade social das empresas devem ser percebidos contextualmente, a partir das prioridades dos países e das suas comunidades. A agenda da responsabilidade social deve adaptar-se em vez de procurar soluções únicas.

- \_ é necessário envolver mais actores na discussão da responsabilidade social, para além das multinacionais nomeadamente, prestar mais atenção às redes de fornecedores e a pequenos comerciantes locais;

- \_ é fundamental repensar as práticas de marketing e de consumo nos países mais pobres, tendo em conta a necessidade de fornecimento dos bens fundamentais para a qualidade de vida das populações e não aqueles que as multinacionais precisam de vender, mas também repensar os padrões de consumo nos países mais ricos sob pena de colocar em causa a sustentabilidade do planeta;

- \_ é urgente tomar medidas para eliminar as formas de evasão fiscal que permitem às multinacionais o não pagamento dos montantes devidos aos países onde desenvolvem actividades, com impactos muito negativos no seu desenvolvimento;

- \_ é determinante que os intervenientes na cooperação para o desenvolvimento participem na discussão sobre a responsabilidade social das empresas e o papel dos Estados na construção de um quadro económico internacional mais justo.

O questionamento e o descentramento do olhar sobre a responsabilidade social das empresas são factores chave na construção de soluções que permitam efectivamente, promover o desenvolvimento sustentável e mobilizar o potencial de inovação decorrente da participação do sector privado lucrativo na luta contra a pobreza.

Saiba mais em: [www.eldis.org](http://www.eldis.org)

## FÓRUM RIO +20: VELHOS DESAFIOS, NOVAS SOLUÇÕES?

Em 2012 realizar-se-á, no Rio de Janeiro, o Fórum Rio +20, em referência à Cimeira do Desenvolvimento Sustentável de 1992, sobre o lema da sustentabilidade empresarial. Este será um espaço de discussão sobre a contribuição das empresas para o desenvolvimento global, procurando formas de melhorar a qualidade e os resultados das práticas de responsabilidade social das empresas, os modelos de parceria e a inovação neste sector.

Esta Cimeira é também um momento chave de reafirmação da iniciativa Global Compact das Nações Unidas. Esta iniciativa, lançada em 2000, procurou congregar empresas e promover práticas empresariais responsáveis através da adesão voluntária a 10 princípios de conduta, entre os quais o respeito pelos direitos humanos, pelos direitos laborais nomeadamente a liberdade de associação, a eliminação do trabalho infantil do trabalho forçado e de todas as formas de discriminação; o respeito pelo meio ambiente e a luta contra a corrupção.

Mas, se a iniciativa contou com a adesão de muitas empresas, foi também acusada de ser uma forma de “lavagem de imagem” e de pouco contribuir para uma efectiva fiscalização da conduta das empresas. Entre tentativas de melhorar a implementação e a credibilidade do mecanismo, foram já expulsas algumas empresas acusadas de não cumprimento dos princípios de conduta acordados.

A Cimeira de 2012 poderá ser uma oportunidade para lançar o debate.

Em Portugal, o Global Compact é suportado pela Associação Portuguesa de Ética Empresarial.

Fonte: [www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

### *ENTRE COOPERAÇÃO E DIPLOMACIA ECONÓMICA HÁ SINERGIAS DESEJÁVEIS*

- A Cooperação para o Desenvolvimento pode ser entendida como um instrumento de visibilidade e reconhecimento de Portugal no mundo, constituindo uma das dimensões de política externa portuguesa. Porém, tendo em conta a situação actual, corre o risco de se tornar um instrumento de apoio à diplomacia económica. Neste contexto, poderão ser encontrados fins comuns entre ambas as áreas que justifiquem algum tipo de articulação? Se sim, quais? Que questões devem ser tidas em conta nas reformas em curso, de modo a manter a especificidade e os objectivos de cada uma daquelas áreas e garantir a coerência na política externa portuguesa?

A Cooperação para o Desenvolvimento é uma política de Estado e a diplomacia económica, não só mas também fruto do momento excepcional que vivemos, foi elevada a desígnio nacional: é premente internacionalizar a economia e captar investimento estrangeiro. Entre ambas há sinergias desejáveis: a cooperação gera produtos relevantes em sede de diplomacia económica, tal como a consolidação do Estado de direito, e a responsabilidade social das organizações é um valor económico que pode ser promovido por ambas as políticas com benefícios mútuos evidentes. Preparar uma rede externa para as executar implica uma mudança de paradigma na forma como lemos as potencialidades de resultados e de relacionamentos da cooperação. Se há sinergias há também campos de acção que não se justapõem: os alvos são distintos e são-no sobretudo os fins. É este saber que dá coerência à nossa política externa.

- Em Busan, as Organizações da Sociedade Civil e o sector privado foram

**oficialmente reconhecidos como actores de Desenvolvimento de pleno direito. Em Portugal, de que forma se poderão promover sinergias entre ONG e empresas, numa lógica de articulação (e não subalternização) no terreno em benefício das populações e do Desenvolvimento sustentável? Que papel podem as ONG portuguesas desempenhar para garantir que a conduta das empresas portuguesas no exterior se orienta pelos princípios internacionais de respeito pelos direitos humanos, pelo ambiente, pelas comunidades onde operam?**

As notícias de Busan vêm dar corpo ao trabalho que algumas OSC e Sector Privado já vinham desenvolvendo como actores proactivos e inovadores do desenvolvimento. Uma maior articulação em torno da responsabilidade social das organizações, da transparência e da prestação de contas é a chave para um trabalho conjunto. Isso significa uma maior capacitação de ambos para as melhores práticas internacionais em torno dos direitos humanos e do empoderamento das comunidades em nome das quais actuamos. O desenvolvimento tem um rosto humano.

**Entrevista a Mónica Ferro**

**Deputada da Comissão de Negócios e Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

## CARLOS JALALI

---

Político, licenciado pela Universidade de Oxford, tendo realizado o Mestrado na Universidade de Londres e o doutoramento na Universidade de Oxford. Actualmente é professor no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

# OS DESAFIOS DA BOA GOVERNAÇÃO

Carlos Jalali

Nas últimas duas décadas, o conceito de boa governação adquiriu substancial saliência na cooperação. Tal é reflectido na Declaração do Milénio, onde os Objectivos do Desenvolvimento e da erradicação da pobreza são explicitamente considerados como dependentes “*de uma boa governação em cada país*”.

Contudo, a ubiquidade da boa governação no discurso e prática da cooperação ocultam também desafios em termos da sua definição e operacionalização. Como salienta o investigador holandês Martin Doornbos, a boa governação tornou-se uma “expressão de moda” na cooperação a partir da década de noventa do século passado; e, “como frequentemente acontece com estas expressões, está longe de haver consenso sobre o conceito, ou uma ideia comum sobre como pode ser aplicado concretamente”.

Assim, se a centralidade da boa governação para a cooperação é inegável, importa ir para além do lugar-comum na sua abordagem. Tal requer responder ao duplo desafio enunciado por Martin Doornbos: primeiro, como podemos definir o conceito de boa governação na arena da cooperação? E, segundo, como podemos operacionalizá-lo concretamente na cooperação?

## O PRIMEIRO DESAFIO: DEFINIR A “BOA GOVERNAÇÃO”

Para podermos definir a boa governação, torna-se necessário primeiro abordar as diferentes perspectivas do conceito. Em específico, podemos identificar duas questões-chave, que procuramos de seguida clarificar.

A primeira prende-se com a natureza do conceito – se esta se centra unicamente nos processos de governação (*vide*. aspectos como a participação dos cidadãos nas decisões; transparência e *accountability* no processo de governação; ou as limitações ao âmbito da governação que o Estado de Direito impõe<sup>1</sup>); ou se abarca não só os processos de governação como também *políticas públicas* específicas resultantes (como p.ex. associar a boa governação a políticas públicas que promovam o comércio internacional ou que limitem a intervenção do Estado na economia<sup>2</sup>).

Neste campo, a opção deve recair numa definição *processual* da boa governação, por três motivos. Primeiro, este é um elemento comum a todas as definições do conceito na área da cooperação (ver caixa sobre Dimensões definicionais de boa governação). Segundo, permite lidar com uma crítica recorrente ao conceito de boa governação, que se centra na

---

1 Dimensões processuais frisadas nas definições de boa governação do PNUD, DFID, FMI ou Banco Mundial, por exemplo

2 Resultados específicos salientados na abordagem à boa governação do FMI, por exemplo

sua apropriação para fazer avançar agendas ideológicas em termos de políticas públicas. Ao definir a boa governação de forma processual, evita-se associar o conceito a perspectivas políticas parciais. Terceiro, e relacionado, a definição processual permite centrar a acção em dimensões suficientemente consensuais quer nos países doadores, quer nos países parceiros. Tal é particularmente relevante tendo em conta a Declaração de Díli de 2010 que alerta para o facto dos países parceiros serem muitas vezes negligenciados na definição de estratégias de boa governação.

A segunda questão-chave prende-se com o *âmbito* do conceito de boa governação. Com efeito, a ausência de clareza definicional deriva também de visões excessivamente abrangentes do que é “boa governação”. No limite, virtualmente todas as áreas podem ser subsumidas sob o “chapéu” da boa governação: como a investigação existente ilustra, a boa governação pode ser relacionada a áreas tão diversas como a saúde, a literacia financeira e o sector empresarial, entre (muitas) outras. Nesse sentido, consideramos ser importante demarcar claramente o âmbito do conceito, de modo a evitar que a boa governação se torne um meta-conceito que se sobrepõe e subsume todos os outros aspectos da cooperação.

Como então definir o conceito de boa governação? Podemos estruturar a sua definição em torno de três princípios centrais da boa governação: a *liberdade*, a *igualdade* e o *controlo*. O primeiro remete para a dimensão dos direitos civis de cada indivíduo. Assim, a boa governação tem como uma das suas funções assegurar a protecção dos direitos individuais, da legalidade e, consequentemente, da liberdade individual. Por sua vez, o princípio da igualdade remete para a dimensão dos direitos políticos dos cidadãos, que devem ter oportunidades iguais de influenciarem as escolhas colectivas. Por fim, o controlo político visa dois aspectos interligados: primeiro, assegurar a capacidade efectiva de governação das instituições democráticas; e, relacionado, garantir a responsabilização e imputabilidade – *accountability* – nos processos de governação.

Podemos então definir a boa governação como processos que defendem os direitos dos cidadãos e lhes permitem efectivamente escolher as políticas públicas que desejam para o seu país de forma informada, transparente e livre. A partir desta definição, identificamos sete objectivos específicos da cooperação para esta área:

- Promover e reforçar os direitos civis (quer na sua dimensão legal, quer no seu exercício real por parte dos cidadãos);
- Promover e reforçar os direitos políticos;
- Promover a participação eleitoral;
- Promover e reforçar a participação política;
- Aumentar e reforçar o *accountability*; e
- Aumentar e reforçar a capacidade de governação.

O segundo desafio: operacionalizar a “boa governação”

A discussão anterior em torno da definição da boa governação é de utilidade limitada se não for possível transpor os seus princípios e objec-

tivos para o terreno da cooperação. Esta secção visa assim abordar como a boa governação pode ser operacionalizada, examinando quatro dimensões a montante de qualquer acção nesta área: as suas esferas, prioridades, actores e governação.

Podemos identificar seis esferas-chave de intervenção na cooperação para a boa governação:

- Contexto e enquadramento legal
- Recursos administrativos e técnicos
- Sociedade civil
- Cidadãos e cidadania
- Instituições políticas
- Forças armadas e de segurança

Em relação ao contexto e enquadramento legal, este constitui um aliado crucial para o exercício dos direitos civis e políticos. Por sua vez, os recursos administrativos e técnicos são cruciais para assegurar a capacidade de governação. A boa governação reflecte-se também na vitalidade das organizações da sociedade civil de um país – quer enquanto um indicador per se, quer enquanto mecanismo de accountability. Em relação à quarta esfera, a sua escolha é evidente: a boa governação depende do apoio e legitimidade popular, e reflecte as avaliações dos cidadãos em relação ao seu funcionamento. O papel das instituições políticas é igualmente incontestável. São elas que operacionalizam os conceitos abstractos de liberdade, igualdade e controlo. Por fim, a segurança dos cidadãos constitui um pré-requisito fundamental para assegurar a sua liberdade e igualdade.

A segunda dimensão prende-se com as prioridades da cooperação. Por um lado, estas devem ser adequadas à realidade onde são aplicadas (ver caixa sobre as intervenções na área da governação). Os esforços de cooperação para a boa governação devem assim ter em conta as especificidades históricas, políticas, sociais e económicas dos países parceiros. Como frisa a Declaração de Díli, “o contexto nacional deve guiar cada caminho distintivo para o desenvolvimento sustentável.” Por outro lado, as diferenças entre contextos implicam também que algumas medidas na área da boa governação devem preceder outras. A título de exemplo, a segurança física tenderá a preceder a protecção social: com efeito, a implementação de mecanismos de protecção social, como por exemplo a protecção no desemprego, será de utilidade e impacto escasso num contexto de guerra civil.

Em terceiro lugar, importa identificar os actores que operacionalizam a cooperação para a boa governação. Como as diferentes esferas de intervenção acima delineadas sugerem, a cooperação para esta área requer o envolvimento de um leque abrangente de intervenientes, quer instituições governamentais e quasi-governamentais, quer organizações não-governamentais e entidades privadas. Ao mesmo tempo, importa assegurar que esta diversidade de actores se insere numa estrutura de intervenção consistente e coerente, que permita articular o importante trabalho no terreno das diferentes instituições.

Por fim, devemos salientar a importância da “governança” da cooperação. A própria cooperação deve ser pautada por princípios de boa governação como a prestação de contas, a participação e a transparência (ver caixa Da Teoria às Práticas). Esta prestação de contas deve ser bidireccional, vinculando não só os parceiros em relação aos doadores, mas também os doadores perante os parceiros e demais stakeholders. Aprofundar uma cultura de boa governação da cooperação é fundamental para assegurar a sua legitimidade; e é instrumental em termos de gerar um maior fluxo de informação, necessário para melhorar programas e projectos. Em última análise, a cooperação para a boa governação, para ser eficaz, requer uma boa governação da cooperação.

DIMENSÕES DEFINICIONAIS DE BOA GOVERNAÇÃO		
	DEFINIÇÃO EM TERMOS DE PROCESSOS	DEFINIÇÃO EM TERMOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BANCO MUNDIAL	Participação Transparência <i>Accountability</i>	Quadro regulatório Eficácia governamental
PNUD	Participação Transparência <i>Accountability</i> Promoção do Estado de direito Promoção de consensos sociais Participação dos segmentos mais pobres e vulneráveis nas decisões colectivas	
FMI	<i>Accountability</i> Estado de direito	Eficiência do sector público Combate à corrupção Promoção do comércio internacional Menor intervenção estatal
DFID	Participação dos cidadãos <i>Accountability</i>	Estabilidade macroeconómica Provisão de serviços básicos Governos honestos

“As intervenções na área da governação não ocorrem num vácuo. Antes, assentam nos alicerces da capacidade existente – mesmo que essa capacidade seja baixa (...)

“Os Estados diferem em termos das suas instituições, organizações e legitimidade. A um nível muito geral, os Estados em situação de fragilidade são caracterizados por uma baixa (ou muito baixa) estabilidade estrutural/institucional, baixa (ou muita baixa) capacidade organizacional e uma legitimidade fortemente questionada, se não mesmo inexistente. Em contraste, os Estados mais “fortes” apresentam níveis mais elevados de estabilidade estrutural/institucional, capacidade organizacional e legitimidade. É razoável supor que estas características delimitam as condições em que intervenções na área da governação podem ser introduzidas e realizadas com sucesso. Assim, os profissionais preocupados em assegurar as intervenções que correspondem às características de determinados países podem começar por avaliar a força e a coerência do Estado do país em causa.”

**Fonte:** Grindle, Merilee (2007), “Good Enough Governance Revisited”, *Development Policy Review*, 25(5), p.562.



## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### DECLARAÇÃO DE PARIS SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO, SECÇÃO SOBRE RESPONSABILIDADE MÚTUA

Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento

- Uma prioridade essencial, tanto para os países parceiros como para os doadores, é a de reforçarem a responsabilidade mútua e a transparência no que respeita à utilização que é dada aos recursos afectados ao desenvolvimento. Isto é também um meio de reforçar a adesão da opinião pública às políticas nacionais e à ajuda ao desenvolvimento.

- Os países parceiros comprometem-se a:

- Reforçar adequadamente o papel das instâncias parlamentares na elaboração das estratégias nacionais de desenvolvimento e/ou dos orçamentos.

- Fomentar abordagens participativas, associando sistematicamente um amplo leque de parceiros de desenvolvimento à formulação das estratégias nacionais de desenvolvimento e à avaliação do seu estado de progresso.

- Os doadores comprometem-se a:

- Fornecer atempadamente informações transparentes e detalhadas sobre os fluxos de ajuda, a fim de as autoridades dos países parceiros poderem apresentar informações orçamentais completas aos seus parlamentos e cidadãos.

- Os países parceiros e os doadores comprometem-se a:

- Avaliar conjuntamente, por meio dos mecanismos cada vez mais objectivos existentes a nível nacional, os progressos que realizam respectivamente na execução dos compromissos assumidos sobre a eficácia da ajuda, incluindo os Compromissos de Parceria.

Fonte: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>

## TOME NOTA

– “Declaração de Díli: Uma Nova Visão para a Construção da Paz e dos Estados”. Disponível online em: <http://goo.gl/4OMsi>

– Advisory Board for Irish Aid, “Good governance, aid modalities and poverty reduction: From better theory to better practice”, 2008. Disponível online em: <http://goo.gl/9VMfN>

– Brassard, Caroline (2009). Measuring aid governance in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (4), pp.629-648.

– Claasen, M. e Alpín-Lardiés, C. orgs., 2010. *Social Accountability in Africa: practitioners' experiences and lessons*. Cape Town: ABC Press. Disponível online em: <http://goo.gl/oFUJQ>

– Deutscher, Eckhard & Fyson, Sara (2008). “Improving the effectiveness of aid”. *Finance & Development*, September 2008. Disponível online em: <http://goo.gl/608Rh>

– Doornbos, M., 2001. “Good Govern-

nance”: The Rise and Decline of a Policy Metaphor? *Journal of Development Studies*, 37(6), p.93.

– Grindle, M.S., 2004. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance*, 17(4), pp.525-548

– Grindle, M.S., 2007. Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5), pp.533-574.

– McNeil, Mary & Malena, Carmen, orgs. (2010). *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Washington DC: World Bank.

– Welsh, Jennifer & Woods, Ngaire, orgs. (2007). *Exporting Good Governance*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press. Disponível online em: <http://goo.gl/NRFjC>

– Wild, Leni & Foresti, Marta, *Politics into practice: a dialogue on performance strategies and action in international development*, ODI: 2011. Disponível online em: <http://goo.gl/sgs4E>

## **CARLOS SANGREMAN**

---

Professor Auxiliar na Universidade de Aveiro e investigador do CEsa – Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG. Doutor em Estudos Africanos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e Empresas.

## **RICARDO RODRIGUES**

---

Investigador do CEsa – Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento do ISEG

# CONSTRUÇÃO DE CONHECIMENTO E INOVAÇÃO NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

*Carlos Sangreman, com Ricardo Rodrigues*

## A CONSTRUÇÃO DE CONHECIMENTO EM TELEGRAMA

A discussão sobre o que se entende por construção de conhecimento ou epistemologia, qual é o seu estatuto e o seu papel face a diversas disciplinas tem-se perpetuado como um tema controverso ao longo dos anos. Para esta situação não será alheio o facto de se estar perante um tema que é suscetível de assumir diferentes perspetivas consoante a formação científica dos autores, bem como o facto de constituir um campo científico dificilmente delimitável, devido às suas inúmeras fronteiras com outras áreas.

Compreender qual é, e como se constrói, o consenso entre os vários intervenientes na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), e qual a hierarquia dos vários tipos de atividade, é um processo de alteração mais ou menos lento e mais ou menos percepcionável, que se vai processando com o desaparecimento de elementos de um consenso e a sua substituição por outros.

A forma como o progresso da ciência se realiza é objeto de duas teses diferentes. Segundo uma, a dos designados continuistas, a ciência progride sem sobressaltos, na medida em que cada teoria contém os fragmentos, as bases ou os embriões da teoria seguinte. Os defensores desta perspetiva procuram compreender como é que uma teoria engendra ou prolonga numa outra, estabelecendo relações de filiação entre elas. O progresso será então uma lenta e contínua aquisição de novas verdades, em que umas proposições engendram outras, procurando mostrar de que modo uma proposição mais recente tem as suas raízes em teorias mais antigas e, por sua vez, abre para o futuro um leque de possibilidades.

De acordo com os descontinuistas a ciência progride através de ruturas, por negação de teorias anteriores. O progresso dos conhecimentos científicos faz-se através de ruturas, isto é, através de grandes alterações qualitativas que não podem ser reduzidas a uma lógica de acréscimo de quantidades; faz-se através de momentos em que se quebra a tradição e em que esta é substituída por uma nova teoria.

Para Bachelard, por exemplo, o progresso da ciência faz-se “dizendo não” às teorias e às conceções anteriores. Segundo Kuhn, outro descontinuista, não é apenas a teoria que muda mas sim todo o paradigma. Há descontinuidades no próprio modo de pensar o mundo, nas decisões metafísicas que o fundamentam, nas práticas científicas comuns a uma determinada comunidade.

O processo de maturação do conhecimento, mais do que histórico ou científico exige “parar não só para refletir, mas para ouvir, sentir, inserir-se na natureza, no tempo, na vida das pessoas e nas experiências mais humanas” (Popper, 1977).

No processo de construção de conhecimento foi ganhando consistência a ideia de que a inovação dedutiva ou indutiva de produtos, processos de fabrico ou de gestão, é a componente chave para que as “verdades” se transformem e se sucedam umas às outras.

## **A INOVAÇÃO NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

Necessitamos começar por explicitar do que falamos, quando nos referimos a inovação: um processo que não se restringe aos domínios das tecnologias, mas também a processos sociais de mudança, em prol do desenvolvimento – e que podem e devem ser desenvolvidas e apropriadas tanto por grandes empresas com grande investimento em I&D, como por Estados, na construção e implementação de políticas públicas, como por camponeses num qualquer ponto do mundo em desenvolvimento. Tal significa também não nos amarrarmos a um conceito e prática de inovação como um fim em si, mas como um meio para alcançar os fins que nos propomos.

A inovação é assim um processo complexo e não devemos cair na ingenuidade de o considerar fruto de uma sucessão de lampejos de um ou vários génios. Varia em função de fatores como o sistema de ensino, o nível tecnológico geral, o sistema de financiamento às atividades de investigação ou inovadoras, ou a cultura dos agentes de formação, sobretudo do ensino superior, das empresas, da comunicação social e dourtras organizações de desenvolvimento.

As invenções e as inovações não nascem por geração espontânea mas são o resultado de um trabalho persistente e muitas vezes frustrante, inserto numa comunidade, sejam comunidades de investigação sejam outras comunidades humanas para quem a inovação faz parte da sua vocação ou é uma necessidade premente para resposta a problemas quotidianos. Como refere o Diretor de Estratégia e Inovação de uma grande ONG internacional, a OXFAM UK, não existem “momentos Eureka”, as boas ideias surgem num processo laborioso de trabalho sobre ideias pré-existentes, combinando-as de novas formas (Colloff, 2011). Não é demais lembrar que Picasso não inventou o cubismo, desenvolveu-o com muito trabalho, a partir da observação de estilos africanos de pintura.

Não havendo no “campo” da CID uma entidade à qual os outros intervenientes atribuam a capacidade e o poder simbólico para formular a “verdade” em cada momento, a compreensão de todo o processo é fruto de uma interação dinâmica entre intervenientes como agências de financiamento nacionais e internacionais, fundações, ONG, municípios, unidades de investigação, estabelecimentos de ensino, igrejas, etc.

E é necessário que essa interação exista realmente, que torne possível o acesso à informação útil. Ou seja, se uma ONG está essencialmente

preocupada com a sua sobrevivência ou se um Município está centrado nas atividades do seu território, o que sabem dos projectos de investigação na área de Estudos Africanos que o Estado português financia através da FCT que lhe possam dar ideias para conceberem novas abordagens no seu trabalho de desenvolvimento? E a maior parte das teses de mestrado ou doutoramento quem as conhece para além do autor e do júri?

Por exemplo o consenso sobre a CID na saúde evoluiu, até agora, da “verdade” composta por “evacuações + apoio a hospitais” para outra verdade composta por “menos evacuações + menos apoio a hospitais + mais apoio a centros de saúde de base + formação local”.

Outro exemplo: a ACEP iniciou nos anos 90 uma acção que colocou no topo da sua hierarquia a capacitação das ONG parceiras locais e o seu reconhecimento como parceiros da CID. Só nos últimos anos com a subida na agenda global do tema da Governação, Parceria e do 8º ODM tal linha entrou no consenso.

Outro exemplo: a Universidade de Aveiro tem vindo expressamente a alterar o consenso da cooperação inter-universitária ao nível do envolvimento dos serviços e departamentos, atribuição de graus académicos, metodologia de leccionação, divulgação de boas práticas e exigência de qualidade. Tal alteração já se vai tornando “verdade” junto dos dois financiadores principais em Portugal – o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e a Fundação Calouste Gulbenkian – e junto de parceiros locais como a Universidade de Cabo Verde e a Universidade Eduardo Mondlane (Moçambique), mas ainda não junto de outros intervenientes, nomeadamente junto das Universidades privadas.

Outro exemplo: a cooperação francesa entre 1989 e 1995 procurou introduzir redes de internet em países africanos como o Senegal, Mali, Níger, etc., primeiro nas Universidades, depois nas ONG e na população em geral, através dos estabelecimentos de acesso pago à internet. Essa foi uma ação concertada e persistente que teve resultados concretos muito variados na área do acesso à tecnologia da informação.

Na CID, marcada pelo não cumprimento de expectativas dos modelos de desenvolvimento que apostaram no crescimento económico como motor, no primado da política cambial, financeira e privatização da economia, ou na luta contra a pobreza de acordo com o menor denominador comum que são os ODM, as ideias de novos programas e abordagens que sejam coerentes com as prioridades definidas nas Cimeiras Europa-África ou os princípios e planos de acção concebidos a partir do processo de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento, são alguns dos poucos caminhos que nos parece poderem alterar o consenso existente, de forma consistente.

A CID, se quer constituir-se como um campo disciplinar próprio, diferente da economia do desenvolvimento e das relações internacionais, tem de procurar as suas respostas aos fins ou aos objetivos que norteiam a investigação, a natureza dos problemas de investigação, aos critérios utilizados pelos investigadores e aos métodos e técnicas de pesquisa

empírica. Para tal temos de apreender aquilo que a CID fez nos últimos dez – quinze anos, recolhendo e organizando informação e construindo instrumentos para saber qual o consenso expresso pelas orientações do financiamento até aqui praticado, e, ao mesmo tempo, procurar ideias naquilo que por esse mundo se faz em diversos continentes. Por exemplo, as referências a “boas práticas” nos sites do DFID inglês ou do Banco Mundial, ou projectos no sudeste asiático, da Índia ao Vietname, são fontes valiosas. E apetrecharmo-nos com o kit dos inovadores (Berkune, 2008): observar e colocar-se perguntas, experimentar respostas e dotar-se de autoconfiança.

## OS EIXOS CENTRAIS DA INOVAÇÃO

Neste ponto damos uma sugestão de eixos temáticos sobre os quais se pode assentar uma estratégia de apoio à integração da Cooperação Portuguesa (pública e privada) e dos seus parceiros no sistema mundial de inovação:<sup>1</sup>

**I. Compreensão da importância da inovação pelos vários intervenientes:** agir expressamente para que os intervenientes na CID melhorem as suas capacidades de perceber o papel da inovação na sua actividade, de entenderem melhor a lógica de funcionamento dos restantes intervenientes. As actividades a desenvolver neste eixo implicam a concepção de redes de informação e de estudos sobre a cultura das organizações, a disponibilização da informação existente, a realização de encontros sobre o tema e com diversos intervenientes na área da CID e da inovação, o exame das insuficiências e obstáculos existentes no conjunto das organizações e nos próprios sistemas nacionais. Podem sugerir-se exemplos de actividades como a inclusão da inovação na CID no site do IPAD ou no da Plataforma Portuguesa da ONGD ; análises do sistema de inovação informal e formal dos países com os quais Portugal tem cooperação; organização de formação/debate sobre a inovação nos projectos de cooperação, em particular nos da Cooperação Descentralizada.

**II. Influência nas políticas e cultura tecnológica e organizacional:** Este eixo tem por objectivo desenvolver actividades de influência junto dos media, Parlamento, Governo e partidos políticos, para que exista um ambiente e um conjunto de políticas concretizadas em estratégias, legislação e regulamentação que contribuam para uma incorporação da CID no sistema de inovação nacional. Ou seja, um dos principais objectivos deste eixo é persuadir responsáveis ou líderes políticos de diferentes níveis do poder público central e local e da sociedade civil, bem como a população em geral que o reforço do acesso e uso da ciência e da inovação é uma prioridade para as organizações em particular e para os países em geral.

Sem uma acção desenvolvida expressamente para manter essa temática na agenda dos órgãos institucionais do Estado, a CID tem tendência a passar para uma prioridade baixa, afogada nas relações internacionais

---

1 Esta metodologia é baseada naquilo que o *International Development Research Center* do Canadá faz

ou nas rivalidades entre partidos. Podem aqui sugerir-se como exemplos sessões públicas promovidas pelo Parlamento sobre temas da cooperação e inovação (a última sobre Cooperação foi em Maio de 2003!); a elaboração de proposta para uma futura Lei de Bases para a Cooperação com elementos de inovação organizacional e não só; a divulgação das actividades de inovação na CID, de forma dinâmica e no respeito dos códigos deontológicos dos profissionais da comunicação social, junto de jornais nacionais e regionais, televisões, mas também junto de associações de estudantes ou de docentes das áreas das Relações Internacionais, Economia do Desenvolvimento, Sociologia do Desenvolvimento.

**III. Articulação concreta entre intervenientes:** Há um nível alto de concorrência entre os intervenientes na CID, determinado por dois critérios: “reconhecimento entre pares e pelos parceiros de outros países” e “acesso a recursos, sobretudo financeiros”. Tal competição dificulta a articulação entre intervenientes. Ou seja, as ideias que podem ter sucesso junto dos parceiros e junto de financiadores nacionais e internacionais, os contactos junto de quem pode dar alguma vantagem comparativa a uma organização, são objecto de disputa, segredo e de comportamentos duvidosos eticamente, tal como num qualquer sector empresarial.

O objectivo deste terceiro eixo será o de encontrar formas de criar uma maior capacidade de incorporação das questões da inovação nos projectos de cooperação sabendo da existência dessa competição. A articulação entre intervenientes que concorrem entre si só é possível face a processos em que todos ganhem. Esta é uma constatação da gestão empresarial que deve estar igualmente presente neste eixo.

Tais formas têm de ser construídas a partir daquilo que é a realidade do modelo de CID portuguesa e dos seus parceiros principais e evoluir a partir daí para a inclusão da procura sistemática de inovação nos mesmos.

Identificamos aqui como exemplos de actividades possíveis a inclusão no site da Plataforma Portuguesa das ONGD uma área tipo Wikipédia da CID onde todos possam estar e escrever; a criação de um espaço que divulgue as iniciativas dos centros de ciência viva, as teses de mestrado e doutoramento, resultados de pesquisas de terreno, recursos de conhecimento de outros países; propor ao IPAD a adopção do tema com carácter regular, como sejam na revista da cooperação ou na agenda do Fórum de Cooperação, com participação alargada de diversos intervenientes.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- \_ António Teixeira, Álvaro Rosa e Nelson António (2007), *O doce amanhecer da ciência da gestão, uma perspectiva filosófica*, Edições Pedago, Mangualde
- \_ Berkume, Scot, *Essay #58 - How to innovate right now*, [www.scottberkum.com](http://www.scottberkum.com)
- \_ Colloff, Nicholas (2011), The importance of copying, in *Policy & Practice Blog*, Nov
- \_ João Caraça (2001), *Ciência*, Colecção O que é, Quimera, Lisboa

# PRINCÍPIOS DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO

## 1. Capacitar as pessoas para a inovação

- A educação e os sistemas de formação devem facultar às pessoas as ferramentas para aprenderem e desenvolverem um leque amplo de capacidades essenciais à inovação em todas as suas formas, e com a flexibilidade necessária para melhorarem as suas competências e se adaptarem às mudanças de mercado. Para promover um ambiente de trabalho inovador, é importante assegurar que as políticas de emprego facilitam a mudança organizacional de forma eficaz;

- Permitir também que beneficiários sejam participantes activos no processo de inovação;

## 2. Desencadear inovações

- Assegurar que as condições são parceiras da concorrência, favoráveis à inovação e se reforçam mutuamente;

- Mobilizar financiamento privado para a inovação, promovendo o bom funcionamento dos mercados financeiros e facilitando o acesso ao financiamento para novas empresas, em particular em estágios iniciais de inovação. Encorajar a difusão de boas práticas na divulgação de investimentos e desenvolver abordagens de mercado que promovam a inovação;

- Promover um mercado aberto, um sector de negócios competitivo e dinâmico e uma cultura saudável entre risco e criatividade.

## 3. Criar e aplicar conhecimento

- Fornecer investimento suficiente num sistema público eficaz de investigação e melhorar as instituições de pesquisa. Assegurar a coerência entre fontes multi-níveis de I&D;

- Certificar que existe uma infra-estrutura de conhecimento moderno e fiável que apoia a inovação, acompanhada por um quadro de referência que apoia o livre acesso a redes e à concorrência de mercado. Criar uma política adequada e um ambiente regulamentar que permita o desenvolvimento responsável de tecnologias e a sua convergência;

- Promover a inovação no sector público a todos os níveis para melhorar a prestação de serviços, melhorar a eficiência, a cobertura e a equidade e criar impactos positivos no resto da economia.

## 4. Aplicar inovação para enfrentar desafios globais e sociais

- Melhorar a cooperação científica e tecnológica internacional e a transferência de tecnologia, nomeadamente através de o desenvolvimento de mecanismos internacionais para financiar a inovação e partilhar custos;

- Estimular a inovação como uma ferramenta para o desenvolvimento, para o reforço das bases da inovação em países de baixo rendimento, incluindo um melhor acesso a tecnologias modernas. Promover o empreendedorismo através de a economia, e permitir aos empreendedores que experimentem, invistam e expandir actividades económicas criativas, particularmente na agricultura.

## 5. Melhorar a governação e a mensuração das políticas de inovação

- Assegurar a coerência das políticas tratando a inovação como uma componente central da política do governo, com forte liderança ao mais alto nível. Permitir aos actores regionais e locais que promovam a inovação, assegurando a coordenação entre regiões e o esforço nacional. Promover a tomada de decisão baseada em evidências e a responsabilidade política pelo reconhecimento da mensuração como central para a inovação.

**in Ministerial report on the OECD Innovation Strategy: Innovation to strengthen growth and address global and social challenges, Maio 2010**



## INOVAÇÕES NA AJUDA AO DESENVOLVIMENTO PARA O SÉCULO XXI

Quais as inovações que vão melhorar a efectividade da Ajuda ao Desenvolvimento no século XXI? Uma resposta a esta questão foi avançada na Conferência “Doubling Australian Aid”, por Matthew Morris, que posteriormente a sintetizou no blogue *devpolicy.org*, do Development Policy Centre, da Austrália. Encontram-se organizadas em 6 tópicos, direccionados à chamada Comunidade Doadora, sendo 4 de exemplos de inovações que considera estarem já em curso e 2 inovações da parte do sector privado que ainda estão por concretizar:

**Inovação 1- Ajuda contra resultados** (“cash on delivery aid”): Trata-se de uma versão da Ajuda baseada em resultados, diferente da abordagem por projectos ou de ajuda ao orçamento, pois que liga os desembolsos aos progressos obtidos em resultados específicos e verificáveis.

**Inovação 2 – Avaliação independente:** Há países que estão já a criar agências independentes. De facto, embora sejam necessárias melhores técnicas, por exemplo de avaliação rigorosa de impacto, é indispensável também reduzir os enviezos derivados de formas internas de avaliação, que sobrestimam os aspectos positivos, padecem de rigor e atrasam a divulgação.

**Inovação 3 – Selectividade:** A UE aprovou um Código de Conduta sobre Divisão de trabalho e vários países decidiram abordagem mais selectivas, tanto em número de países como de sectores de intervenção. Tal deriva da constatação do crescimento exponencial de número de projectos nos últimos 20 anos e das dificuldades de gestão. A opção está a ser orientada no sentido de maior selectividade e descentralização.

**Inovação 4 – Transparência da Ajuda:** Surge como elemento vital para impulsionar maiores progressos nas reformas a introduzir na gestão da Ajuda ao Desenvolvimento acordadas na Declaração de Paris. Ela é necessária para a prestação de contas e pode facilitar a coordenação. Nos últimos meses surgiram várias iniciativas importantes como a Aid Transparency Guarantee, no Reino Unido, ou o alargamento da subscrição da IATI (Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda) por parte de mais países e instituições.

**Inovação 5 – Crowdsourcing:** As falhas na comunicação de *feedback* são consideradas como um dos problemas da prestação de contas. Como saber se um projecto está a ser implementado e os benefícios chegam aos destinatários? Organizações do sector privado, incluindo ONG, recorrem a fontes múltiplas de recolha de informação e existem já software livres adequados a recolher e tratar informação de forma interactiva, que pode simplesmente chegar através de SMS de cidadãos.

**Inovação 6 – Assistência técnica:** representa cerca de ¼ da Ajuda bilateral dos países membros do DAC/OCDE e as evidências do seu impacto são ténues. Uma vez que ela não irá desaparecer a curto prazo, talvez se possa aprender com o sector privado como fazê-la funcionar melhor, e nomeadamente fazer funcionar melhor o mercado dos *experts*. Soluções criadas com base na internet podem fornecer informação de *feedback* mais transparente sobre qualidade dos *experts* ou reduzir os custos de transacção já que os países em desenvolvimento podem fazer eles próprios recrutamento directo.

## MECANISMO DE APOIO À ELABORAÇÃO DE PROJECTOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

No início de 2011 foi criado o Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento para ONGD Portuguesas numa iniciativa inédita de quatro fundações portuguesas (Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação EDP, Fundação Portugal África, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento) e com o apoio do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Trata-se de um fundo financeiro, aberto em permanência, que pretende melhorar as condições de concepção de projectos a submeter a organizações internacionais, criando oportunidades de acesso a fundos para projectos desenvolvidos por ONGD portuguesas, legalmente reconhecidas pela Cooperação Portuguesa há mais de três anos e que estabeleçam parceria com entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, em particular dos países parceiros.

A avaliação e a selecção das candidaturas apoiadas pelo mecanismo processa-se no final de cada trimestre por painéis internacionais e independentes.

**Mais informação disponível em <http://bit.ly/mecanismoApoioProj>.**

## PERGUNTAS COM RESPOSTA

***O PENSAS@MOZ TEM CENTRALIZADO A SUA CONTRIBUIÇÃO NUMA MELHORIA DA QUALIDADE DE ENSINO E DA APRENDIZAGEM EM MOÇAMBIQUE***

**Em primeiro lugar, pedia-lhe que apresentasse o projecto Pensas@Moz.**

O Projecto Pensas@Moz é um projecto com cinco anos de existência, criado na Universidade de Aveiro e financiado pela Cooperação Portuguesa, que tem centralizado a sua contribuição numa melhoria da qualidade de ensino e da aprendizagem tanto de professores como de alunos em Moçambique. Para tal, o Pensas começou por reconhecer as debilidades do sistema de ensino moçambicano e apontou como estratégia a seguir a formação de professores dos Institutos de Formação de Professores e a qualificação de professores do ensino secundário, usando uma estratégia de percursos formativos que tiveram, ao longo destes anos, a sua maior expressão no lançamento do ForLingu@moz - dinamização de um Curso de Especialização de Língua e Literaturas de Expressão Portuguesa, com a duração de um ano e de um Mestrado, na mesma área científica, a decorrer actualmente na cidade da Beira.

É nos diversos centros, instalados em todas as províncias carenciadas, que se desenvolvem as sessões de formação, quer de Língua Portuguesa quer de Matemática, sempre com recurso às Novas Tecnologias de Informação, destinadas a um grupo de professores de cada província. Aposta-se na integração dos alunos em provas de competição realizadas a partir da Plataforma de Ensino Assistido existente no PmatE, promovendo-se, assim, de forma lúdica e atractiva a sua aprendizagem e o seu interesse por estas áreas disciplinares.

**Como é que este projecto constitui um exemplo de inovação para a área da Cooperação para o Desenvolvimento?**

Pela ampla aceitação, por parte de professores e alunos, que tem alcançado o Projecto Pensas afirma-se com muitos e novos horizontes, pretendendo ampliar conteúdos e traçar novas metas a cumprir, em áreas como a literacia financeira e o ensino técnico profissional (através da geminação de um grupo de escolas portuguesas e moçambicanas).

Este trabalho em equipa será possível através da implementação de novas metodologias de ensino que interliguem as escolas geminadas e que apostem, mais uma vez, nas novas tecnologias, como a Internet e a produção de conteúdos audiovisuais e multimédia. A Plataforma de Ensino Assistido implementada pelo

Pensas em Moçambique servirá de base à geminação e à troca de conhecimentos entre as escolas envolvidas.

Esta é uma formação sólida e pronta para ser aplicada no terreno, que valoriza a aprendizagem de forma prática e experimental. As parcerias estabelecidas ao longo do país com entidades públicas e privadas e com diferentes tipos de empresas dá ao Pensas uma componente multifuncional e uma base para a instalação de vários projectos.

Para além disso, o conhecimento profundo de uma parte da realidade de Moçambique, de Norte a Sul ou, como se diz, do Maputo ao Rowuma, no que concerne ao estado das escolas e da formação de professores e necessidades dos alunos em geral ultrapassa, em muito, os objectivos iniciais do Projecto Pensas.

**Entrevista a António Batel Anjo**

**Coordenador do Projecto Pensas@Moz, Universidade de Aveiro**

## TOME NOTA

\_ ALONSO J. A. et al. (2010): *Coherencia de políticas para el desarrollo: en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 42, Madrid

\_ AUBERT, J. E. (2004): *Promoting innovation in developing countries: a conceptual framework*, World Bank Institute, Washington D.C.

\_ Bill Gates (2011), *Innovation with impact: financing 21st century Development*, disponível em <http://goo.gl/SfgpR>

\_ Jonathan Aylen and Tony Marjoram (2008), Report of a UNESCO “Expert Workshop on Science and Technology, Innovation and Development”, held at the Manchester Institute of Innovation Research, University of Manchester, disponível em <http://goo.gl/fp3F8>

\_ OCDE (2010a): *Measuring Innovation. A New Perspective*, OCDE, Paris.

\_ OCDE (2010c): *The OECD Innovation Strategy: Getting a Head Start on Tomorrow*, OCDE, Paris

\_ Development Horizons (IDS)  
[www.developmenthorizons.com](http://www.developmenthorizons.com)

\_ Development Policy Blog  
[www.devpolicy.org](http://www.devpolicy.org)

\_ Policy & Practice (Oxfam)  
<http://policy-practice.oxfam.org.uk>

\_ Social Innovation eXchange  
[www.socialinnovationexchange.org](http://www.socialinnovationexchange.org)

**EQUIPA DA ACEP**

---

Alguns contributos para uma reflexão sobre as ONGD hoje em Portugal -  
identidade, intervenção e mecanismos de auto-regulação

# ONGD - IDENTIDADE, INTERVENÇÃO E MECANISMOS DE AUTO-REGULAÇÃO

*uma reflexão da equipa da ACEP*

Antes de entrar na reflexão propriamente dita, parece-nos importante explicar a diferença entre Organizações Não Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade Civil (OSC). As OSC abrangem um leque alargado de organizações sem fins lucrativos, que são a expressão de formas diversas de participação organizada, mesmo que não formalizada, no espaço público, incluindo ONG, grupos informais (de jovens, de mulheres, de migrantes, ambientalistas, etc.), associações mutualistas, associações profissionais, associações de cariz religioso, sindicatos, cooperativas, institutos de pesquisa, entre outras. Apesar de uma grande diversidade ao nível de modelos de funcionamento, missões, públicos, etc., partilham certas características, pautando-se por serem não-partidárias, não-violentas, sem fins lucrativos, solidárias, mobilizadoras de recursos diversos, nomeadamente de voluntariado.

Também o termo ONG engloba um vasto universo de organizações cuja natureza e fins diferem bastante entre si, não havendo uma definição precisa e unanimemente aceite. Podemos dizer que as ONG são organizações formalmente constituídas, independentes, que actuam em diversas áreas (direitos humanos, ambiente, migrações, desenvolvimento, acção humanitária, etc.) com vista a gerar melhorias na sociedade, sejam de impacto mais limitado no tempo, sejam promotoras de mudanças estruturais. De facto, ao longo do século XX, as ONG foram um importante motor de mudança social e política em todo o mundo, tendo contribuído para o reconhecimento de direitos fundamentais (das mulheres, das crianças, das populações migrantes, das minorias sexuais, etc.), o aprofundamento da democracia e a melhoria das condições de vida de numerosas pessoas. No último quarto do século, foram sendo reconhecidas como parceiros-chave pelas Nações Unidas, ao lado dos governos e do sector privado, tendo-lhe sido atribuída, em 1996, a possibilidade de obter o estatuto consultivo junto do Conselho Económico e Social (ECOSOC)<sup>1</sup>, e assim contribuir para os programas da ONU na qualidade de peritos técnicos, assessores ou consultores.

O universo das ONG abrange áreas de trabalho e realidades muito díspares. Focar-nos-emos aqui nas ONG que intervêm na Cooperação para o Desenvolvimento, na Educação para o Desenvolvimento, Sensibilização e Advocacia e na Ajuda Humanitária e de Emergência, ou sejam as que foi convencionado designar como ONG de Desenvolvimento (ONGD). Propomo-nos aqui reflectir sobre a sua especificidade e o con-

---

<sup>1</sup> Esse estatuto baseia-se no artigo 71º da Carta das Nações Unidas e na Resolução ECOSOC 1996/31, aprovada em 1996.

tributo fundamental que têm dado para o bem-estar das comunidades, o reconhecimento e acesso aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo que contribuem para uma maior compreensão das desigualdades globais e para o questionamento sobre o modelo de desenvolvimento que queremos.

Assim, as ONGD são organizações que não prosseguem fins lucrativos (tal significando que podem desenvolver actividades económicas lucrativas em domínios coerentes com a sua missão e facilitadoras de condições ao seu prosseguimento, não podem no entanto distribuir os lucros entre os membros), políticos, sindicais ou religiosos. Participam em projectos de cariz social, cultural, ambiental, cívico ou económico ou em acções humanitárias e de emergência nos chamados Países em Desenvolvimento, e/ou projectos de sensibilização da opinião pública e de advocacia, em Portugal e na Europa, que contribuam para um mundo mais justo, mais inclusivo e menos desigual.

Nos últimos 20 anos, as ONGD ganharam visibilidade e reconhecimento, muito devido à sua proximidade com as populações e à sua flexibilidade e capacidade de acção rápida, nomeadamente em situações de crise, (quando comparadas com as máquinas governamentais e as instituições multilaterais cuja acção é travada por pesadas burocracias), à sua capacidade de experimentação de abordagens inovadoras, mas devido também ao seu papel de advocacia e defesa dos direitos humanos nas suas múltiplas dimensões.

Por outro lado, tem-se verificado uma profissionalização das ONGD, que favoreceu a sua capacidade de se afirmar enquanto actores com múltiplas competências, de pleno direito e parceiros-chaves no sector da Cooperação e do Desenvolvimento, tendo sido chamadas a participar na definição das políticas de Cooperação.

## **AS ONGD ENQUANTO ACTORES DO DESENVOLVIMENTO**

As ONGD são actores importantes do desenvolvimento, quer pelas finalidades que prosseguem e o trabalho que desenvolvem, quer pelo volume de recursos, incluindo financeiros, que gerem. As ONGD têm promovido actividades de advocacia em prol do desenvolvimento e estimulado o debate em torno da definição de prioridades políticas, têm tido um papel preponderante na sensibilização das populações dos países doadores e na percepção da opinião pública em relação à Cooperação para o Desenvolvimento. As ONGD concorrem ainda para a implementação das políticas de cooperação nacionais e europeia, através de projectos financiados pelas Agências Nacionais de Desenvolvimento e pela Direcção Geral de Desenvolvimento da Comissão Europeia. De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), em 2009, as ONG geriram pelo menos 13% da totalidade da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos países membros do

Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)<sup>2</sup> da OCDE.

Praticamente todos os países membros do CAD/OCDE<sup>3</sup> elaboraram uma política de colaboração com as organizações da sociedade civil. No caso de Portugal, esta é parte integrante da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (2005-2009)<sup>4</sup>, cujo balanço destaca o papel activo da sociedade civil portuguesa e o incremento do diálogo entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e a Plataforma Portuguesa das ONGD<sup>5</sup>.

Em 2008, governantes e responsáveis de agências multilaterais reconheceram, no Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, a importância das OSC “enquanto actores de desenvolvimento a título próprio, cujos esforços complementam os dos governos e do sector privado”<sup>6</sup> (artigo 20 da Agenda de Acra para a Acção). Em Acra, países financiadores da Cooperação para o Desenvolvimento e países parceiros assumiram o compromisso de aprofundar a colaboração com as OSC, criando e/ou reforçando um ambiente favorável à participação das OSC, compromisso reiterado em Busan em Dezembro de 2011<sup>7</sup>.

## AS ONGD ENQUANTO FACILITADORAS DE ACESSO A BENS PÚBLICOS

Na África subsariana, as ONGD participam em iniciativas que facilitam o acesso das comunidades a serviços sociais básicos, principalmente em áreas como a saúde e a educação, políticas públicas onde se registou um enorme desinvestimento por parte de muitos Estados (e à anulação das capacidades internas aos próprios Estados), a partir dos tristemente célebres Programas de Ajustamento Estrutural, promovidos pelo FMI e Banco Mundial e adoptados pelos Países em Desenvolvimento como condição de acesso a apoio externo.

Devido em parte à sua grande proximidade ao terreno, as agências nacionais de cooperação e os organismos internacionais, entre os quais as agências das Nações Unidas, têm vindo a considerar cada vez mais as ONGD como parceiras-chave para se alcançar o objectivo global de luta contra a pobreza, principalmente naquelas comunidades onde o Estado não tem conseguido organizar serviços básicos com sucesso, e nomeadamente nos Estados que vivem situações de maior fragilidade.

---

2 OECD (2011), *How DAC members work with civil society organisations: an overview*

3 O CAD da OCDE é composto por 23 países: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Itália, Irlanda, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça, e Comissão Europeia

4 [www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/Visao\\_Estrategica\\_editado.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/Visao_Estrategica_editado.pdf)

5 [www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/balanco\\_visao\\_coop.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/EstrategiaCooperacaoPortuguesa/Documents/balanco_visao_coop.pdf)

6 AAA, p.6, [www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf)

7 *Busan Partnership Agreement for Effective Development Cooperation*, Artigo 20, p.6, <http://bit.ly/BusanEng>

Temos vindo assim a assistir, em simultâneo, a um aumento de projectos da iniciativa das agências financiadoras e por elas desenhados, em que as ONGD dos países financiadores se limitam ao papel de executantes, sendo esta situação encarada como um novo segmento de mercado que garante a sua sustentabilidade financeira. No entanto, estas situações de subcontratação, em que as ONGD estrangeiras garantem a boa execução de projectos, têm vindo a demonstrar consequências danosas seja para as ONGD locais, (seja por vezes para os próprios Estados dos Países em Desenvolvimento) que se vêm subalternizadas e substituídas pelas organizações dos países financiadores, pondo assim também em causa a durabilidade e sustentabilidade futura das acções desenvolvidas e perpetuando a dependência da Ajuda ao Desenvolvimento.

Qual então a especificidade das ONGD? Qual o seu papel na Cooperação?

Encontramo-nos perante a necessidade de debater e pensar o papel das ONGD, muitas vezes encarado como um papel de gestão de fundos e de projectos – papel que lhe tolhe em parte a sua capacidade de formular propostas e gerar mudanças, e as acantona numa esfera de controle por parte dos doadores.

## **O QUE DISTINGUE AS ONGD DOS RESTANTES ACTORES DA COOPERAÇÃO**

As ONGD têm um papel que vai muito além da facilitação do acesso das comunidades a serviços que os Estados podem não estar em condições de assegurar ou o acesso a recursos de vária ordem para por si próprias criarem oportunidades e fazerem as suas escolhas. As ONGD têm por fim o objectivo de suscitar mudanças sócio-económico-políticas, cabendo-lhes assim também um papel de sensibilização e de advocacia e influência social e política. As ONGD fazem assim parte do debate pela qualidade da democracia e constituem-se como força de pressão, chamando a atenção para questões como a abordagem baseada nos direitos, sustentabilidade ambiental, as questões da transparência, da luta contra a corrupção, a coerência das políticas nacionais, questões que são secundarizadas na intervenção de outros actores da Cooperação para o Desenvolvimento. As ONGD, ao contribuírem assim para monitorização das políticas nacionais e programas internacionais, constituem-se como força de mudança – um exemplo disto é a plataforma Better Aid que representou a sociedade civil nos Fóruns de Acra e Busan e, através de processos mobilizadores de debate e opinião a nível mundial, conseguiu ver algumas das suas posições e propostas adoptadas nas declarações políticas e nos planos de acção finais.

As ONGD tornaram-se de facto num elemento importante da governação democrática mundial, que não é exclusiva dos governos, e diferenciando-se com uma qualidade diferente do sector privado com fins lucrativos, sendo todos chamados a participarem nas concertações internacionais.



## AS ONGD E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO PLANO DO DESENVOLVIMENTO

Existe uma ideia generalizada de que as “ONGD do Norte” – marco geográfico utilizado para designar os países da OCDE, os chamados “países desenvolvidos” – intervêm nos “países do Sul” – utilizado para fazer referência aos Países em Desenvolvimento – quando, na verdade, muitas das ONGD existentes não desenvolvem projectos fora de Portugal ou da Europa, mas inscrevem-se no que se chama a área da “Educação para o Desenvolvimento”, virada para a sensibilização da população nacional e se centra em temas relacionados com a construção de uma cidadania activa e responsável, inserida nos esforços de promoção de um mundo mais justo e com opções de desenvolvimento sustentáveis para toda a humanidade.

As “relações Norte-Sul”, expressão que veio substituir a velha designação de “Terceiro Mundo” nos anos 90, por sua vez têm vindo a perder peso num contexto em que países receptores de APD são também países doadores, onde a cooperação Sul-Sul ganhou força e onde as desigualdades não são apanágio desta ou daquela latitude. As expressões “Norte no Sul” e “Sul no Norte” ou ainda “Norte global” e “Sul global” vêm sendo questionadas por uma realidade onde a gama de cinzentos se sobrepôs à visão em preto e branco do mundo. Pretendiam não acantonar a riqueza e a pobreza (ou desenvolvimento e sub-desenvolvimento) em coordenadas geográficas exclusivas, no entanto não conseguiram quebrar as relações assimétricas de poder existentes. De facto, verifica-se uma tendência crescente, por parte de ONGD portuguesas e europeias, de competir com as ONGD locais para a obtenção de fundos, ou reduzindo-as a um papel instrumental para obtenção de recursos financeiros “em parceria”, mas secundarizando a sua participação nos programas e projectos. Reflecte uma lógica de distribuição do poder que vem “de cima”, contrária aos princípios da parceria. Esse caminho não é pois o do empoderamento para o desenvolvimento, mas sim o da manutenção da indústria do desenvolvimento, da reprodução dos desequilíbrios de poder e da perpetuação da dependência.

## O DESCONHECIMENTO SOBRE O MUNDO DAS ONGD

Há um grande desconhecimento acerca do “mundo das ONG” cujo trabalho é pouco divulgado e do qual sobressaem algumas, com maior dimensão, com sectores profissionalizados de comunicação, por vezes activas dominantemente em situações de catástrofe ou cenários de crises humanitárias, e mais conhecidas nem sempre pelos melhores motivos (lembramos aqui o caso da ONG francesa Arche de Zoé, acusada de tentativa de rapto de menores pelo governo do Chade em 2007). Assim, não é raro que a árvore esconda a floresta e que a diversidade ao nível dos princípios que balizam a sua acção, a diversidade de modelos e a pluridimensionalidade de intervenções sejam reduzidas às situações mais mediáticas.

O papel dos media nesta visão distorcida do “mundo das ONG” é

importante. A lógica empresarial da comunicação social (privada mas também pública) procura notícias que vendam ou criem audiências e não encontra o seu interesse em histórias de parcerias e desenvolvimento, onde a visibilidade não é característica central. Pela sua pouca visibilidade, pelas distorções negativas e pelo desconhecimento do seu trabalho, as ONGD são por vezes olhadas com desconfiança quer por parte da opinião pública quer por parte de outros actores, nomeadamente do sector privado empresarial e até pela academia.

## RELAÇÃO DAS ONGD COM O ESTADO

Os governos participantes do Processo de Paris sobre a Eficácia da Ajuda assumiram-se como responsáveis pela criação de um ambiente favorável à actuação das ONGD, a começar pela criação de condições legais nesse sentido. Em Portugal, o quadro legal foi definido em 1998, num Estatuto das Organizações não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (Lei n.º 66/98 de 14 de Outubro), apesar da Plataforma Portuguesa de ONGD ter sido constituída em 1985 reunindo na altura 13 ONG.

A natureza da relação das ONGD portuguesas com o Estado tem variado ao longo do tempo, consoante as escolhas políticas para o sector tenham, ou não, valorizado o papel das ONGD na Cooperação enquanto actores independentes, cujo contributo é de natureza diferente, mas muitas vezes complementar ao do Governo.

A Plataforma Portuguesa das ONGD tem desempenhado um papel importantíssimo na luta pelo reconhecimento das ONGD como actores da Cooperação e interlocutores legítimos. Contudo, a reivindicação pelo direito de participação na definição das políticas e programas de cooperação continua actual.

Apesar da relação das ONGD com o Estado estar sujeita a oscilações (dependendo aliás demasiado do perfil de pessoas com a responsabilidade política e institucional no sector), foram concretizados avanços significativos. Nos últimos anos, a criação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, que reúne as diversas expressões da sociedade civil com os responsáveis públicos do sector, contribuiu consideravelmente para um reconhecimento mútuo e para a criação de um espaço de debate de políticas, apesar da direcção centralizada e direito de iniciativa limitado aos responsáveis governamentais e das instituições do Estado. A adopção de Normas e Critérios de financiamento para as Candidaturas de ONGD ao co-financiamento de projectos de Cooperação e de Educação para o Desenvolvimento, bem como a abertura regular dessas candidaturas são outros exemplos de avanços positivos (apesar da quota da Ajuda Pública ao Desenvolvimento reservada àquelas candidaturas estar muitíssimo abaixo da média europeia dos países membros antes do último alargamento).

A independência das ONGD face ao Estado é uma sua mais-valia no sector da Cooperação para o Desenvolvimento. É essa independência que lhes permite por um lado definirem as suas prioridades em articulação com os seus parceiros de desenvolvimento e, por outro, desempenharem o papel de monitoria de políticas atrás referido. Mas a independência é

ao mesmo tempo o calcanhar de Aquiles das ONGD. E a saída tem que ser encontrada por ambos os lados: do lado do Estado com a recusa de tentações de controle e instrumentalização, antes contribuindo para a potenciação deste capital de desenvolvimento e de democracia; do lado das ONGD procurando consolidar e alargar alianças, acessos a outras fontes de recursos, num processo que se poderia chamar de “internacionalização socialmente responsável”.

## DA NECESSIDADE DA AUTO-REGULAÇÃO

As ONGD têm-se vindo a constituir-se como força de pressão sobre os seus governos, no sentido de uma maior *accountability* e transparência por parte destes. Todavia, as suas próprias práticas nem sempre são consistentes com estas reivindicações. A prestação de contas, por exemplo, é uma das áreas nas quais as ONGD precisam imperiosamente de melhorar o seu desempenho, publicando de forma pró-activa, clara e atempada os seus relatórios de actividades e financeiros. Uma boa prática que lhes permitirá reforçar a sua credibilidade junto dos doadores e do público em geral, que exige saber como é gasto o dinheiro público (e obviamente também as contribuições privadas, incluindo as individuais) que é canalizado para a sociedade civil, ainda mais numa altura de restrições financeiras. E não se deve esquecer que a prestação de contas não tem de ser apenas “para cima”, ou seja para com os financiadores, mas também para com os outros parceiros e populações envolvidas e não se esgota no tema da gestão eficiente dos recursos e no alcance dos objectivos.

O papel progressivamente mais importante das ONGD, quer na esfera social quer na esfera política, acarreta um maior escrutínio sobre as suas actividades e sobre as práticas de gestão. Num contexto, em que os debates no sector da cooperação se têm centrado muito em torno das questões da Eficácia da Ajuda e da Eficácia do Desenvolvimento (desde o primeiro Fórum de Alto Nível em Roma em 2003 até à assinatura da Parceria para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento em Busan, em 2011), o tema da auto-regulação das ONGD tem-se tornado cada vez mais premente, havendo necessidade de debater e definir princípios e modos de actuação comuns, no sentido de reforçar a coerência com os princípios, a responsabilização e a sua contribuição efectiva para o desenvolvimento, num pano de fundo de relações de poder equilibradas.

São numerosas e variadas as iniciativas de auto-regulação por parte das ONGD e suas plataformas, a nível mundial. A auto-regulação pode assumir variadíssimas formas como, por exemplo, a adopção de códigos de ética e conduta, elaborados por iniciativa interna a cada ONGD ou resultantes de um processo levado a cabo a nível nacional. Têm por objectivo desenvolver mecanismos de controle que balizam as práticas das ONG, no sentido de garantir um trabalho de qualidade aos seus stakeholders. No entanto, estes códigos, para serem efectivos, precisam de ser vinculativos e definirem a instância de poder de monitorização (seja ela externa seja inter-pares).

Os mecanismos de auto-regulação contribuem para o reforço da autonomia e da credibilidade das ONGD e isso passa pela afirmação da res-

ponsabilidade social das organizações e pela discussão de questões éticas, como, por exemplo, o recurso a imagens que exploram a miséria e não respeitam a dignidade das pessoas, para angariar fundos ou para promover a sua imagem. Uma postura ética exige tornar claro e público os valores pelos quais as ONGD se regem, valores que devem ser postos em prática em toda a linha de actuação da organização: na utilização dos fundos, na política de comunicação, na política de gestão do pessoal, etc. Os Princípios de Istambul, aprovados em Setembro de 2010 (ver páginas 23 e 24), são um exemplo de mecanismo de auto-regulação, essencial para incrementar a *accountability* das ONGD.

## RECOMENDAÇÕES DA OCDE SOBRE RECONHECIMENTO E VOZ DAS OSC

1. Todos os actores de Desenvolvimento devem reconhecer:

a. a importância e a diversidade da sociedade civil e das OSC como actores de Desenvolvimento de pleno direito;

b. que as OSC têm contributos distintos e legítimos na promoção do Desenvolvimento na Eficácia da Ajuda, e que os seus esforços são complementares aos esforços de outros parceiros de Desenvolvimento;

c. que vale a pena desenvolver uma sociedade civil forte como parte de um esforço da sociedade para se transformar a si própria e aprofundar a prática democrática de uma forma inclusiva e que apoie visões diferentes e opostas.

2. Devem ser concedidos espaços regulares e sistemáticos que dêem voz a OSC de diferentes convicções e orientações, para que sejam ouvidas em todos os estágios do processo de Desenvolvimento (planeamento, negociação, implementação, monitorização, e avaliação), e deve ser reconhecida como uma prática comum que deve ser promovida activamente a todos os níveis, do local ao internacional.

3. Paralelamente, todos os stakeholders devem estar envolvidos na definição das condições necessárias para que a voz da sociedade civil seja eficaz e para maximizar o valor do seu contributo para a política de diálogo. Entre os temas que beneficiaram de maior atenção estão os seguintes:

a. como podem as OSC acrescentar valor colectivo para o processo político em diferentes contextos, clarificando a contribuição que diferentes categorias de OSC – desde as organizações de base aos think tanks – podem dar a diferentes níveis e nos diferentes tipos de discussão;

b. que medidas as OSC podem tomar para assegurar que representam de forma precisa e responsável os interesses das comunidades e grupos que dizem representar;

c. quais as medidas para encorajar a expressão significativa de vozes de mulheres e de outros grupos socialmente excluídos, bem como os pontos de vista divergentes;

d. como poderá ser construída uma capacidade de envolver OSC e Governos no diálogo político, ao longo do tempo e de uma forma sustentável;

e. que lições podem ser extraídas de fóruns multilaterais que reconhecem já o papel das OSC e estabeleceram normas para a sua participação;

f. como criar um mecanismo permanente que envolva o CAD/OCDE e o Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda (também da OCDE) num diálogo contínuo com as OSC sobre a Eficácia da Ajuda para além de Acra.

**Fonte:** OECD (2010), *Better Aid: Civil Society and Aid Effectiveness: Findings, Recommendations and Good Practice*, [www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264056435-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264056435-en) (p.29)

## DA TEORIA ÀS PRÁTICAS

### BASE DE DADOS SOBRE INICIATIVAS DE AUTO-REGULAÇÃO DAS OSC

Desde 2005 que a organização britânica One World Trust tem vindo a analisar e avaliar práticas de auto-regulação das Organizações da Sociedade Civil (OSC), através da criação de uma base de dados que reúne as mais diversas iniciativas da sociedade civil a nível mundial.

Em resposta à crescente pressão que algumas OSC têm enfrentado para demonstrar a sua accountability, legitimidade e eficácia, um número crescente de iniciativas de auto-regulação têm surgido a nível nacional, regional e internacional, definindo padrões comuns e promovendo boas práticas através de uma adopção de códigos de conduta, esquemas de certificação e quadros de referência.

Este projecto surgiu nesse contexto, de forma a divulgar as melhores práticas e iniciativas da sociedade civil em matéria de auto-regulação que possam ser replicadas noutras geografias ou adaptadas a diferentes contextos. No portal dedicado ao projecto, é possível consultar num mapa interactivo as diferentes iniciativas por país, num total de mais de 300 exemplos de auto-regulação, ou pesquisar iniciativas regionais e internacionais. Além disso, a One World Trust disponibiliza ainda inúmeras publicações, relatórios e documentos de análise nesta área.

Ver: <http://www.oneworldtrust.org/csoproject/>

## TOME NOTA

\_ Fundación Lealtad, *Guía de la Transparencia y las buenas prácticas de las ONG*, [www.guiatransparencia-ong.org/guiaong/principios](http://www.guiatransparencia-ong.org/guiaong/principios)

\_ Gugerty, Mary Kay (2007), *Models of NGO Self-Regulation: Theory and Evidence from Africa*, <http://evans.washington.edu/files/EvansWorkingPaper-2007-04.pdf>

\_ Hammer, Michael, Rooney, Charlotte and Warren, Shana (2010), *Addressing accountability in NGO advocacy: Practice, principles and prospects of self-regulation*, [www.oneworldtrust.org/publications/doc\\_download/414-addressing-accountability-in-ngo-advocacy-practice-principles-and-prospects-of-self-regulation](http://www.oneworldtrust.org/publications/doc_download/414-addressing-accountability-in-ngo-advocacy-practice-principles-and-prospects-of-self-regulation)

\_ OECD (2010), *Better Aid: Civil Society and Aid Effectiveness: Findings, Recommendations and Good Practice*, [www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264056435-en](http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264056435-en)

\_ OECD (2011), *How DAC members work with civil society organisations: an overview*, [www.oecd.org/dataoecd/3/27/48843465.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/3/27/48843465.pdf)

\_ Warren, Shana and Lloyd, Robert (2009), *Civil Society Self-Regulation, The Global Picture*, [http://bit.ly/CSO\\_regulation](http://bit.ly/CSO_regulation)



## **Capítulo II**

### **Da Eficácia da Ajuda à Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento**

## **QUALIDADE DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM DEBATE**

---

Conferência na Fundação Calouste Gulbenkian, no dia 25 de Novembro de 2011, sobre a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento e discussão dos documentos propostos para o 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Busan (Coreia do Sul). Os textos aqui apresentados são resultado da transcrição e edição da responsabilidade da ACEP



## **4.º FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA CONTRIBUTOS PARA O DEBATE EM BUSAN**

A quatro dias do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que teve lugar em Busan (Coreia do Sul) de 29 de Novembro a 1 de Dezembro, realizou-se em Portugal o primeiro debate público em torno da Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento no quadro da preparação do Fórum de Busan, numa iniciativa da ACEP – Associação para a Cooperação Entre os Povos, em parceria com a Plataforma Portuguesa das ONGD e o CIES – Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE, e que contou com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian. Ao longo de três horas de discussão, foram debatidas as diversas propostas das instituições europeias e africanas para o futuro da Cooperação e do Desenvolvimento, com a participação da Ana Gomes, membro da Comissão de Relações Externas do Parlamento Europeu, da vice-presidente do IPAD Inês Rosa e do secretário executivo da CPLP, Domingos Simões Pereira. A perspectiva das Organizações da Sociedade Civil foi outro dos temas em debate com Raquel Freitas, do CIES, e Fátima Proença, directora da ACEP. No final da sessão Maria Hermínia Cabral, da FCG, apresentou o livro “Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento”, editado pela Plataforma Portuguesa das ONGD.

Pela pertinência do debate e pelas pistas lançadas para o futuro no que diz respeito à qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento, a ACEP decidiu dedicar parte deste capítulo aos contributos dos diversos intervenientes na sessão.

## ABERTURA

### ISABEL MOTA, ADMINISTRADORA DA FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

É com enorme gosto que a FCG acolhe esta sessão entre diferentes actores do Desenvolvimento sobre o 4. Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda [HLF4, na sigla em inglês] que se irá realizar na próxima semana em Busan (Coreia do Sul). O gosto que tenho prende-se com três coisas fundamentais:

- é a única sessão pública que se realiza em Portugal por esta ocasião em especial, e sobre um tema tão importante e tão relevante, configurador do nosso futuro comum, porque de facto falar da Eficácia da Ajuda é cada vez mais falar da Eficácia do Desenvolvimento para a maioria da população mundial. O que está em causa no Desenvolvimento, citando Amartya Sen, é “a relação entre a nossa riqueza colectiva e a nossa capacidade individual para vivermos como gostaríamos”;

- nós também somos um actor – a FCG –, embora em pequena escala, da Ajuda ao Desenvolvimento. Em pequena escala mas está no topo da nossa agenda, das nossas prioridades e que pautamos a nossa intervenção pelos princípios e boas práticas que estão na agenda internacional e temos vindo, nos últimos anos, a sedimentar o nosso relacionamento, de uma forma estruturada, sistemática e profícua com as Organizações da Sociedade Civil (OSC), mas também com Fundações Internacionais, o que nos tem permitido ter e trazer para o país um valor acrescentado que tem sido importante, e também, com a Cooperação Oficial Portuguesa com quem temos colaborado de forma excelente nos últimos anos;

- é vocação das fundações também trazer para o debate temas que são complexos, temas que por vezes, infelizmente neste caso, apesar de ser um tema tão importante, não estará tão no topo da agenda como deveria estar. Não é um tema negligenciado, não é negligenciável seguramente, mas a verdade é que nós gostamos de tratar de temas que consideramos que devam ter um lugar mais importante na agenda, neste caso nacional. Aparentemente não foi o caso. E sobretudo temas que precisem de uma análise perspectiva, reactiva também, e utilizando a capacidade de convocação dos vários stakeholders que a FCG de facto tem. Penso que no fim deste debate haverá algo que possa estruturar o pensamento, que possa ser transmitido.

## *A UE tem obrigação de ter posição e liderança em Busan*

Ana Gomes

Membro da Comissão de Relações Externas do Parlamento Europeu

### *A urgência da posição e liderança europeias em Busan*

Houve uma evolução notável nos últimos tempos [na Cooperação para o Desenvolvimento]. Já não estou a Comissão de Desenvolvimento do Parlamento Europeu (PE), mas uma das últimas coisas que fiz na Comissão foi um relatório sobre o papel da China em África e a forma como a União Europeia (UE) se deveria relacionar com a China no que toca à Ajuda ao Desenvolvimento e é com extraordinário prazer que vejo que boa parte das minhas ideias para a relação triangular China-Europa-África são hoje aceites nas conclusões do Conselho que as emitiu no dia 14 Novembro de 2011, e nas conclusões que consubstanciam uma posição comum para Busan. O Parlamento Europeu anda a trabalhar nisso há bastante tempo, tem tido uma relação naturalmente intensa com o Comissário do Desenvolvimento e no passado dia 25 de Outubro [2011] aprovou a sua própria resolução sobre o que queria e esperava de Busan e o que esperava da própria UE em Busan, porque temos bem a consciência que, embora uma das evoluções que se registou no panorama da Ajuda ao Desenvolvimento ao nível global tenha sido a emergência de novos países doadores, designadamente de países de economias emergentes, a verdade é que a UE continua a representar mais de metade da Ajuda global ao Desenvolvimento, e portanto tem obrigação de ter posição e liderança em Busan. É esse o ponto de partida do PE que, na resolução diz que espera que o Fórum permita identificar novos compromissos, formas de tornar a Ajuda ao Desenvolvimento mais eficaz e ajudar a desenvolver uma nova arquitectura internacional de Cooperação para o Desenvolvimento que vá para além de 2015, ou seja, da data-chave para se alcançarem os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A posição do PE é crítica em relação à forma como a UE e os Estados membros implementaram os princípios quer da Agenda para a Acção de Acra, quer da Declaração de Paris. Pensa-se que justamente a Declaração de Paris se focou mais na entrega da Ajuda ao Desenvolvimento, do que propriamente num quadro eficaz de uma política de Desenvolvimento e é, portanto, desta perspectiva crítica que partem as recomendações do PE. Pensamos que as condições de Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento têm sido obstaculizadas naturalmente pela crise financeira e é evidente que essa é uma das razões para que o assunto hoje tenha ainda menos visibilidade cá em Portugal do que tinha. A crise tem impacto e temos que estar preparados para que venha a ter ainda mais impacto, e temos de estar preparados para o contrariar.

A Ajuda ao Desenvolvimento só faz sentido se conduzir ao com-

bate à pobreza, à redução do peso da Ajuda, ao reforço da boa governação, ao respeito pelos Direitos Humanos, pela igualdade de género, pelo funcionamento de uma Sociedade Civil que tenha capacidade para pedir contas aos Governos. Pensamos que a Declaração de Paris falhou no que toca a reduzir a fragmentação da Ajuda ao Desenvolvimento e também no que toca à falta de transparência no processamento da Ajuda e obviamente o falhanço das condicionalidades que para o PE são essenciais, e durante muitos anos a Comissão e o Conselho fingiam que não eram. Aliás, boa parte da política que levou nos últimos anos a centrar mais os recursos para a Ajuda orçamental em vez de Ajuda por projectos tinham uma lógica que era a de diminuir o aspecto da condicionalidade. Para nós é mais importante do que nunca. A questão dos Direitos Humanos, da democracia e da luta contra a corrupção não podem estar ausentes de qualquer combate pelo Desenvolvimento e têm de estar na agenda de todo e qualquer actor para o Desenvolvimento, seja o Estado, a UE, uma ONG ou actores privados (fundações, empresas privadas, que são crescentemente actores decisivos neste processo). A resolução do PE sublinha que os países doadores não estão a cumprir o compromisso de dedicar 0,7% do PIB para a Ajuda ao Desenvolvimento que era suposto ser alcançado em 2015, é significativo que na resolução do Conselho nada se diga.

### *O Consenso de Tunes e as prioridades dos Países em Desenvolvimento*

Importantíssimo no PE é ter em conta o Consenso de Tunes. Identificámos as seis prioridades que os africanos identificam e penso que isto tem sido levado em conta porque uma das *buzz word* para Busan é a *ownership*, ou seja, que os Estados receptores e as organizações tenham uma palavra decisiva de determinar o que é preciso, identificar as necessidades e determinar os programas, mas é interessante nesta perspectiva de dar atenção às necessidades identificadas por eles próprios e que consideram essenciais. Uma delas é o reconhecimento da importância da cooperação e de pensar e agir num contexto regional e não apenas nacional. Neste quadro pensamos também que apostar em esquemas financeiros inovativos e apontamos para a importância que poder ter um imposto sobre as transacções financeiras para criar fundos para o Desenvolvimento e para ajudar os Estados recipientes e os Estados doadores a controlar as transferências para paraísos fiscais e os esquemas de evasão fiscal e de fraude. Ter um sistema fiscal eficaz e justo e esquemas de combate à fraude fiscal são absolutamente essenciais para a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento e para garantir que não é desviada em esquemas de corrupção.

### *A questão do desligamento e transparência da Ajuda ao Desenvolvimento*

Há outro aspecto que o PE identifica: os obstáculos que tem havido na implementação da Declaração de Paris e do compromisso de Acra

no que toca ao desligamento da Ajuda ao Desenvolvimento, à sua previsibilidade e às questões da transparência, dos países doadores darem de facto prioridade ao *public procurement* ao nível local. Há vários exemplos que justificam estas preocupações do PE.

A resolução é muito detalhada, mas gostaria de sublinhar que o PE percebe que a Ajuda tem de ir às causas da Ajuda e não lidar com os sintomas. Portanto, o papel da Ajuda é exactamente de contribuir para um Desenvolvimento ambientalmente amigo, em que haja acesso aos serviços sociais básicos para todos e em que as questões de criação de emprego decente (sem *dumping* social), o fomento do empreendedorismo e a inovação sejam aspectos importantes.

### ***Coordenação da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional e os doadores não-membros da OCDE***

Uma maior coordenação ao nível dos países doadores é a área em que o PE espera mais de Busan, de forma a não haver sobreposição dos recursos. A UE já está a fazer alguma coordenação, por exemplo no Sudão do Sul. É necessária coordenação para que não haja esta situação dos *aid darlings* e os órfãos da Ajuda ao Desenvolvimento, que ninguém ajuda, e ainda a importância dos Estados frágeis, para que não continue a existir aquela tendência de haver “indústrias” de Desenvolvimento a funcionar com aqueles países que são fáceis e que não têm nenhuma aptidão para fazer o salto qualitativo de governação que a Ajuda é suposta promover. Estou a lembrar-me de um caso chocante que é a Etiópia – um dos principais países recipientes da Ajuda ao Desenvolvimento da UE e que é claramente um país que sabe utilizar toda a retórica de boa governação, transição para a democracia, mas na prática, reprime os cidadãos. E é ignóbil que, sendo o segundo país mais populoso de África e sede da União Africana, a UE continue a fazer *business as usual* com este país que reprime as OSC.

Neste domínio o que se espera de Busan é justamente que se consiga trazer os novos doadores, designadamente os que estão fora da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e que não cumprem as regras do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE). Países como a China e outros doadores como os do Golfo, fundações privadas e empresas têm de ser vinculadas aos princípios da Ajuda de Acra e Paris e aos critérios do DAC/OCDE.

A dificuldade de negociação de Busan, tendo em conta aquilo que está na posição comum, tem a ver com a inclusão de parceiros que não quererão, por exemplo, falar de Direitos Humanos neste contexto. Porém tudo depende da firmeza negocial do nosso lado e da nossa capacidade de mostrar que essas referências são vinculativas mesmo para uma potência como a China. Não vai ser fácil a negociação. Vai ser um processo dialéctico complicado em que África e os países recipientes são actores fundamentais. Mas não falemos de África como

sendo uma entidade monolítica. Há várias Áfricas – Áfricas em que Governos estão genuinamente interessados na boa governação e na capacitação dos seus povos e dos seus Estados e há Áfricas de Governos corruptos que não estão interessados nisso.

A Europa tem de procurar não ter telhados de vidro que tem, muitas vezes. Tem incosistências e incoerências. Daí que mais do que nunca a participação da Sociedade Civil, quer nos países doadores, quer nos países recipientes da Ajuda ao Desenvolvimento é fundamental. Será absolutamente crucial esta negociação e no PE mediremos os compromissos que saírem de Busan.

## *Somos claramente favoráveis a passar de uma agenda da Eficácia da Ajuda para a Eficácia do Desenvolvimento*

**Inês Rosa**

**Vice-Presidente do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento**

### *A negociação da UE para o Fórum de Alto Nível*

O que nos traz aqui hoje é fazer um balanço do que foi Paris e Acra e aquilo que deve ser a continuação e aprofundamento dessa agenda. Em relação à Declaração de Paris e à Agenda para a Acção de Acra há ainda muita coisa por fazer, mas houve alguns progressos. Considero que Portugal teve alguns progressos significativos na implementação da Agenda de Acra, porém ainda tinha muita coisa por fazer. Vamos ver se de facto vai continuar e prosseguir nesse caminho. Não é ao nível do montante da Ajuda, porque o montante da Ajuda era de 0,29% em 2010. Em 2011 será menos e em 2012 será menos ainda. O que não significa que não se foque, até talvez com mais empenho, a questão da Eficácia e da qualidade da Ajuda ao Desenvolvimento. Esta agenda continua a ser muito importante para nós, mesmo que no que toca a compromissos financeiros as coisas estejam como estão. A negociação do futuro documento tentará encontrar um entendimento entre estas novas formas de cooperação que estão em cima da mesa. Há vários outros actores hoje em dia na agenda do Desenvolvimento. Não são só as organizações da Sociedade Civil que foram trazidas para a mesa da negociação já em Acra e que agora estão com muita força, mas são também o próprio sector privado e o fenómeno novo e avassalador – pela sua dimensão e rapidez – da cooperação dos países emergentes. Esta é a questão que domina, mesmo que as outras possam ser interessantes, toda a agenda de Busan. É muito difícil um acordo que terá de ser alcançado. Nós não podemos estar a ser mais exigentes em termos de condicionalidade e, ao mesmo tempo, querer que a China aceite esta declaração. A declaração de Busan terá de fazer o equilíbrio certo entre aquilo que é aceitável para toda a gente, fazendo referências aos Direitos Humanos e a princípios democráticos, mas julgo não com a mesma profundidade com que fosse um documento assinado por países da OCDE. Se a comunidade internacional, os Países em Desenvolvimento, as OSC, o sector privado querem trazer a China para esta agenda, para que também respeite o mínimo de condições, então teremos de ser mais modestos naquilo que é a nossa ambição, não quer dizer que depois na prática não o possamos fazer nas nossas relações bilaterais, mas ao nível do documento assinado por todos, os próprios países parceiros não gostam dessas referências tão fortes no documento. Certamente será aí encontrado um equilíbrio, caso contrário teremos uma declaração que não será a tal declaração da parceria global, que é isso que se pretende que saia desta reunião em Busan.

### *A posição de Portugal na agenda da Eficácia da Ajuda*

Somo claramente favoráveis a passar de uma agenda da Eficácia da Ajuda para a Eficácia do Desenvolvimento e queremos incluir os novos parceiros nesta parceria global, incluindo os países emergentes. Queremos ainda que a questão da fragilidade seja vista como uma especificidade e com especial atenção. Não queremos a reprodução da máquina administrativa, burocrática impossível, que foi montada depois de Acra. Queremos algo que faça a implementação no terreno, nos países e não na estratosfera, algo muito mais simples e não a burocracia com 5 grupos de trabalho, 10 *task force* e 5 *task team* – impossível de gerir.

Em relação à questão da transparência, somos completamente a favor, não há sobre isso qualquer dúvida. Mas continuamos a ter uma dúvida em relação ao endosso do IATI – Iniciativa Internacional sobre a Transparência da Ajuda (ver página 15). O IATI é uma iniciativa que tem enorme mérito na agenda da transparência para o debate e, nessa medida, somos completamente favoráveis ao IATI, mas não somos favoráveis nem podemos endossar o *standard* do IATI em termos de estatísticas, porque as estatísticas são um negócio muito sério. Estatísticas têm que ser coligidas por alguém que tenha mandato internacional para o fazer. Neste momento quem tem esse mandato é o CAD/OCDE – é o CRS++, o sistema que existe. Se o querem melhorar, vamos melhorá-lo. Se acham que não deve ser a OCDE porque não é legítima, não inclui toda a gente, transfiram-no, por exemplo, para as Nações Unidas. Agora não aceitamos que seja uma iniciativa que não tem qualquer legitimidade, enquadramento ou sustentabilidade técnica. Somos favoráveis ao IATI enquanto instrumento de *advocacy*, mas o *standard* estatístico não é deles – é o do CRS++ da OCDE, e esta distinção tem de ficar clara.

A cooperação está cada vez mais difícil de gerir porque tem cada vez mais actores, mas esperemos que de Busan resulte um documento importante e que nos leve até 2015 com uma ajuda mais eficaz.



## *Revi-me em muitos aspectos na posição de África sobre a Eficácia da Ajuda*

**Domingos Simões Pereira**

**Secretário Executivo da Comunidade de Países de Língua Portuguesa**

### *As visões africanas sobre a Eficácia do Desenvolvimento*

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) não tem uma posição formatada sobre esta questão. Não venho trazer nenhuma posição da CPLP até porque é muito difícil fazer-se esse tipo de exercício: por um lado, temos países que ainda estão num processo de consolidação das suas estruturas internas e outros que acham que vivem num momento especial e portanto estão a reformular as suas estratégias internas e, como somos muito cautelosos, temos levado agendas que sejam realmente possíveis de conciliar. Irei dizer aquilo que penso, portanto não será uma posição oficial, nem formatada da CPLP.

Revi-me em muitos aspectos da posição de África sobre a Eficácia da Ajuda. Fiquei satisfeito em verificar que não vemos a Ajuda como um objectivo em si, mas reconhecemos ser um mecanismo necessário para melhorar a capacidade de intervenção dos Estados e das sociedades.

Há posições que defendem que se deve acabar com toda a Ajuda. Porém, também devemos ter algum respeito por esforço de quem tem dedicado muito do seu tempo a estas questões, porque em muitas situações têm contribuído de forma muito importante para melhorar a vida das populações.

Se falamos de Ajuda ao Desenvolvimento e estamos a discutir a questão da sua Eficácia, a primeira questão é: como é que criamos condições para reforçar as capacidades locais, nacionais, para que aí possam submergir políticas claras e uma gestão eficaz dos recursos que são escassos? Na CPLP teria de me posicionar com o Brasil, Portugal, etc... Mas não sei posicionar-me com o Brasil. Pelas discussões que temos tido verifico que há uma preocupação muito grande em se identificar com os países africanos, mas nunca fui capaz de perceber a posição que se faz de uma política integrada. Em relação à CPLP, o único documento que dispomos e que se pode aproximar deste exercício é aquilo a que chamamos de *Visão Estratégica de Cooperação Pós-Bissau*, que é uma tentativa de dizer que, independentemente das acções que pensamos implementar nos países, tem de partir sempre de uma identificação local, de uma interacção entre quem executa e quem é o beneficiário, para daí, quando terminar o processo de implementação desse programa, as estruturas locais estejam capacitadas para que eles próprios possam desenvolver esse programa.

Aquilo que acho que tem acontecido por parte dos Estados africanos é que há um problema de má governação, de má gestão dos poucos recursos. Ao mesmo tempo que atrofia as competências nacionais para

produzir soluções que sejam de facto locais, há um outro problema: os recursos internos associados a esses programas também ficam dispensáveis de serem devidamente justificados. Ou seja, “temos mesmo de fazer assim, porque se não o fizermos, o Banco Mundial não o aprova, o FMI não aprova...”. É uma perda de tempo estarmos a criar instrumentos internos, porque quem vai fazer a supervisão são essas Organizações Internacionais. A aprovação dos orçamentos gerais de Estado é uma mera formalidade, porque a partir da sua aprovação, quem faz o seguimento?...

Não estou à espera que com este documento [Consenso de Tunes] se vá revolucionar a forma como o Estado, as sociedades e as ONG enfrentam o problema, mas toca no essencial. E quem as ignorar fá-lo-á de forma voluntária e consciente.

### *O problema da apropriação pelos Países em Desenvolvimento e a necessidade da capacitação local*

Normalmente a Ajuda vem depois de uma visão estratégica: há um problema, há uma intenção de abordar determinada questão, definimos uma estratégia para resolver esses problemas e mobilizamos recursos para resolver. Aqui é que há muita inconsistência, porque em vez de os programas visarem o espaço e estrutura beneficiárias, muitas vezes os programas reflectem é a preocupação do doador. Porque os países interessados em mobilizar esses apoios têm de ter inúmeras formulações, conforme o número de doadores. Por isso acho que quando o documento se centra na necessidade de reforçar as capacidades locais para formular essas políticas pode ser realmente uma inversão muito importante, porque se o foco é o beneficiário e se vamos reforçar a capacidade do beneficiário, bastará haver uma política para que todos possam fazer o exercício de como canalizar realmente esses recursos.

Também acho que nem sempre é evidente saber quem é o interlocutor válido por parte dos países beneficiários e isso coloca questões. Por vezes estamos perante uma administração muito frágil. Temos de reconhecer que o Estado é uma estrutura essencial e mesmo não tendo uma intervenção muito importante, é sempre importante que possa acompanhar e ter mecanismos de acompanhamento para não se transformar num bloqueio de todo esse processo.

Defendo aqui a criação de mecanismos internos de consenso, não na perspectiva de que todos estejam de acordo, mas sim de sensibilizar para que haja realmente uma disseminação o mais abrangente possível em relação às políticas implementadas.

Li no documento que é importante que a Ajuda deixe de ser condicionada – mas é preciso que as partes cumpram as suas responsabilidades.

Talvez exista também uma separação demasiado nítida no processo de Ajuda entre quem dá e quem recebe e isso muitas vezes não é bom. Se a lógica é capacitar as estruturas locais, quanto mais cumplicidade tiverem, quanto mais complementares forem, mais rapidamente o fluxo de interacção irá produzir essa tal troca de competências e experiências.

Através desse intercâmbio podemos reduzir a dificuldade que se cria no terreno entre as estruturas que representam o Estado e aquelas que são chamadas para implementar o programa.

### *A relação China/África*

Não estou muito seguro que seja possível encontrar solução por via de uma maior pressão junto da China. Há um problema do financiamento do Desenvolvimento. África, constrangida com inúmeras questões, vai à procura de parcerias, mecanismos que lhe permitam financiar programas. E não é um problema, como por vezes se tenta passar, de a China oferecer dinheiros fáceis. A China tem demonstrado uma grande capacidade de fabricar mecanismos de interacção. A relação secular entre África e a Europa criou mecanismos tão complexos de controlo, monitoramento, que não produzem os mesmos resultados, pelo menos, à vista de quem não está preocupado em analisar outras condicionantes senão aquelas que são visíveis. Qual é a figura que aparece perante o cidadão básico? Não tem conhecimento nem condições para fazer este tipo de avaliação. O que ele diz é o seguinte: “Temos muitos anos de uma Cooperação que vocês nos dizem ser muito regrada, muito controlada, muito bem seguida, que tem produzido dívida pública sem produzir melhoria da minha condição de vida. Em contrapartida a minha relação com a China neste momento até é vista como uma forma de controlar a corrupção dos nossos governantes”. E porquê? Porque dizem que a China faz uma implementação directa. Quem está informado diz que não está a permitir emprego aos locais. Mas pode crer que o cidadão comum até está disposto a dar isso porque acha que por essa via a governação não tem acesso aos fundos.

Quando há programas muito concretos que depois se diz que não há fundos para o financiar, estamos a pretender que aquilo que a China faz, o faz de forma gratuita, mas sabemos que não é verdade. E se não é verdade, então não nos limitemos a dizer que não há fundos. Sejam suficientemente flexíveis para produzir compromissos que viabilizem os projectos e dêem resultados que possam mobilizar a sociedade tal como a China o está a fazer.

## *Está em jogo a relação entre a dimensão interna, a apropriação democrática, e o papel dos doadores*

**Raquel Freitas**

**Investigadora do CIES - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia**

### *O princípio da apropriação e a dimensão redutora da estratégia nacional de redução da pobreza*

Estou a fazer investigação no CIES sobre o princípio de apropriação, pegando na desconstrução deste princípio e na forma como é operacionalizado na Declaração de Paris, porque na verdade há muitas maneiras de pegar na ideia de apropriação, mas nunca se sabe muito bem do que se está a falar. A Declaração de Paris afunila numa coisa muito concreta que é um indicador pelo qual é monitorizado esse princípio: a existência ou não de uma estratégia nacional de redução da pobreza. O que alguns observadores questionam é que a existência destes documentos não é por si só garante. É um número e números apenas não nos dizem qual é a dinâmica dos actores que intervêm nos processos, quem tem influência e quais as dinâmicas de poder. A questão é ir para além, entrar na caixa do processo de elaboração destas estratégias de redução da pobreza e perceber quem de facto tem capacidade de influência. E aqui está em jogo a relação entre a dimensão interna, a apropriação democrática e a participação quer dos parlamentos, quer da Sociedade Civil e mesmo do sector privado nas discussões que vão originar estas estratégias e, por outro lado, o papel dos doadores e a influência determinante que muitas vezes têm na definição das estratégias.

O próprio documento em si é uma imposição do Banco Mundial porque para os países receberem a Ajuda têm de ter esta estratégia que é classificada pelo Banco Mundial, bem como a própria monitorização da Declaração de Paris é feita com base na avaliação feita pelo Banco Mundial. Portanto de independente terá muito pouco.

Na última avaliação conclui-se que o princípio da apropriação foi o que mais evoluiu, tendo triplicado o número de países, em relação a 2005, com uma estratégia de redução da pobreza. Todo este quadro é questionável, pela forma como é monitorizado e apropriado. O princípio da apropriação está ligado à necessidade de descolar a ideia de que as políticas de Desenvolvimento estão condicionadas pelos doadores. O desmontar disto ainda está por fazer. Na minha investigação procuro aplicar ao estudo dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, ver como são elaboradas estas estratégias e quais são as dinâmicas entre doadores, entre Governo e a Sociedade Civil.

## *A posição da União Europeia para Busan*

Gostaria de fazer referência aos dois documentos de posição da UE para Busan. As conclusões que foram apresentadas pelo Conselho Europeu, que é um documento um pouco maçador de ler, não nos trazem uma noção do que são realmente as prioridades. No entanto entusiasmei-me a ler o documento do PE. É mais político, mais introspectivo, que apela à UE que tome determinadas atitudes, que põe o dedo nalgumas feridas e designadamente, gostei de ver que o próprio PE abre essa caixa de como é operacionalizado o princípio da apropriação porque nota que os Governos dos Países em Desenvolvimento não fizeram o suficiente para garantir a participação dos Paramentos e das Sociedades Civis para permitir uma *genuine ownership*. Aqui percebe-se que o próprio PE tem dúvidas do que é o *ownership*. O PE também refere que se devem ter objectivos claros e mensuráveis, quando nas conclusões que foram aprovadas há uma recusa de rever os indicadores da Declaração de Paris. Este princípio é o mais político da Declaração de Paris, mas é o que está mais negligenciado em termos da forma como é depois monitorizado e o discurso que se constrói em torno dele desvirtua a realidade. Por isso considero importante que houvesse uma revisão dos indicadores e das implicações que têm.

Existe na verdade a necessidade de descolar a Ajuda da dinâmica de condicionalidade que vem dos programas de ajustamento estrutural dos anos 80 e 90, e que tiveram efeitos muito preversos na dimensão social. No fundo, as estratégias de redução da pobreza acabam por ser uma tentativa de, por um lado, incentivar a abertura à economia de mercado e à liberalização, mas por outro lado criar uma almofada social em que a Ajuda ao Desenvolvimento surja para colmatar os efeitos negativos. Isto é uma questão muito política para a Europa e os novos doadores não fazem parte desse historial. E portanto daí que o Brasil tenha uma posição distanciada por motivos diferentes da China, mas que se prende com o facto de só agora aparecerem e não estarem ligados a esse passado e àquilo que se foi desenvolvendo que é uma cultura de *macromanagement*, de entrar pelas políticas adentro dos países. É um desafio porque a Cooperação para o Desenvolvimento vive um bocado desta ambiguidade. Mesmo para a Sociedade Civil, na sua acção de *advocacy*, por vezes coloca-se também esse dilema para que lado é que se puxa.

## *Se continuarmos a falar só de Ajuda estamos a converter metade do planeta em pessoas que têm necessidades em vez de pessoas que têm direitos*

**Fátima Proença**  
**Directora da ACEP**

### *As expectativas da Sociedade Civil para Busan*

Vou procurar fazer a ponte entre os eixos centrais da posição da rede internacional Better Aid, que é o interlocutor representante da Sociedade Civil no processo de Busan, e algumas questões que neste momento nos preocupam em Portugal, que nos vêm preocupando nos últimos anos e que nos dias que correm precisamos de reflectir em conjunto.

Basicamente as OSC que vão estar em Busan na próxima semana representadas na Better Aid vão incidir a sua intervenção em quatro domínios:

1. Na avaliação do que foi até agora o processo de aplicação dos Princípios de Paris para a Eficácia da Ajuda e da Agenda para a Acção de Acra, procurando saber como foi esse processo;
2. No debate sobre as formas de como passar da discussão sobre a Eficácia da Ajuda para uma abordagem de Eficácia do Desenvolvimento, assente na promoção dos DH e na erradicação da pobreza;
3. No debate sobre as melhores formas de promover o reconhecimento das OSC enquanto actores independentes e de pleno direito em todo o processo da Cooperação para o Desenvolvimento;
4. Nos aspectos da arquitectura da Cooperação para o Desenvolvimento.

### *A apropriação democrática como questão central da Eficácia do Desenvolvimento*

Relativamente à primeira questão – a avaliação do processo de aplicação dos Princípios de Paris – aquilo que as OSC identificam como questão principal e mais deficitária ao longo deste processo é o princípio da apropriação e a necessidade não só de ver como dar um impulso nesta questão da apropriação, mas sobretudo acrescentar-lhe um adjetivo, dar-lhe uma qualidade, ou seja, passarmos a falar de apropriação democrática e não apenas de apropriação. Estamos assim a falar de um conjunto enorme de stakeholders, de parceiros, de organizações e instituições envolvidas que são as OSC e quando estamos a falar de “democráticos”, não estamos a falar apenas no quadro de cada país mas também na relação entre países. Por exemplo, em relação a uma questão que a Ana Gomes colocou sobre o papel perverso das ONG europeias na relação com as suas congéneres africanas, asiáticas ou latinoamericanas, esta é claramente uma questão importante, porque a questão da apropriação democrática passa de facto por uma relação de poder,

de igualdade, que não tem de ser posta só no nosso país relativamente aos outros *stakeholders* (ao Estado, parlamento, etc...), mas tem de ser muito questionada qual a relação de poder que temos com os nossos parceiros dos Países em Desenvolvimento. E portanto é este conceito mais largo de apropriação, definido como apropriação democrática, que é uma questão central para o futuro e que tem a ver com a avaliação negativa que se faz do passado.

Um exemplo: pensando na experiência das organizações, seria extremamente interessante fazer alguma avaliação séria, bem fundamentada, um processo de investigação ao nível da academia, sobre quais são as consequências reais do processo de desconcentração da UE na prática. Em que medida é que a aproximação da UE aos países através de a transferência de poder para as delegações locais está a ser um instrumento facilitador da apropriação local ou, pelo contrário, está a ter efeitos absolutamente preversos no sentido de deslocar para o local clientelas, uma indústria desconcentrada de Ajuda, subvertendo todo este processo da apropriação? E isto é possível fazer de forma cientificamente baseada, ou seja, é possível saber quem é financiado, para onde vão os dinheiros, como são feitas as avaliações... Há uma série de questões que é possível mapear, fornecer inclusivamente aos deputados nacionais e europeus informação sobre as coisas pouco entusiasmantes que se estão a passar.

### *A problemática definição de effectiveness*

Isto tem a ver com um elemento que no balanço que é feito pelas OSC, e que já tivemos oportunidade de fazer aqui em Portugal numa reunião dinamizada com a Plataforma Portuguesa das ONGD em Novembro passado, tem a ver com a confusão de termos que às vezes são perfeitas armadilhas. Ou seja: *effectiveness* inglês não é o *eficácia* português. Mas de facto a maneira como o *effectiveness* está a ser implementado em inglês, português ou francês é semelhante. O traço comum tem a ver com o mínimo denominador comum em termos de resultados aplicáveis, fotografáveis no curto prazo sem uma preocupação de juntar à ideia da *eficácia* a ideia da *eficiência* e da *sustentabilidade*. E isto é uma preversão completa do que é todo o debate à volta da Eficácia da Ajuda e dos seus princípios. É um segundo elemento e é fundamental esta clarificação do que é esta confusão entre *eficácia*, *eficiência* e *sustentabilidade*.

### *A Ajuda ligada e outros desafios da Cooperação para o Desenvolvimento Portuguesa*

Nesta avaliação que é feita do processo de Paris, há coisas que nos tocam mais de perto. Há uma área em Portugal que penso que recuámos nos últimos anos e as notícias presentes são assustadoras. Uma área de grande risco para a qualidade da Cooperação Portuguesa: o desligamento da Ajuda. Os últimos anos foram já marcados por processos de ligamento da Ajuda e portanto a interesses empresariais e comerciais nacionais traduzidos, por exemplo, em contratos de vagões de ferro para a Bósnia. Temos outros exemplos: Marrocos e o negócio das estradas, temos a



circular da Praia (Cabo Verde) a ser considerada como a grande prioridade da luta contra a pobreza. Temos vários exemplos nos últimos anos que são pouco edificantes e esta ausência de debate sobre o que é isto da Diplomacia Económica e o que é o Camões que é uma perplexidade absoluta. Sinto-me a recuar 50 anos quando estamos a falar que Portugal no mundo é Camões, a Cooperação Portuguesa é Camões, é condicionada pela língua, pelos interesses comerciais, pelos interesses da cultura portuguesa... O que me assusta não é o debate, é a falta dele. A Plataforma estará em óptimas condições para dizer a impossibilidade completa que tem sido discutir esta questão com as autoridades do Estado português. Portanto esta questão é claramente uma questão que nos preocupa, como nos preocupa o problema da assistência técnica e de não sentir que há um caminho no sentido de a Ajuda técnica ser recrutada localmente, ser uma forma também de reforçar as capacidades locais e de continuar a fazer-se da assistência técnica uma forma de retorno, havendo aliás quase quadros institucionalizados para isso.

Por vezes também nos enfunilamos em coisas que fogem àquilo que é elementar, com que a gente se debate todos os dias. Por exemplo, nós ainda hoje não sabemos quais foram os resultados das candidaturas da UE nos países que são nossos parceiros e que decorreram ao longo de 2011, porque os resultados não são publicados nos sites das delegações da UE, porque as organizações guineenses, cabo-verdianas, timorenses, etc., recebem cartas a dizer que foram seleccionadas ou excluídas mas não sabem quem se candidatou e quem foi seleccionado. Diria que neste aspecto o IPAD está à frente da UE.

### *A passagem do debate da Eficácia da Ajuda para a Eficácia do Desenvolvimento*

Há aqui um problema de enfoque que não é um problema de vocabulário. Quando falamos de Eficácia da Ajuda estamos a falar de uma relação financiador/financiado, doador/beneficiário. Quando passarmos a falar de uma questão de Eficácia do Desenvolvimento, estamos a falar de problemas que nos dizem respeito a todos, estamos a falar de um conjunto de questões onde a Ajuda e a Cooperação são uma parte, mas onde há questões de comércio internacional, de segurança, que têm de fazer parte coerentemente deste pacote. E se continuarmos a falar só de Ajuda estamos a converter provavelmente metade do planeta a pessoas que têm necessidades em vez de pessoas que têm direitos, subvertendo imediatamente a relação que se constrói entre os países e as organizações.

### *A participação da Sociedade Civil de forma independente e de direito próprio*

Uma organização internacional – a CIVICUS – dá nota de alguns recuos preocupantes a nível internacional, mas também aqui há coisas que fogem a este quadro que nos aparece à primeira vista e que são importantes. Por exemplo, alguns recuos que há na forma como é vista a Sociedade Civil. A transformação das OSC em instrumentos de execução de Ajuda, em instrumentos de utilização de fundos de Ajuda rapidamente



e com relatórios com bom aspecto no final é uma preversão. Não estamos a falar da mesma coisa, nada impede que OSC executem, mas outra questão é serem OSC com a sua iniciativa, o seu direito de iniciativa, a sua independência, as suas prioridades e princípios. E esta estratégia pela via mercantilista de levar a Sociedade Civil a ser convertida num espaço de consultores e redução de autonomia pela via de pressão financeira é uma coisa a que se está a assistir em vários países membros da OCDE e penso que Portugal está nesse caminho. Neste momento era interessante perceber qual é o volume de Ajuda Pública ao Desenvolvimento canalizada através de projectos da iniciativa de ONG e de projectos que são da Cooperação oficial e que as ONG são usadas como instrumentos de execução. Este balanço provavelmente está a inverter-se relativamente ao que era, neste momento é capaz de já estar invertido. Quando falamos das ONG como actores de pleno direito vem do reconhecimento entre si de países financiadores e financiados, também com a aplicação dos mesmos princípios e preocupações.

## *Ser, e querer ser, um actor global exige estar presente nos grandes debates<sup>1</sup>*

**Maria Hermínia Cabral**

**Coordenadora do Programa Gulbenkian de Ajuda ao Desenvolvimento**

### *Portugal e a problemática do debate em circuito fechado*

Problematizar questões como Cooperação para o Desenvolvimento, Ajuda ao Desenvolvimento, eficácia e coerência das políticas não é fácil. É um exercício de educação para o desenvolvimento e de cidadania global que um país como Portugal, apesar dos problemas que atravessa, não pode deixar de fazer e por muitas razões. Ser, e querer ser, um actor global exige estar presente nos grandes debates sobre problemas e bens globais e vontade política, neste caso, em apoiar o aprofundamento de um referencial de ética na Cooperação para o Desenvolvimento que a Reunião de Alto Nível de Busan pretende.

À Sociedade Civil cabe a tarefa de alertar para o que está em causa em Busan e fazer valer as suas posições. E isto vai muito além da mera eficácia da ajuda. Falamos de democracia, de direitos humanos e de desenvolvimento inclusivo. É este contributo que o livro pretende dar.

Não estarei errada ao pensar que Portugal é provavelmente um dos países da OCDE onde a discussão sobre a eficácia da ajuda, e todos os instrumentos que a têm vindo a definir, é mais escassa e menos espaço dos media merece. Creio que todos reconhecemos que a Ajuda ao Desenvolvimento, ou melhor a Cooperação para o Desenvolvimento, e suas qualificações, são temas pouco divulgados junto do grande público.

E se os não trouxermos para a praça pública e continuarmos a comunicar num jargão dominado por poucos (o “desenvolvimentês”, como refere Patrícia Magalhães Ferreira) estaremos daqui a 3 anos, nas vésperas de um novo Encontro de Alto Nível, a falar em circuito fechado e a reproduzirmos o pensamento de outros. É também este o contributo que se quer da publicação de livros como este [*Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*] e de organizações como a Plataforma das ONGD.

### *Da Eficácia da Ajuda à Eficácia do Desenvolvimento*

Importará reter que há uma necessidade crescente de sairmos do actual paradigma – Eficácia da Ajuda – para um novo paradigma – Eficácia do Desenvolvimento –, que parece também uma frase feita, mas que tanta acuidade ganha nos actuais tempos de turbulência globalizada. Pegando nas palavras de Serge Michailof, que esteve na Fundação Gulbenkian há alguns dias, temos que ir para além do voluntarismo e utopia que tanto caracterizou a abordagem dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), neste início de século, e refundar a Ajuda

---

1 Apresentação do livro *Eficácia da Ajuda e Eficácia do Desenvolvimento*, editado pela Plataforma Portuguesa das ONGD

ao Desenvolvimento, ao qual acrescento, com a participação de todos.

Aventure-me pois a não a fazer uma apresentação tradicional de um livro – mas a referir excertos/frases do texto que nos possam ajudar a reflectir e a sumarizar o que hoje aqui se debateu.

A eficácia da ajuda começou a ser questionada nos inícios dos anos 90, após as décadas dos “elefantes brancos” e dos programas de Ajustamento Estrutural; durante aquela década assistiu-se a inúmeros debates e reflexões de que, provavelmente, os relatórios do CAD “Shaping the 21st Century: the role of Development Cooperation” [1996] e do Banco Mundial “Assessing Aid. What Works, What Doesn’t and Why?” [1998] são disso resultado.

A Declaração do Milénio de 2000, o Consenso de Monterrey de 2002, a Declaração de Roma de 2003, a Declaração de Paris de 2005, a Agenda de Acção de Acra de 2008, as Declarações de Bogotá e de Díli em 2010, as Declarações de Istambul e de Tunes, já do corrente ano [2011], são os múltiplos pilares do actual edifício da Cooperação para o Desenvolvimento. E Busan servirá “não só para avaliar os progressos realizados no domínio da Eficácia da Ajuda mas também para definir alguns compromissos que nortearão a Cooperação para o Desenvolvimento nos próximos anos”.

“Os progressos quanto à eficácia da ajuda têm sido díspares”, e todos concordamos que muito lentos. Há claramente o perigo da “assunção desta agenda de eficácia como um fim em si mesmo (e não como um meio para um melhor desenvolvimento)”. “Não devemos esquecer que “a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução de dependência da ajuda... mas no geral, o sistema mundial da Ajuda ao Desenvolvimento transformou-se no contrário, num sistema que se reproduz a si próprio que prefere discutir processos em vez de resultados”.

“A ajuda ao desenvolvimento sofre ainda de um predomínio dos interesses dos doadores” pelo que importa caminharmos para um efectivo “controlo do desenvolvimento por parte dos países”, tanto mais que está “comprovado que em grande parte as Estratégias Nacionais continuam a ser determinadas por influências externas... que são ainda reminiscências do período de ajustamento estrutural e das políticas de condicionabilidade”.

“Um dos maiores desafios (da Eficácia da Ajuda) prende-se com a necessidade de contrariar a tendência de um excesso de burocratização, traduzida em encontros que acabam por não ter resultados práticos” e num conjunto de indicadores altamente “sugadores” de tempo e desenvolvimento.

“O desligamento da ajuda, a previsibilidade, a remoção de condicionais e a transparência são compromissos que devem sair reforçados no futuro”, em Busan, assim como o reforço da abordagem dos Direitos Humanos e a promoção de uma arquitectura de Cooperação para o Desenvolvimento justa e igualitária em que se garanta a apropriação democrática dos processos de desenvolvimento e dos seus resultados e a participação de todos os actores.

As pessoas deverão ser enfoque da eficácia da Ajuda e não apenas os Estados e Governos. De facto, o desenvolvimento e a construção de sociedades mais justas não é feudo de nenhum actor em particular.

E terminando, como termina este livro: “os desafios são muitos: novos desafios do desenvolvimento... convivem com velhos desafios; novos actores... convivem com os velhos actores; novas modalidades da ajuda... convivem com modalidades e fontes de financiamento tradicionais; novos mas velhos valores – democracia, direitos humanos - convivem com princípios de actuação de “não interferência nos assuntos internos de cada país”.

## **4.º FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA**

---

Uma análise das principais conclusões do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que teve lugar em Busan (Coreia do Sul), de 29 de Novembro a 1 de Dezembro e que reuniu cerca de três mil representantes de países doadores e parceiros, Organizações da Sociedade Civil e sector privado

# DE BUSAN FICA A PROMESSA DE UMA NOVA PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Ana Filipa Oliveira

Do 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que teve lugar em Busan (Coreia do Sul) no final de Novembro, resultou uma nova declaração que reforça compromissos assumidos em encontros anteriores e procura dar um novo fôlego à coordenação dos diversos actores de Desenvolvimento, colocando à mesa de negociações doadores tradicionais (sobretudo países membros da OCDE), países beneficiários, novos doadores como a China, Índia ou Brasil, Organizações da Sociedade Civil (OSC), e ainda sector privado e sindicatos.

## *O reconhecimento do papel das OSC para o Desenvolvimento*

A Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento representa um avanço de Acra em inúmeras áreas consideradas vitais para a sociedade civil. Para Busan, as OSC levaram na bagagem uma proposta de passagem da Eficácia da Ajuda para uma agenda de Eficácia do Desenvolvimento, assente formalmente nos direitos humanos, nomeadamente na igualdade de género, no direito ao trabalho decente e na sustentabilidade ambiental.

Na proposta apresentada em Busan, esperavam ainda o reconhecimento como actores de Desenvolvimento de pleno direito. E conseguiram. O ponto 22 reconhece que:

“as OSC desempenham um papel vital em permitir às pessoas que reivindicam os seus direitos, na promoção de uma abordagem baseada nos direitos, na definição de políticas de Desenvolvimento e parcerias e na supervisão da sua implementação”

Considera ainda que as OSC podem complementar serviços fornecidos pelo Estado e, por isso, incentiva-as a implementarem práticas que reforcem a sua accountability e os seus contributos para a Eficácia do Desenvolvimento, através de adesão e cumprimento dos Princípios de Istambul e do Consenso de Siem Reap, que integram a declaração final.

No discurso durante a cerimónia de encerramento do Fórum, Emele Duituturaga, vice-presidente do Open Forum for CSO Development Effectiveness, afirmou: “Valorizamos verdadeiramente a nossa inclusão, como membros de pleno direito, à mesa das negociações neste Fórum e esperamos que esta prática seja replicada a nível nacional”.

Porém, a Sociedade Civil demonstrou-se desapontada com o facto de

não estarem plenamente definidos no documento final os compromissos dos Governos doadores e parceiros em proporcionar condições às OSC para operarem de acordo com padrões internacionais de direitos humanos, sob os quais os diversos Governos podem ser responsabilizados, nomeadamente dada a crescente evidência da repressão da Sociedade Civil a nível mundial:

“Os Governos devem reconhecer que as OSC não são apenas actores sociais, mas também actores políticos na democratização das nossas sociedades. Neste contexto, necessitamos de um ambiente favorável que tem sido ameaçado pela violência contra as OSC, diminuindo o espaço político e legal e pela enorme falta de financiamento”

(Ruben Fernandez, da rede de OSC latino-americanas ALOP,  
no final do encontro)

No que diz respeito à discussão sobre a Eficácia da Ajuda, a CONCORD e outros actores da Sociedade Civil demonstraram-se decepcionados pela ausência de liderança da União Europeia durante as negociações, apesar de se verificarem alguns progressos no que diz respeito à promoção da transparência da Ajuda ao Desenvolvimento e à questão da apropriação. Num comunicado divulgado no rescaldo de Busan, a CONCORD afirma que agora é necessário envolver de forma mais assertiva os Governos nacionais da UE e as instituições europeias, para garantir que cumprem o acordo firmado em Busan.

### *A questão da transparência e dos compromissos nacionais*

A problemática da transparência da Cooperação para o Desenvolvimento foi outro dos temas em destaque durante o Fórum. De facto, a declaração final reflecte preocupações no que diz respeito à transparência em diversos pontos ao longo das 12 páginas, nomeadamente no ponto 11, no qual doadores, países parceiros e Sociedade Civil concordaram que a transparência deve ser um princípio partilhado e a fundação para uma maior Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento.

A Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI, na sigla em inglês) também viu em Busan o seu trabalho reconhecido, sendo incluída na declaração final, com os diversos stakeholders a defenderem a sua articulação com os relatórios estatísticos do CAD/OCDE e a adopção dos standards de disponibilização da informação, criados pela iniciativa, até ao final de 2012 (com implementação completa até Dezembro de 2015). Ainda neste ponto, a declaração final inclui também o compromisso de melhorar a previsibilidade da Ajuda ao Desenvolvimento dos doadores até 2013 (ponto 24).

Diversas reacções pós-Busan defendem que, apesar do documento ser claro sobre os compromissos necessários, falha em especificar os requisitos técnicos e as janelas temporais de implementação desses mesmos compromissos. É igualmente deficitário na adopção de meca-

nismos de monitorização que possam avaliar processos nacionais de implementação da declaração. De acordo com o relatório da Africa CSO Platform on Principled Partnership, lançado no rescaldo de Busan, estes dois pontos são provavelmente as “grandes fraquezas do documento” (ACP, 2011).

### *Apropriação democrática e capacitação local*

O documento reflecte ainda as preocupações no que diz respeito à questão da apropriação do processo de Desenvolvimento. Para os signatários, a apropriação passa não só pela definição e execução local dos programas de Desenvolvimento, mas também pelo desligamento da Ajuda ao Desenvolvimento:

“Nos termos da Agenda para a Acção de Acra, aceleraremos os nossos esforços para desligar a Ajuda. Iremos, em 2012, rever os nossos planos nesse sentido. Além de valorizar o dinheiro canalizado, o desligamento cria oportunidades para a aquisição, o Desenvolvimento de negócios, o emprego e a criação de salários a nível local nos Países em Desenvolvimento. Melhoraremos a qualidade, a consistência e a transparência na divulgação de informação sobre o estado do desligamento da Ajuda ao Desenvolvimento” (ponto 18e)

A utilização e o reforço dos sistemas dos Países em Desenvolvimento é outra das medidas explanadas no documento final de forma a promover a apropriação local. Neste contexto, serão avaliadas as condições internas dos países parceiros para utilização dos sistemas nacionais. Caso o Estado beneficiário não reúna as condições necessárias para utilização do sistema nacional, os doadores terão de indicar as razões pela sua não-utilização e facultar a assistência necessária para o reforço dos sistemas nacionais, quando solicitada.

Ainda neste ponto, a declaração final indica que devem acelerar-se os esforços na promoção da igualdade de género e do empoderamento das mulheres, através de programas que vão ao encontro das prioridades dos países, reconhecendo que são condições essenciais para o sucesso dos resultados de Desenvolvimento. Também os parlamentos e os Governos locais desempenham um papel fulcral na ligação dos cidadãos com o Governo central e na assunção da apropriação democrática.

### *Um novo acordo para os Estados em situação de fragilidade*

O g7+, grupo dos 19 países em situação de fragilidade”, foi a Busan com a proposta de um Novo Acordo, propondo o reconhecimento de Objectivos de *Peacebuilding* e de Construção do Estado em substituição dos Objectivos para o Desenvolvimento do Milénio (ODM). O conjunto de países defende que os ODM são “inantigáveis” para a grande maioria dos Estados em situação de fragilidade e, portanto, devem ser substituídos

por uma agenda de construção da paz e de Estado. O ponto 26 é dedicado à promoção do desenvolvimento sustentável em situações de conflito ou fragilidade, nomeadamente através da adopção do Novo Acordo:

“a) Os Objectivos de *Peacebuilding* e de Construção do Estado – que priorizam a legitimidade política, a segurança das populações, a justiça, as fundações económicas, as receitas e serviços justos – são uma base importante para permitir o progresso em direcção aos ODM, conduzindo o nosso trabalho em Estados em situação de fragilidade ou conflito”

Porém, o documento final apenas congratula o Novo Acordo, remetendo para cada país a decisão de o adoptar. Caberá agora aos Estados que compõem o g7+, às Nações Unidas e à OCDE a tarefa da promoção do reconhecimento do Novo Acordo enquanto instrumento central de estabilidade e não um mero processo pré-ODM. O g7+ já demonstrou vontade de levar esta questão à Assembleia Geral das Nações Unidas em 2012.

### *Os novos doadores da parceria global*

Ao longo dos três dias, procurou-se identificar as prioridades e os actuais desafios da complexa arquitectura para a Cooperação para o Desenvolvimento, caracterizada pelos inúmeros actores estatais e não estatais, pela cooperação entre países com diferentes estágios de Desenvolvimento (nomeadamente os países de desenvolvimento médio), pela Cooperação Sul-Sul ou cooperação triangular, pelas novas formas de parcerias público-privadas, entre outras modalidades que complementam hoje em dia a cooperação tradicionalmente designada Norte-Sul.

As negociações demonstraram a nova realidade geopolítica e o peso actual dos países emergentes. Numa primeira fase, a China retirou-se da mesa de negociação, afirmando não estar preparada para endossar uma parceria global de Desenvolvimento, numa posição seguida pelo Brasil e Índia. Porém, os países emergentes acabaram por integrar a declaração final, após a redefinição dos termos. O ponto 1 da Declaração de Busan sublinha a importância da criação de uma nova parceria global para o Desenvolvimento mais abrangente e inclusiva que os compromissos anteriores, baseada em princípios e responsabilidades partilhadas e objectivos comuns.

Porém, logo no ponto 2 surgem as primeiras ressalvas: a natureza, as modalidades, bem como as responsabilidades da Cooperação Sul-Sul diferem daquelas levadas a cabo pela Cooperação Norte-Sul, apesar de ambas integrarem a agenda global de Desenvolvimento. Por essa razão, os princípios, compromissos e acções da Declaração de Busan aplicam-se à Cooperação Sul-Sul numa base voluntária. Segundo a plataforma africana das OSC, essa condição “prejudica severamente o espírito colectivo e vinculativo do acordo”, na medida em que as economias emergentes podem seleccionar as áreas que implementarão



na sua relação com países parceiros e estão à margem dos acordos e discussões anteriores sobre a Eficácia da Ajuda (ACP, 2011).

### *O sector privado enquanto actor de Desenvolvimento*

Como foi referido anteriormente, para além das OSC, também o sector privado este pela primeira vez à mesa das negociações de um Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. A declaração final inicia o papel central que o sector privado pode desempenhar na inovação, na criação de bem-estar e de emprego, mobilizando recursos internos e contribuindo para a redução da pobreza (ponto 32).

Desta forma, os signatários estão disponíveis para permitir a participação do sector privado na definição e implementação de políticas e estratégias de Desenvolvimento que promovam o crescimento sustentável. Mostram-se ainda receptivos a promover o “aid for trade” (Ajuda no Comércio).

### *A implementação da Declaração de Busan*

Os signatários da Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento responsabilizam-se pela implementação dos compromissos firmados em Busan, lado a lado com os anteriores compromissos de Paris e Acra. Até Junho de 2012 será seleccionado um conjunto de indicadores e metas através dos quais será monitorizado o progresso numa base rotativa, apoiando em simultâneo a responsabilização a nível regional e internacional na implementação dos compromissos.

#### **Ler mais**

\_ ACP (2011), *Whose Power Matters? Review of Civil Society Gains and Losses at 4th High Level Forum on Aid Effectiveness* (<http://bit.ly/ACPDez2011>)

\_ BetterAid (2011), *BetterAid Statement on the Global Partnership for Effective Development Cooperation*, (<http://bit.ly/declaracaoBetterAid>)

\_ International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding (2011), *The Monrovia Roadmap on Peacebuilding and Statebuilding* (<http://bit.ly/monroviaRoadmap>)

\_ HLF4 (2011), *Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento* - versão em inglês (<http://bit.ly/BusanEng>) e versão em francês ([http://bit.ly/Busan\\_fr](http://bit.ly/Busan_fr))

\_ Publish What You Fund (2011), “Aid transparency in the Busan Outcome Document”, ([http://bit.ly/PWYF\\_Busan](http://bit.ly/PWYF_Busan))



## **Capítulo III**

### **Comunicação e Desenvolvimento**

## CONVERSAS COM CONTEXTOS ÁFRICA, JORNALISMOS, CIDADANIAS

---

Na edição de 2011 de Os Dias do Desenvolvimento, a 6 de Maio, a ACEP organizou um debate informal, em torno de preocupações comuns: desconstruir estereótipos, renunciar ao simplismo e à história única. Uma leitura da escritora nigeriana Chimamanda Adichie, projectada no início do debate, deu o mote à discussão sobre os diversos códigos de comunicação a partir de diferentes contextos, nomeadamente a representação de África – ou das Áfricas – na Europa e a ideia mediatizada da Europa no continente africano.

O debate contou com a participação dos jornalistas Adelino Gomes (Portugal) e Agnelo Regalla (Guiné-Bissau), com moderação de Conceição Lima (São Tomé e Príncipe). Da cidadania, Fátima Proença (Portugal) e Negesse Pina (São Tomé e Príncipe) falaram das suas perspectivas sobre a relação dos media com o Desenvolvimento e as imagens das diversas Áfricas na Europa.

## *A renúncia à história única constitui um duplo dever – profissional e ético – do jornalista*

Adelino Gomes

Jornalista português, doutorado em Sociologia

Fiquei muito tocado, naturalmente, por esta intervenção da escritora nigeriana, Chamanda Adichie, sobre a necessidade de lutarmos contra a ditadura cultural da história única. Estava a ouvi-la e não pude deixar de me lembrar, contudo, do célebre lamento de Almada Negreiros sobre a distância que há entre as intenções e a realidade: “Quando eu nasci, as frases que hão-de salvar a humanidade já estavam todas escritas. Só faltava salvar a humanidade”.

É preciso, pois, passarmos das palavras aos actos. A renúncia à história única constitui um duplo dever – profissional e ético – do jornalista. Profissional, porque ele releva da própria essência do jornalismo. Se há algo que caracteriza esta disciplina é que, sendo uma actividade que só pode desenvolver-se em liberdade, ela é, ao mesmo tempo, por natureza, plural, diversa.

Quando se invoca a necessidade do princípio do contraditório – e invoca-se tantas vezes e em tantas circunstâncias que por vezes surge perfeitamente a despropósito – é da outra versão da mesma história, do outro olhar que estamos a falar.

As transformações em curso, esta mudança de paradigma mediático trazida pela comunicação em rede propiciada pelas novas tecnologias, aprofundam dramaticamente, pondo-a em causa, a existência da história única. Digo dramaticamente porque o fim da história única, no que respeita às transformações em curso, não traz apenas mais versões do mesmo acontecimento à praça pública – põe em causa também o discurso de sentido único predominante no jornalismo tradicional.

O empoderamento das audiências (leitores, telespectadores, ouvintes, internautas, utilizadores em geral dos novos media) está a ter como efeito, no que a esta problemática respeita, a emergência de novos actores que enchem o espaço público com novos olhares, novas narrativas, nalguns casos as primeiras, de acontecimentos, histórias a que apenas acedíamos, até há poucos anos, através do jornalismo tradicional.

### *A velocidade da informação e a necessidade do jornalismo*

A multiplicação das fontes veio enriquecer de forma extraordinária o nosso acesso à informação. Pela quantidade e pela diversidade. Mas este aumento exponencial de informação disponível a qualquer hora sobre qualquer assunto ameaça afogar-nos em dados que não temos tempo de digerir e que carecem de uma conveniente triagem que distinga o que é

relevante do que é irrelevante, o que é verdadeiro do que é falso. E lhe confira sentido.

Trata-se de outra componente fulcral daquilo a que chamamos jornalismo. Não basta ver. É preciso saber ver. E saber fazer ver. Isto é, é preciso entender para em seguida dar a entender.

A multiplicação das fontes e o tal empoderamento das audiências propiciam-nos uma maior variedade de olhares, isto é, uma infinidade de versões da mesma história. Mas a diversidade em si, que é enriquecedora, pode ser também fonte de confusão, insisto. Os estudantes têm vindo a ser alertados: não basta ir ao Google e descarregar as primeiras informações que o sistema nos oferece, para se ter boa nota. É preciso saber navegar numa infinidade de textos que logo se nos oferecem, mas que há que analisar criticamente.

Quero dizer com isto – e estou a tentar sempre não perder de vista a especificidade deste tema – que o desafio que os novos media colocam implica, simultaneamente, jornalistas e audiências.

### *Os novos media e a emergência de uma nova literacia mediática*

Esse desafio consiste na necessidade de tornar efectiva uma nova literacia – desta vez a nível global e abrangendo todos: jornalistas, produtores, leitores, ouvintes, telespectadores, reguladores e Estados. Uma nova literacia mediática representa, finalmente, a possibilidade de dar sentido à comunicação. Porque esta, para se estabelecer, exige mais do que um emissor, uma mensagem e um destinatário. Exige um emissor que sabe ver e sabe fazer ver; e um destinatário que sabe ver e sabe entender o que lhe é dado ver.

É neste quadro, traçado por Roger Silverstone na sua obra póstuma *Media and Morality* (2007, Polity Presse), que ligamos meios de comunicação e moral<sup>1</sup>, entendendo-os como pertencentes a um mesmo quadro de pensamento. No qual uma atenção particular é dada àquilo que Silverstone designa por *right of access* e *right of voice* de todos, incluindo o *distant other*, num mundo cada vez mais inter-relacionado, mas também ainda “horrorosamente dividido e conflitual” (idem: 7, 8 e 183)

Provavelmente há, na assistência, quem pense que isto dizendo, estou a tentar virar o bico ao prego. Estou mesmo, num sentido que me apresso a esclarecer: há um projecto ético, que interpela o papel dos media na criação de um espaço cívico global. Mas esse projecto implica, simultaneamente, jornalistas, audiências e utilizadores como participantes. E exige, ao mesmo tempo, das audiências, que estas vão para além da imagem do mundo que aparece no ecrã:

“The mediapolis (...) does not exist without our participation in it (...). Minimally perhaps in the consistencies and inconsistencies of programme choice; and maximally in the capacity directly to produce media

---

1 Moral, porém, não no sentido de um “código único”, pois que nela o reconhecimento do Outro (who is remote yet close by, who is close by yet remote, como esclarece, citando Simmel) constitui a primeira responsabilidade de uma humanidade comum em cuja dialéctica os media têm uma implicação crucial.

content in one form or another, as well as in the social or political responses to what has been seen or heard; and maximally in the capacity directly to produce media content in one form or another, as well as in the social or political responses to what as been seen or heard (Silverstone, 2007:108).

Proprietários, produtores e editores, audiências e utilizadores, todos nos tornámos actores potenciais neste novo processo de mediação pública, simultaneamente tecnológico e social, e nessa qualidade responsáveis, de uma forma ou de outra, pelo que dizemos, pelo que fazemos, pelo que recebemos e pela forma como lhe respondemos ou não (idem: 42 e 107-8).

Porque, os novos como os velhos media, unem, do mesmo modo que separam. A compressão da distância, propiciada pelos velhos e potenciada ainda mais pelos novos meios, não chega para uma aproximação entre nós e o outro: exige que procuremos conhecer e perceber o outro e a sua cultura.

*Tudo isto é difícil? Certamente. É importante? Eu diria que é vital.*

Importa amarrar o avanço técnico à noção de progresso e este ao respeito dos direitos humanos. É neste quadro que defendo a urgência de uma literacia global enquanto, simultaneamente, educação para a comunicação, educação para a cidadania e aceitação cosmopolita da diferença, condição sine qua non para a construção de uma ordem globalizante marcada pela partilha de valores (Giddens).

Termino dando-vos um exemplo daquilo que considero ser uma imersão jornalística no terreno para lá da superfície. Refiro-me à reportagem de Paulo Moura, para o Público, naqueles 18 dias da revolução popular egípcia.

“Os jovens ergueram a sua própria Sierra Maestra no ciberespaço” – notava poética e romanticamente o enviado especial deste jornal no último texto, resumindo de algum modo aquelas duas semanas e pouco por ele vividas na Praça Tahrir contando-nos histórias de raparigas de olhar negro e intenso como sacerdotisas de Ísis convivendo com velhos de jilaba, barbas longas e pensamento corânico da Irmandade muçulmana.

“Talvez o mundo mude depois disto”, dizia a sacerdotisa a Paulo Moura, a ecoar, sem o saber, a canção de Chico Buarque (versão Georges Moustaki) que por alturas da revolução de Abril sonhava com um mundo transformado em *imenso* Portugal.

## *É preciso desconstruir a ideia de que a África não avança, por causa dos seus traços civilizacionais*

**Agnelo Regalla**

**Jornalista guineense, Director da rádio Bombolom**

### *Introdução*

Quero realçar a forma simples e eloquente como a escritora nigeriana, Chimamanda Adichie, expõe os perigos da História Única, que como alguém disse, “é como ter uma só peça de um infinito quebra-cabeças (*puzzle*) e pensar que já sabemos tudo” ou que estamos em posse de todos os elementos.

Penso que o intercâmbio de ideias entre os componentes deste painel, que se irá desenrolar em torno deste documentário, cujo pano de fundo visa desconstruir estereótipos, renunciar ao simplismo e à história única, pode constituir-se de extrema utilidade, na abordagem pelos profissionais da comunicação social, das temáticas referentes ao continente africano e na imagem que dele se veicula.

Em primeiro lugar, porque nos vai permitir abrimo-nos e falar sobre a imagem que temos ou que formamos do “outro”, neste caso de África, questionando e procurando compreender a razão, porque com uma enorme facilidade, aplicamos rótulos e etiquetas aos que nos são diferentes, com base em ideias preconcebidas ou naquilo que pensamos ser a sua realidade ou porque analisamos as questões africanas sem a profundidade que elas merecem.

Vai-nos permitir igualmente compreender, muitas das razões que se encontram na origem da intolerância que grassa no mundo, traduzidas em fenómenos como o racismo, a discriminação, os fundamentalismos religiosos e outros, o nazismo, o terrorismo, e tantas outras manifestações, que derivam precisamente de sentimentos provocados pelos estereótipos veiculados e que em nada ajudam ao conhecimento do “outro” e ao respeito dos seus valores culturais e das diferenças.

Este fenómeno leva, no caso específico de África, a que se pense que é um continente sem História, ou cuja História só começou com a chegada dos colonizadores, esquecendo, talvez por desconhecimento, que muitas das civilizações mais avançadas, surgiram no continente africano, quando a Europa ainda estava em franca mutação histórica.

Em segundo lugar, reflectir sobre o que os media podem fazer no sentido de alterar este estado de coisas, mostrando e ajudando a fazer compreender, que as outras civilizações e culturas, cuja evolução natural foi interrompida pelo processo colonial, têm, tal como a europeia, os seus valores e a sua identidade e merecem respeito e reconhecimento.

Não pretendo aqui propor que os jornalistas ocidentais tratem os temas relativos ao continente africano, da forma como os africanos querem,



mas sim, que sejam tratados com a devida profundidade e rigor.

É preciso efectivamente desconstruir a ideia de que a África não avança, por causa dos seus traços civilizacionais e culturais, que levam a pensar que o atraso de África só acontece porque como se diz vulgarmente “o africano é preguiçoso e não gosta trabalhar”, sem ter em conta as verdadeiras causas do seu subdesenvolvimento, começando pela desestruturação das próprias sociedades africanas e dos seus valores civilizacionais pelo colonialismo, pelo tráfico de escravos e a espoliação das suas imensas riquezas ao longo de séculos.

Aliás, este pensamento vem plasmado de forma clara nas declarações do Presidente francês Nicholas Sarkozy, que numa conferência em Dacar (Senegal) afirmou que : “O drama de África é que o homem africano não entrou suficientemente na história”. Esta é a prova mais concludente daquilo que é a visão estereotipada, que a Europa e os seus governantes têm do continente africano e dos seus povos, o que à partida, condiciona as suas relações com aqueles a quem antecipadamente qualificam de inferiores, e a quem atribuem um “atestado de menoridade”.

É neste mundo cada vez mais globalizado, interdependente e interligado, mas pleno de incompreensões, ódios, hostilidades, contradições e desigualdades, que cresce o medo de um “choque de civilizações”. É neste contexto, em que a comunicação se tornou um fenómeno global, que os media têm um papel fundamental na promoção da aproximação dos povos mundo e do reconhecimento dos seus valores e das suas culturas.

Gostaria de realçar, que este é um debate oportuno, na medida em que ocorre a meu ver, num momento, em que aqueles que escreveram durante séculos a História Única de África e do mundo, pelo menos a que nos foi ensinada, estão de novo a reescrevê-la, em função dos seus interesses geopolíticos e geoestratégicos.

Exemplo claro disto são os acontecimentos que ocorrem no norte de África, na África Ocidental e no Médio Oriente. Senão vejamos que para casos semelhantes, como por exemplo a Tunísia, o Egipto, a Líbia e o Barhein, o tratamento dado, tanto a nível dos media europeus, como ao nível militar, acontece em função dos interesses estratégicos do Ocidente. Isto para já não falar dos acontecimentos na Costa do Marfim e no Burkina Faso.

Só que desta vez a História não será escrita em nome da “missão evangelizadora e da propagação da Fé e da Civilização Cristã”, mas em nome, de uma democracia que se pretende seja decalcada da realidade europeia, sem ter em conta as realidades específicas de cada sociedade e dos valores de uma “globalização”, que tenderá a agravar cada vez mais, a situação dos países menos desenvolvidos, que por certo não poderão resistir ao irreversível impacto deste fenómeno e mais uma vez estarão condenados a ir a reboque da História.

O Perigo da História Única, apresentado por Chimamanda Adichie, traduz-se de forma simples num ditado popular fula, segundo o qual, “em todas as coisas e circunstâncias que são contadas em função da perspectiva em que as analisamos, há sempre : “A minha verdade, a tua verdade e a verdade”.

### *Media europeus e africanos: Responsabilidades partilhadas*

É verdade que na abordagem de África, os media ocidentais não cobrem suficientemente a realidade africana, promovem uma visão distorcida e deformada e por vezes caricatural da mesma e privilegiam os aspectos mais negativos, como sejam, os conflitos, as guerras civis e étnicas, a fome, a pobreza, o SIDA.

No entanto e neste caso, o dedo não deve ser só apontado aos media ocidentais, pois na verdade, os próprios jornalistas africanos pouco têm feito para tentar alterar a ideia estereotipada que se veicula de África, preferindo o sensacionalismo aos aspectos positivos, à sua criatividade cultural, ao seu dinamismo económico, ou mesmo, os exemplos de democracia e de tolerância fornecidos pelo continente através de figuras como Nelson Mandela e outros.

Em relação aos jornalistas africanos, isto acontece, porque muitas das vezes, pela sua formação, utilizam no seu quotidiano profissional, como elementos de referência, na marcação da agenda, na hierarquia de valores e no enquadramento noticioso, os mesmos critérios que os jornalistas europeus. Isto para além de recorrentemente utilizarem como fontes as agências europeias, Reuters, AFP, Lusa e outras, devido à quase inoperância das agências noticiosas africanas, caso por exemplo da Panapress, que surge em grande medida como uma “pool” das agências noticiosas estatais, veiculando essencialmente notícias “oficiais”.

Com isto não queremos de forma alguma dizer e, longe de nós tal ideia, que os jornalistas devam esconder os aspectos mais negativos do continente, como sejam os elevados índices de analfabetismo, a má governação, a corrupção e os regimes ditatoriais, que muitas vezes são alimentados, apoiados e têm o beneplácito do Ocidente, que em nome da estabilidade e da defesa dos direitos humanos, procuram garantir antes de mais, a protecção dos seus próprios interesses económicos.

Por outro lado, na formação da visão que o africano tem da Europa, muito contribui a imagem que os media ocidentais projectam, sobretudo através da televisão e das novelas, e que constituem uma grande miragem e engodo para os jovens africanos, que face à difícil situação que vivem nos seus países, sem perspectivas de futuro, preferem demandar a Europa, na esperança de encontrarem o “paraíso perdido”. Para tal não olham a meios utilizando pirogas, atravessando o deserto, muitos deles perdendo a própria vida.

### *O papel dos media em África na promoção da cidadania*

Num continente onde as tarefas de construção são enormes e em que o primeiro objectivo é a luta contra a miséria, a pobreza e o subdesenvolvimento, torna-se evidente que os “mass media” têm um papel de transcendente importância a desempenhar, tanto na promoção do desenvolvimento e da cidadania, como para impedir a desagregação das culturas nacionais e a alienação do Homem em relação à cultura e às tradições do seu próprio povo.

No entanto, quando falamos de media em África, estamos a falar de

um em particular, a rádio, cujo alcance ultrapassa no continente africano, tanto a imprensa escrita, que mantém o seu carácter elitista, seja pelo baixo poder de compra dos leitores, como e sobretudo, devido aos elevados índices de analfabetismo que ainda afectam as sociedades africanas e que tolhem o acesso aos jornais.

O mesmo se pode dizer em relação à televisão, que, apesar dos progressos já alcançados nos últimos anos, continua ainda confinada essencialmente às zonas urbanas, apesar de beneficiar de dois trunfos importantes: o som aliado à imagem.

A rádio, sobretudo com a queda dos regimes de partido único e os ventos da democracia e a consequente liberalização das ondas, assume uma enorme preponderância no nosso continente. Em primeiro lugar, porque o surgimento das rádios privadas e das rádios comunitárias, que introduziram o pluralismo de opinião nas antenas, muito contribuiu por um lado, para a formação de uma opinião pública mais forte e esclarecida, mas igualmente, para atenuar o monopólio das rádios estatais. Também as cadeias radiofónicas internacionais, através das quais se ouviam as informações mais credíveis, perderam neste novo contexto, alguma da sua influência.

Uma outra vantagem que facilitou a projecção da rádio, foi o fenómeno da “transistorização”, através do lançamento de pequenos aparelhos de rádio, de baixo custo, fáceis de transportar, que ofereciam ao ouvinte múltiplas escolhas, tanto nos centros urbanos como nas zonas rurais.

Um outro aspecto que muito contribuiu para a projecção da rádio no continente africano foi que este instrumento permitiu não só conservar a tradição da oralidade própria das sociedades africanas, como a utilização das línguas locais para a difusão das mensagens, reduzindo as distâncias, suprimindo as barreiras do analfabetismo e permitindo um contacto de proximidade com o auditor, nos locais mais recônditos.

É neste contexto, que salientamos a importância dos media, mas em particular da rádio e, com realce para as rádios comunitárias na promoção dos valores de cidadania, da democracia e do desenvolvimento. Isto porque estas rádios favorecem uma maior participação das populações, sobretudo as mais desfavorecidas, em matéria de comunicação e desenvolvimento local, permitindo-lhes receber informação diversificada sobre assuntos do seu interesse e que correspondem às suas necessidades e em simultâneo, lhes dá a possibilidade de através dela e nas suas próprias línguas transmitirem de igual modo, as suas preocupações e os seus pontos de vista sobre questões de interesse para a comunidade.

Os programas destas rádios que, num contexto de cidadania activa implicam de forma dinâmica as populações, traduzem igualmente as preocupações locais, na maior parte das vezes orientadas para as prioridades necessárias do desenvolvimento humano, sejam questões de saúde, de protecção do meio ambiente, de gestão da colectividade local.

Tem sido através das rádios ditas de proximidade, as rádios comunitárias sobretudo, que a mobilização das populações para muitas acções de desenvolvimento se tem feito com sucesso. É também através delas e com a participação activa das populações que muitos combates a práticas

nefastas e retrógradas têm sido levadas a cabo com algum sucesso, caso por exemplo das práticas de excisão feminina.

O impacto das rádios de proximidade sobre os problemas de desenvolvimento local e de promoção da cidadania tem-se tornado cada vez mais imprescindível e a sua utilização pelas ONG e outras instituições locais é prática corrente, para a garantia do sucesso das suas acções.

Aliás, se muitas políticas de desenvolvimento falharam em África, deve-se em grande medida, a essas acções de desenvolvimento não se terem apoiado ou não terem envolvido os meios de comunicação social, em particular as rádios comunitárias.

Gostaria de utilizar como exemplo do que os media podem fazer em prol da cidadania e do desenvolvimento, o caso da Guiné-Bissau, onde as rádios comunitárias, enquadradas pela ONG AD – Acção para o Desenvolvimento e agrupadas na RENARC – Rede Nacional de Rádios Comunitárias, casos das Rádios Quelélé, Lamparan, Kassumai, ou associativas, como sejam a Rádio Babok, a Djalicunda e a Djudjan, ou ainda de cariz religioso, Sol Mansi, para só dar alguns exemplos, desempenham um papel, que a jornalista e investigadora Patrícia Mota Paula qualificou como “instrumentos revolucionários de desenvolvimento comunitário”.

Patrícia Mota Paula aponta ainda no seu estudo as rádios comunitárias como “solução pontual ou definitiva para a esterilidade em que mergulhou o debate de ideias nos media tradicionais, na medida em que surgem como “uma espécie de tribuna do povo, à qual todos podem aceder em condições de relativa igualdade e exercer livremente a crítica, o pensamento, a criatividade e a interacção”. Isto é dizer que a experiência das rádios comunitárias na Guiné-Bissau, e pode-se mesmo dizer em África, mostra que estas favorecem a emergência de espaços de participação cidadã e democrática, que os media tradicionais não conseguem criar.

Para concluir diria que “dando voz aos sem voz estes media de proximidade – as rádios comunitárias e/ou associativas – criam em África um espaço democrático e de salutar exercício da cidadania, contribuindo para a democratização da palavra e consequentemente, para a democratização das sociedades”.

---

**FÁTIMA PROENÇA**

---

Texto apresentado na 1.<sup>a</sup> sessão pública do Observatório de África e da América Latina, promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian. O encontro teve lugar na sede da fundação, a 15 de Novembro de 2011, no âmbito do programa Gulbenkian Próximo Futuro

## *Entre o entretenimento e a assistência: “comunicação” e “ajuda” como contributos para a fragilização e a dependência<sup>1</sup>*

Diversas formas actuais da “sociedade do espectáculo”, tal como caracterizada por Debord há mais de três décadas, oferecem-nos construções também actualizadas do “fardo do homem branco”, voltando a aprisionar África numa teia de conceitos, onde “humanitário”, “fragilidades”, “necessidades” arriscam a ser a nova linguagem para velhas relações de poder. Num quadro de procura de construção de múltiplas cidadanias, há legitimidade para os papéis de espectadores ou de aprendizes de feiticeiro?

*Fátima Proença  
Directora da ACEP*

1. Clarifiquemos o nosso ponto de partida, não académico por opção, sem que tal signifique fugir a responsabilidades na procura de construção de conhecimento útil: situamo-nos numa experiência associativa, tanto quanto possível independente, mas em cumplicidade com outros, sem geografias pré-determinadas.

Constituímo-nos como exercício de cidadania que, no tema escolhido para esta edição do Próximo Futuro - “Percepção e representação contemporâneas de África e América Latina” -, procura documentar África e o Desenvolvimento cruzando diferentes linguagens e abordagens, contribuindo para outras formas de educação - neste caso de (trans)formação de mentalidades - que não se limitem à aprendizagem da palavra, mas sobretudo à aprendizagem do mundo, de que falava o pedagogo Paulo Freire, há quase 40 anos (1972).

2. Tal significa também uma declaração de interesses: não estamos de fora, não fazemos investigação distanciada, não somos neutros. Procuramos no entanto a seriedade e registo certo, através do recurso à colaboração dos olhares de outros, profissionais de vários domínios, em múltiplas especialidades da documentação sobre o outro e da arte de sobre ele nos virem contar.

Chinua Achebe, o africano da Nigéria, numa das suas ficções (que são afinal aulas de história de um continente), colocava na boca de um

---

1 Texto apresentado na 1.ª apresentação pública do Observatório de África e da América Latina, a convite da Fundação Calouste Gulbenkian. O encontro teve lugar na sede da fundação, a 15 de Novembro de 2011, no âmbito do programa Gulbenkian Próximo Futuro.

Mais Velho uma pergunta a um grupo de jovens, sobre o que era mais importante numa batalha: os tambores que para ela mobilizam, os guerreiros que a travam ou a narrativa que dela é posteriormente feita - para concluir que, embora todos tenham um papel insubstituível, é com a narrativa que vamos aprender e ficaremos em condições de evitar repetir os erros dos que nos foram anteriores.

3. A informação sobre África, e, em geral, sobre o mundo, está hoje, entre nós - portugueses, europeus - aprisionada em empresas produtoras / reprodutoras de espectáculo, de produtos de consumo (até mesmo do sofrimento dos outros), com particular incidência nos meios de comunicação de carácter audiovisual.

Jornalistas são substituídos por comunicadores e os que estamos do outro lado do ecrã não por acaso nos chamamos de espectadores - e há já responsáveis políticos que nos (des)qualificam, designando-nos como consumidores.

E no jornalismo fica dominante o jornalismo sem tempo, sem conhecimento, como se, como dizia há tempo num debate o Pedro Rosa Mendes, os jornalistas estivessem condenados a fazer um jornalismo que é uma acumulação de momentos, em que os factos parecem surgir por geração espontânea, uma realidade sem substância, sem profundidade, sem espessura. Dizemos nós: como se atentar ao processo não fosse relevante, face à urgência de reportar um resultado.

4. Também novos intermediários vêm surgindo, intrometendo-se na construção das imagens e das relações com o outro - africano, neste caso. São intermediários não amarrados a éticas profissionais (não são profissionais daquela profissão!), que, por cumprimento da função de entreter ou comunicar, por ignorância ou mesmo em nome de causas, nos actualizam os estereótipos, em que “o fardo do homem branco” (Easterly) é simplesmente convertido em “fardo do homem de boa vontade branco”, numa por vezes indecorosa mobilização da caridade ou de solidariedades de curto prazo.

E neste desfile de boas vontades desinteressadas, que acodem ao desastre, vimo-nos deparando com personalidades públicas, profissionais do entretenimento, responsáveis do campo da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, que nem sempre contribuem para desmentir ser aquele o caminho mais curto entre o relativo anonimato e a mediatização ou uma auto-justificação moral para a necessidade de mais mediatização.

E permanece uma zona cinzenta, em que não são claras as fronteiras entre informação, comunicação, entretenimento, marketing ou publicidade pura e dura.

5. Em anos recentes, as teorias do “cansaço da ajuda” vêm gerando discurso justificativo, para legitimar o recurso a esse tipo de informação/comunicação junto das opiniões públicas. Tratar-se-á de convencer

os contribuintes de que devemos continuar a “ajudar”, sem preocupação sobre a imagem que lhes comunicamos de quem está do outro lado e sem lhes referir que há um movimento nos dois sentidos.

Nesse discurso “ajuda” substituiu “cooperação”, retirando a esta a etimologia de raiz – a colaboração. E o conformismo com uma perspectiva de apoio à “protecção aos mais fracos” substitui o imperativo de construção de sociedades mais justas e equitativas, culturalmente múltiplas, humanamente seguras – por via da realização dos direitos de todos e não por quaisquer caminhos de respostas a necessidades, ou de soluções securitárias.

E não esqueçamos que quem, sucessiva e persistentemente, nos é dado a conhecer no papel de “ajudado”, e “frágil” é alguém a quem nunca reconheceremos como sujeito e como igual.

6. “Comunicar é hoje o novo entretenimento de todos”, constata a criadora da grande plataforma de informação e debate na internet, o Huffington Post.

Mas é já tempo de questionarmo-nos se as grandes possibilidades tecnológicas conduziram a uma informação diferente, ou se simplesmente permitiram mais e mais rápida informação, incluindo também a desinformação. Perguntemo-nos se essas tecnologias produziram uma real mudança na imagem dos “4 D do Apocalipse Africano: death, disease, disaster, despair” (Charlayne Hunter-Gault), se impediram que a capa de uma revista com a reputação como a do Economist, em 2000, titulasse “The Hopeless Continent”.

Claro que a tecnologia criou mais espaço para divulgar propostas do que poderíamos chamar de “narrativas alternativas”, feitas com mais tempo, mais proximidade. Elas tornaram-se possíveis, por exemplo, a partir de um capital social construído nessa proximidade e no seu reconhecimento por outros.

Mas isso significa que ficam automaticamente garantidas as balizas de uma ética de informação e da comunicação, tanto ao nível dos meios como dos fins?

7. Entre o desalojamento de uns e a usurpação de funções por outros, na vertigem comunicacional e na disputa de *shares* de audiência=mercado, sobra pouco espaço na informação e comunicação sobre África para a curiosidade, a interrogação, a aprendizagem, a mudança de mentalidades – do lado de cá – e para vozes de dignidade, de sujeitos com história própria, milenar, complexa, do lado de lá.

8. Susan Sontag, nos seus ensaios sobre fotografia, alertou para o facto de que, numa sociedade moderna, as imagens realizadas com as câmaras são a entrada principal para as realidades de que não temos vivência directa – logo após Debord ter chamado a atenção para o facto de o espectáculo não ser um conjunto de imagens, mas sim uma relação social entre pessoas, mediatizada por imagens.



Que podemos pois esperar de percepções construídas com a contribuição de imagens fragmentárias, de aparências, que fornecem repetidamente visões simplistas, desconexas, da realidade de pessoas, à margem da sua história e dos seus contextos? Em que a realidade nos chega a partir de factos como se fossem de geração espontânea, por sorte para uns e como fatalidade ou maldição para muitos outros?

Ou seja, em que medida é actual a pergunta de Urrutia sobre se “os relatos das explorações africanas falam de África ou do explorador que olha”?

E que percepções diferentes seremos capazes de construir, a partir de uma realidade que “não pode ser olhada senão do ponto que cada um, fatalmente, ocupa no universo”, como reclamava Gasset há quase um século?

9. Queremos aqui partilhar alguma reflexão sobre as experiências que a ACEP vem desenvolvendo desde há cerca de uma década, numa perspectiva de procura de novas formas de documentar África, a partir de uma organização cívica, que não esconde complicitades e solidariedades, mas recorrendo à colaboração de profissionais do jornalismo, incluindo do foto-jornalismo, da ilustração e de algumas expressões artísticas, de portugueses e africanos.

Esse primeiro momento traduziu-se no projecto “Ilhas de Fogo”, sob forma de reportagens ilustradas nos PALOP, propostas ao jornalista Pedro Rosa Mendes e ao ilustrador Alain Corbel, para que, com tempo - durante quase dois anos - juntando ética e estética, fizessem essa viagem e a documentassem.

Assinalámos logo à partida o objectivo que nos movia: o de desocultar, despertando a vontade e criando a oportunidade de conhecer muitas pessoas, organizações, processos, que não são notícia, mas que sabemos que estão a mudar aquele Continente. E criar espaços de voz para esses verdadeiros protagonistas da mudança.

O segundo projecto, Madre Cacau, realizado em Timor, foi lido por René Pelissier da seguinte forma: “livro de arte e actualidade, que considero o mais importante em português depois dos acontecimentos de 1999, (em que) uma ONG teve a boa ideia de não se contentar com apelar sentimentalismo dos leitores mas tentar desenhar um quadro - subjectivo e ao mesmo tempo realista - da situação em 2004”. Este tipo de avaliação a estes projectos foi expressa em letra de forma, ou em ondas hertzianas, com invulgar unanimidade por jornalistas, mas também por pessoas de referência em vários domínios da vida cultural e política nacional.

10. Cerca de 10 anos depois e uma colecção “Arquipélago” que se veio construindo, com colaborações múltiplas e consistência inegável, continua a ser, como diz Pelissier, uma boa ideia, “à prova de bala”, ou seja, à prova de marketings vários e de aprendizes de feiticeiro?

Ou há por aqui um abrir de uma caixa de Pandora, incontrolável,



mas inevitável, numa sociedade deficitária do capital cultural de que falava Bourdieu? Ou estamos “simplesmente” perante um problema deontológico, no plano da “responsabilidade social”, exigível a media e também às organizações da sociedade civil?

11. Se temos jornalistas substituídos por entertainers/comunicadores ou por aprendizes de feiticeiros, as competências profissionais substituídas pela ignorância, pela incultura e os códigos éticos substituídos pelos shares das audiências?

Se no centro das narrativas de mudanças temos os africanos substituídos por europeus de boa vontade?

Se os africanos voltam a ocupar, em muitas narrativas, o lugar do horror, agora esteticamente mediatizado, como se houvesse “povos condenados a ter um comportamento irreal, um comportamento selvagem”, como se interrogava o autor de Cuadernos Africanos (Alfonso Armada) aqui há um ano atrás, no debate já referido, em Lisboa?

O que aconteceu com a boa ideia?

12. Aconteceu seguramente a necessidade de também aqui não olhar para o lado. E colocar muitas interrogações, interpelações, incomodidades. Tomar a sério o provérbio dos Índios Aimarás, dos Andes, que diz que, quando tínhamos as respostas, mudaram as perguntas.

Por exemplo: vamos acomodar-nos, descer um degrau mais na qualidade da relação que queremos de facto construir com os outros – africanos neste caso –, aceitando a mediação de tais imagens e mediadores? Vamos continuar a falar de esfera pública, na definição de Dahlgren, sem nos mobilizarmos proactivamente por um conceito de serviço público de comunicação social que ajude os cidadãos a aprender sobre o mundo, debatê-lo e agir sobre ele?

Vamos continuar a olhar com complacência a clonagem de técnicas de informação (Fenton), publicidade e marketing por parte de organizações humanitárias, só porque os fins são em teoria, benévolos?

13. Este é um debate que terá que ter por fim a criação de condições de novas narrativas, novos documentários, novas informações eticamente balizadas e profissionalmente competentes. É um debate necessário e, o estarmos aqui, hoje, significa que é possível fazê-lo, existem espaços e vontades.

Como dissemos no início, não nos colocamos numa posição de investigação distanciada, queremos tomar activamente parte nele. Porque somos parte, porque acreditamos que o contacto com os outros, com África, com o mundo, mesmo que mediado, modifica algo em cada um de nós:

nas palavras da poetisa finlandesa Tua Forstrom “aquele que volta é sempre outra pessoa”.

### Referências bibliográficas

- \_ Achebe, Chinua: *Les termitières de la savane*, ed. 10/18, 1994
- \_ Armada, Alfonso : *Cuadernos Africanos*, Ediciones Peninsula, 2002
- \_ Dahlgren, Peter : *Communication and citizenship: journalism and the public sphere*, Routledge, 1993
- \_ Debord, Guy : *A Sociedade do Espectáculo*, Mobilis in Mobile, Lisboa, 1967
- \_ Easterly, William: *The White Man's Burden*, Penguin Group USA, Nova York, 2006
- \_ Fenton, Natalie et al: Clonar notícias: ONG, novos media e as notícias num contexto crítico, in *Triângulos Imperfeitos*, ACEP, Lisboa, 2010
- \_ Gasset, Jose Ortega: *El Espectador*, 1916 / reed. EDAF, 1998
- \_ Hunter-Gault, Charlayne: "New News Out of Africa: Uncovering Africa's Renaissance", Oxford University Press, 2007
- \_ Mendes, P. R. e Corbel, A.: *Ilhas de Fogo*, ACEP, Lisboa, 2002
- \_ \_\_\_\_\_: *Madre Cacau – Timor*, ACEP, Lisboa, 2004
- \_ Mendes, Pedro Rosa et al: "Debate Media, Cidadania e Desenvolvimento nos Dias do Desenvolvimento 2010", in *Triângulos Imperfeitos*, ACEP, Lisboa, 2010
- \_ Pélissier, René: *angola-guinees-mozambique-sahara-timor,etc ; une bibliographie internationale critique (1990-2005)*, 2006
- \_ Sontag, Susan: *Sobre fotografia*, Companhia das Letras, 2004
- \_ Urrutia, Jorge: *Leitura do Obscuro – uma semiótica de África*, Teorema, Lisboa, 2001

## ANA DIAS CORDEIRO

---

Ana Dias Cordeiro é jornalista do Público onde começou por colaborar a partir de Londres e depois Paris. Mais tarde, já em Lisboa, na secção Mundo, dedicou-se à cobertura de assuntos de países africanos. Esteve em reportagem na Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Cabo Verde e Gana e viajou pela África do Sul e Senegal, por outras razões. Actualmente, é jornalista da secção de Cultura.

## PRECONCEITO E ORGULHO

Ana Dias Cordeiro

2010 foi, em Portugal, um ano rico em eventos culturais com uma ligação a África. Porventura nem mais nem menos profícuo do que foi 2011 ou 2009, mas especialmente revelador de duas visões do continente – opostas e ambas reais – que convivem e ao mesmo tempo chocam entre si.

A primeira dessas duas visões perpetua a ideia de um continente à beira do abismo e dela foi exemplo (extremo) o filme “Episode III Enjoy Poverty” do holandês Renzo Martens, que passou em Maio no Teatro Maria Matos em Lisboa, no âmbito do Festival Alcantara; em Outubro, a exposição de fotografia “Africa: See You, See Me”, no Museu da Cidade, também em Lisboa, mostrou a segunda dessas visões, no oposto da primeira, e que retrata a África criativa e empreendedora, que trabalha, pulsa e vibra, nas cidades ou no campo, ou descansa, contempla, medita, simplesmente existe, posa para a fotografia – e é tão real e representativa da vida no continente, como a primeira, mas muito mais desconhecida.

O tempo dirá se a arte feita por africanos – como foi exemplo esta exposição de fotógrafos africanos a viver em África ou na diáspora – abrirá caminho a que, de fora, se comece a ter uma percepção do continente mais idêntica àquilo que ele contém. Uma visão que não anule a pobreza e a corrupção (que existem) mas que, ao mesmo tempo, reflita o quotidiano das pessoas como ele é. Uma imagem que podia ser captada em Dacar ou Singapura, Nairobi ou Nova Iorque, e assim mostrar que a vida não se altera no essencial.

### *Imagens que afastam*

Por enquanto, ainda é a primeira visão (que cola ao continente o rótulo de miserável) a mais previsível, porque é ela que predomina na comunicação em massa – desde os media às grandes organizações de assistência humanitária. Nalguns casos, como no filme de Renzo Martens, essa visão pode ser perversa – afasta o espectador, não o aproxima – e assim, ao contrário do que diz ser sua intenção, pode não contribuir em nada para combater a indiferença do Ocidente para com África.

Outros exemplos existirão da forma negativa como são retratadas alguns países de África. Mas este filme falará aqui por todos.

No ecrã, surge-nos um país condenado ao sofrimento, a uma condição indigna e a uma fatalidade: a de não dar aos seus cidadãos a possibilidade de sonhar. Podia ser Ruanda, Libéria, ou Serra Leoa, nos seus piores momentos. É o Congo-Kinshasa (ex-Zaire).

E transmite uma imagem do continente como um todo e como lugar de fim de mundo – não no sentido de distante mas de incompreensível para parâmetros ocidentais – que transborda de um exotismo que não seduz, antes repugna. Esta imagem única (a que muitos se habituaram no Ocidente) e unilateral (por ser definida apenas por um olhar exterior sobre o continente) é o eixo sobre o qual gira “Episode III Enjoy Poverty”, e que o

autor apresenta não como documentário ou objecto jornalístico mas como “objecto de arte”.

Num dos primeiros planos do filme, vê-se o corpo de um bebé estendido sem vida, enrolado num lençol, junto a uma mãe que pode também ela morrer – mas de desgosto. E, mais à frente, corpos que jazem no chão, sem nome, numa guerra potenciada pela exploração (pelos outros) dos recursos naturais num dos países mais pobres do mundo.

Martens insurge-se contra o facto de ninguém no Ocidente sentir a urgência de “mudar o estado das coisas”. E diz que o “choque” que o filme provoca é parte do seu objecto de arte. Só chocando se pode ir ao fundo do problema, defende.

Por outro lado, quer expor as desigualdades nas relações de poder que existem entre quem é filmado – sem saber que pode não consentir ser filmado ou fotografado – e quem vê a imagem. Esta não é mais do que um produto de consumo como qualquer outro, mas só existe porque, no outro lado, há miséria e desconhecimento de uma outra realidade com direitos próprios e mais digna.

Mas não estará ele próprio a contribuir para essa desigualdade, ignorância e sofrimento? E quando roda a câmara em torno (e muito perto) de um corpo doente, expondo a sua fragilidade, não estará ele a exercer uma forma de exploração do sofrimento desse corpo?

### *Uma parte da verdade*

O que está contido no filme é a verdade. Mas apenas uma parte da verdade. E para os mais críticos, a maneira como essa (parte de) verdade é exposta e tratada e a forma indigna como o autor filma as pessoas, retiram-lhe legitimidade moral para denunciar desigualdades ou injustiças. E faz do filme apenas mais um objecto que alimenta o preconceito em vez de o desmontar.

Antes de passar no Festival Alcantara, seguido de debate, o filme foi recusado pelo DocLisboa (Festival Internacional de Cinema, habitualmente em Outubro, todos os anos) por isso mesmo e duramente criticado na estreia mundial em Novembro de 2008, na abertura do Festival Internacional de Documentários de Amesterdão. Os jornais disseram na altura que o ministro holandês da Cooperação, convidado para apresentar e comentar o filme, recusou fazê-lo.

Para Thomas Walgrave, director do Festival Alcantara, que o escolheu para ser mostrado em Lisboa, “Enjoy Poverty” vale “por colocar de forma muito radical uma série de questões centrais sobre a forma como o nosso olhar é condicionado pelos preconceitos que temos sobre África”. E conclui: “O resultado é muito provocador, obriga as pessoas a tomar posição.”

O recurso ao mesmo tipo de imagens em que é exposta a desgraça humana é, por vezes, utilizado por fotojornalistas nas notícias ou pelas organizações ou iniciativas de assistência humanitária, nas campanhas para recolher donativos, em situações de emergência. As campanhas podem ser, no imediato, lucrativas. E sem esses donativos, dificilmente as organizações teriam forma de actuar no terreno.

Mas o recurso a elas não é consensual, mesmo entre as organizações de apoio de emergência ou ao desenvolvimento, e reforça a ideia de que a

ajuda não olha a meios para chegar aos fins e, nalguns casos, pode ser mais do que uma missão; pode também ser um negócio. Uma questão impõe-se: se este tipo de imagens transmite a noção de que a ajuda será sempre necessária, interessará essa necessidade a alguém?

Ao mesmo tempo, em cimeiras internacionais, apela-se a uma desejável “relação entre iguais”, com África de um lado e Europa do outro, assente na cooperação responsável dos dois lados, e não na dependência. Apela-se mais ao perdão das dívidas africanas (para que mais dinheiro dos orçamentos seja destinado a melhorar a saúde e a educação) e menos a uma ajuda a fundo perdido como no passado.

Porém, continuam a ser publicadas e vistas fotografias e imagens com reminiscências das que correram mundo em 1985, quando o Live Aid recolheu fundos para combater a fome na Etiópia. E essas – de seca, fome e crianças desnutridas – continuam a ocupar o imaginário dos que vêm África à distância e a imaginam apenas assim.

### *A imagem do orgulho*

Qualquer fotografia de um dos 30 fotógrafos que expuseram os seus trabalhos na mostra “Africa: See You, See Me”, em Lisboa em 2010, desmontaria essa representação que se faz do continente. Numa fotografia do nigeriano Andrew Dosunmu, a elegante mulher que se vê a sair de uma loja para a rua, de vestido justo e salto alto, a olhar em frente, indiferente à confusão da rua que a rodeia, podia ser a imagem do orgulho. Em qualquer país de qualquer continente. Aqui é a imagem do orgulho numa grande metrópole africana.

O que se encontra nesta exposição é a expressão de uma imagem dupla de África. A primeira celebra o orgulho que o continente sente na sua cultura e na sua história. A outra reflecte o seu sentimento face às esperanças frustradas depois da euforia das independências. Mas nada que leve ao afastamento, ao repúdio do desconhecido, como as imagens que reproduzem sofrimento, doenças e violência – que são uma realidade mas não a realidade única em África nem exclusiva do continente.

Para o académico nigeriano Okwui Enwezor, decano dos Assuntos Académicos no Instituto de Arte de São Francisco, Estados Unidos, e curador de várias exposições de arte contemporânea em todo o mundo, uma das linhas que separa a primeira e a segunda maneira de ver as coisas é quem está por trás da câmara. Com o seu trabalho, os fotógrafos africanos estão a contribuir para “desfazer o afro-pessimismo”, diz.

Perante uma fotografia que tende a desvalorizar a humanidade dos africanos, os fotógrafos do continente insistem na sua valorização. A tendência é essa. A representação que os fotógrafos africanos fazem do sujeito em África é fundamentalmente diferente da tendência geral da fotografia para documentar as pessoas em África enquanto objectos.

E, para este especialista, na maioria do trabalho dos fotógrafos ocidentais, as pessoas em África continuam a ser fotografadas como objectos, como o eram na era colonial. “Os africanos não olham para as suas vidas como sendo desesperadas, ou seja, como o Ocidente tende a representá-las. Além disso, não há um único africano que eu conheça que seja um indivíduo definitivo, sem subjectividade. E o facto de esse tipo de representação

[afro-pessimista] continuar no Ocidente significa que ou existe uma extrema má fé ou uma ignorância monumental. Essas imagens deviam simplesmente ser banidas”, conclui.

Quando são fotógrafos africanos a fotografar, essa questão do afro-pessimismo não se coloca da mesma maneira, como se viu em “Africa: See You, See Me”, amostra de uma criação artística que floresce e corresponde ao conselho deixado por Nelson Mandela que, vezes sem conta, referiu a importância da imagem como instrumento de libertação, quando dizia aos africanos para afastarem o medo de serem representados.

“Se começarmos a ver-nos a nós próprios, poderemos pensar que somos diferentes, mudar e com isso vemos que temos poder”, defendia o ex-Presidente da África do Sul e líder da luta de libertação contra o apartheid. E aconselhava: “Contem as vossas histórias e usem fotografias para contar essas histórias. Mostrem-se a vocês próprios na vossa luta, para que as pessoas saibam que não estão apenas à espera de ajuda.”

Do momento dessa mensagem até à fotografia ser vista como instrumento de poder foi um passo. E, nesse movimento, muitos fotógrafos surgiram a desafiar o sistema que impõe uma visão unilateral – e muitas vezes negativa – de África.

Se o objectivo é unir dois continentes – África e Europa – numa relação entre iguais, essa visão unilateral não colhe. E se a ideia é conhecer mais e melhor África, o melhor será vê-la como “um continente demasiado grande para poder ser descrito”, como dizia o jornalista e escritor polaco Ryszard Kapuscinsky que viveu em vários países africanos, cada um com as suas diferenças e especificidades e com estas a anular o sentido a quaisquer generalizações – boas ou más – que se possam fazer do continente.

---

## FREDERICO DUARTE

Estudou design de comunicação em Lisboa e trabalhou como designer na Malásia e Itália. Em 2010 concluiu o mestrado em crítica de design na School of Visual Arts em Nova Iorque. Enquanto crítico e curador de design tem desde 2006 escrito artigos e ensaios, contribuído para livros e catálogos, dado palestras e workshops, comissariado exposições e organizado eventos sobre design, arquitectura e criatividade. Actualmente lecciona na ESAD das Caldas da Rainha e na Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa

---

## VERA SACHETTI

Editora web da revista Domus, em Milão. Estudou Design de Comunicação no Porto e trabalhou como designer na P-06 atelier, em Lisboa. Em 2011 terminou o mestrado em Crítica do Design da School of Visual Arts em Nova Iorque, com a tese “Design Crusades: A Critical Reflection on Social Design,” que nesse ano recebeu o Design History Society Essay Prize. Vera escreve sobre design e arquitectura para os dois lados do Atlântico, e é sócio fundador da consultoria editorial de design Superscript. <http://www.verasacchetti.net>.

## ÁREAS CINZENTAS

*Frederico Duarte e Vera Sachetti*

Os últimos anos viram o surgimento de uma disciplina que resulta da intersecção do campo do design com o sector social, a inovação e a economia: o design social. Factor de entusiasmo e fervor imenso entre designers, críticos, curadores, historiadores e beneméritos, o design social tem dado azo a prémios, artigos, publicações, cursos e exposições. Mas o entusiasmo por si só produz poucos resultados. Como tal, muitas das histórias que nos vêm sendo contadas sobre designers, os seus projectos e as pessoas que estes pretendem ajudar acabam, após um olhar mais cuidado e menos entusiasmado, por ser tanto veículos, como vítimas de generalizações e estereótipos grosseiros sobre quem projecta e quem supostamente beneficia desse acto. Frederico Duarte e Vera Sachetti, ambos críticos de design, discutem estratégias de saída do que se tem tornado um ciclo vicioso de expectativas e experiências, necessidades e dependências, frases-feitas e modelos gastos.

**Frederico Duarte (FD):** O crítico de arquitectura do New York Times, Michael Kimmelman, começa a sua recensão da exposição “Design With the Other 90 Percent: Cities” (publicada a 21 de Outubro de 2011) falando do casal que se encontrava atrás de si na fila para entrar no átrio do edifício das Nações Unidas em Nova Iorque, onde foi montada a exposição. Descreve como estes, enquanto brincam com o seu iPad, dizem em voz alta o quanto consideram Steve Jobs – o recentemente falecido fundador e força-motriz da Apple – “um guru”. No parágrafo seguinte, Kimmelman afirma que o “design é entendido pela maioria das pessoas como as coisas bonitas que uma sociedade afluenta faz para si mesma”. Logo a seguir, acrescenta que “Esta exposição não é sobre esse tipo de design”. Mencionando vários dos projectos apresentados (todos oriundos de cidades e países “do Sul”), o crítico elogia a simplicidade formal e a beleza das soluções encontradas por designers e arquitectos para a resolução não de desejos de coisas bonitas (como aquelas que Steve Jobs “deu” à humanidade), mas de reais necessidades das pessoas, além de soluções para o que chama de “crises que há muito parecem irresolúveis”. Kimmelman termina o seu texto falando de um projecto de barcos salva-vidas implementado no Bangladesh, os quais conciliam materiais tradicionais, técnicas locais de construção e fontes de energia renovável, elementos por ele considerados parte de um modelo de “design contextual”. E, não sem antes dizer que pretende ver este e muitos projectos em primeira mão, remata com a seguinte frase: “Também isto é coisa de guru do design.”

Sem prescindir do deslumbramento dos iniciados e dos entusiastas, nesta recensão Kimmelman descobre “o resto do mundo” através do



design social. Fá-lo porém sem desafiar os estereótipos através dos quais tanto ele como os seus leitores vêem o design. O que começa por ser uma disciplina “de gurus”, preocupada em gerar coisas bonitas para sociedades afluentes, é no fim do texto a mesma coisa: a diferença é que agora, também os gurus se preocupam com “os outros”. Para alguém que escreve numa publicação com a autoridade e alcance do New York Times este tipo de discurso sobre o design não é só frustrante, é perturbador. Concordas?

**Vera Sacchetti (VS):** Parece-me que este tipo de reacção do Kimmelman é comum quando pela primeira vez se entra em contacto com este design comumente designado de “social” – que, para esta nossa discussão, se situará sempre em contextos de subalternidade, os quais para pessoas como Kimmelman parecem mais “reais.” No entanto, vista a exposição e terminada a recensão, as preocupações de Kimmelman, bem como de qualquer visitante, voltarão à entrada da rua 42 com a 1ª avenida, a Manhattan e ao Ocidente. De que valeu a experiência, então? A exposição “Design with the other 90 Percent: Cities” é a segunda numa série de exposições sobre design social concebida pelo Cooper-Hewitt National Design Museum, um dos museus nacionais dos EUA; é de destacar o facto de esta ter lugar no edifício das Nações Unidas, dando a uma exposição de design social uma visibilidade sem precedentes. A primeira desta série, intitulada apenas “Design for (atente-se ao *for*, ou para, em vez do mais *recente with*, ou com) the Other 90 Percent,” teve lugar em 2005 e foi objecto, em partes iguais, de atenção e polémica por parte da comunidade de design americana. A ela seguiu-se “Why Design Now?,” a edição de 2010 da Trienal de Design dos EUA, totalmente dedicada a projectos de cariz social.

Outras instituições para além do Cooper-Hewitt também têm respondido ao “imperativo social” do design. Também em 2010, o Museum of Modern Art (MoMA) organizou a exposição “Small Scale, Big Change,” dedicada a projectos de arquitectura social de vários pontos do mundo. Quando o MoMA, indubitavelmente uma das mais poderosas e influentes instituições culturais do mundo, atenta em projectos de arquitectura e design social, é meio caminho andado para que se abram as portas para algo como a presença de uma exposição de design social nas Nações Unidas. No entanto, é necessário dizer que exposições como estas apresentam estes projectos isolados num pedestal, como se fossem uma cadeira, uma torneira, ou, voltando ao “guru” da fila para a entrada, um iPod. E isto é extremamente problemático. Tal como referes, o público destas exposições está habituado a um discurso de design como disciplina dedicada à resolução de problemas, coisa que faz de modo clínico e certo. Está também habituado a que lhes contem a história destes projectos de modo simples e rápido, em diagramas com poucos passos, que o leve sem grande esforço do problema à sua resolução.

No caso do design social, as histórias são fundamentalmente diferentes. Esta disciplina híbrida e informal vive numa intersecção do design com o sector social, aparentemente nas franjas e margens do capitalis-



mo. É como tal tudo menos passível de ser contada de modo simples. No entanto, estas exposições insistem em contar de modo (demasiado) simples as histórias dos projectos que apresentam. Vejamos a escola primária que o arquitecto do Burkina Faso Diébédo Francis Kéré projectou para a sua aldeia natal entre 1999 e 2001. Apresentado como caso emblemático em várias destas mostras, este projecto é reduzida a algumas fotografias de uma escola de lama com crianças felizes a aprender, e a dois ou três desenhos diagramáticos. Não há informação sobre o contexto, sobre os vários intervenientes no processo, nem sequer uma mera indicação geográfica – como se todos os visitantes destas exposições soubessem onde é, e o que é o Burkina Faso. Ou pior, alimentando os estereótipos culturais que temos enraizados em nós, ao mostrar apenas duas ou três fotografias de crianças africanas numa sala de aula numa planície ensolarada. Projectos como o desta escola são transformadores, verdadeiramente inovadores da prática do design, e assinalam um caminho futuro para a disciplina. Mas sofrem quando olhos ocidentais se entusiasma com eles, contando depois as suas histórias de forma sentimental, lamechas e preconceituosa. Vejamos também como Linda Tischler, editora-chefe da revista norte-americana *Fast Company*, escreve sobre a escola de Kéré: “O país da África Ocidental Burkina Faso é um dos lugares mais pobres do planeta. Chicoteado pelos ventos do Saara e amaldiçoado com um solo pobre, tem um PIB anual per capita de apenas USD\$1,200, que é ganho maioritariamente através de agricultura de subsistência. Não tem diamantes. Não tem petróleo. Não tem nenhum dos minerais raros que os países desenvolvidos lutam por ter. O que tem é lama. E raramente, desde que Deus moldou Adão, tem este elemento banal sido utilizado com efeito tão marcante.” Frederico, tu tiveste oportunidade de ver o processo por trás de uma destas exposições – como é que se chega a esta banalização e estereotipização terríveis?

**FD:** Com efeito, uma das disciplinas do meu último semestre do mestrado em crítica de design – que nós os dois frequentámos na School of Visual Arts em Nova Iorque – consistiu em acompanhar, discutir e naturalmente criticar as várias faces da concepção e produção da exposição “Why Design Now.” As aulas tinham lugar no Museu Cooper-Hewitt, o qual se encontra instalado na antiga mansão de Andrew Carnegie. Não deixa de ser irónico que a residência opulenta de um dos robber barons da Nova Iorque do século XIX sirva de cenário para exposições de design do “resto do mundo” como esta; na verdade deixa de ser apenas irónico quando investigamos um pouco mais sobre as multinacionais, norte-americanas e outras, que em geral patrocinam exposições como esta (principal patrocinador: General Electric), mas essa seria outra conversa. Uma das principais preocupações dos curadores deste tipo de exposições, tal como dos jornalistas e/ou críticos que delas falam, é (ou devia ser...) fazer que este cenário não passe a contexto. Daí a instalação desta última exposição no edifício das Nações Unidas seja simbólica e politicamente significativa. Mesmo assim, estas pessoas esquecem-se que o “mundo desenvolvido”, os supostos 10%, tem também problemas

que poderiam ser resolvidos com melhor design, ou uma maior preocupação social. Afinal, no Upper East Side estamos muito, muito longe do Burkina Faso, mas também muito longe do Bangladesh, do Belize e – por muito que doa a todos estes bem-intencionados profissionais admiti-lo – do Bronx. Isso torna-se evidente num dos comentários ao artigo no New York Times, o qual traduzo aqui: “O resto do mundo em desenvolvimento está a investir na erradicação das favelas, na educação das crianças, em cuidados de saúde acessíveis, em novos programas de reciclagem, transportes públicos e crescimento económico. E os residentes de Detroit, Newark e Philadelphia observam com inveja.” De que forma é que exposições e artigos sobre design social como estes cultivam estereótipos do resto do mundo e ao mesmo tempo ignoram o que está perto de nós? Há uns tempos escreveste um artigo que falava precisamente disso.

**VS:** Esse artigo de que falas, que foi escrito em 2010 juntamente com o Avinash Rajagopal, começava com uma imagem da entrega do Curry Stone Design Prize em Nova Iorque. Anualmente, a Fundação Curry Stone atribui cem mil dólares a projectos que combinem design e inovação. Os fundadores do prémio defendem que os “designers podem ser uma força motriz para o melhoramento da vida das pessoas e do estado do mundo.” O que nos chocou nessa entrega de prémios foi precisamente esse fascínio com projectos que são todos, todos, em países do Sul. De facto, é exactamente como dizes: há problemas no Bronx e em Detroit, mas é *tão mais* emocionante ir para um país exótico resolver problemas. E no entanto, como me disse a Maria Blair, directora executiva da Rockefeller Foundation, quando viveste no mundo ocidental toda a tua vida não podes ir a uma favela em Nairobi e achar que podes resolver os tão chamados “problemas” dessas pessoas. Mas há de facto esse fascínio, que me parece que fundamentalmente advém de uma questão imagética. Por um lado, o fascínio que nós, ocidentais, temos com esse outro exótico com quem queremos trabalhar, advém das imagens dele a que temos acesso. A nossa concepção do outro começa com imagens e representações. São elas que, por exemplo, desencadearam a que é hoje a indústria humanitária baseada na sociedade civil, através da resposta avassaladora de europeus e americanos aos apelos humanitários provenientes de África durante a guerra do Biafra entre 1967 e 1970. Foi nessa altura que, pela primeira vez, o mundo ocidental passou a ter acesso a imagens em directo — são de então aquelas primeiras fotografias que cimentaram o estereótipo do menino africano a morrer de fome — que permitiram ao mundo ocidental unir-se para “resolver” os problemas de África. Esse impulso do “para África, rapidamente e em força” foi responsável, depois, por uma série de deslizos e erros que até hoje continuam, tendo muitas vezes consequências graves. Esse é um impulso que revejo nas iniciativas de designers do Norte em países do Sul: “vamos, *no matter what*.” E este é precisamente um impulso que deve ser combatido, sempre, ao mesmo tempo que lutamos contra os nossos estereótipos e os nossos preconceitos culturais sobre esses “destinos”. Por outro lado,

a questão imagética reflecte-se também nas imagens que são usadas hoje para comunicar os projectos de design social. Elas derivam das imagens que referi anteriormente, porque mais uma vez, dentro do ciclo vicioso do estereótipo, são a maneira que conhecemos de representar esse outro. Só que se dantes se viam imagens de crianças pobres e famintas como significantes de pobreza, guerra e infelicidade, agora vemos imagens de crianças sorridentes e felizes, as quais são agora — ou ambicionam ser — significantes de felicidade, prosperidade, indicando-nos que está tudo bem. Usadas como provas de sucesso dos projectos que representam, estas imagens querem fazer-nos crer que as crianças servem como prova das façanhas do designer. Deduzimos o futuro feliz de grupos inteiros de pessoas baseando-nos apenas no instante do clic. Qualquer outra informação é secundária. A imagem, idílica, reina suprema, estetizando o habitante do mundo “em desenvolvimento”. Estas imagens são o sonho de qualquer curador, de qualquer editor, de qualquer fundação. E são o sonho de qualquer designer, porque indiciando sucesso, elas dão também hipóteses de financiamento: e bem sabemos que este, embora exista, é difícil de obter no sector social. Como exemplo, posso-te indicar a Charity Water, uma das ONGs americanas que estão a experienciar um maior crescimento nos últimos anos. E porquê? Muito por causa da sua fotografia impecável, extremamente bem iluminada e produzida, onde se vê crianças que jubilam sempre que se instala um poço numa aldeia pobre, bebendo água como se fosse o mais delicioso hidromel e sorrindo com a esperança do mundo inteiro nos olhos. Estas imagens são, para quem está verdadeiramente interessado em explorar, mas também falar, ensinar ou escrever sobre o design como ferramenta com implicações sociais, um dos nossos maiores obstáculos. São elas que reforçam os estereótipos e continuam o ciclo vicioso, pelo que temos de as combater e evitar a todo o custo, combatendo também esta simplificação, e reconhecer que todos estes projectos são complexos, híbridos, demorados, muitas vezes confusos, em que conceitos como “fim” e “início” são difíceis de estabelecer — tal como o são, também, as noções de quando estes projectos falham ou têm sucesso. Eles integram as muitas áreas cinzentas que o nosso mundo tem hoje, longe do preto e branco do antigamente.

**FD:** Precisamente. Mas na verdade, qualquer processo de design — tanto a Norte como a Sul do Equador — é muito mais complexo e muito mais cinzento do que os media, os museus ou o “mundo” do design nos tem feito querer acreditar, sobretudo nas últimas décadas. Ou seja, não é apenas o design social que nos é vendido como um modelo simplista de sucesso e fascínio: é toda a disciplina do design. Quando usado enquanto substantivo — “este carro tem muito design” — ou como adjectivo — “eu só fico em hotéis design” — é o próprio termo que é tornado em estereótipo de uma coisa: um valor acrescentado por um “guru”. Daí o termo *design social* ser tão absurdo quanto *design de penteados* ou *design de bolos*, pois é também tremendamente superficial, para não dizer vazio de significado.

Uma das definições de design que mais aprecio é do teórico italiano Ezio Manzini, para quem design é “a actividade que transforma aquilo que é tecnologicamente possível em culturalmente aceitável”, o que implica o acto de projectar tendo em vista a serialidade industrial e os seus resultados. Tanto este acto como os seus resultados são indissociáveis de uma realidade social. Isso faz com que todo o acto projectual, todo o design-enquanto-verbo, seja social. Dito isto, o design social é o quê?

Se a globalização ampliou a nossa ideia do mundo enquanto espaço de acções e consequências partilhadas, ampliou também o campo de acção dos designers. Tanto ao nível do design tradicionalmente aplicado à indústria e ao comércio – ajudando indústrias locais a tornarem-se em actores globais – como ao nível do mais recente design social – dando uma ajuda a projectos fora da esfera empresarial. Contudo, nem sempre as forças da globalização nos têm ajudado a entender as várias realidades sociais das quais o mundo é composto. Daí os muitos equívocos e leituras superficiais daqueles 10% que dominam o discurso do design sobre os 90% que, aparentemente, apenas o consomem, usam ou, como se lê no título do artigo de Michael Kimmelman, são “salvos pelo design”.

Quando a um designer deixa de ser pedido que, em vez de criar coisas, salve os outros, estarão estes “outros”, ou as pessoas que dão a cara pelos resultados do design social, a ser tidos verdadeiramente em conta? Ou estarão apenas a ser usados enquanto meios para um fim? Muitos destes projectos apenas são tornados possíveis porque há de um lado mais indivíduos formados em design do que indústrias capazes de lhes dar trabalho, além de corporações e fundações com dinheiro para dar. Do outro lado há uma série de agentes ansiosos (jornalistas, curadores, mas também directores de marketing e publicitários) por falar sobre o que estas empresas querem que nós saibamos que elas fazem com o seu dinheiro. Mesmo quando vários dos projectos que apoiam ficam aquém das expectativas, ou se vêm a provar tremendos fracassos – incluindo os que acabam em exposições no Upper East Side. Isto torna o design social numa bem intencionada e bem projectada manobra de comunicação (ou diversão...) do capitalismo neoliberal, alimentando a retórica que coloca as empresas acima dos estados – ou de organizações supranacionais como a ONU – como responsáveis, ou promotoras do auxílio e progresso social, tanto a Norte como a Sul. Até que a moda “do social” mude. Não por isso sejamos ingénuos quanto às verdadeiras implicações ideológicas do design social...

Outro aspecto que vale a pena salientar é como em qualquer das declinações de design a que nos fomos habituando é sempre colocada uma ênfase desproporcionada no designer enquanto indivíduo, senão enquanto celebridade – ou, ainda pior, enquanto herói. Não admira portanto que o Kimmelman traga a figura do guru para a sua leitura do design social: afinal, estes profissionais não são apenas meros serviços de interesses empresariais, ou instrumentos de uma ideologia; eles também aplicam o seu conhecimento, talento e ferramentas para fazer, ou trazer, “o bem” aos outros. Sabemos todavia que isso não é bem assim. Quer se

trate de uma mala Hermès como de uma escola no Burkina Faso, tanto objectos bonitos como o progresso social não são coisas criadas por um guru no seu atelier. O sucesso ou fracasso de qualquer resultado de um acto de projectar não depende exclusivamente de uma pessoa ou grupo de profissionais que o desempenham, mas de uma multiplicidade de pessoas que o produzem, distribuem, promovem, legislam sobre ele, vendem e, em última análise, usam ou consomem (já para não falar das matérias-primas extraídas e usadas no seu fabrico, nem no seu processamento pós-uso ou consumo). O acto de projectar deve por isso ser encarado como um processo partilhado, diluído, e contemplar todas essas pessoas e etapas. Deve medir expectativas e experiências, acautelar erros e riscos, prever sucessos e fracassos. Tudo isto revela a sua enorme, e muitas vezes avassaladora, complexidade.

Estará a complexidade (incluindo a complexidade do financiamento) destes projectos e a responsabilidade dos designers nele envolvidos a ser adequadamente comunicada às pessoas, sejam elas visitantes das exposições de design em Nova Iorque, estudantes de design em Lisboa ou leitores de revistas de design em São Paulo? Quem nos dera. Apesar de eu acreditar que os curadores desta e de outras exposições até se arrepiem com a frase chocante da Linda Tischler (que devia ter mais juízo), temo que eles, bem como outros membros da equipa do museu (comunicação, serviço educativo, etc) não façam o suficiente para que frases não sejam escritas, ou ditas. Ou seja, em vez de descomplicar – de forma confrangedora – a sua mensagem, temo que não se esforcem como deviam para, ao invés, a complicar. Só assim poderão mostrar e chamar a atenção para a complexidade da disciplina, do processo e dos resultados do design, para não falar da complexidade do “resto do mundo”.

Por tudo isto expor design num museu, em fotografias bonitas ou plintos imaculados, é sempre um acto tão problemático quanto frustrado. É que raras vezes os resultados do processo projectual são mostrados para além disso mesmo: ou são produtos acabados onde não podemos tocar, ou edifícios construídos onde não podemos entrar: “consumimolos” apenas através de maquetas ou de fotografias dos seus melhores ângulos.

O mesmo acontece com o design social. Em termos de produtos, objectos e edifícios, este tipo de projectos gera artefactos, sistemas, soluções menos... sedutoras do que, por exemplo, as coisas belas da Apple. Por isso mesmo é fundamental irmos além das criancinhas a sorrir e mostrar os verdadeiros “resultados” destes actos projectuais, mas também expor as suas histórias, os seus contextos, de uma forma acessível, esclarecedora e transparente. Eu defendo que um museu ou uma exposição de se dedique ao design não se possa dar ao luxo de deixar a pedagogia de parte; de outra forma é pouco mais do que uma loja ou *show-room* onde as etiquetas de preço foram retiradas dos produtos.

O design em sentido lato é uma disciplina inerentemente optimista. Apela ao “fazimento” do mundo, à construção da utopia. Mas toda a história do design é feita de episódios desse puxa-e-empurra entre idealismo e pragmatismo, oportunidade e oportunismo, criação de desejos

e vontade de reforma, afirmação e diluição de autoria. Contar a história do design e as histórias de design é também expor essas relações.

**VS:** Concordo em absoluto, e penso no fulcro da questão está esta complexidade que sempre permeou o universo do design, mas que só agora vem ao de cima. O Tim Brown, CEO da IDEO — como sabes, uma das maiores empresas de design nos EUA, que é agora também uma participante muito activa no campo do tão chamado design social — falou-me o ano passado dessa mesma complexidade como algo de inescapável. Para ele, “uma vontade de entrar nessa complexidade, abraçando-a e compreendendo-a, e aí, de algum modo, atravessá-la e fazer algo tangível no outro lado” é uma capacidade essencial para um designer e que se deve continuamente cultivar. Eu diria mais, e indo de encontro ao que dizes: não são só os designers que têm de abraçar essa complexidade, mas todos os que escrevem, interpretam e contam as histórias do design, trazendo múltiplas vozes para esta conversa, enriquecendo-a e tentando iluminar um pouco melhor este campo vasto do design. Não só para toda a classe profissional, mas também para o público em geral. E sobretudo, para eles (e nós) próprios.





Constituída no início da década de 90, a ACEP – Associação para a Cooperação Entre os Povos – define como objectivo da sua intervenção contribuir para um desenvolvimento mais equitativo e solidário, através da construção de laços de cooperação e de reforço mútuo entre associações não governamentais, em particular dos países de língua oficial portuguesa. A ACEP, associação sem fins lucrativos, tem o estatuto de Organização Não-Governamental de Desenvolvimento.

Com o apoio de:



**IPAD**  
Instituto Português  
de Apoio ao Desenvolvimento