



Universidades Lusíada

Costa, Fernando Pinto da
Sousa Júnior, Fernando de

A política nas políticas de cooperação portuguesa (1974-2014)

<http://hdl.handle.net/11067/2486>
<https://doi.org/10.34628/kq0g-c225>

Metadados

Data de Publicação	2014
Resumo	A implantação do regime democrático em 1974 marcou uma viragem da ação de Portugal no contexto da ajuda internacional. Nesse ano o país abandonou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e apenas regressou àquele organismo internacional em 1991, já no âmbito da Comunidade Económica Europeia (CEE), como país doador. Apesar da perspetiva europeia seguida para a integração do país numa comunidade mais ampla, que previa a reaproxi...
Palavras Chave	Assistência económica portuguesa, Assistência económica portuguesa - Política governamental
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCHS] LPIS, n. 10 (2014)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-14T19:22:59Z com informação proveniente do Repositório

**A POLÍTICA NAS POLÍTICAS DE
COOPERAÇÃO PORTUGUESA
(1974-2014)**

Fernando Pinto da Costa
fernando.costa.022@gmail.com
Fernando de Sousa Jr.
fsousajr@hotmail.com

Resumo: A implantação do regime democrático em 1974 marcou uma viagem da ação de Portugal no contexto da ajuda internacional. Nesse ano o país abandonou o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e apenas regressou àquele organismo internacional em 1991, já no âmbito da Comunidade Económica Europeia (CEE), como país doador. Apesar da perspectiva europeia seguida para a integração do país numa comunidade mais ampla, que previa a reaproximação com outros povos e regiões, poder-se-á dizer que só em 1999 Portugal criou um “documento enquadrador”, identificando de forma coerente e estruturada as orientações estratégicas nacionais da cooperação para o desenvolvimento. Refira-se que este documento apenas foi revisto pela “Visão estratégica” elaborada em 2005 e em março de 2014 com o “Conceito estratégico para o período 2014-2020”.

Na última década, a arquitetura geopolítica e socioeconómica, e em particular a que se dirige à ajuda ao desenvolvimento, tem sofrido uma alteração profunda, tornando a relação entre doadores e beneficiários mais complexa. Abandonada que está a hegemonia do paradigma Norte-Sul assiste-se atualmente a uma crescente influência da cooperação Sul-Sul. A literatura consultada identifica ainda a crescente relevância que a cooperação triangular tem vindo a assumir à escala mundial. Neste contexto cada vez mais global, onde ganham espaço as visões alternativas de alguns países emergentes, interessará compreender as decisões que Portugal tem vindo a tomar e o posicionamento a assumir a nível internacional com especial preponderância no (ou com o) espaço lusófono.

Este trabalho propõe-se analisar de forma integrada as grandes linhas orientadoras da cooperação portuguesa, a sua implementação prática, de acordo com os documentos orientadores, as políticas executadas pelos diversos governos, neste período, bem como a articulação de todos esses aspetos com as orientações de política externa portuguesa. A abordagem incide fundamentalmente nos principais (e quase únicos) destinatários da ajuda da cooperação portuguesa, os PALOP e Timor-Leste.

O texto agora exposto é o resumo de um trabalho mais vasto elaborado pelos autores e apresentado no VII Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política, a 14 de abril de 2014, em Coimbra.

Palavras-Chave: Cooperação, Desenvolvimento, Políticas económicas, Políticas públicas, Relações externas.

Abstract: The establishment of the democratic regime in 1974 tagged a turning point of the Portuguese action within the international aid context. During that year the country abandoned the Development Assistance Committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and only returned to that international institution in 1991, already under the European Economic Community (EEC) and as a donor country. Despite the European perspective followed for the integration of the country into a wider community, which provided a rapprochement with other peoples and regions, it might be said that only in 1999 Portugal has created a “guiding document” identifying a coherent and structured agenda to the national strategic guidelines for development cooperation. This document has only been reviewed by the “Strategic Vision” drawn up in 2005 and in March 2014 with the “Strategic Concept for the period 2014-2020”.

In the last decade, the geopolitical and socio-economic architecture, and in particular the one heading to development aid has undergone a profound change, making the relationship between donors and beneficiaries more complex. The hegemony of the North-South paradigm is currently abandoned and we are witnessing today a growing influence of South-South cooperation. The literature consulted also identifies the growing importance that the triangular cooperation has been assuming on a global scale. In this increasingly global context where alternative visions of some emerging countries are gaining ground, it will be very important, in this context, to understand the decisions that Portugal has been taking on an international level with particular dominance in (or with) the Portuguese-speaking world.

This paper proposes to examine in an integrated way the major guidelines of the Portuguese cooperation, their practical implementation, in accordance with the guiding documents, the policies carried out by several governments in this period as well as the combination of all these aspects with the guidelines of the Portuguese foreign policy. The approach focuses primarily on the main (and almost only) aid recipients from the Portuguese cooperation, the PALOP (Portuguese-speaking African countries) and East Timor.

The text now exposed is the summary of a broader work elaborated by the authors and presented at the VII Congress of the Portuguese Association of Political Science, April 14, 2014, in Coimbra

Keywords:

Cooperation, Development , Economic policies , Public policies, External relations .

Acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ADI	Aliança Democrática Independente
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CDS-PP	Centro Democrático e Social - Partido Popular
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CICL	Camões - Instituto da Cooperação e da Língua
CNRT	Conselho Nacional de Resistência Timorense
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DGC	Direção-Geral de Cooperação
EUA	Estados Unidos da América
FCD	Fundo de Cooperação para o Desenvolvimento
FCE	Fundo para a Cooperação Económica
FMI	Fundo Monetário Internacional
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FRETILIN	Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente
GCC	Gabinete Coordenador para a Cooperação
ICE	Instituto para a Cooperação Económica
ICEP	Instituto e Comércio Externo de Portugal
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
MLSTP	Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe
MLSTP-PSD	Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe-Partido Social Democrata
MpD	Movimento para a Democracia

MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
NOEI	Nova Ordem Económica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OECE	Organização Europeia de Cooperação Económica
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONGD	Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PAICV	Partido Africano da Independência de Cabo Verde
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCD-GR	Partido de Convergência Democrática – Grupo de Reflexão
PED	Países em Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central
PRS	Partido para a Renovação Social
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
RNB	Rendimento Nacional Bruto
UE	União Europeia
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola

Introdução

O texto agora apresentado faz parte dum trabalho de maior dimensão. Crê-se no entanto, que as principais linhas da investigação estão aqui bem demarcadas e os aspetos mais relevantes desse trabalho elaborado, aqui salientadas. Com este documento pretende-se analisar a cooperação portuguesa ao longo do período definido (1974 - 2014).

A década de 70 do século XX foi marcada por profundas e drásticas mudanças em Portugal. Os anos 70 foram «cortados ao meio» pela Revolução de 25 de Abril em que o regime de ditadura, neste tempo, «presidido» por Marcelo Caetano, é deposto. Marcelo Caetano ensaiou algumas «aberturas» a nível político, social e económico. Mas aquilo a que vulgarmente se chama «Primavera Marcelista» enredado em contradições internas, pressionado pela conjuntura internacional e por uma guerra colonial sem fim à vista, não aguentou o Poder. Não é, obviamente, do âmbito deste trabalho analisar as razões que levaram à queda do regime, mas sim realçar que é com a rutura proporcionada pela Revolução de Abril, que muita coisa mudou radicalmente. Com a queda do Estado Novo, em 1974, operaram-se mudanças estruturais profundas na política, sociedade e economia de Portugal. Um dos aspetos mais marcantes desta época é, exatamente, a independência das ex-colónias portuguesas que se viriam a constituir como principais destinatários destes fluxos de cooperação.

A nova posição de Portugal no xadrez político internacional, como país democrático e membro de pleno direito de diversas instituições e organismos internacionais, levou ao envolvimento em fluxos de cooperação quer bilaterais, quer multilaterais. Porém, é com o regime saído do 25 de Abril de 74 que o país abandona o CAD da OCDE e apenas regressa àquele organismo internacional em 1991, já no âmbito da CEE, como país doador. Um aspecto marcante é que a Constituição democrática de 1976 e as Revisões que se lhe seguiram, deram a Portugal, no domínio das relações externas dois pontos cardeais principais: a Europa e os Países de Língua Portuguesa. Esse facto irá marcar até hoje as políticas de cooperação adotadas. No entanto, a cooperação desenvolvida não foi, de há 40 anos para cá, um projeto linear. Ao longo destes anos a cooperação portuguesa passou por múltiplas fases. Se por um lado acompanhou o que internacionalmente e em diversas organizações internacionais foi sendo definido como “cooperação” e o que dela se pretendia, por outro foi, do ponto de vista de política interna, mudando conforme a vontade política, as disponibilidades financeiras e o empenho que cada um dos governos portugueses ia colocando no assunto.

De notar que nem sempre o que era enunciado em termos de discurso político era na prática, verificado. Certo é que, nestes quarenta anos, houve

políticas de cooperação diferentes, fluxos de cooperação diferentes, diferentes entendimentos do que é “cooperação”.

1. O que é a “cooperação”. Breve enquadramento terminológico

Quando se fala em «cooperação» é fundamental definir o que estamos a falar. A primeira análise que se pode fazer tem que ver com a etimologia da própria palavra. Do verbo latino “cooperare” que junta o prefixo “co” a “operare”, trabalhar, significará «trabalhar com», trabalhar para um fim comum. Logo aqui podemos fazer uma aproximação ao conceito. Quer-se dizer, a finalidade da «cooperação» é a prossecução de objetivos comuns através de ações em conjunto. Ora esta definição difere imediatamente, duma visão de «ajuda» que se pressupõe unívoca, no sentido do necessitado, e colocará, também, em questão o interesse que o «doador» tem nesta ajuda.

O termo cooperação está muito relacionado com a visão da Biologia, no estudo das diversas formas de relação que os organismos estabelecem entre si. É uma relação mutuamente vantajosa mas sem exigência de obrigatoriedade, que a transformaria, nesse caso, numa «simbiose». Assim na cooperação todos os intervenientes beneficiam e têm interesses em comum.

A cooperação pode ainda situar-se no âmbito da Moral, na medida em que, segundo alguns autores, justifica-se como um pequeno esforço efetuado em termos individuais ou coletivos, nomeadamente pelos governos, desde que esse sacrifício seja de valor moral idêntico ou inferior ao mal que se pretende evitar (Singer, 1972, 2009).

A cooperação encontra ainda justificação no âmbito da Estratégia. A explicação da sua utilidade é comprovada pela Teoria dos Jogos, em particular do Dilema do Prisioneiro. No caso de a cooperação não resultar genuinamente pelo altruísmo dos indivíduos ou dos governos, a análise racional das possibilidades irá contribuir para essa tomada de posições, visando evitar que todas as partes saiam prejudicadas (Axelrod e Hamilton, 1981; Axelrod, 1984). Pode assim dizer-se, de uma forma algo simplista, que a cooperação se apresenta como um “mal menor”.

Em termos políticos participar na cooperação pressupõe imediatamente, uma determinada «visão do mundo»: a visão de que é bom para todos que todos estejam bem e que o mundo, mesmo o económico, não é um «mundo de soma nula». Mas mesmo esta visão está longe de ser altruísta e consideramos que a cooperação começa num ato de «egoísmo social»: fomentar o desenvolvimento dos outros para incrementar o «meu» desenvolvimento. Só que este ato é reconhecido e aceite por ambas as partes porque interessa às duas. Esta é, provavelmente, a grande diferença entre cooperação e «ajuda». Só como curiosidade, lembramos que há formas de cooperação que são lesivas dos interesses comuns e por isso proibidas pela legislação da maior parte dos países e pelas normas internacionais como, por exemplo a «cartelização».

Vai entender-se aqui «cooperação» e mais concretamente «cooperação internacional» como os mecanismos de intercâmbio de experiências e conhecimentos técnicos, científicos, tecnológicos e culturais entre países e

organizações internacionais. Vamos, contudo ter sempre presente as palavras de Adriano Moreira: “Não obstante a cooperação ser cada vez mais o objectivo que se procura tornar dominante para a comunidade internacional...é ainda o peso da tradicional hierarquia de potênciasque inspira todas as fórmulas de compromisso entre o princípio da igualdade e o realismo da capacidade diferente” (Moreira, 2005:392).

Neste enquadramento, a «cooperação para o desenvolvimento» pressupõe que os esforços comuns para se ultrapassarem os problemas inventariados, devem ter objetivos e que eles sejam sustentáveis. Aliás esta é uma das outras características que distingue «cooperação» e «ajuda». A imediata e bem definida no tempo «ajuda», como resposta a acontecimentos catastróficos humanos ou naturais, é bem diferente da «cooperação» que pretende modificar práticas desadequadas e estruturas obsoletas prolongando os seus bons resultados no tempo.

Raquel Faria, afirma que a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é muitas vezes confundida, indevidamente, com Cooperação para o Desenvolvimento. Ora, enquanto a Cooperação é biunívoca assumindo uma relação de reciprocidade, o carácter da APD é eminentemente unívoco (Faria, 2011). Também Simão e Oliveira alertaram para essa diferença entre a relação biunívoca da cooperação e o sentido unívoco da ajuda (Simão e Oliveira, 2002).

Quando falamos de cooperação referimo-nos a múltiplos itens como: sustentabilidade, comércio, segurança, desenvolvimento, qualidade de vida, transferência de tecnologias, migrações, línguas e culturas, industrialização, adaptabilidade, políticas públicas, teorias sociais e políticas só para dar alguns exemplos (Leduc,1963). E como o objetivo principal da cooperação se constitui como “a luta contra as desigualdades, a promoção dos direitos humanos, da boa governação e de um crescimento inclusivo e sustentável” (Mesquita, 2005: 6), poderemos avaliar da complexidade de articulação de todas estas questões.

A definição de cooperação é de máxima importância para o conceito poder ser operacionalizado. E existem diversos problemas pendentes na abordagem desta questão como a abordagem teórica político-económica a empregar, as questões da avaliação do binómio «eficiência/eficácia», a ligação entre cooperação e relações com ex-colónias, a confusão entre «ajuda» e «cooperação», já aqui abordada, o controle e coordenação dos fluxos financeiros, a «armadilha» da «sensação de proximidade cultural» induzida pela partilha da mesma língua, referida por vários autores (Mosca, 2009; Faria, 2011), só para dar alguns exemplos e para não falar do consolidado «egoísmo realista» das relações internacionais.

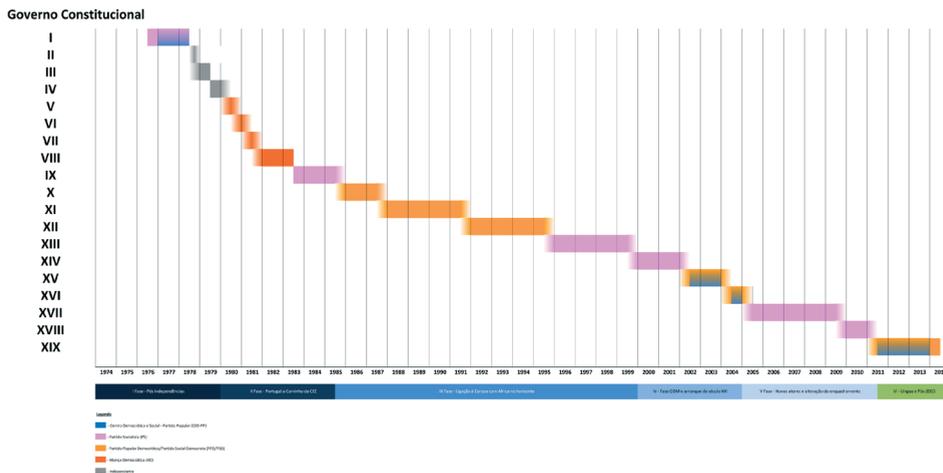
2. Abordagem histórica da cooperação portuguesa pela ótica dos governos pós-25 de Abril

Tendo por base as ideias anteriormente abordadas sobre o conceito da cooperação, podemos referir que a cooperação portuguesa resulta de um processo complexo no qual o Plano Marshall e a Revolução do 25 de abril foram marcos importantes.

Durante as quatro décadas que mediam o início do reconhecimento das

independências das antigas colónias portuguesas e o ano de 2014, a cooperação portuguesa passou por diversas fases de maior ou menor dinamismo, tornando-se num fator incontornável da política externa de Portugal. Deste modo, foram identificadas seis fases (Ver. Figura I) que resultam da análise efetuada ao enfoque que a cooperação portuguesa teve do ponto de vista político, não apenas expresso ao nível dos processos, mas sobretudo ao nível dos grandes objetivos que nortearam a sua ação.

Figura I - Linha do tempo: Governos Constitucionais Portugueses e as Fases da Cooperação Portuguesa



Ponto de Partida - A Década de 40 até à Revolução de 25 de Abril de 1974

A cooperação desenvolvida pelos Estados ganhou uma dimensão inquestionável, a nível internacional, no período do pós-guerra, em especial devido ao programa mundialmente conhecido como Plano Marshall. Este programa proposto e financiado pelos Estados Unidos destinou-se aos países europeus devastados pela II Guerra Mundial. A execução do Plano Marshall permitiu a manutenção da hegemonia norte-americana a nível mundial e desencadeou uma autêntica indústria da ajuda internacional que beneficiou, numa fase inicial, da criação de diversas Organizações Internacionais multilaterais, nomeadamente Nações Unidas, Banco Mundial (BM) e outras instituições de Bretton Woods.

Portugal viu-se forçado a aderir ao Plano Marshall em 1948 após uma relutância inicial, manifestada pelo governo de Oliveira Salazar (Rollo, 1994). O governo português receava a penetração norte-americana, explorando as fragilidades das estruturas nacionais e impondo a sua supremacia económica e financeira não apenas na Europa como também nos mercados africanos. Mas, o acentuado agravamento da situação económica e financeira nacional determinou a necessidade do apoio de Washington. Segundo Rollo, entre 1949 e 1951, Portugal beneficiou diretamente do Plano Marshall de um valor total que ultrapassou os 54 milhões de dólares.

A Política externa portuguesa de então baseava-se em quatro pilares: atlantismo, manutenção de relações privilegiadas com Espanha, cooperação com a Europa ocidental e a defesa e reforço dos laços com as colónias.

As questões do subdesenvolvimento colocavam-se com premência no pós-guerra e relacionavam-se nomeadamente com as colónias e ex-colónias europeias em África. Este período foi marcado pela primeira vaga de independências e pela criação do Movimento dos Não Alinhados. Na década de 60 deu-se lugar à segunda vaga de independências, começando então a ser estabelecidos programas de cooperação bilaterais. Foi neste período que a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) estabeleceu-se como parceiro dos EUA para este plano de ajuda americano fundando, em 1961, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tendo o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) como fórum de discussão dos assuntos relativos à ajuda ao desenvolvimento global. Note-se que o Tratado de Roma, considerado constituinte da CEE, já em 1957, colocava um desiderato idêntico, dirigindo atenção à cooperação com os então designados «países ultramarinos». Deste modo, as convenções de Yaoundé I e II (Camarões) em 1963 e 1969 estabeleceram as relações entre a CEE e diversos países africanos e malgaxes, definindo os termos e mecanismos de cooperação. Era este então o tempo em que a cooperação para o desenvolvimento dava ênfase sobretudo à ajuda do estado ex-colonizador à ex-colónia e alicerçava-se na injeção de capital no modelo do Plano Marshall e dentro da visão económica Keynesiana. Este modelo preconizava o apoio a investimentos em infraestruturas e à industrialização numa lógica de Big- Push (*ou o grande impulso ou empurrão*). Contudo, veio a desabar com as crises do petróleo e consequentes aumentos da dívida dos «países em desenvolvimento».

A nível mundial a década de 70 do século XX foi pautada por uma política de auxílio dirigido à satisfação das necessidades básicas e de expansão das agências internacionais de cooperação multilateral (Afonso, 1995: 31; Hjertholm e White, 2000: 8-9; Afonso e Fernandes, 2005: 25). Neste sentido, sublinhase que em 1970 o CAD definiu o objetivo de cada doador afetar 0,7% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Em termos económicos a década foi caracterizada por uma inflação provocada pelo aumento do preço do petróleo que atingiu nos países da OCDE cerca de 15 por cento em 1974 (Esteves e Neves, 2004: 54).

Neste contexto é de destacar que Portugal foi membro fundador da OCDE e aí permaneceu até 1974, voltando a integrá-la em 1991. À data da sua entrada para a OCDE Portugal encontrava-se simultaneamente na condição de doador, face aos acordos de cooperação celebrados com as suas ex-colónias, e de país em condições de receber ajuda por ser considerado país em desenvolvimento. Contudo, com o abandono da OCDE, em 1974, torna-se somente país recetor de ajuda (Mesquita, 2005: 2).

I Fase - O período Pós-Independências (1974/75 a 1979)

No plano externo ganhava espaço a Nova Ordem Económica

Internacional (NOEI) fazendo incidir a atenção nos países em desenvolvimento . Por outro lado, consolidava-se a relação comercial destes com os países da CEE, nomeadamente através da celebração da Convenção de Lomé I (Togo), assinada por 46 países, esboçando-se o Grupo ACP (África, Caraíbas e Pacífico). Terminava-se com o princípio da reciprocidade definido em Yaoundé I e II, mas numa lógica mais realista aceitava-se as desigualdades de desenvolvimento entre os blocos parceiros (ACP e CEE) . Viviam-se ainda uma situação económica marcada pelo choque petrolífero 1973/74 e pela elevada liquidez proveniente dos “petrodólares”, a qual gerava movimentos financeiros dos bancos europeus e americanos em direção aos países em desenvolvimento.

No plano interno, em Portugal assistia-se a uma alteração profunda do paradigma político, económico e social. O estabelecimento de uma nova ordem política e institucional em Portugal, surgida na sequência do 25 de Abril de 1974, levou o país a abandonar o CAD, mas criou as bases para a instauração de um outro relacionamento do País com os Estados africanos recém-independentes, assim como com os Países em Desenvolvimento. Contudo, a situação de alguma indefinição política vivida internamente e a distância a que Timor-Leste se encontra de Portugal permitiu que aquele território fosse ocupado pela Indonésia (Marques, 2005: 92-93). Não obstante o período algo conturbado vivido a nível interno, as orientações geopolíticas portuguesas não sofreram grandes alterações, mantendo-se a participação nacional nas estruturas europeias e, simultaneamente, foi expresso o desejo de manutenção das relações de amizade e cooperação com os novos países de Língua Portuguesa em África. Este desejo foi mesmo materializado nos Programas dos vários governos provisórios, entre Maio de 1974 e Agosto de 1976. Sublinha-se que foi na Constituição Portuguesa de 1976 que ficou expressa a relevância da política externa nacional, sendo dada prioridade às relações com os países africanos de língua portuguesa (MNE, 1995: 9-29; Sousa, 2004: 312-313).

Apesar do esforço realizado, de acordo com a análise efetuada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) à primeira década de política de cooperação portuguesa pós-25 de Abril, é reconhecido que o apaziguamento de paixões e a superação dos traumas provocados pelo processo de descolonização obrigaram a um período de adaptação de ambas as partes a uma nova fase de relacionamento Estado a Estado.

Após o 25 de Abril, a nível oficial, a primeira estrutura de cooperação foi constituída na Presidência da República, através do Decreto-Lei nº 791/74, de 31 de Dezembro. Tratou-se do Gabinete Coordenador para a Cooperação (GCC). O GCC gozava de autonomia administrativa e era constituído por três membros permanentes designados pelo Presidente da República e por membros representantes dos Ministérios. A competência deste Gabinete esgotava-se, fundamentalmente, na realização de estudos, pareceres e sugestões de natureza política, económica, financeira e social referentes ao “*processo de cooperação [a desenvolver] com os novos e futuros Estados de expressão portuguesa*”, como é referido na legislação. Mas por forma a dar maior consistência à estrutura operacional da

cooperação portuguesa, foram ainda criados a Comissão de Coordenação das Negociações, em 1975, que evoluiu posteriormente, através do Decreto-Lei n.º 97-A/76 de 31 de Janeiro, para o Instituto para a Cooperação Económica (ICE). Estes organismos tinham um enfoque particular sobre matéria económico-financeira, nomeadamente estudos e ações de assistência técnica.

Durante o I Governo Constitucional chefiado pelo socialista Mário Soares o Ministério da Cooperação foi extinto e o ICE integrado no MNE. Em 18 de dezembro de 1979 pelo Decreto-Lei n.º 486, foi criada a Direção Geral da Cooperação no domínio do MNE. Esta Direção Geral e o ICE demonstraram sempre duas abordagens distintas da cooperação. À Direção-Geral da Cooperação ficaram afetos os domínios *“sócio-cultural, científico e tecnológico e ainda nos demais domínios cuja coordenação não caiba na competência de outros organismos oficiais”* enquanto ao ICE os *“domínios económico e financeiro, com os antigos territórios sob administração portuguesa”*, nomeadamente no tocante *“a investimentos públicos do Estado Português e outros interesses nacionais, públicos ou privados”*.

II Fase -Portugal a caminho da Comunidade Económica Europeia (1979-1985)

No arranque da década de 80 do século XX, o mundo ocidental enfrentava o segundo choque petrolífero e era marcado politicamente pelos governos conservadores de Ronald Reagan e Margaret Thatcher. No plano europeu assistiu-se ao aprofundamento do projeto com os países ACP, assinando-se a Convenção Lomé II e dando continuidade a um modelo de cooperação Norte-Sul, fortemente centrado numa vertente económica, mantendo o mecanismo Stabex e integrando um novo, o Sysmin. No resto do mundo ocidental o pensamento era caracterizado pela lógica do “Consenso de Washigton”.

Nos países em desenvolvimento, em particular da América Latina e de África, este período foi marcado pela crise. A “crise da dívida” como ficou conhecida, atingiu os países que se deixaram enleiar na euforia do endividamento, ficando presos na “armadilha da dívida” (Murteira, 1995: 50-53). A pobreza e a fome abateram-se com particular incidência no continente africano, tendo como principal “receita” a prescrição de Programas de Ajustamento Estrutural (PAE) pelo FMI (Fundo Monetário Internacional) e BM, visando reformas nas finanças públicas, na política monetária, com vista a corrigir situações de corrupção e de “má governação”. Contudo, são várias as vozes que contestam os resultados conseguidos após os sacrifícios realizados, sublinhando que tratava-se de um remédio demasiado amargo a ser tomado pelos Estados africanos mais pobres. Foi neste contexto que emergiu de modo mais sólido a sociedade civil que, através de ações concretas e concertadas, prestava apoio aos povos mais carenciados do planeta. Os Estados e Organizações Multilaterais deixavam de ser os únicos atores nestes processos. O período de maior projeção mundial (1985) coincidiu, a nível doméstico, com a primeira reunião oficial da Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), dando

assim maior eco às atividades que já vinham a ser desenvolvidas por diversas ONGD portuguesas (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2014: 18-21).

Não obstante toda esta dinâmica internacional, internamente ainda se assistia a um processo de ajustamento face à alteração produzida com o 25 de Abril. Neste enquadramento, segundo Rolo, a cooperação portuguesa no pós-1974 surge como a consequência mais construtiva da descolonização (Rolo, 1985). Esta iniciativa fundava-se nos sentimentos de solidariedade existentes e pretendia o estabelecimento e aprofundamento dos laços culturais, políticos e económicos com os novos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP). Parece crítico sublinhar que estes laços seriam em grande medida estimulados também por alguns dos cerca de meio milhão de pessoas dos vários PALOP que se estabeleceram em Portugal na sequência dos processos que seguiram às respetivas Independências. Esse imenso movimento demográfico constituiu em si mesmo um enorme desafio interno de acomodação de tão significativa massa humana, bem como no processo de modernização de toda a máquina da Administração Pública que em grande medida foi o principal empregador.

No propósito de consolidar o edifício institucional da cooperação, em 1979, foi criada no MNE, a Direção-Geral da Cooperação (DGC). Por sua vez, a Direção-Geral da Cooperação previa a criação de vários Serviços de Cooperação. Entre outras competências cabia a esta Direção-Geral a responsabilidade por *“analisar, propor e assegurar a execução de acções, programas e projectos de cooperação de carácter bilateral ou multilateral”*, assim como *“estudar, em estreita ligação com outros organismos públicos, (...), as matérias (...) objecto de acordos de cooperação”*. Pode afirmar-se que a partir de 1980 ficou mais notório nos programas de governo o intuito de aprofundamento das relações bilaterais (Estado a Estado) entre Portugal e os novos Estados independentes. Todavia, uma década passada, era reconhecido que a cooperação portuguesa não tinha logrado contribuir para o desenvolvimento daqueles países.

Em simultâneo, Portugal procurou preparar-se para aprofundar a sua relação num novo contexto europeu, através da adesão à CEE, o que veio a suceder em 1986. Mas, no contexto da ação externa do Estado português, manteve-se uma forte ligação com os PALOP. Assim, na vigência do IX Governo Constitucional, em 1983, considerou-se necessário proceder à extinção do GCC, pelo Decreto-Lei n.º 439-A/83, de 23 Dezembro, tendo em consideração que se haviam esgotado as suas atribuições iniciadas no final de 1974, por terem sido gradualmente absorvidas pela BM e pelo ICE.

Em 1985, através do Decreto-Lei n.º 175/85 de 22 de Maio, determinou-se a criação da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). Pretendia-se que este órgão de consulta e articulação das atividades desenvolvidas na área da cooperação, na qual participariam diversos departamentos estatais (e.g. Ministérios setoriais), permitisse ter uma visão integrada e a definição de uma política coerente a desenvolver com os países em vias de desenvolvimento. A criação da CIC, no final da vigência do IX Governo Constitucional, resultou do reconhecimento de que a cooperação era um setor recente nas relações externas portuguesas.

Contudo, apesar do esforço realizado ao nível da criação de estruturas para proporcionar uma maior articulação e coerência à cooperação portuguesa verificava-se a dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros em relação ao Ministério das Finanças e do Plano para implementação das suas atividades o que tornava difícil a sua prossecução e conduzia ao enfraquecimento da coordenação da cooperação. Assim, a existência de dupla tutela, acrescida de alguma descoordenação motivada pela inexistência de um conceito claro de cooperação, originava sobreposições e duplicações de apoios. Esta situação contribuía por isso para desperdiçar-se os já parcos recursos financeiros. Deste modo, compreende-se que Rolo afirme que os ministérios setoriais apresentavam constrangimentos de ordem financeira e burocrática

III Fase – Ligação à Europa com África no horizonte (1985-1999)

O aprofundamento das relações entre os blocos ACP e CEE prosseguiu com as Convenções Lomé III e IV assinadas, respetivamente em 1985 e 1989. Sobretudo em Lomé IV começou-se a impor condições de acesso à cooperação no que diz respeito aos Direitos Humanos e à estrutura das instituições democráticas.

Entretanto o Tratado de Maastricht dava um novo e mais amplo enquadramento jurídico às questões da cooperação.

Por outro lado, a partir de 1990 foi sendo publicado anualmente o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH). Foram diversas as cimeiras realizadas sobre os mais diversos temas (e.g. o ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); a população (Cairo, 1994); de desenvolvimento social (Copenhaga, 1995); as Mulheres (Pequim, 1995)). E em finais da década de 90 do século XX, e numa altura em que se assistia à crise financeira asiática, parecia vital refletir-se a nível mundial sobre o paradigma a seguir e o modelo de desenvolvimento a adotar. Neste sentido, no âmbito de uma reflexão promovida pelas Nações Unidas, Stiglitz sugeriu que o desenvolvimento era possível mas não inevitável, sublinhando a necessidade de uma nova estratégia para o desenvolvimento (Stiglitz, 1998). O debate foi mantido até ao início do novo milénio aprofundou-se a discussão tendo por enfoque, nomeadamente a redução da pobreza, a melhoria das condições de vida das populações mais carenciadas, o alargamento das suas potencialidades e a diminuição das desigualdades (Sen, 2003: 101-124).

Durante este período assistiu-se ainda à Globalização marcada por transformações a Leste que culminaram com a queda do Muro de Berlim e a conseqüente desagregação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este período foi também assinalado à escala planetária por significativos avanços tecnológicos, em particular ao nível das comunicações, contribuindo para que o planeta se tornasse uma “aldeia global”.

Através da adesão à CEE, em 1986, Portugal avançou em direção ao projeto europeu. No plano interno, após um período mais conturbado, foi possível dar-se continuidade à construção do edifício institucional que enquadrava a

cooperação. No contexto da ação externa do Estado português, manteve uma forte ligação com os PALOP. Neste sentido, entre 1985 e 1995, na vigência do X, XI e XII Governos Constitucionais, o MNE adotou o formato “Cinco + Um”, considerando-o adequado atendendo a que permitiu a realização de mais de meia centena de encontros setoriais. Destaca-se ainda que já em 1995 a diplomacia económica ativa era um objetivo a atingir pela política externa portuguesa. (MNE: 1995: 10-11). Não perdendo de vista a componente multilateral e depois de um período preparatório iniciado por volta de 1989, o país voltou a integrar a OCDE, em 1991, após uma vasta assistência económica às suas anteriores províncias ultramarinas através da canalização de cerca de 1,7% do seu Produto Nacional Bruto (Führer, 1996: 8-9; 26). No âmbito das relações estabelecidas com os PALOP, sublinha-se que Moçambique no período que antecedeu a paz assumiu um lugar de destaque ao nível da APD portuguesa que manteve durante algum tempo. Assinala-se ainda o envolvimento de Portugal na constituição, a 17 de julho de 1996, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Ainda durante a década de 90, verificaram-se alterações estruturantes ao nível da arquitetura institucional da Cooperação. Em 1991, através do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, foi criado o Fundo para a Cooperação Económica (FCE) que funcionou até 1999, direcionando a sua atuação para o setor privado na vertente da cooperação empresarial, designadamente nas áreas de comércio externo ou do investimento direto português. Verificou-se a substituição do FCE pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), assumindo-se o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) como o órgão central da política de cooperação. Ainda no âmbito desta reestruturação, através da Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto, previu-se a criação do Conselho de Ministros especializado para os assuntos da cooperação. Por outro lado, a descentralização da política de cooperação era responsável pela incoerência em termos da definição de objetivos e prioridades, exceção feita ao caso dos PALOP. Note-se que a descentralização foi sendo responsável pelo aumento do número de novos atores no âmbito da implementação da cooperação, destacando-se a título de exemplo as ONG, as Autarquias e as Universidades (Faria, 2011: 13-14; Sangreman et al., 2010: 76-78). Contudo, não obstante as alterações importantes efetuadas ao nível institucional, a criação destes novos organismos via-se confrontada com algumas dificuldades, tais como a ausência de uma liderança política clara, a elevada autonomia que os vários ministérios setoriais e outras instituições portuguesas possuíam, o baixo nível de preparação do pessoal afeto (IPAD, 2011b: 26-27) ou ainda a subordinação à dupla tutela do MNE e do Ministério das Finanças a que estavam sujeitos. Cravinho classifica a fase inicial da implementação da cooperação portuguesa como amadora, na medida em que era desempenhada com enorme dedicação, mas alicerçada nas redes de conhecimentos numa lógica de relacionamentos de solidariedade e sem procedimentos ou pessoal com conhecimentos técnicos para o seu desenvolvimento. Mas a essa fase inicial sucedeu-se em 1997/1998 um período em que o governo português procurou criar as bases para uma consolidação e coerência da sua intervenção (Cravinho, 2002a).

IV Fase - Os ODM e o arranque do século XXI (1999-2005)

No seguimento das Convenções de Lomé, em 2000 iniciou-se o Acordo de Cotonou (Benim) que vai regulamentar as relações ACP-UE até 2020. Neste acordo, estavam implicados além dos 25 estados europeus, cem estados ACP. O acordo contém uma dimensão política bem marcada e propõe-se erradicar a pobreza na prossecução dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Os ODM são o resultado da «Declaração do Milénio» das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000 e sintetizam as conclusões de diversos *fora* internacionais.

Contudo, a ideia de cooperação remete-nos sempre para a questão do seu financiamento. Assim em 2002, no México, em Monterrey, dá-se a «Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento» que pretendeu exatamente analisar os problemas da cooperação e elaborar estratégias para alcançar os ODM nomeadamente o controle dos fluxos financeiros mundiais. Apesar da retirada dos EUA desta conferência, chegou-se àquilo que se designou por «Consenso de Monterrey» onde importantes resoluções foram adotadas, tais como a decisão que os ODM seriam as linhas orientadoras de toda a cooperação e que a «eficácia» seria a grande medida de avaliação dessa cooperação. Apesar de reconhecidas como parceiras de cooperação, as ONG presentes criticaram o documento por ser pouco ambicioso nas metas definidas.

É relevante lembrar que a 11 de Setembro de 2001, os atentados terroristas às Torres Gémeas do World Trade Center, no coração financeiro de Nova Iorque, marcaram uma alteração profunda no paradigma vigente. As razões para os ataques fizeram lembrar os Estados da importância de que se reveste a Paz e a necessidade de preservar através de ações concretas de ajuda ao desenvolvimento. A dimensão de fenómenos como a pobreza, as epidemias, a poluição, as migrações, as mudanças climáticas de entre outros e a imprevisibilidade da sua conjugação fizeram emergir a necessidade de discussão do que se entende por “bens públicos globais”. Este debate tornou evidente a necessidade dos países ocidentais garantirem a sua segurança. Contudo, este reforço da segurança passaria por um esforço coletivo de apoio a mecanismos de cooperação internacional, através da APD obtida no âmbito de uma parceria ao nível do sistema internacional (Amado, 2003: 3-4). Estes acontecimentos reforçaram ainda a ideia de que alguns fenómenos como a pobreza e as desigualdades sociais constituem-se como ameaças ao bem-estar dos países mais desenvolvidos. E que os países mais pobres são campos férteis para o recrutamento de um leque alargado de pessoas, nem sempre para ações positivas. Esta constatação tornou evidente que a Paz é um bem público global que importa preservar. Logo, deve conduzir os políticos e decisores de uma forma geral à conclusão de que se torna urgente a disponibilização de ajuda destinada ao desenvolvimento dos Países Menos Desenvolvidos (PMD).

Na vigência do XIV Governo Constitucional, em 1999, aprovou-se o primeiro documento estratégico da Cooperação intitulado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”. No documento esboçou-se um conjunto coerente de objetivos e opções a seguir no âmbito da cooperação, os quais encontravam-se intimamente relacionados com os ODM. Identificou-se igualmente a trajetória

realizada e algumas das fragilidades identificadas nos exames do CAD .

Mais tarde a cooperação portuguesa dirigiu uma atenção particular a Angola, atendendo a que este país procurava assegurar a paz e promover um processo de reconciliação nacional e o conseqüente desenvolvimento económico e social. O apoio a Timor-Leste independente foi também uma preocupação assumida a nível nacional, uma vez que se perspectivava a “assistência ao esforço de reconstrução nacional”. Com o Brasil não se pretendia que o aprofundamento do relacionamento se esgotasse na área económica, mas que pudesse ir um pouco além, nomeadamente no plano político e cultural (IPAD 2011 b).

Do ponto de vista orgânico salienta-se extinção do ICP e APAD e criação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) através do Decreto-Lei nº 5/2003, de 13 de janeiro. O Instituto criado passa a assumir a coordenação da cooperação portuguesa, abrangendo ambas as vertentes: a ajuda ao desenvolvimento e a cooperação empresarial. Todavia, numa revisão legislativa posterior define-se que a cooperação empresarial passa a ser coordenada pelo Instituto e Comércio Externo de Portugal (ICEP).

V Fase - Novos atores e alteração do enquadramento (2005-2011)

Apesar da luta contra a pobreza ter continuado a ser um dos principais objetivos mundiais, reiterado no Consenso Europeu para o Desenvolvimento.

As mudanças sentidas em todo o mundo, nomeadamente, relacionadas com as questões da eficácia da ajuda ou com as economias emergentes conduziram a formas inovadoras de implementar a cooperação, nomeadamente com lógicas distintas como Sul-Sul ou ainda Triangular. A cooperação delegada é ainda uma das formas que mais recentemente foi encontrada pelos países doadores e Organizações Internacionais para garantirem o apoio aos países recetores, através de uma estrutura que assegura a implementação adequada dos apoios. Também Portugal se envolveu na implementação de alguns apoios por via da Cooperação delegada.

Resultado de novas eleições tomou posse em Março de 2005, o XVII Governo Constitucional. Salienta-se que nesse ano de 2005 foi aprovado o segundo documento de orientação estratégica da cooperação, denominado “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”. O documento dá continuidade ao anterior, mas acrescenta algumas inovações como é o caso dos “clusters” . Ao longo deste governo é reforçada a bilateralidade com os Países lusófonos, assim como o papel da CPLP. Esclarecedor o discurso de tomada de posse do Ministro de Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, ao dizer perentoriamente: “Há muito estão traçados os três pilares da política externa portuguesa: Lusofonia, Aliança Atlântica e UE” . Assumindo-se que a ordem internacional deve basear-se no multilateralismo o governo propõe-se ajudar no cumprimento dos “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio” definidos pelas Nações Unidas em 2000.

Destaca-se que a nível nacional existiam instâncias de coordenação, entre outras, a CIC e o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (FCD). Enquanto no primeiro caso participavam os departamentos estatais, o FCD como órgão consultivo alargado à sociedade civil funcionava como instância para troca de

pontos de vista sobre aspetos do desenvolvimento. O Fórum incluía os Municípios, ONGD, Universidades, Fundações e Associações de Responsabilidade Social (IPAD, 2011a: 6; 28). A operacionalização de documentos de Estratégia Nacional (e.g. Educação para o Desenvolvimento; Saúde; etc.) foi discutida no seu seio.

VI Fase - A Língua e a preparação do Pós-2015 (2011-2015)

O debate sobre a eficácia da ajuda ganhou enorme relevância. Foi neste âmbito que se realizaram reuniões de alto nível com vista a discutir-se não apenas o financiamento da ajuda como também a sua eficácia e eficiência. Depois do Consenso de Monterrey (2002) e da Agenda para a Ação de Acra (2008), estabeleceu-se em Busan (2011) uma nova perspetiva que surge da constatação de que as fontes financeiras públicas não seriam suficientes para financiar os ODM, deste modo previa-se a participação mais efetiva das Organizações da Sociedade Civil (OSC), ou seja a cooperação abriu-se a atores não estatais. O aproximar de 2015, data do fim dos ODM, impele a comunidade internacional para a discussão do que se seguirá - os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes ODS estão fortemente baseados em conceitos de segurança e no respeito pelos Direitos Humanos.

No âmbito da implementação do Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) que pressupõe uma lógica de “eficiência”, o XIX Governo Constitucional procurou otimizar o funcionamento da Administração Pública e reduzir os custos de funcionamento. Este processo de reorganização e racionalização dos serviços no âmbito da cooperação materializou-se, através do Decreto-Lei nº 21/2012, de 30 de Janeiro, na fusão do Instituto Camões e do IPAD, dando lugar ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua (CICL), assumindo o papel deixado pelo IPAD na coordenação da cooperação portuguesa. Em março de 2014 foi aprovado o novo “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa (2014-2020)” que mantém a mesma linha dos documentos que o precederam. Contudo, este terceiro documento estratégico dá particular destaque ao setor privado e à questão da Língua. Esta última parece surgir neste documento não como «veículo», mas como «elemento» da cooperação, retomando-se os conceitos dos anos 60 e 70 que se julgavam ultrapassados, muito ligados a uma lógica de perpetuação do domínio colonial ou pós-colonial (Cardoso *et al.*, 2012). O documento identifica três pilares da política externa portuguesa: integração europeia; a relação transatlântica e o espaço lusófono.

3. Radiografia da cooperação portuguesa: os números e a sua geografia

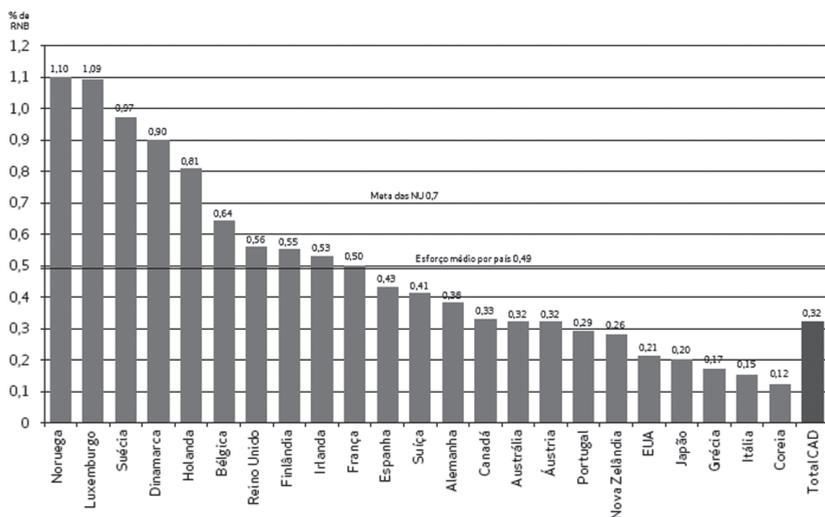
Em regra, os países em desenvolvimento têm grandes limitações ao nível da capacidade de constituir poupança que lhes permita realizarem os investimentos necessários em infraestruturas e noutros bens e serviços críticos ao seu desenvolvimento (“Gap de investimento”). Para Sachs tem que existir um montante de capital mínimo para que os mais pobres dos pobres, presos na “armadilha da pobreza” possam iniciar a ascensão na “escada do

desenvolvimento” (Sachs, 2006: 360-390). Segundo Leeson é reconhecido que o fornecimento de ajuda externa implica a transferência de recursos obtidos dos contribuintes dos países ricos para os governos dos países pobres, de modo a serem colmatadas as necessidades financeiras e estruturais ali existentes (Leeson, 2008: 41). Por outro lado, é igualmente reconhecido que a alocação de verbas para a ajuda internacional estabelecida entre países reflete uma multiplicidade de objetivos legítimos (Collier & Dollar, 1999: 2). Assim, quando se verifica a incapacidade de um Estado proporcionar aos seus habitantes a satisfação de algumas necessidades, designadamente as mais básicas, é normal que este estabeleça acordos de cooperação com um outro Estado ou conjunto de Estados ou instituições (doadores), no sentido de minimizar esta situação. Isto porque a cooperação internacional se afirma como um “dever” dos Estados, numa lógica de subsidiariedade prevista na Carta das Nações Unidas, quer na relação Estado a Estado, quer na forma multilateral. Contudo, como verificámos anteriormente existem muitas outras razões que podem não ser apenas altruístas.

A atual crise financeira e económica veio a alterar a relação que se tinha estabelecido, reforçando a importância de questões como a eficácia e a eficiência, bem como a coerência e a transparência dos recursos alocados à cooperação. Desde 2008 e com especial incidência na Europa nos últimos anos, a maioria dos estados membros da OCDE e da UE, em particular, Portugal, viu-se forçada a um conjunto de medidas restritivas que obrigaram a uma significativa redução das verbas afetas à cooperação para o desenvolvimento. Associado a estas questões junta-se ainda uma outra não menos relevante que estabelece a ligação entre a qualidade da ajuda e o desligamento da ajuda. De acordo com os critérios definidos pelo CAD a ajuda disponibilizada não deve servir como arma de um Estado financiador, com vista a obter vantagens decorrentes desse apoio nem com ele potenciar ganhos políticos ou económicos (OCDE, 2011).

No que se refere ao financiamento da APD por parte dos vários países da OCDE verifica-se uma variedade assinalável de parcelas do RNB afetas a este fim. Apesar da média da APD, em 2010, ser de 0,49%, ainda longe dos 0,7% pretendidos alcançar até 2015, há uma amplitude que varia entre cerca de 1% dos países nórdicos a contribuições abaixo dos 0,2%, nomeadamente da Grécia e Itália, ficando a Coreia com a mais pequena contribuição correspondente a 0,12% (Ver Figura 2).

Figura II - APD líquida, em percentagem do RNB em 2010

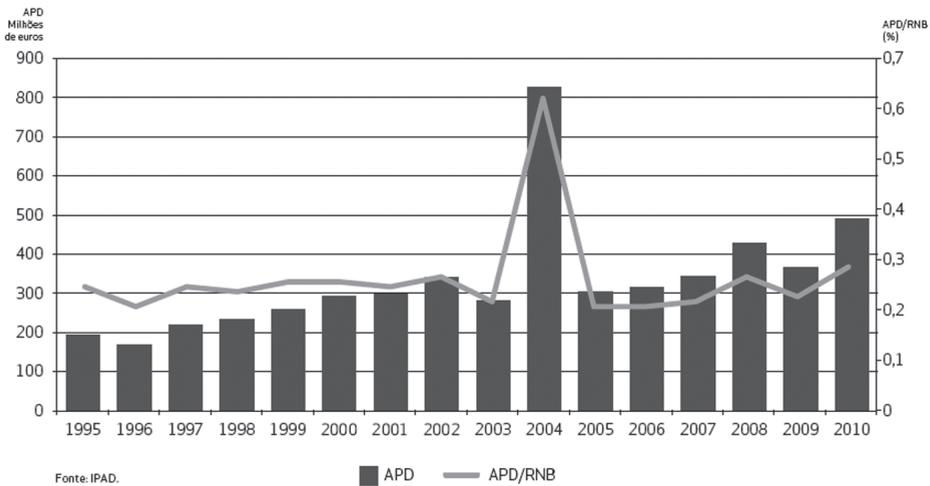


Fonte: IPAD, 2011b

Ao nível da decisão política a cooperação que é desenvolvida por Portugal, quer se trate de organismos públicos ou de ONG, deve seguir as orientações definidas pelo governo. Contudo, é de notar que a cooperação portuguesa tem um caráter descentralizado, tornando mais complexo o controlo dos apoios disponibilizados por todas as instituições nacionais. Por isso, cabe ao governo português definir as suas prioridades no âmbito da *Política Externa* relativamente a cada país ou conjunto de países, de acordo com determinados pressupostos. Após a definição das linhas gerais da cooperação, cabe ao organismo coordenador da Cooperação, no caso português é atualmente o CICL, assegurar a sua implementação, tanto no que se refere à cooperação pública (oficial) como a “não pública”.

Ao longo dos anos tem havido uma evolução tímida da APD de modo a que se aproxime dos 0,7% definidos. No período 1989-1994 o valor mínimo da APD portuguesa foi de 0,25% nos dois primeiros anos, sendo o máximo atingido em 1992, ano da paz em Moçambique, 0,36% (MNE, 1995: 154). No período de 1995-2010 a APD oscilou entre 0,21% (1996, 2005 e 2006) e 0,63% em 2004. Contudo, este valor refere-se à reestruturação da dívida de Angola (Ver Figura III).

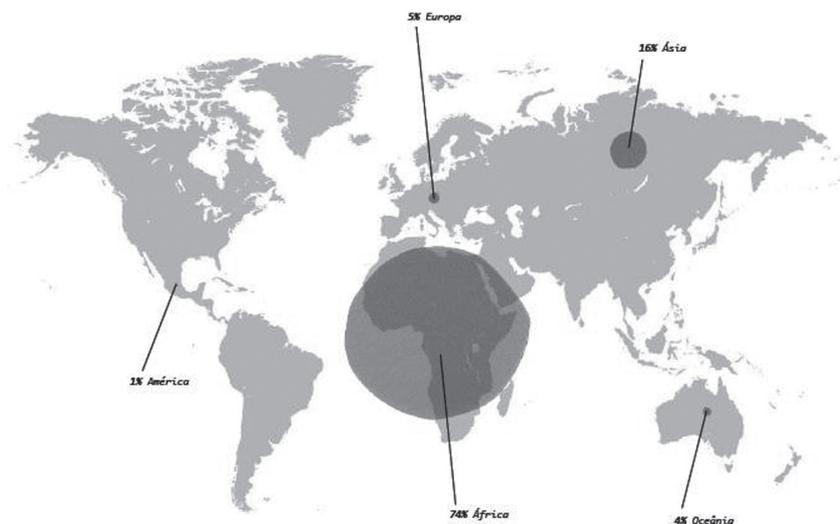
Figura III – Evolução do Volume e Esforço APD/RNB (1995–2010)



Fonte: IPAD, 2011b

Entre 1989 e 1994 os PALOP representaram mais de 90% da APD prioridade que se expressa tanto no plano bilateral como multilateral (MNE, 1995: 21-22). Segundo o IPAD, os cinco PALOP representavam 97% da APD. O Relatório Aid Watch 2012 no período 2003-2011 refere que a cooperação bilateral representou dois terços do total da APD portuguesa (Relatório Aid Watch 2012: 14-15). O mesmo documento aponta ainda para uma distribuição geográfica da APD bilateral onde África representa cerca de três quartos do total (74%) (Ver Figura IV).

**Figura IV – Concentração geográfica da APD Bilateral
(por continentes, de 2003 a 2011)**



Fonte: Relatório Aid Watch 2012

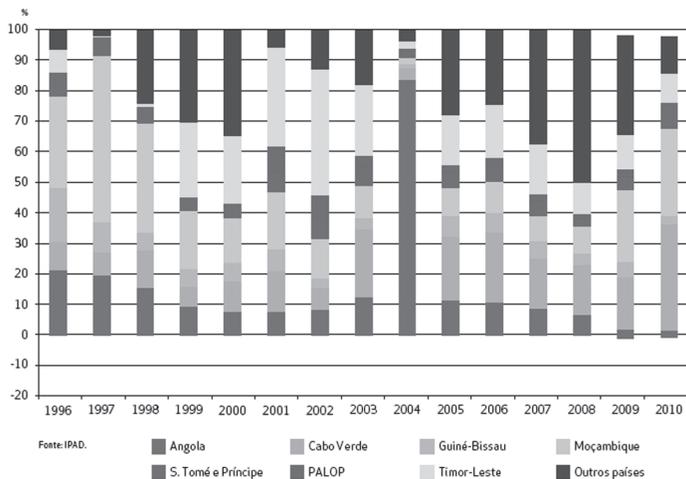
Entre 1989 e 1993 (MNE, 1995: 162-163), continuando até 1998 (IPAD, 2011b: 198-200) Moçambique foi o principal destinatário da APD bilateral portuguesa. Mas com a entrada de Timor-Leste em 1999 no grupo dos principais recetores, verificou-se uma alteração passando este país a assumir a maior fatia da APD, cerca de 33%. Este crescimento continuou entre 2000 e 2002, passando de 29% para 41%, enquanto Moçambique continuava a sua tendência de redução¹.

Sublinha-se que a pressão internacional, nomeadamente por via das recomendações do CAD ou pela noção de que a participação noutros países, em especial se associado à cooperação multilateral, alcançaria maiores níveis de notoriedade e visibilidade², obrigou a que Portugal começasse gradualmente a diversificar os destinatários da ajuda dirigindo-se para os países da América Latina e Norte de África. E é também notório na Figura V o peso crescente de “Outros países” no conjunto dos beneficiários da ajuda portuguesa.

¹ Mesquita, 2005: 11-18.

² Afonso & Fernandes, 2005.

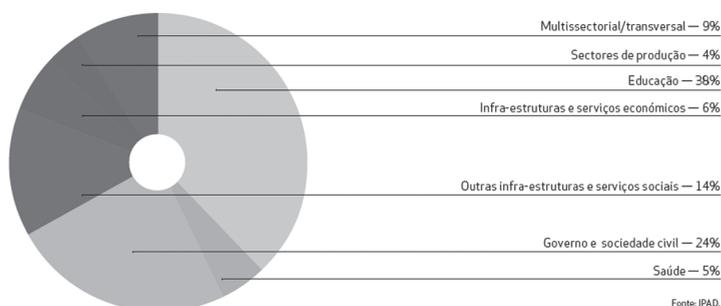
Figura V - Distribuição geográfica da APD Bilateral (1996-2010)



Fonte: IPAD, 2011b

Ao nível do setorial verificou-se que a educação, a saúde e o apoio transversal à Luta contra a pobreza representaram sempre a prioridade da APD portuguesa, incluindo-se ainda as áreas da boa governação (*Good Governance*) e a consolidação da paz (*Peace building*). Ver Figura VI.

Figura VI - Distribuição setorial da cooperação técnica de Portugal (1996-2010)



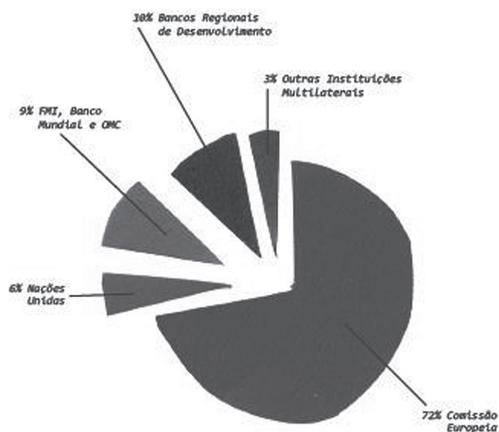
Fonte: IPAD, 2011b

É ainda de salientar que a APD multilateral tem representado cerca de um terço da APD total³. Neste sentido, importa compreender como é que é distribuída pelas

³ Mesquita, 2005: 11.

diferentes organizações.

Figura VII - Distribuição da APD Multilateral por organizações (2003-2011)



Fonte: Relatório Aid Watch 2012

Como se pode constatar na Figura VII a organização multilateral que, no período de 2003-2011, mais APD distribuiu foi a Comissão Europeia com cerca de três quartos do total (72%). O conjunto do FMI, BM e Organização Mundial de Comércio (OMC) totalizam no período em causa cerca de uma décima parte do total de APD multilateral (9%).

4. Desafios para a cooperação portuguesa

A cooperação portuguesa tem sido determinada por um conjunto de tendências e forças internas e externas nem sempre coincidentes. Por este motivo, e de modo a potenciar a intervenção portuguesa, importa definir uma orientação estratégica fundada numa prévia reflexão ponderada, na qual sejam amadurecidas algumas das questões críticas para o País. Se, por um lado, a nível nacional e internacional o respeito pelos Direitos humanos, a Democracia e o Estado de Direito são elementos vitais nesta análise, assim como a luta contra a poluição, a erradicação da pobreza e a preocupação com a segurança, não é menos verdade que os interesses comerciais e políticos devem estar também no centro da discussão, na medida em que irão influenciar as decisões a tomar.

A nível internacional Portugal tem que se defrontar com Estados com maiores recursos disponíveis para afetar à APD, assumindo por isso uma reduzida capacidade de intervenção. Porém, a cooperação portuguesa afigura-se ter um papel mais relevante ao nível da Cooperação Bilateral. Por outro lado, os próprios interesses dos países recetores da ajuda, em particular ao

nível da integração comercial e regional nas zonas onde estão inseridos devem ser ponderados, percebendo-se que algumas vezes são bem distintos dos que Portugal pretende.

Os PALOP e Timor-Leste passaram por experiências diferentes no âmbito do seu desenvolvimento económico e social após a obtenção das suas independências. Enquanto alguns países começaram a dar passos no sentido do desenvolvimento, nomeadamente Cabo Verde e São Tomé, houve outros que se viram enredados em conflitos que culminaram em guerras civis que destruíram infraestruturas e colheram muitas vidas. Em Moçambique, durante cerca de década e meia, o conflito opôs a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) até que em 1992 foi assinado o Acordo Geral de Paz. No caso de Angola as forças do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) combateram ao longo de quase três décadas, apesar de alguns intervalos, até que em 2002 a paz fosse finalmente alcançada (Sousa Jr., 2013: 24-25). Também a Guiné-Bissau tem-se visto envolvida em diversos conflitos internos, sobretudo gerados por grupos ligados ao poder castrense (Sangreman *et al.*, 2008), sendo que o mais recente foi o Golpe de Estado realizado a 12 de Abril de 2012, mantendo o país em suspenso durante pouco mais de dois anos. Recorda-se ainda que o governo de transição que foi empossado não foi reconhecido pelos principais parceiros de desenvolvimento, nomeadamente, os principais países doadores, em particular da União Europeia, onde se encontra Portugal. Salienta-se por fim o caso de Timor-Leste que emerge em circunstâncias que envolveram um processo de conflito interno, em particular após o referendo realizado em 1999, que levou a que uma parte assinalável das infraestruturas existentes fosse danificada, fazendo com que uma porção significativa da população procurasse proteção na capital, Díli, surgindo novos desafios quanto à urbanização acelerada e as respostas necessárias da água e saneamento, às escolas e oferta de trabalho (Guterres *et al.*: 2014: 40-43). Todavia, apesar deste período de conflitos militares vivido nos principais parceiros da cooperação portuguesa regista-se que, em termos políticos, o panorama é substancialmente diferente, mas igualmente complexo. Ao longo de todo o período desde a independência e apesar da abertura ao pluralismo político ocorrido no início da década de 90 do século XX, tanto Angola como Moçambique tiveram à frente dos seus destinos representantes dos respetivos antigos partidos únicos, respetivamente, MPLA e FRELIMO, tanto na qualidade de Presidentes da República como Primeiros-Ministros⁴. No caso da Guiné-Bissau e de São Tomé e Príncipe verifica-se, por outro lado tiveram, igual número de governos (20). Contudo, enquanto na Guiné-Bissau os Primeiros Ministros são provenientes apenas das duas principais forças políticas, o Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) e o Partido para a Renovação Social (PRS), em São Tomé os governos têm sido formados por representantes de diversos partidos,

⁴ Chama-se a atenção para que até à data de elaboração deste documento ambos tiveram seis Primeiros Ministros.

nomeadamente o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP), mais tarde Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe – Partido Social Democrata (MLSTP-PSD)⁵; o Partido de Convergência Democrática – Grupo de Reflexão (PCD-GR); a Aliança Democrática Independente (ADI). Relativamente a estes dois países há a destacar que em média os governos e os seus governantes não têm mandatos com duração superior a dois anos. Deste modo, compreende-se mais facilmente que até ao momento nenhum dos dois tenha conseguido terminar as suas legislaturas. No caso da Guiné-Bissau é ainda um pouco pior, porque nem os presidentes concluíram os seus mandatos. Em Cabo Verde verifica-se que de 1975 à atualidade houve apenas dois partidos que chefiaram os quatro governos cabo-verdianos. O Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV) liderou os destinos do país da independência até 1991, sendo substituído pelo Movimento para a Democracia (MpD) que se manteve durante uma década (2001). Nas eleições legislativas de 2001 o PAICV regressou ao poder, mantendo-se até então. No caso de Timor-Leste, após o referendo de 1999, o processo foi complexo e envolveu uma Administração Transitória das Nações Unidas, desde 2000 a 2002, com vista a garantir a segurança assim como condições para a transição gradual das competências políticas, administrativas, económicas aos timorenses. Salienta-se que de 2002 ao presente momento foram quatro os Primeiros Ministros, sendo que o primeiro, Mari Alkatiri, membro fundador da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN) foi, após a sua demissão que se seguiu aos incidentes de 2006, substituído por José Ramos Horta, primeiro como Primeiro Ministro interino e depois nomeado. Exerceu o cargo até 2007, tendo sido eleito Presidente da República sucedendo a José Alexandre “Ray Rala Xanana” Gusmão que após ter fundado um novo Partido, o Conselho Nacional de Resistência Timorense (CNRT) foi nomeado Primeiro Ministro timorense, em Agosto de 2007, sucedendo a Estanislau da Silva que governou durante cerca de meio ano.

Também ao nível económico a situação atual é algo diferente, atendendo a que países como Angola, Moçambique ou Timor-Leste têm apresentado na última década níveis de crescimento anual bastante significativos, contudo, sem que isso tenha ainda representado alterações ao nível do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Também Cabo Verde se encontra numa posição interessante, nomeadamente porque o amadurecimento da sua Democracia permitiu fazer com que se esteja a preparar para chegar ao ano 2015 com todos os oito ODM atingidos.

Assim, num contexto em que se prepara a sucessão dos ODM pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e onde existem mais parceiros do desenvolvimento tanto públicos como não Estatais, importa à cooperação portuguesa conseguir adaptar-se a esta nova realidade. A crescer a estes constrangimentos assinala-se o facto de se afigurar pouco provável que, nos próximos anos Portugal, consiga afetar mais recursos à APD, o que na prática

⁵ Nome reformulado em 1990 quando o país vivia um período de transição para o sistema democrático pluripartidário.

significa esquecer o objetivo de se atingir os 0,7% do RNB. Todavia, é sempre possível procurar-se melhorar ao nível da coerência da intervenção procurando-se através de uma adequada planificação, definir políticas e ações que sejam coordenadas de modo a permitirem maiores níveis de eficácia e eficiência.

Neste sentido, parece importante haver uma decisão política que permita dotar a cooperação portuguesa de maior eficácia e eficiência, nomeadamente pondo fim à bicefalia que se tem vindo a fazer sentir ao longo do período estudado entre os Ministérios com responsabilidades ao nível da política externa e da execução orçamental (MNE e Finanças).

No que se refere aos ODS, que se enquadram mais ao nível multilateral, destaca-se o facto de Portugal manter a posição de apoiar os setores que têm sido tradicionalmente escolhidos (Educação, Saúde, Segurança). A manter-se a orientação do debate que está a acontecer em todo o mundo, verifica-se uma preocupação fundamentalmente centrada nos Direitos Humanos, sendo que Portugal ao posicionar-se favoravelmente ao apoio aos Estados Frágeis poderá estar, dessa forma, a garantir a continuidade do seu apoio aos seus parceiros tradicionais de desenvolvimento.

Para o período Pós-2015 verifica-se uma aposta de Portugal em prioridades que são consensuais e defensáveis em termos internacionais, mas que são no fundo as áreas nas quais a cooperação portuguesa considera ter vantagens comparativas, justificando mais facilmente a manutenção da cooperação com os seus parceiros tradicionais no âmbito da cooperação para o desenvolvimento.

Um outro desafio para Portugal será a implementação de medidas de transparência com a necessária clarificação quanto ao cumprimento das orientações do CAD/OCDE no que se refere ao desligamento da ajuda.

Conclusões

Numa primeira análise geral o primeiro dado a reter é que ainda estamos muito longe do valor dos 0,7% do Produto Nacional Bruto que nos comprometemos internacionalmente, em contribuir para a cooperação. Se em 1991 essa percentagem foi de 0,31% e em 1992 de 0,36% baixou a partir de 1995 para valores da ordem dos 0,25%. Portugal é segundo os dados do IPAD em 2011, dos países com mais pequena percentagem de Ajuda para o Desenvolvimento em relação ao seu RNB, percentagem que atingiu o seu valor máximo de 0,63% em 2004 (XVI Governo constitucional) mas com a justificação pontual da reestruturação da dívida de Angola. Por outro lado a ajuda bilateral dominou largamente com valores acima dos dois terços do total.

Como fomos afirmando ao longo do nosso texto Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe constituíram os países destino de quase toda a ajuda portuguesa. Esta situação sofreu uma alteração com o início da ajuda a Timor- Leste a partir de 1999, na sequência dos eventos da história política daquele país, vindo-se a constituir como um dos principais destinos da cooperação bilateral portuguesa.

Se considerarmos, como diversos autores nos apontam, o após 1989 como

início do período em que se poderá falar com alguma propriedade de cooperação, poderemos tecer algumas breves considerações sobre a cooperação portuguesa. Parece óbvio que, na linha do tempo, a cooperação portuguesa se confunde com as relações com as ex-colónias e que só lentamente se tem observado uma maior diversificação dos destinos dos fluxos da cooperação muito por força de imposição internacional e pela maior participação portuguesa em organismos de cooperação multilateral. Quase todos os governos, independentemente da sua «cor partidária» elegeram a cooperação como um ponto-chave da política externa portuguesa. Se são governos do PSD (ou PSD/CDS) que começam a lançar uma verdadeira política de cooperação (X Governo) ou estabelecem mecanismos legais de articulação para gerir os fundos para a cooperação (XII Governo e o Fundo para a Cooperação Económica), pode dizer-se que é em governos de dominância PS que se dão passos importantes como o estabelecimento da CPLP ou se publicam os dois primeiros documentos orientadores da cooperação portuguesa, «A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI» (XIII Governo) e “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa” (XVII Governo) ou se abordam maneiras diferentes e inovadoras de efetivar a cooperação («clusters para a cooperação» XV e XVI Governos) e se definem Estratégia Nacionais no âmbito da Cooperação, tendo em consideração as orientações de boas-práticas expressas pelo CAD/OCDE.

Quer-se dizer que todos os governos estiveram de certa forma empenhados na cooperação e que independentemente da linha político-ideológica que seguiam e os motivos teóricos que os moviam foram sendo dados passos importantes para um maior aprofundamento da eficácia da cooperação, apesar de ao longo do tempo se verificar que não tem havido ainda a desejada coerência nas políticas. Este facto pode, em parte, ser explicado pelas sucessivas alterações operadas tanto ao nível das instituições como no tocante aos dirigentes responsáveis pela implementação das políticas. Porém o próprio conceito de cooperação foi evoluindo e isso é nítido ao longo dos diversos “Programas de Governo” onde se foi procurando adequar a ação a esses novos conceitos definidos a nível internacional. Existem aspetos que, se mesmo em melhoria, ainda continuam longe do desejável: a incidência, como destino da cooperação, nos países lusófonos, uma grande ênfase na «cooperação ligada», uma parcela mais pequena, destinada à cooperação em relação RNB, do que a assumida em compromissos internacionais, algum desacerto nos mecanismos das estruturas organizativas internas de apoio à cooperação, sendo esta indefinição uma das principais clivagens entre os diversos governos portugueses, tornando-se mais notório, nomeadamente, com a confusão no papel que a língua e cultura portuguesas devem ter como veículo da cooperação. Destaca-se ainda que, pelas razões anteriormente apresentadas, afigura-se haver falta de poder ao organismo responsável pela coordenação das políticas e da implementação da cooperação. De qualquer forma podemos afirmar que, retirando um ou outro aspeto que é preciso urgentemente corrigir, manifestado nalguns «avanços e recuos», podemos estabelecer um fio condutor na cooperação portuguesa.

Bibliografia

- ACEP (2012), *Portugal e África – Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento*.
- AFONSO, Maria Manuela (1995), *Cooperação para o desenvolvimento: Características, evolução e perspectivas futuras*, Centro de Identificação e Documentação Amílcar Cabral (CIDAC).
- AFONSO, Maria Manuela, FERNANDES, Ana Paula (2005), *Introdução à Cooperação para o desenvolvimento*, Revista FORUM DC, Instituto Marquês Valle Flôr e OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento.
- AFONSO, Óscar e AGUIAR, Álvaro (2004), *Comércio Externo e Crescimento da Economia Portuguesa no século XX*. Porto: CEMPRE - Centro de Estudos Macroeconómicos e Previsão.
- ALVES, Sara (2002), *Programas de Ajustamento Estrutural - Na óptica do papel do Estado na África a Sul do Saara*, Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.
[<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/637/1/Tese%20de%20Mestrado%20Sara%20Alves.pdf>]
- AMADO, Luís (2003), *A cooperação internacional para o desenvolvimento*, Janus 2003.
[http://janusonline.pt/2003/2003_1_3_4.html]
- AXELROD, Robert (1984), *The Evolution of Cooperation*, Adapted from Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books, Reprinted by permission.
[<http://www-ee.stanford.edu/~hellman/Breakthrough/book/pdfs/axelrod.pdf>]
- AXELROD, Robert & HAMILTON, William (1981), *The Evolution of Cooperation*, Science, New Series, Vol. 211, No. 4489. (Mar. 27, 1981), pp. 1390-1396.
[http://www.cdnresearch.net/pubs/others/axelrod_ham_1981.pdf]
- BANCO MUNDIAL, 1990, *África Subsaariana: Da Crise Até ao Crescimento Sustentável – Estudo de uma Perspetiva de Longo Prazo*.
- BAUER, Peter (2000), *From Subsistence to Exchange and Other Essays*, Princeton University Press.
- BERGER, Mark T; BORER, Douglas A. (1997), *The rise of East Asia: critical visions of the pacific century*, Routledge, London and New York.
- BURNSIDE, Craig & DOLLAR, David (2000), *Aid, Policies and Growth*, The American Economic Review, Vol. 90, No. 4 (Sep., 2000), pp. 847-868.
- CAD/OCDE (2001), DAC Peer Review of Portugal, OCDE.
[<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/dacpeerreviewofportugal.htm>]
- CAD/OCDE (2006), DAC Peer Review of Portugal, OCDE.
[<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/36780494.pdf>]
- CAD/OCDE (2010), DAC Peer Review of Portugal, OCDE.
[<http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/46552896.pdf>]
- CAD/OCDE (2012), DAC mid-term review of Portugal, OCDE.
[http://c1.camos.cdn.cloudapp.pt/images/cooperacao/exame_cad]

[mid term review12.pdf](#)]

CAMERON, Rondo (2004), *História Económica do Mundo*, 2ªed. Mem Martins: Europa-América.

CARDOSO, Fernando Jorge *et al.* (2012), *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*, texto baseado no projeto O Desenvolvimento no Centro das Políticas Públicas, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

COLLIER, Paul (2006a), *African Economic Growth: Opportunities and Choices*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, October.

[<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Knowledge/09484307-EN-AFRICA-S-ECONOMIC-GROWTH-OPPORTUNITIES-AND-CONSTRAINTS.PDF>]

COLLIER, Paul (2006b), *Assisting Africa to Achieve Decisive Change*, Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, Revised November. [<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/AssistingAfricatoAchieveDecisiveChange.pdf>]

COLLIER, Paul & DOLLAR, David (1999), *Aid Allocation and Poverty Reduction*, Development Research Group, World Bank.

COSTA, Alfredo Bruto (Coord.) *et al.* (2008), *Um olhar sobre a Pobreza - Vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Gradiva.

COSTA, Carla (2010), *Crises Financeiras na Economia Mundial*, Coimbra: Almedina.

COSTA, Carla Guapo (2010), *Temas de Relações Económicas Internacionais*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Coleção Manuais Pedagógicos.

CRAVINHO, João Gomes (2002a), *O Futuro da Cooperação Portuguesa*, Paper apresentado no Colóquio Internacional “Globalização e Contextos Locais na África Subsariana”, FLUP, Porto.

CRAVINHO, João Gomes (2002b), *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

DFID (2000), *Eliminação da Pobreza no Mundo: Fazer com que a Globalização Beneficie os Pobres - Livro Branco sobre Desenvolvimento Internacional*, Norwich, UK.

EASTERLY, William (2005), *Reliving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development*, Center for Global Development, Working Paper n° 65, August.

[http://www.cgdev.org/files/3486_file_WP_65_1.pdf]

EASTERLY, William & ROSS, Levine (1997), *AFRICA'S GROWTH TRAGEDY: Policies and Ethnic Divisions*, The Quarterly Journal of Economics. Vol 112, N° 4: 1203-1250.

[http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Easterley_Levine_Ethnic_Divisions.pdf]

ESTEVES, Paulo Soares e NEVES, Pedro Duarte (2004), *Efeitos económicos das flutuações do preço do petróleo*, Banco de Portugal Boletim Económico, Dezembro: 53-65.

[http://www.bportugal.pt/pt-PT/BdP%20Publicaes%20de%20Investigao/AB200412_p.pdf]

EUROPEAN COMISSION (1996), *Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century*, COM (1996) 570 final.

EUROPEAN COMISSION (2011), *Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change*, Communication from the Comission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2011) 637 final.

EUROPEAN UNION (2006), *The European Consensus on Development*, Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union, Official Journal of the European Union.

[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf]

FARIA, Raquel (2011a) *Dez anos de Cooperação Portuguesa (1998 a 2008): Guiné-Bissau, Cabo-Verde, Moçambique e S. Tomé e Príncipe*, Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro.

FARIA, Raquel (2011b) *A Cooperação multilateral no contexto da União Europeia: O caso português*, Documentos de Trabalho, n.º 93, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP93-2.pdf]

FREIRE, Adriano (1998), *Internacionalização-desafios para Portugal*. Lisboa: Verbo.

FÜHRER, Helmut (1996), *The Story of Official Development Assistance - A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD, Paris.

GOVERNO DE PORTUGAL (2013), *Declaração Conjunta por ocasião da XI Cimeira Brasil-Portugal*.

[<http://www.portugal.gov.pt/media/1111793/20130610%20declaracao%20xi%20cimeira%20portugal%20brasil.pdf>]

GRUPO DE TRABALHO AID WATCH DA PLATAFORMA PORTUGUESA DASONGD (2012), *Relatório Aid Watch 2012 - Uma Leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003*, Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento.

GUTERRES, Aurélio *et. al.* (2014), *UM PAÍS EM MOVIMENTO: Perfil das migrações internas em Timor-Leste*, Observatório ACP das Migrações.

[<http://www.acpmigration-obs.org/sites/default/files/Timor-Leste%20Internal%20PT.pdf>]

HANLON, Joseph (1997), *Paz sem Benefício: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique*, Coleção Nosso Chão, Moçambique.

HJERTHOLM, Peter, WHITE, Howard (2000), *Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation*, Institute of Economics, University of Copenhagen.

[<http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2000/0004.pdf>]

HUGON, Philippe (1999), *A Economia de África*, Editora Vulgata, Lisboa.

IPAD (2006), *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*,

IPAD/OCDE.

IPAD (2011a), *A Cooperação Portuguesa: 2005-2010*, IPAD, Junho.

[[http://www.plataformaongd.pt/conteudos/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Coopera%C3%A7ao Portuguesa 2005-2010.pdf](http://www.plataformaongd.pt/conteudos/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Coopera%C3%A7ao%20Portuguesa%202005-2010.pdf)]

IPAD (2011b), *Cooperação Portuguesa: Uma Leitura dos Últimos Quinze Anos de Cooperação para o Desenvolvimento - 1996-2010*, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

KISSINGER, Henry (1996), *Diplomacia*, Gradiva - Publicações.

KOUDAWO, F. 2001, *Cabo Verde e Guiné-Bissau : da democracia revolucionária à democracia liberal*, Bissau, INEP (« Kacu Martel, 14 »).

LEDUC, Gaston (1963), *L'aide internationale au développement* In *Tiers-Monde*, tome 4 n°13-14: 237-260.

[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/tiers_0040-7356_1963_num_4_13_1328]

LEESON, Peter (2008), *Escaping Poverty: Foreign Aid, Private Property and Economic Development*, *The Journal of Private Enterprise* 23(2): 39-64.

LOPES, Carlos (2013), *Africa needs structural transformation not structural adjustment*.

[<http://www.uneca.org/es-blog/africa-needs-structural-transformation-not-structural-adjustment>]

LOPES, José da Silva (2004), *A economia portuguesa do século XX*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

MARQUES, Rui (2005), *Timor-Leste: O Agendamento Mediático*, Coleção Comunicação, n° 6, Porto Editora.

MAZULA, Brazão (1995), *Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique: 1975-1985*, Edições Afrontamento e Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa.

MESQUITA, Ana Guedes (2005), *A Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*, Documentos de Trabalho, n° 67, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/67.pdf]

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS (1995), *Portugal - Dez Anos de Política de Cooperação*.

MONTEIRO, Ramiro Ladeiro (2001), *A África na política de Cooperação Europeia : o novo acordo de parceria assinado em Cotonu, Benim*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

MOREIRA, Adriano (2005), *Teoria das Relações Internacionais*, 5ª ed. Coimbra: Almedina.

MOSCA, João (2009), *Economicando*, Maputo: Alcance Editores.

MOYO, Dambisa (2009), *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, New York: Farrar, Strauss, and Giroux.

MURTEIRA, Mário (1982), *Ruptura e regulação da economia portuguesa nos anos 70*. *Análise Social* XVIII.3º-4º-5º. p. 1037-1051.

MURTEIRA, Mário (1995), *Economia Mundial - A Emergência duma Nova Ordem Global*, Coleção "O que é", Difusão Cultural.

NYE, Joseph S (2012), *O Futuro do Poder*, Lisboa: Temas e Debates.

OCDE (1996), *O Papel da Cooperação para o Desenvolvimento no Limiar do Século XXI*, Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

OCDE (2001), *Recomendação para o Desligamento da APD aos Países Menos Avançados*, Comité de Ajuda ao Desenvolvimento.

PALMA, Elisabete (2002), *A Política de Cooperação Portuguesa*, Janus.

[http://janusonline.pt/economia/economia_2002_3_3_6_c.html]

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2011), *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*.

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2012), *Propostas para a Cooperação Portuguesa*.

[[http://www.centrop.org/UserFiles/File/Proposta para Cooperacao PT 24Maio2012%20-%20FINAL.pdf](http://www.centrop.org/UserFiles/File/Proposta_para_Cooperacao_PT_24Maio2012%20-%20FINAL.pdf)]

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2013a), *Cooperação Portuguesa: Uma Política de Estado?*, Factsheet Cooperação Portuguesa.

[[http://backoffice.plataformaongd.pt/documentacao/site/Repositorio/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/140218_factsheet_1_aidwatch WEB.pdf](http://backoffice.plataformaongd.pt/documentacao/site/Repositorio/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/140218_factsheet_1_aidwatch_WEB.pdf)]

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2013b), *As ONGD e a Cooperação Portuguesa - Parceiras de uma Agenda de Desenvolvimento mais Justa, Equitativa e Eficaz*, Factsheet Cooperação Portuguesa.

[http://backoffice.plataformaongd.pt/documentacao/site/Repositorio/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/140218_factsheet_3_aidwatch WEB.pdf]

PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD (2014), *Guia das ONGD - 2014*, Plataforma Portuguesa das ONGD.

[http://issuu.com/plataformaongd/docs/guidasongd_2014]

PNUD (1998), *Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano - Moçambique, 1998*, Maputo: PNUD.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (1999), *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI - Documento de Orientação Estratégica*, Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99.

[<http://dre.pt/pdf1sdip/1999/05/115B00/26362655.pdf>]

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2005), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Resolução do Conselho de Ministros.

[<http://dre.pt/pdf1sdip/2005/12/244B00/71807201.PDF>]

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS (2014), *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*, Resolução do Conselho de Ministros.

[<http://dre.pt/pdf1s/2014/03/04700/0176401780.pdf>]

RETO, Luís (Coord.), ESPERANÇA, José Paulo, GULAMHUSSEN, Mohamed Azzim, MACHADO, Fernando Luís, COSTA, António Firmino (2012), *Potencial Económico da Língua Portuguesa*, Texto Editores, Lda.

RODRIK, Dani (2006), *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of The World Bank's Economic Growth in the 1990's: Learning from a Decade of Reform*, Journal of Economic Literature, Vol. XLIV, December: 973-987.

ROLO, José Manuel (1985), *Questões da Cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 15/16/17: 511-518, Maio.

[<http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ces.uc.pt%2Frcs%2Fincudes%2Fdownload.php%3Fid%3D248&ei=VIMHU4eIAYKqhAeyv4CICg&usg=AFQjCNFwq085F72NK5rBZEpRi4c30aSgTw&sig2=VgfROmFk32ljSB3OPVL3Kg&bvm=bv.61725948,d.bGQ>]

ROLLO, Maria Fernanda (1994), *Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952)*, *Análise Social*, Vol. XXIX (128): 841-869.

[http://www.renatoalbuquerque.yolasite.com/resources/Portugal_e_o_Plano_Marshall.pdf]

SACHS, Jeffrey (2006), *O fim da pobreza: como consegui-lo na nossa geração*, Casa das Letras, 2ª edição

SANGREMAN, Carlos (2002). *A cooperação para o desenvolvimento no âmbito do MSST - Algumas reflexões*. In *Revista Formar*. Lisboa: IIEFP.

SANGREMAN, Carlos; COSTA, Fernando Marques, PEREIRA, Raquel (2003), *Cooperação Políticas, princípios e práticas*. Lisboa: Instituto de Estudos e Desenvolvimento (IED).

SANGREMAN, Carlos (2007). *A cooperação Internacional para o Desenvolvimento em Portugal: Portugal e a APD*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

SANGREMAN, Carlos (2009), *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*, Coleção Documentos de Trabalho, n.º 80, CEsa, Lisboa

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/80.pdf].

SANGREMAN, Carlos, CARVALHO, Fernando (2007), *Os “clusters” e a reforma da Administração Pública na Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento*, Coleção Documentos de Trabalho, n.º 73, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/73.pdf]

SANGREMAN, Carlos (Coord.), SARMENTO, Eduardo, PROENÇA, Fátima, BARRETO, Antónia, RIBEIRO, Hermínia, FARIA, Raquel (2010), *A Cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsa e ACEP.

SANGREMAN, Carlos, SILVA, Sandra (2012), *The New Tool of the Portuguese Cooperation: Cooperation Clusters*, Coleção Documentos de Trabalho, n.º 113, CEsa, Lisboa.

[http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP113.pdf]

SANGREMAN, Carlos, SOUSA, Fernando, ZEVEERINO, Guilherme, BARROS, Miguel (2008), *Guiné-Bissau (1994-2005). Um Estudo Social Das Motivações Eleitorais Num Estado Frágil*, *Lusotopie*, Volume 15, Número 1, pp. 3-25(23), Brill (França).

SANTOS, Ana Maria Morgado, CAETANO, José Manuel (2009), *Os acordos de cooperação económica entre a União Europeia e os países ACP* [<http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n22/n22a07.pdf>].

SEN, Amartya (2012), *Sobre Ética e Economia*, Almedina.

- SEN, Amartya (2003), *Desenvolvimento como Liberdade*, Gradiva.
- SEN, Amartya (1999), *Pobreza e Fomes – Um ensaio sobre direitos e privações*, Terramar.
- SIMÃO, José Veiga & OLIVEIRA, Jaime da Costa (2002), *Potencialidades de Cooperação para a Competitividade: Regiões e Países de Interesse Estratégico para Portugal*, Associação Industrial Portuguesa e Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- SINGER, Peter (1972), *Famine, Affluence, and Morality*, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 1, N.º 3, (Spring), 229-243.
- SINGER, Peter (2009), *The life you can save: acting now to end world poverty*, Random House, New York.
- SKIDELSKY, Robert (2010), *Keynes, o Regresso do Mestre*, Texto Editores, Coleção Textos de Economia.
- SOUSA, António Rebelo (2004), *Da Teoria da Relatividade Económica Aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação*, Coleções Teses, Universidade Lusíada Editora, Lisboa.
- SOUSA, António Rebelo (2008), *Um Novo Conceito de Desenvolvimento no quadro da economia Internacional*, ISCSP-UTL, Lisboa.
- SOUSA, António Rebelo (2009), *Manual de economia do desenvolvimento*, ISCSP-UTL, Lisboa.
- SOUSA Jr., Fernando, (2013), *O Nacionalismo Africano no Caminho para a Democracia: a Transição do Poder Colonial para o Partido Único nos PALOP*, Coleção Documentos de Trabalho n.º 70, CEsa, Lisboa.
- [http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP119.pdf]
- STIGLITZ, Joseph 1998, *Towards a new paradigma for development: strategies, policies, and processes*. UNCTAD, Genebra.
- TORRES, Adelino (2010), *Problemas do Desenvolvimento (Esboço de algumas linhas teóricas)* In Homenagem ao Professor Doutor Adelino Torres, II Série, N.º 14 Coleção Económicas (pp. 45-79), Edições Almedina.
- TORRES, Adelino (2011), *Crise ou Renascimento em África?* In *África Sub-Sahariana – Meio Século Depois (1960-2010)* (pp. 19-38), Edições Colibri.
- UNITED NATIONS (2013), *A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015*, Report of the Secretary-General, sixty-eighth session, 26 July.
- [<http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/A%20Life%20of%20Dignity%20for%20All.pdf>]