

**Relatório Aid Watch  
Portugal 2017**

# **A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015**

Grupo de Trabalho Aid Watch  
Plataforma Portuguesa das ONGD

**ONGD**  
PLATAFORMA PORTUGUESA



**Relatório Aid Watch  
Portugal 2017**

# **A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015**

Grupo de Trabalho Aid Watch  
Plataforma Portuguesa das ONGD

**ONGD**  
PLATAFORMA PORTUGUESA



## Acrónimos

### **AAA**

Agenda para a Acção de Acra

### **APD**

Ajuda Pública ao Desenvolvimento

### **CAD/OCDE**

Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

### **CE**

Comissão Europeia

### **CIVICUS**

Aliança Global de Sociedade Civil

### **FED**

Fundo Europeu para o Desenvolvimento

### **OCDE**

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

### **ODA**

*Official Development Aid*

### **ONG**

Organizações Não-Governamentais

### **ONGD**

Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento

### **OSC**

Organizações da Sociedade Civil

### **RNB**

Rendimento Nacional Bruto

### **TOSSD**

*Total Official Support for Sustainable Development*

### **UE**

União Europeia

## 03

---

Acrónimos

## 06

---

Sumário Executivo

## 12

---

Introdução

## 14

---

**A Cooperação Portuguesa em 2016**

**14** A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa no contexto pós-crise económica

**18** APD multilateral – o “investimento” com os olhos postos na Europa

**20** APD bilateral – corte no orçamento acentua-se em 2016:

**23** Distribuição geográfica da APD em 2016

**25** Educação, linhas de crédito e habitação predominam na APD bilateral

**26** Metade da APD bilateral ligada a interesses nacionais

**29** A APD e outros fluxos canalizados para países em Desenvolvimento

**31** TOSSD e os riscos de diluição da APD

## 34

---

**A Cooperação Portuguesa Delegada: a “grande aposta”**

## 38

---

**Os três Fundos Fiduciários com participação portuguesa**

## 40

---

**Ambiente [des]favorável às Organizações da Sociedade Civil**

43 O paradoxal reconhecimento do papel da Sociedade Civil nos fora internacionais

44 O Papel do Estado

44 O Papel da Sociedade Civil

45 Financiamento às ONGD – direito de iniciativa ameaçado?

## 49

---

**As ONGD na Cooperação Portuguesa**

49 O financiamento *para* projectos das ONGD portuguesas

52 O financiamento *através* de ONGD portuguesas

53 Fórum da Cooperação – a plataforma de diálogo com margem para melhorar

## 54

---

**Recomendações**

## 56

---

**Bibliografia**

## 57

---

**Recursos Digitais**

## Sumário Executivo

Este relatório surge enquadrado na reflexão do Grupo de Trabalho *Aid Watch*, da Plataforma Portuguesa das ONGD, e procura identificar o percurso e os principais desafios que se têm vindo a colocar à Cooperação Portuguesa no período que se convencionou designar por era pós-2015. Pretende, assim, analisar a evolução da política da Cooperação Portuguesa desde a assinatura da Agenda 2030, fornecendo um conjunto de pistas que nos permitem equacionar questões decorrentes das negociações que se desenham neste domínio.

Ciente de que a maior parte dos Estados não honraram os seus compromissos internacionais de canalizar 0,7% do seu RNB (entre os quais se situa Portugal) para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), e, reconhecendo que esta tem sido um vector central para o desígnio comum de alcançar os objetivos da referida Agenda, este relatório analisa algumas das principais conclusões que resultam do actual debate sobre a modernização da APD. Ao longo das últimas décadas, a noção e as práticas da APD têm vindo a afirmar-se através de uma pluralidade de regras e opções estratégicas, construídas ora com base em relações interestatais, ora em interesses económicos e/ou em compromissos políticos. Os organismos públicos nacionais, em função da conjuntura dos respectivos países, desempenham, neste contexto, um importante papel na definição da Ajuda ao Desenvolvimento que terá impacto nos países parceiros e na promoção do bem-estar das suas populações. Se, até 2015, a Cooperação Portuguesa terá privilegiado a ajuda bilateral, os tempos mais recentes revelam a ênfase dada à APD multi-

lateral, nomeadamente ao orçamento destinado à acção externa da União Europeia (UE). Neste contexto, Portugal tem vindo a apostar na Cooperação Delegada – uma estratégia de gestão que possibilita que a Comissão Europeia delegue verbas a um Estado membro para a execução de programas de cooperação e, por outro lado, que os Estados membros transfiram os seus recursos para a própria Comissão. A par desta aposta, a Cooperação Portuguesa tem vindo a dedicar-se igualmente à gestão de Fundos Fiduciários que permitem uma reposta mais célere face a situações emergentes particulares, através do apoio a ministérios sectoriais e a Organizações da Sociedade Civil (OSC). Em linha com reflexões realizadas noutros países e no seio do CAD/OCDE, Portugal tem apoiado a mobilização de outros recursos e instrumentos financeiros para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, com vista a permitir aos países parceiros uma melhor gestão das verbas alocadas. Sobre este propósito, o presente relatório alerta para os riscos de diluição da APD face à adopção da nova medida estatística proposta pela OCDE – a TOSSD – que visa capitalizar outros recursos como complemento aos próprios recursos domésticos dos países em desenvolvimento e da APD disponibilizada pelos países do CAD/OCDE.

O papel da Sociedade Civil é primordial não só na elaboração e implementação de processos de desenvolvimento, mas também no observar das acções dos doadores e na possibilidade de, em ambiente favorável à sua acção, apoiar mudanças governamentais que possam melhorar a eficiência e eficácia da Ajuda e da Coope-



ração para o Desenvolvimento. Reconhecendo este papel, a questão que se coloca também neste exercício de reflexão é: de que espaços e oportunidades (nomeadamente de financiamento) gozam as OSC – nomeadamente as ONGD – no complexo e exigente cenário da Cooperação e Ajuda ao Desenvolvimento? O relatório termina com um conjunto de alertas e recomendações que a Sociedade Civil tem produzido, num esforço intencional e comprometido de contribuir para a melhoria da qualidade e relevância da Cooperação Portuguesa no que toca à elaboração de políticas públicas neste domínio. Nesse sentido, e de forma sintética, apelamos a:

\_**a redefinição de metas financeiras claras para a APD portuguesa**, com compromissos realistas, em coerência com a recuperação económica do país e associadas a calendários com a progressão prevista.;

\_**a necessidade de investir na APD Portuguesa**, não sobrepondo a aposta na Cooperação Delegada, na participação em fundos fiduciários e noutros programas de Cooperação para o Desenvolvimento ;

\_**a inversão da diminuição da APD bilateral portuguesa**, de forma a cumprir os compromissos já assumidos em acordos bilaterais com os países parceiros da Cooperação Portuguesa;

\_**o alinhamento da Cooperação Portuguesa com as prioridades dos países parceiros**, promovendo a apropriação dos processos de Desenvolvimento e investindo em sectores relevantes e prioritários para os países beneficiários;

\_**a revisão da utilização da APD em programas de segurança, controlo de migrações, apoio a refugiados dentro de portas**, entre

outros programas similares, que podem desvirtuar o princípio primordial da Cooperação para o Desenvolvimento;

\_**o desligamento progressivamente a APD bilateral**, colocando-a ao serviço das populações mais vulneráveis e sectores-chave para a erradicação da pobreza e realização dos Direitos Humanos;

\_**a recuperação do instrumento orçamental de programação** que permita consultar a execução financeira, na área da Cooperação para o Desenvolvimento a nível interministerial;

\_**a clarificação do mandato da agência de coordenação da política da Cooperação Portuguesa** (Camões, I.P.), facultando-lhe os recursos necessários à gestão, coordenação, implementação, avaliação e reporte da Cooperação;

\_**a adopção de mecanismos que garantam o cumprimento pelas empresas** envolvidas em programas de Desenvolvimento **dos princípios que promovem o Desenvolvimento sustentável e a realização dos Direitos Humanos**;

\_**a promoção do envolvimento eficaz de todos os actores do Desenvolvimento no debate** sobre as opções estratégicas da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito às negociações em fora de concertação internacionais;

\_**a promoção do ambiente favorável às OSC portuguesas**, nomeadamente através da adopção de canais de diálogo eficazes e consequentes com as entidades públicas, garantindo que as OSC são efectivamente consultadas em todas as fases do processo, e de o aumento do financiamento para projectos da iniciativa das OSC que não comprometam o seu direito de iniciativa.

## Executive Summary

This report emerges from a reflection process in which the Aid Watch Working Group, of the Portuguese NGDO Platform's, is engaged in and it aims to identify the path and the main challenges faced by the Portuguese Cooperation in the period that has been designated by post- 2015. Its purpose is to examine the Portuguese Cooperation policy's evolution since the 2030 Agenda was signed, providing a set of evidences to evaluate the issues arising from the negotiations that are taking place in this area.

Aware that the majority of States (Portugal included) do not honour their international commitments to deliver 0.7% of their Gross National Income (GNI) to Official Development Assistance (ODA) and recognising that this is a central feature for the common purpose of achieving the 2030 Agenda's objectives, this report examines some of the main conclusions emerging from the current debate on the modernization of ODA.

Over the last decades, the different concepts and practices of ODA have gained relevance through a plurality of regulations and options, built either on inter-state relations or on economic interests and / or political commitments. In this context, national public bodies, depending on their respective countries circumstances, play an important role in defining the type of Development Aid that will impact on partner countries and that will promote the well-being of the populations concerned.

Until 2015, the Portuguese Cooperation has given priority to bilateral aid. More recently the emphasis has been put on multilateral aid, in particular with regard to the budget for the

external action of the European Union (EU). In this context, Portugal has been focusing on Delegated Cooperation – a management strategy that, in one hand allows the EU to delegate funds to a Member State for the implementation of cooperation programs and, on the other hand, allows the Member State to transfer its resources to the Commission itself. Alongside this commitment, Portuguese Cooperation has also been dedicated to the management of Trust Funds which enables a faster response to specific emergencies, through the support of sectoral ministries and Civil Society Organizations (CSO).

In accordance with other countries and DAC/OECD trends, Portugal has supported the mobilization of other resources and financial instruments to achieve the Sustainable Development Goals, in order to enable partner countries to better manage allocated funds. Thus, the present report alerts for the ODA dilution risks vis-à-vis the adoption of the new statistical measure proposed by the OECD – the TOSSD – which aims to leverage other resources as a complement to the domestic resources of developing countries and of the ODA channelled by the DAC/OECD countries.

The role of Civil Society is paramount not only in the design and implementation of development processes, but also as donor activities “watchdogs” and, in an enabling environment, support governmental changes that can improve the efficiency and effectiveness of Aid and Development Cooperation. By recognizing this role, the question risen at the end of this exercise is: which spaces and

opportunities (in particular for funding) do CSO - notably NGDO - enjoy in the complex and demanding scenario of Development Cooperation and Development Aid?

The report closes with a set of alerts and recommendations that Civil Society Organisations' have produced, in an intentional and committed effort to contribute to the quality improvement and relevance of Portuguese Cooperation. In this sense, and in summary review, we appeal for:

\_the redefinition of **clear financial targets for Portuguese ODA**, with realistic commitments, consistent with the country's economic recovery and associated to expected progression timetables;

\_the **need to invest in Portuguese ODA**, not overlapping the focus on Delegated Cooperation, participation in trust funds and other Development Cooperation programs;

\_the **financial reversal of the decrease tendency in Portuguese bilateral ODA**, in order to fulfil the commitments already assumed in the bilateral agreements with the Portuguese Cooperation partner countries;

\_the **alignment of Portuguese Cooperation with the priorities of the partner countries**, promoting ownership of the Development processes and investing in relevant and priority sectors for the partner countries;

\_the **reviewing the use of ODA in security programs, migration control, in-donor refugee support** and other similar programs that may undermine the overarching principle of Development Cooperation;

\_the **gradual untying of bilateral ODA**, placing it at the service of the most vulnerable

populations and key sectors for poverty eradication and Human Rights achievements;

\_the **recovery of the budgetary programming instrument**, which allows the consultation on financial execution in the area of Development Cooperation at inter-ministerial level;

\_the **clarification of the mandate of the Portuguese Cooperation Policy Coordination Agency (Camões, I.P.)**, providing the necessary resources for management, coordination, implementation, evaluation and reporting of Development Cooperation;

\_the **adoption of mechanisms to ensure compliance by companies** involved in development programs **with principles which promote sustainable development and the achievement of Human Rights**;

\_the **promotion of an effective involvement of all Development actors in the debate** around Development Cooperation strategic options in particular with regard to negotiations held at international consultation forums.

\_the promotion of an **enabling environment for Portuguese CSO**, in particular through the adoption of effective and consequent dialogue channels with public entities, ensuring that CSO are effectively taken into account at all stages of the process and that funding for CSO projects is increased without undermining their right of initiative.

## Sommaire exécutif

Le présent rapport s'encadre dans la réflexion du Groupe de Travail Aid Watch, de la Plateforme Portugaise des ONGD et a comme but d'identifier le parcours et les principaux défis qui se posent à la Coopération Portugaise dans la période qui est conventionnellement désignée par l'ère post-2015. De ce fait, son intention est d'analyser l'évolution de la politique de Coopération Portugaise depuis la signature de l'Agenda 2030, donnant un ensemble de pistes qui nous permettent d'envisager les questions issues des négociations qui se forment dans ce domaine. Tout en ayant conscience que la majeure partie des États (entre lesquels le Portugal) n'ont pas honoré leurs engagements internationaux de canaliser 0,7% de leur RNB (Revenu National Brut) pour l'Aide Publique au Développement (APD) et reconnaissant que cette dernière est un vecteur central pour le projet commun d'atteindre les objectifs de l'Agenda 2030, ce rapport analyse certaines des principales conclusions qui ressortent de l'actuel débat sur la modernisation de l'APD. Au long des dernières décennies, la notion et les pratiques de l'APD se sont affirmées par une pluralité de règles et d'options stratégiques, élaborées tantôt sur les bases de relations internationales, tantôt sur des intérêts économiques et/ou engagements politiques. Dans ce contexte, les organismes publics nationaux, selon la conjoncture du pays concerné, jouent un rôle important dans la définition de l'Aide au Développement ayant des incidences sur les pays partenaires et la promotion du bien-être de ses populations. Si jusqu'en 2015, la Coopération Portugaise a privilégié l'aide bilatérale, ces derniers temps révèlent que l'accent est mis sur l'APD multilatérale, no-

tamment le budget assigné à l'action extérieure de l'Union Européenne (UE). Dans ce contexte, le Portugal mise de plus en plus sur la Coopération Déléguée - une stratégie de gestion qui permet, d'une part, que la Commission Européenne délègue des fonds à un état-membre pour l'exécution de programmes de coopération et, d'une autre part, que les états-membres transfèrent leurs fonds à la Commission Européenne. En outre, la Coopération Portugaise s'adresse également à la gestion de Fonds Fiduciaires qui permettent une réponse plus rapide face à des situations d'urgence particulières, et ce, à travers l'aide apportée à des ministères sectoriels et aux Organisations de la Société Civile (OSC). En ligne avec les réflexions parvenant d'autres pays et ainsi qu'au sein du CAD/OCDE, le Portugal soutient la mobilisation de fonds et d'instruments financiers pour la concrétisation des Objectifs de Développement Durable, permettant aux pays partenaires d'avoir une meilleure gestion des fonds assignés. À ce sujet, ce rapport fait un avertissement sur les risques de dilution de l'APD face à l'utilisation de la nouvelle mesure statistique proposée par l'OCDE - la TOSSD - qui vise capitaliser des ressources complémentaires aux ressources domestiques des pays en développement et de l'APD mise à disposition par les pays du CAD/OCDE.

Le rôle de la Société Civile est primordial, non seulement pour l'élaboration et la mise en œuvre des procédures de développement, mais aussi pour l'observation des activités des donateurs et la possibilité de pouvoir, à un moment favorable de son action, soutenir les changements gouvernementaux de façon à ce qu'ils puissent améliorer l'efficacité et l'efficience

de l'Aide et la Coopération pour le Développement. Tout en prenant connaissance de ce rôle la question qui se pose est: quels espaces et opportunités (principalement de financement) disposent les OSC - notamment les ONGD - dans le scénario complexe et exigeant du CAD. Le rapport se conclut par un ensemble d'avertissements et de recommandations effectuées par la Société Civile qui, dans un effort intentionnel et engagé, veut contribuer à l'amélioration de la qualité et de la pertinence de la Coopération Portugaise en ce qui concerne l'élaboration des politiques publiques dans ce domaine. Ainsi, de manière synthétique nous appelons:

\_à redéfinir des **objectifs financiers sans équivoque pour l'APD portugaise**, avec des engagements réalistes, en cohérence avec la récupération économique du pays et associés à des délais avec progression prévue;

\_au **besoin d'investir dans l'APD portugaise** pour participer dans les fonds fiduciaires et autres programmes de la Coopération pour le Développement, sans se superposer avec l'effort mis dans la Coopération Déléguée;

\_à **invertir la diminution de l'APD bilatérale Portugaise** de façon à honorer les engagements déjà assumés lors d'accords bilatéraux avec les pays partenaires de la Coopération Portugaise;

\_à **l'alignement de la Coopération Portugaise avec les priorités des pays partenaires** afin de promouvoir l'adhésion des procédures de Développement et investir dans les secteurs importants et prioritaires pour les pays bénéficiaires;

\_à reconsidérer **l'utilisation de l'APD dans les programmes de sécurité, contrôle des migrations, soutien aux réfugiés**, entre autres

programmes similaires qui peuvent affaiblir le principe primordial de la Coopération pour le Développement;

\_à **libérer (ou affranchir) progressivement l'APD bilatérale** pour la mettre au service des populations les plus vulnérables et des secteurs-clés pour l'éradication de la pauvreté et l'application des Droits de l'Homme;

\_à la **récupération d'un instrument budgétaire de planification** permettant de consulter, au niveau interministériel, l'exécution financière dans le domaine de la Coopération pour le Développement;

\_à la **précision du mandat de l'Agence pour la Coordination de la Politique de Coopération Portugaise** (Camões, I.P.) lui fournissant les moyens nécessaires à la gestion, coordination, implémentation, évaluation et compte-rendu de la Coopération;

\_à l'acceptation de **mécanismes qui garantissent que les entreprises** engagées dans les programmes de développement respectent les **principes promoteurs du développement durable et de l'application des Droits de l'Homme**;

\_à encourager tous les acteurs du domaine du **développement à s'engager efficacement dans le débat** sur les options stratégiques de la Coopération pour le Développement, notamment en ce qui concerne les négociations dans les forums de concertations internationales;

\_à encourager l'obtention d'un **environnement favorable aux OSC portugaises**, à travers la mise en place de voies de dialogue efficace et en accord avec les organismes publics garantissant que ces OSC soient effectivement consultées pendant toutes les phases de la procédure et que l'augmentation du financement de leurs projets ne compromette pas leur droit d'initiative.

## Introdução

Uma agenda ambiciosa, nunca antes experimentada, para não deixar ninguém para trás. É desta forma que se apresenta a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, decidida em 2015, após um longo período de negociações multilaterais entre a comunidade internacional. Os três *fora* internacionais de 2015 – a Cimeira sobre Financiamento para o Desenvolvimento (Adis Abeba, em Julho), a Assembleia geral das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Nova Iorque, Setembro) e a Conferência sobre o Clima (Paris, Dezembro) – definiram o rumo para fazer face aos desafios económicos, sociais e ambientais do planeta, para os próximos 15 anos.

Os conceitos de Cooperação para o Desenvolvimento e de Ajuda ao Desenvolvimento, entendidos até então como a transferência de recursos públicos do Norte para o Sul global sofreram alterações significativas. A crise económica que se abateu sobre as economias europeias e norte-americana teve impacto nas negociações, a par de a crescente relevância de economias emergentes como o Brasil, a China ou a Índia nos processos de Desenvolvimento. Embora o enfoque na erradicação da pobreza se mantenha, foram integradas na nova agenda de Desenvolvimento dimensões igualmente importantes como as desigualdades sociais, a universalidade dos desafios de Desenvolvimento (diluindo a divisão planetária entre Norte e Sul), os Direitos Humanos e as questões relacionadas com a paz e a segurança à escala global.

**A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), que até 2015, servia de barómetro ao compromisso dos diferentes países doadores do CAD/OCDE, como Portugal, com os países parceiros, tornou-se praticamente irrelevante e a meta de compromisso delineada para 2015 foi projectada para um futuro mais distante.**

Até 2015, Portugal não cumpriu a meta de alocação de 0,7% do seu RNB à APD, tendo aliás diminuído o volume de APD consecutivamente desde 2011, até se fixar abaixo dos 0,2 % entre 2014 e 2016, como teremos oportunidade de analisar mais adiante. A meta dos 0,7 %, definidos a nível internacional, e que deveria ser atingida em 2015, foi revista e estendida por um período de mais 15 anos, sem consequências práticas para os países que não a alcançaram ou sequer se aproximaram dessa aspiração. A par das negociações para a Agenda 2030, e face aos resultados pouco ambiciosos de alguns países na alocação de 0,7% do seu RNB à APD, os países do CAD/OCDE encetaram um debate paralelo para modernizar o conceito de APD, procurando valorizar outros fluxos públicos e privados que canalizam para os países parceiros. No seio da comunidade dos países do CAD/OCDE, Portugal tem sido um dos países mais entusiastas desta nova medida, que acarreta diversos riscos para a integridade dos recursos públicos que são disponibilizados e que têm impacto nos países parceiros e na vida das populações mais vulneráveis. Neste

relatório iremos analisar o estado das negociações para a modernização do conceito de APD, bem como os riscos e as mais-valias da adopção de uma medida mais abrangente de contabilização dos recursos públicos destinados à Cooperação e ao Desenvolvimento. Este relatório *Aid Watch*, elaborado no contexto do Grupo de Trabalho *Aid Watch*, da Plataforma Portuguesa das ONGD, é o primeiro da era pós-2015 e procura identificar o rumo que a Cooperação Portuguesa tem seguido nos últimos dois anos. **O trabalho de *advocacy* e de influência política da Cooperação Portuguesa no actual contexto de grande complexidade é particularmente desafiante e é necessário ter em conta que é (ainda) prematuro avaliar o impacto desta nova abordagem na Cooperação e do Desenvolvimento.** Estamos num período de transição e de delineamento do rumo da nova Agenda de Desenvolvimento, no qual não existe ainda convergência sobre o papel da APD e sobre o próprio papel da Sociedade Civil na sua articulação com o Estado e com o sector empresarial. Face a este cenário, procuraremos, sobretudo, avaliar a evolução da política da Cooperação Portuguesa desde a assinatura da Agenda 2030 e sistematizar os alertas e recomendações com que a Sociedade Civil tem procurado contribuir para melhorar a qualidade (e a relevância) da Cooperação Portuguesa no cômputo das políticas públicas.

Na segunda parte deste relatório, debruçamo-nos sobre a questão do ambiente favorável às Organizações da Sociedade Civil (OSC), numa altura em que **assistimos com apreensão às restrições que a Sociedade Civil tem sofrido nos últimos anos, à escala global.** O ambiente favorável à actuação das organizações tem vindo a diminuir drasticamente, com relatos de violações sistemáticas aos direitos e liberdades de expressão, de associação e de reunião, bem como à diminuição dos canais de diálogo com entidades públicas e de acesso a financiamento nacional e internacional. Nesse sentido, incluímos um capítulo dedicado às OSC, nomeadamente às ONGD, enquanto reconhecidos actores de Desenvolvimento, analisando o seu papel no actual panorama do Desenvolvimento e também o ambiente favorável à sua actuação no contexto da Cooperação Portuguesa. Por fim, elencamos um conjunto de recomendações e de sugestões para melhorar a eficácia e a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito à gestão dos recursos públicos, à integração de novas modalidades e novos actores na Cooperação Portuguesa e, por fim, ao relacionamento com as Organizações da Sociedade Civil, em particular com o sector das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, para melhorar o ambiente favorável à sua actuação.

# A Cooperação Portuguesa em 2016

## A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa no contexto pós-crise económica

### Caixa 1

#### O que é a Ajuda Pública ao Desenvolvimento?

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é um dos mais importantes recursos públicos, canalizados por países, para programas e projectos de apoio a países em Desenvolvimento. A sua definição é, assim, entendida pelo CAD/OCDE desde os anos 70, e diz respeito a recursos canalizados pelo sector público (incluindo entidades regionais ou locais). As transferências de APD podem assumir a forma de donativos ou de empréstimos (em condições mais favoráveis do que as do mercado, cuja concessionalidade tem de ser de pelo menos 25%).

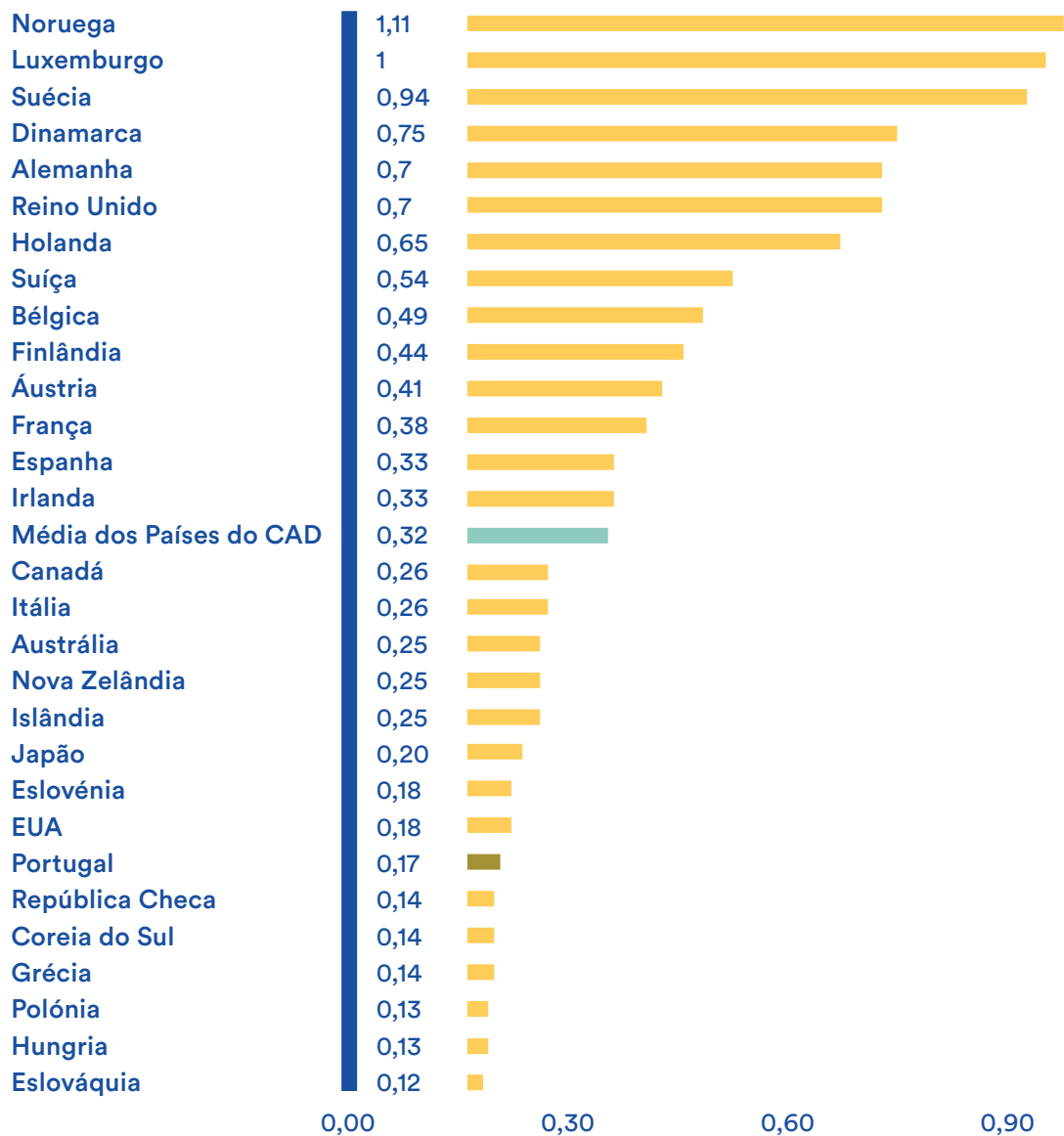
A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) é um dos dados quantitativos mais significativos para perceber o grau de compromisso dos países doadores com o Desenvolvimento e constitui (ainda) uma ferramenta singular e essencial para a erradicação da pobreza, da exclusão social e da promoção dos Direitos Humanos (ver Caixa 1). Nesse sentido, os diferentes países que canalizam APD devem assegurar que os recursos públicos que são canalizados para projectos de Desenvolvimento estão centrados neste desígnio e que outros fluxos públicos e privados são adicionais a esta medida, ao invés de serem contabilizados ou “mascarados” enquanto APD. A nível dos países do CAD/OCDE, a Ajuda ao Desenvolvimento tem conhecido um grave retrocesso, não só no que diz respeito aos sucessivos cortes de recursos públicos disponibilizados, como também ao nível da eficácia, ou seja, da qualidade dos fundos canalizados para os países parceiros. Em 2016, os países doadores ficaram muito aquém do compromisso de disponibilizar 0,70% do seu RNB para a APD, tendo-se fixado, em média, nos cerca de 0,32%. A APD portuguesa, no mesmo período, não foi além dos 0,17% APD/RNB, tendo precedido à República Checa, Coreia do Sul, Grécia, Polónia, Hungria e Eslováquia. No topo da lista dos Estados que mais recursos do seu RNB disponibilizaram para a APD, estão países como a Noruega (1,11% APD/RNB), seguidos do Luxemburgo e da Suécia (gráfico 1).



Em 2016, os países do CAD/OCDE disponibilizaram, em média, 0,32% do seu RNB para a APD. Portugal não foi além dos 0,17%. Em 2015 e 2016 registaram-se os valores mais baixos de sempre.

**% do RNB dedicado à APD dos Estados membros do CAD/OCDE (em 2016)**

Gráfico 1 / OCDE, 2017



## **Por que é que a APD continua a ser um recurso único no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento? Porque...**

- \_ é a expressão máxima da solidariedade global;
- \_ pode ser direccionada ao sector público e apoiar a iniciativa privada, nomeadamente organizações da Sociedade Civil, a favor das pessoas mais vulneráveis;
- \_ pode ajudar na promoção da governação e dos processos de prestação de contas das instituições;
- \_ deve ser investido em sectores-chave para a erradicação da pobreza e da exclusão social, nomeadamente na Educação e na Saúde;
- \_ ao contrário dos empréstimos, a Ajuda ao Desenvolvimento não exige repagamento dos países receptores;
- \_ o investimento directo estrangeiro não tem primordialmente objectivos de Desenvolvimento, uma vez que a iniciativa privada é orientada sobretudo para o lucro;
- \_ essencial para os países mais pobres (ditos Países Menos Avançados) e que têm mais dificuldade em obter outro tipo de financiamento;
- \_ salvo casos da ajuda ligada, é garantia de que os recursos chegam à mão de quem deles precisa;
- \_ todos os mecanismos de avaliação da eficácia da cooperação foram montados em função dos critérios da APD.

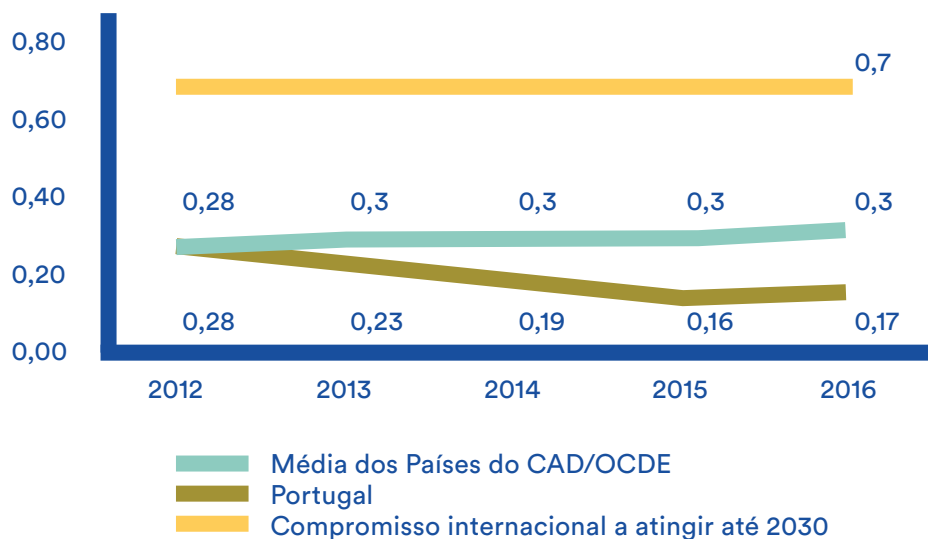
Olhando mais detalhadamente para o caso português, o país nunca se aproximou da meta dos 0,7% de Rendimento Nacional Bruto (RNB) destinado à APD, até 2015<sup>1</sup>. A conjuntura económica desfavorável que Portugal experimentou, e que levou ao pedido de ajuda financeira em 2011, teve naturalmente impacto nos compromissos que o país assinou no domínio da Cooperação para o Desenvolvimento. Contudo, a recuperação que o país tem vindo a realizar desde a saída do programa de assistência, em 2014, não teve ainda tradução positiva no volume de RNB canalizado para a APD. Pelo contrário, em 2015, registou-se um corte de cerca de 13% da APD face ao ano anterior, justificado pelos efeitos do programa de ajustamento financeiro e pela não utilização de algumas linhas de crédito ou de empréstimos concessionais colocadas à disposição dos países parceiros.

Em 2016, de acordo com dados preliminares disponibilizados pela OCDE, a APD portuguesa sofreu um ligeiro aumento de 8,9%, face a 2015, porém abaixo dos valores dos anos anteriores, nomeadamente do período em que se encontrou sob o programa de intervenção da troika (2011-14).

<sup>1</sup> Desde a década de 70 que os países doadores se comprometem com a meta dos 0,7% de APD/RNB, tendo sido reendossada repetidamente até à actualidade. Em 2005, os Estados membros da UE (pré-adesão de 2004), incluindo Portugal, comprometeram-se a alcançar a meta até 2015. Apenas 6 países atingiram a meta: Reino Unido (0,7%), Holanda (0,75%), Dinamarca (0,85%), Luxemburgo (0,95%), Noruega (1,05%) e Suécia (1,4%). Em 2016, a Holanda foi substituída pela Alemanha (0,70%) no grupo dos países que atingiram, ou ultrapassaram, a meta dos 0,70% APD/RNB.

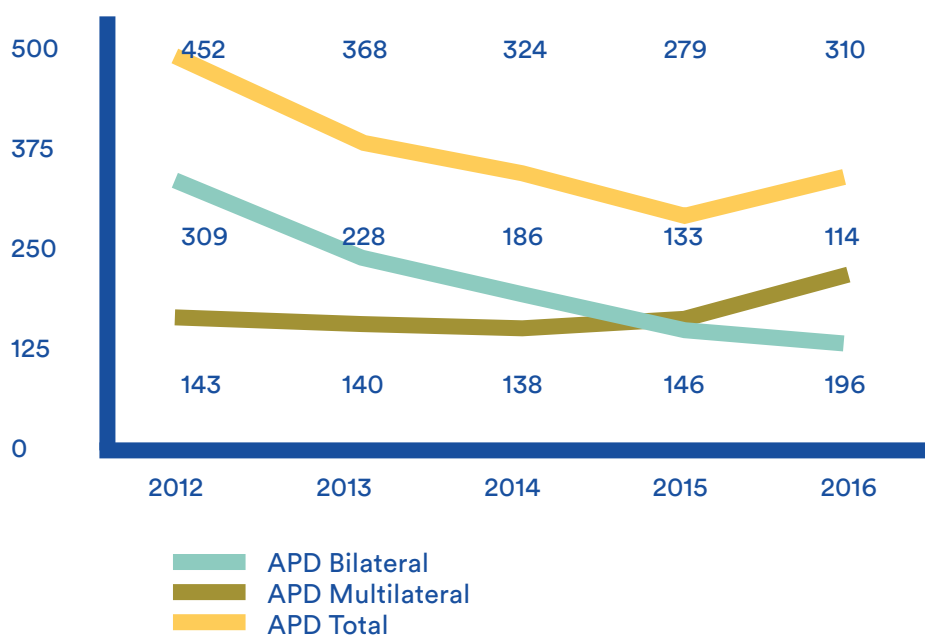
### % do RNB dedicado à APD (evolução entre 2012 e 2016)

Gráfico 2 / OCDE, 2017



### APD Portuguesa – total, multilateral e bilateral – entre 2012 e 2016 (em milhões de euros)

Gráfico 3 / OCDE, 2017



## **APD multilateral – o “investimento” com os olhos postos na Europa**

O aumento do volume total de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, em 2016, deve-se sobretudo à alocação de mais recursos destinados à APD multilateral, uma tendência verificada desde 2015. Até 2014, a APD bilateral foi priorizada no contexto da Cooperação Portuguesa, ou seja, os acordos directos entre o Estado português e os seus países parceiros tinham um papel mais relevante, em detrimento das contribuições para organizações internacionais. A APD bilateral representava, assim, cerca de 2/3 da APD portuguesa, que era reflexo de uma decisão estratégica do Governo português em honrar os compromissos bilaterais face aos cortes orçamentais para a Cooperação Portuguesa. Em declarações públicas no final de 2016, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, havia sublinhado que a cooperação bilateral é, em termos estratégicos, prioritária para Portugal:

**“Já referi, e faço questão de repetir, que a prioridade número um da nossa cooperação é a parceria bilateral com cada um dos países africanos de língua portuguesa e com Timor-Leste. Sem pô-la em questão, há novas fronteiras possíveis, seja do ponto de vista geográfico, seja do estratégico.”<sup>2</sup>**

Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal,  
Augusto Santos Silva

Apesar destas afirmações, desde 2015 que a Cooperação Portuguesa conheceu uma inversão desta tendência, que se deve, sobretudo, à aposta do Governo na Cooperação Delegada. Nesta lógica, o volume destinado à APD multilateral serve, assim, de alavancagem a outros recursos e fluxos destinados a projectos promovidos pela União Europeia, e implementados pelo Estado português. Esta estratégia está explanada no Conceito Estratégico da Cooperação 2014-2020 que refere que a Cooperação Portuguesa priorizará a “presença e a capacidade de influência

<sup>2</sup> Destaque nosso. Discurso público no Camões, I.P., na apresentação das Linhas de Cofinanciamento para apoio a projectos das ONGD portuguesas, a 16 de Novembro de 2016

de Portugal sobre as políticas, funcionamento e eficácia das organizações multilaterais”, seguindo as orientações da Estratégia Portuguesa para a Cooperação Multilateral que é anterior ao próprio Conceito. Este esforço orçamental de canalização de verbas para organizações multilaterais é não só uma forma de projectar a imagem externa do país, apostando na exportação da marca da “Cooperação Portuguesa”, como também é uma forma de potenciar a sua presença e influência em *fora* internacionais, nomeadamente da União Europeia.

Nesse sentido, em 2016, como demonstra o Gráfico 4, Portugal disponibilizou cerca de 196 milhões de euros para organizações multilaterais, sobretudo para a Comissão Europeia (que arrecadou cerca de 86% da APD multilateral Portuguesa, nomeadamente 65% para o Orçamento para o Desenvolvimento da CE e 21% para o Fundo Europeu para o Desenvolvimento). Estas duas instituições foram sempre as principais receptoras das contribuições de Portugal para organizações multilaterais: o Fundo Europeu para o Desenvolvimento é responsável pelo financiamento da UE aos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) e o orçamento da Comissão Europeia pelo financiamento aos países em Desenvolvimento não contemplados pelo FED.

Os restantes 14% da APD multilateral portuguesa foram distribuídos por outras organizações internacionais como as Nações Unidas e a bancos de investimento asiáticos e africanos, como demonstra o gráfico 4. Na sua totalidade, o contributo orçamental de Portugal para as organizações multilaterais representa cerca de 63% do total de APD, em 2016.

Estes dados, quando comparados com os países do CAD/OCDE, revelam que Portugal se encontra em contracorrente, uma vez que nos restantes países a APD multilateral não ultrapassou, em média, os 28,5% da APD total.

---

**Em 2016, Portugal canalizou 63% da sua APD para agências multilaterais. A média dos países do CAD/OCDE não foi além dos 28,5%.**

---

## Gráfico 4 – APD Multilateral, distribuição (milhares de euros, 2016)

Gráfico 4 / Camões, I.P., 2017



## APD bilateral – corte no orçamento acentua-se em 2016

A APD bilateral representou pouco mais de um terço do volume total (37%), dos quais 88% da bilateral foi canalizada para projectos de Desenvolvimento. Entre 2011 e 2015, a APD bilateral destinada a intervenções do tipo projecto rondava, em média, os 93,4%. Além das intervenções do tipo projectos e programas de Desenvolvimento, cerca de 10,4% da APD bilateral representou custos com estudantes e cerca de 5% contribuições para programas e fundos específicos. As bolsas, para Portugal, destinadas a estudantes dos países parceiros e o apoio a refugiados em solo

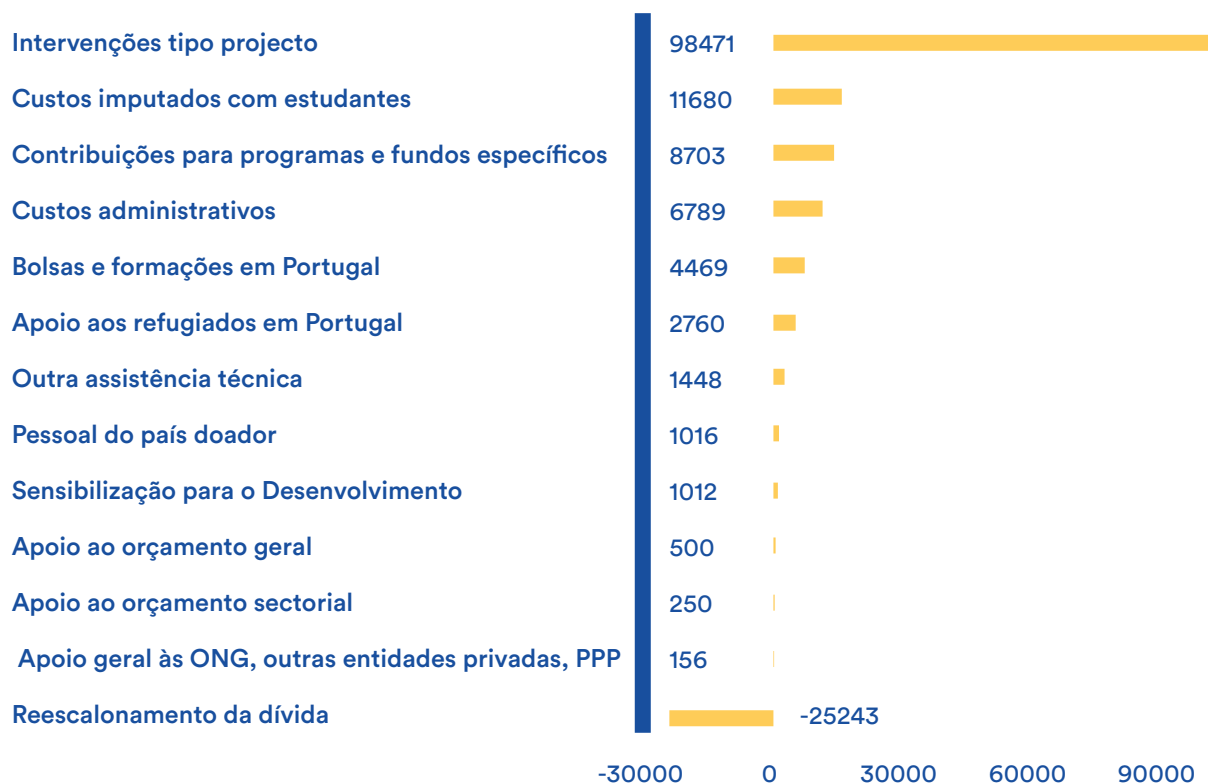
nacional são também contabilizados na estatística e representam, em conjunto, cerca de 6,4% dos gastos da APD bilateral. Porém a sua contabilização para a APD bilateral não é consensual no seio dos países do CAD/OCDE. Diversas organizações, nomeadamente da Sociedade Civil, e especialistas referem que estas modalidades não deveriam constar no volume de APD bilateral<sup>3</sup>, uma vez que representam gastos em Portugal e sem demonstração do seu impacto efectivo no Desenvolvimento dos países parceiros.

<sup>3</sup> Contribuições directas de um país doador para um determinado país em Desenvolvimento

**A percentagem de APD bilateral para as ONG é, neste cenário, residual, uma vez que não vai além dos 0,1%.**

### Composição da APD bilateral portuguesa por Tipo de Ajuda, em 2016 (em milhares de euros)

Gráfico 5 / OCDE e Camões, I.P., 2017

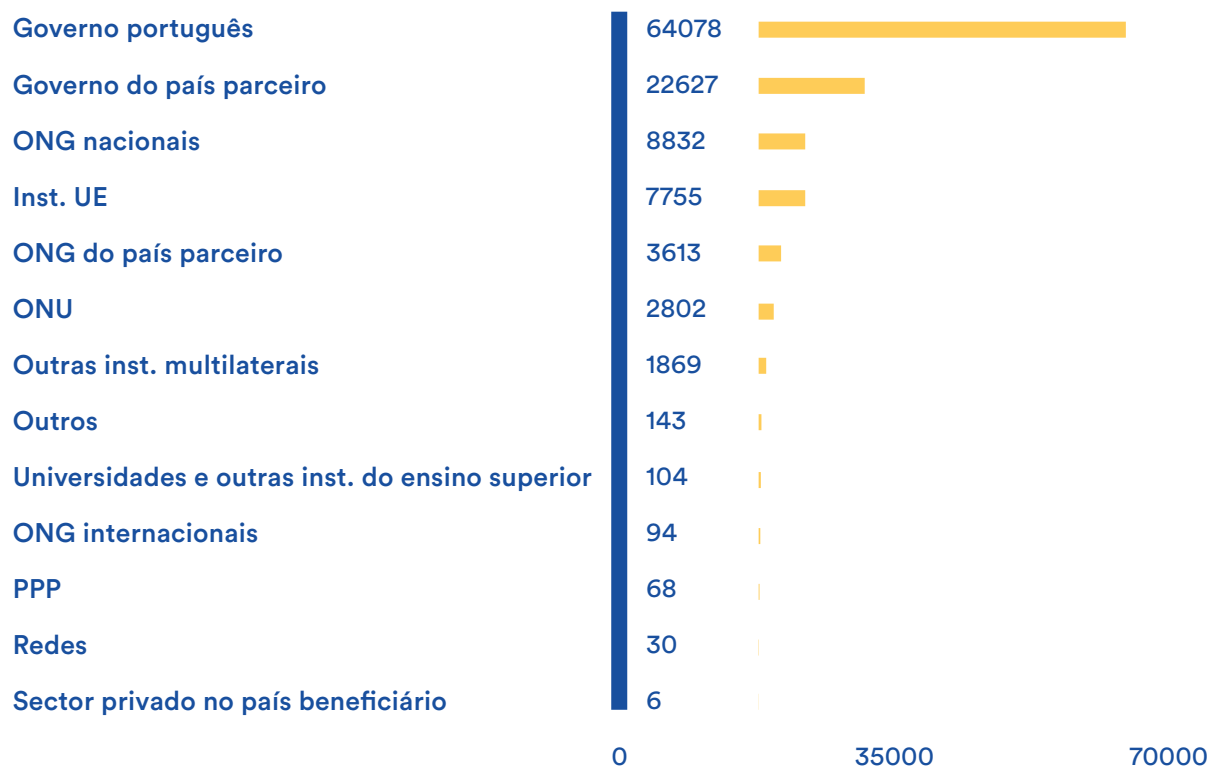


No que diz respeito ao canal utilizado pela Cooperação Portuguesa, constata-se que, cada vez mais, é o Estado português a disponibilizar directamente a APD bilateral. Em 2016, 57% da APD foi canalizada pelo Governo português, contra os 20% de recursos canalizados através dos Governos dos países parceiros (por exemplo, inscrevendo verbas em orçamento de Estados dos países receptores), o que contraria as recomendações do CAD/OCDE de uma maior utilização dos sistemas nacionais e as declarações públicas de responsáveis políticos que referem a importância de uma maior apropriação dos programas de Desenvolvimento por parte dos países parceiros. Já em 2015, praticamente metade (49,5%) da APD bilateral havia sido canalizada pelo Governo português e cerca de 32% pelo Governo do país parceiro. O terceiro canal mais utilizado para disponibilizar a APD bilateral portuguesa, em 2016, são as ONG portuguesas, que representam quase 8% do volume total (verificando-se uma ligeira subida face aos cerca de 6% em 2015 e 2014, onde também ocuparam a terceira posição).

**“Em 2016, Portugal canalizou apenas 20% da APD bilateral através do Governo do país parceiro, menos 12% que em 2015”**

### Composição da APD bilateral portuguesa por Canal de Ajuda, em 2016 (em milhares de euros)

Gráfico 6 / OCDE e Camões, I.P., 2017





---

**Em 2016, o montante de APD bilateral destinado a intervenções do tipo projectos desceu 6 pontos percentuais, face ao ano anterior.**

---

## **Distribuição geográfica da APD em 2016**

A Cooperação Portuguesa caracteriza-se pela sua concentração maioritariamente nos cinco Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), e 2016 não foi excepção. Isto significa que a APD portuguesa está fortemente concentrada nos Países Menos Avançados<sup>4</sup>, como recomenda o CAD/OCDE, uma vez que quatro dos cinco PALOP integram a lista (excepção para Cabo Verde que é considerado País de Rendimento Médio).

Como demonstra o gráfico 7, em primeiro lugar na lista dos beneficiários, surge Moçambique como o principal país beneficiário da APD bilateral portuguesa em 2016, detendo cerca de 33%, ou seja, cerca de 37 milhões de euros, dos quais cerca de metade diz respeito a perdão da dívida. Isto significa que, neste caso específico, apenas metade foi utilizada para programas de Desenvolvimento em áreas como a Educação (cerca de 9 milhões de euros), Infraestruturas e Serviços Sociais, entre outros sectores. Em segundo lugar, surge Cabo Verde, País de Rendimento Médio, que beneficiou de quase 30 milhões de euros da APD bilateral, dos quais metade (cerca de 15 milhões) foram utilizados na construção de habitação de baixo custo, 7,5 milhões em Educação e 3 milhões em Saúde. São Tomé e Príncipe ocupa a terceira posição da lista de beneficiários, com cerca de metade da APD utilizada em projectos de Educação, Saúde, Água e Saneamento e outras Infraestruturas e Serviços Sociais; e cerca de ¼ utilizada sob a forma de apoio às importações (bens de capital).

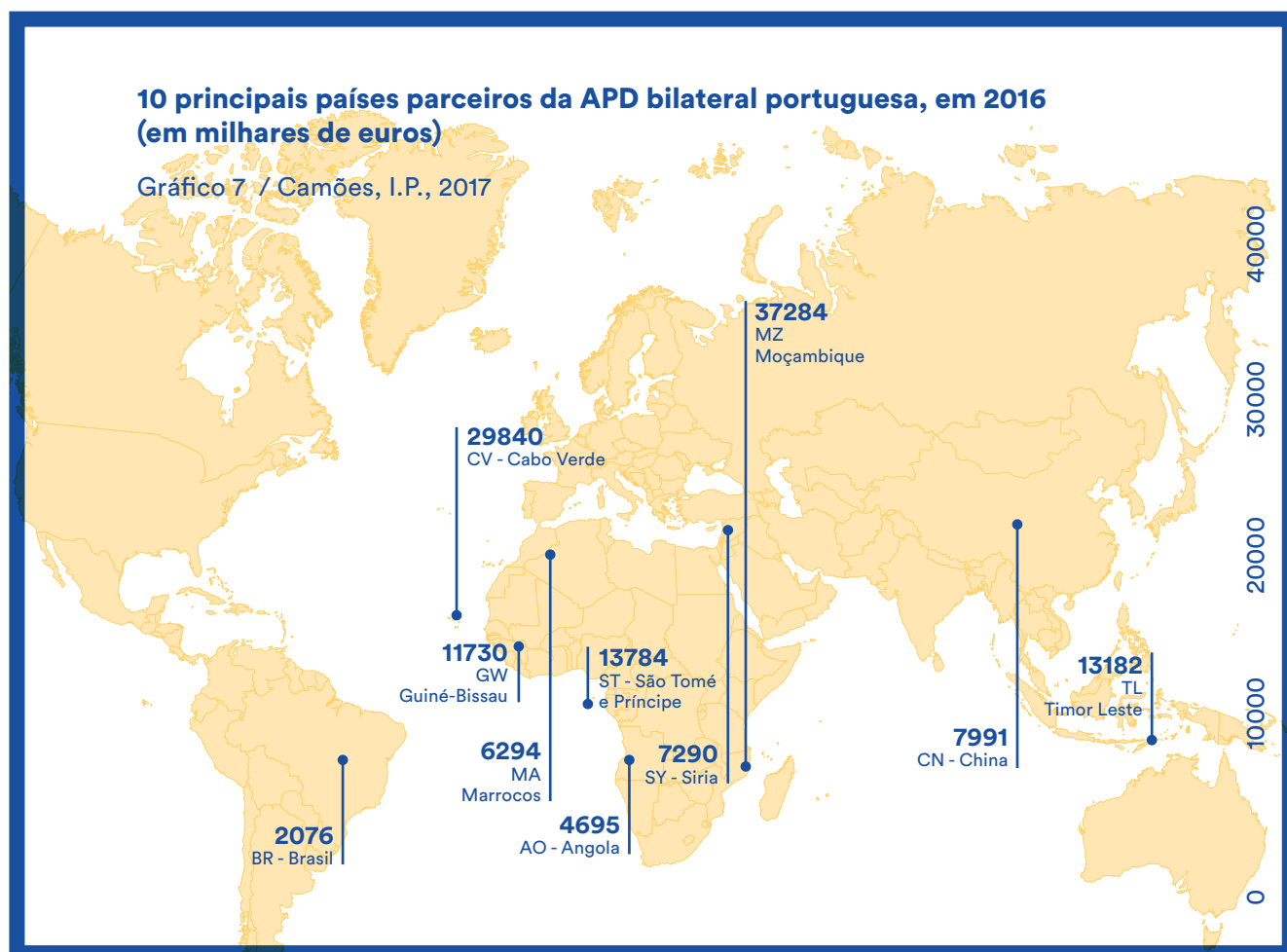
Em 2016, a tabela dos países prioritários da APD bilateral difere ligeiramente do ano anterior, tendo-se verificado a substituição da África do Sul, que ocupava a 10.<sup>a</sup> posição, pela Síria que surge pela primeira vez nos lugares cimeiros, ocupando a 7.<sup>a</sup> posição

<sup>4</sup> Tradução da designação oficial Least Developed Countries

dos países parceiros da APD bilateral portuguesa. O país assiste a um conflito armado desde 2011 e é, na actualidade, um dos principais receptores de Ajuda Humanitária a nível internacional. Neste contexto, em 2016, Portugal canalizou cerca de 6,5% da APD bilateral para a Síria, para projectos de Ajuda Humanitária (7,2 milhões de euros) e de Educação (73 mil euros). A China e o Brasil, considerados países emergentes e actores importantes na canalização de recursos para países em Desenvolvimento, estão entre os 10 países receptores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento bilateral portuguesa, arrecadando, respectivamente, cerca de 7% e 2% do volume total de recursos. Analisando detalhadamente os dados referentes a estes dois países, constatamos que a China recebeu cerca de 7,5 milhões de euros em apoios às importações (bens de capital) e o Brasil cerca de 1,9 milhões em infraestruturas e serviços sociais (sobretudo na área da Educação). Em 2015, os três principais países receptores de APD portuguesa foram os mesmo que em 2016, embora em posições diferentes: Cabo Verde foi o principal receptor de APD portuguesa (35% da APD bilateral, grande parte destinada à construção de habitação de baixo custo), seguido de Moçambique (22,5%) e de São Tomé e Príncipe (17%).

### 10 principais países parceiros da APD bilateral portuguesa, em 2016 (em milhares de euros)

Gráfico 7 / Camões, I.P., 2017



## Educação, linhas de crédito e habitação predominam na APD bilateral

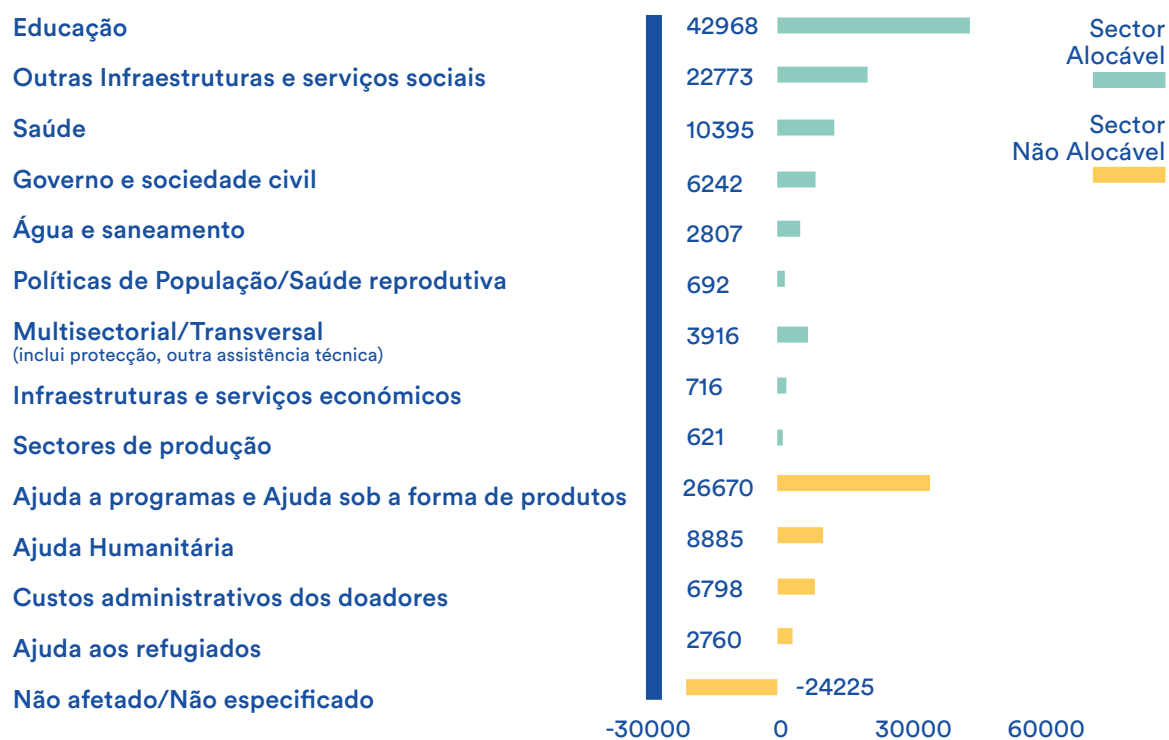
A distribuição sectorial da APD bilateral não difere praticamente de anos anteriores. A maior fatia é dirigida ao sector das Infraestruturas e Serviços Sociais (que, por sua vez, se divide em subsectores como a Educação, Outras infraestruturas e serviços sociais, Saúde, Governo e Sociedade Civil, Água e saneamento, Políticas de População/Saúde reprodutiva), e que representa no seu conjunto cerca de 77% do volume total.

Contudo, a análise mais individualizada de cada sector permite constatar que a Educação é o sector mais representativo (cerca de 38%), seguido de uma área sectorialmente não alocável e que diz respeito às linhas de crédito disponibilizadas aos países parceiros e que tiveram um peso de cerca de 24% da APD bilateral em 2016, ou seja, arrecadaram praticamente ¼ do volume total de orçamento disponível para programas bilateral com os países parceiros. A Habitação de baixo custo representou cerca de 13% (integra o sector Outras infraestruturas e serviços sociais) e a Saúde surge na quarta posição, fixando-se ligeiramente abaixo dos 10% da APD bilateral.

“Em 2016, as linhas de crédito disponibilizadas aos países parceiros representaram ¼ do volume total de APD bilateral.”

### Distribuição Sectorial da APD bilateral portuguesa – em 2016 (em milhares de euros)

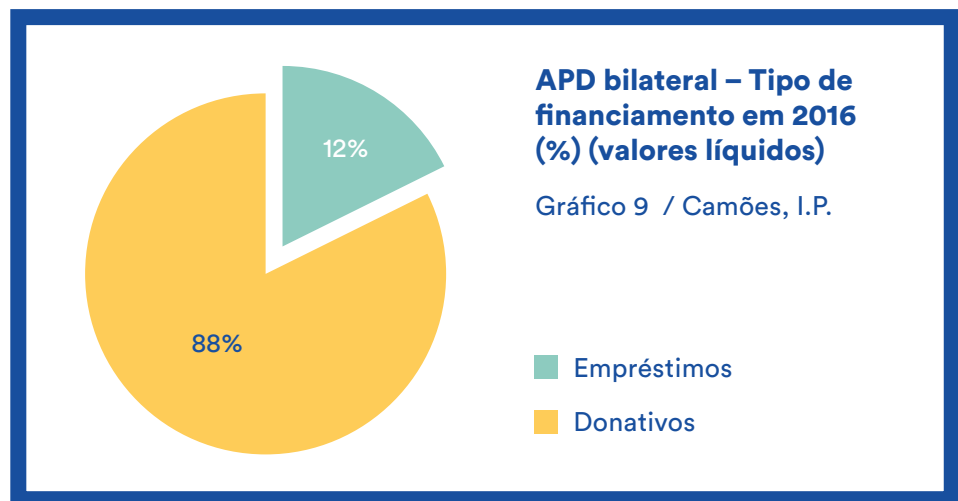
Gráfico 8 / Camões, I.P., 2017



## Metade da APD bilateral ligada a interesses nacionais

Grande parte da APD bilateral portuguesa assume a componente de linhas de crédito ou de empréstimos concessionais que, no caso de Portugal, é ainda classificada como “ajuda ligada” por não preencher na totalidade os critérios do CAD/OCDE nesta matéria. Em 2016, cerca de 51% da APD bilateral foi considerada ligada a interesses diversos dos da APD, ou seja, foram recursos inscritos em Orçamento de Estado, disponibilizados pelo Estado português, com condições previamente acordadas, nomeadamente no que diz respeito à aquisição pelos países parceiros de bens e de serviços a empresas portuguesas (gráfico 10) participando assim no esforço de internacionalização do tecido empresarial português. O grau de ligamento baixou relativamente a anos anteriores a 2015, em que representava cerca de ¾ da APD bilateral. O valor mais elevado de ligamento da APD bilateral foi registado em 2012, em que atingiu os 75,4% dos recursos disponíveis.

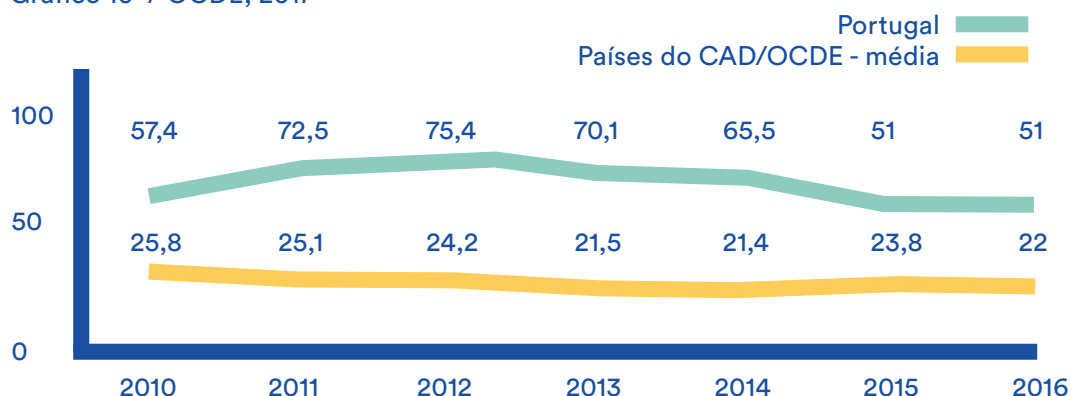
Esta queda do ligamento da APD é registada porque assistiu-se também à diminuição do nível de concessão de linhas de crédito nos últimos anos. Em 2016, por exemplo, o financiamento em forma de donativos representava 88%, contra 12% de APD concessionada como empréstimos ou outros instrumentos financeiros (gráfico 9).



Em comparação com os restantes países do CAD/OCDE (gráfico 10), Portugal surge na 23.<sup>a</sup> posição do conjunto dos 28 países em matéria de desligamento da APD, precedendo a países como a Eslováquia, República Checa, Áustria, Polónia, Grécia e Eslovénia. Seis países do CAD/OCDE – Reino Unido, Noruega, Islândia, Irlanda, Dinamarca e Austrália – desligaram na totalidade a sua APD bilateral, em 2016.

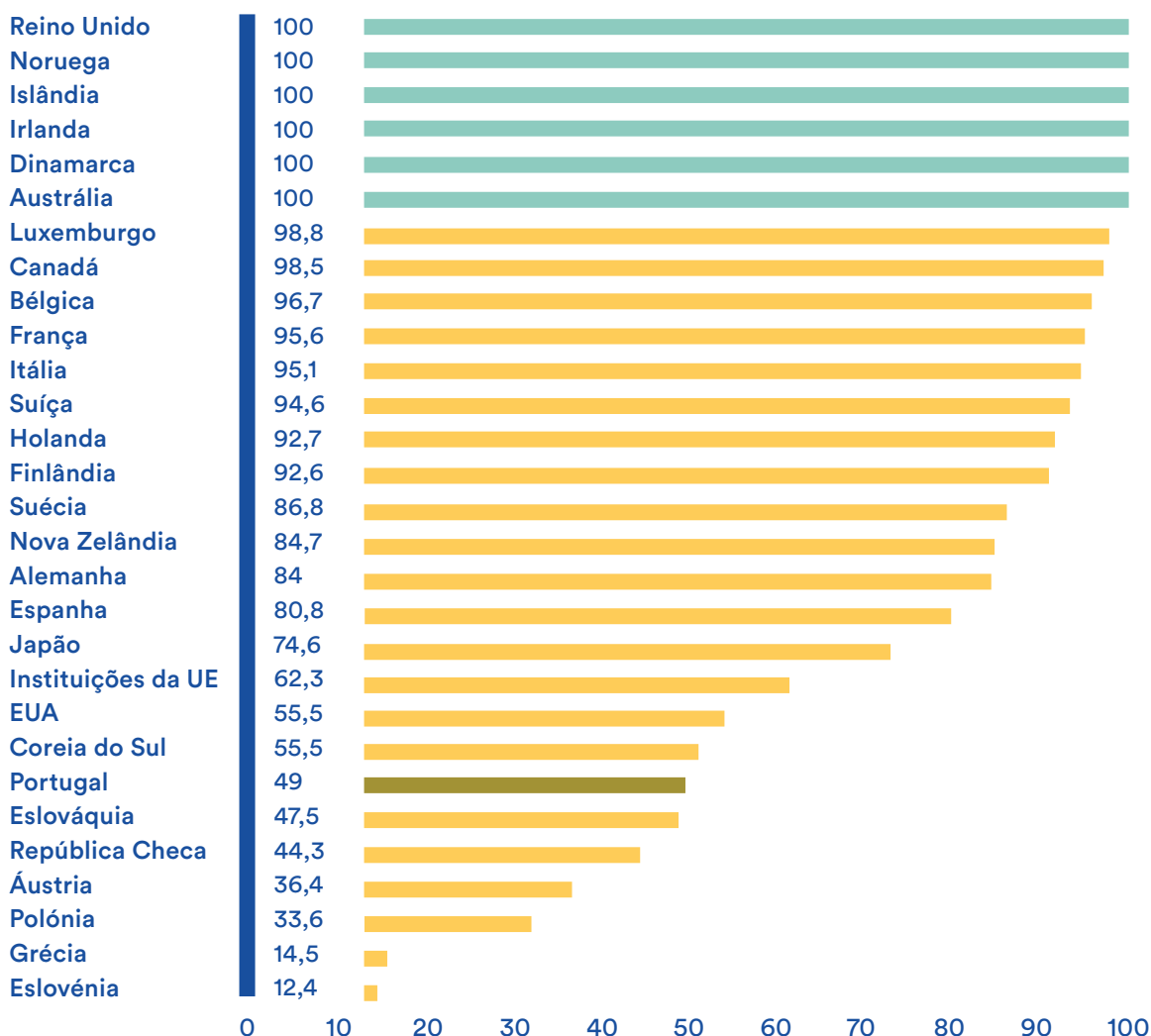
## Evolução do ligamento da Ajuda de Portugal e dos Membros do CAD/CDE, entre 2010 e 2016

Gráfico 10 / OCDE, 2017



## Grau de Desligamento da APD bilateral nos países do CAD/OCDE, em 2016

Gráfico 11 / OCDE, 2017



No entender da Plataforma Portuguesa das ONGD, e apesar do discurso oficial do Estado português de que a Cooperação para o Desenvolvimento é uma das áreas da política externa em que os interesses e os valores podem combinar-se “harmoniosamente”<sup>5</sup>, consideramos que esta condicionalidade desvirtua o próprio conceito de Cooperação para o Desenvolvimento ao colocá-lo, primordialmente, ao serviço dos interesses nacionais, ao invés de almejar uma gestão mais eficiente dos recursos, o impacto efectivo no Desenvolvimento e a sua apropriação por parte dos países que recebem os recursos.

Diversos estudos e análises realizados por organizações da Sociedade Civil e outras instituições<sup>6</sup>, nomeadamente do ensino superior, indicam que, muitas vezes, as linhas de crédito e empréstimos concessionais:

- não apoiam necessariamente actividades de erradicação da pobreza ou de promoção dos direitos humanos;
- estão focadas nos Países de Rendimento Médio (como é o caso de Cabo Verde, por exemplo);
- dão preferência a empresas do país doador (como no caso português, em que mais de metade dos recursos da APD bilateral está ligada a condições de aquisição de bens ou serviços a empresas nacionais), não contribuindo para o desenvolvimento do tecido empresarial dos países parceiros;
- não respeitam o princípio da apropriação e o contexto, correndo o risco de aquisição de maquinaria e de materiais que não são adequados às condições reais do terreno (falhas ao nível da electricidade, etc...);
- podem não estar alinhados com os planos e as prioridades dos países parceiros, repercutindo-se no baixo nível de utilização das linhas de crédito;
- não têm, muitas vezes, em atenção mecanismos de transparência, de participação e de responsabilização mútua.

<sup>5</sup> Expressão do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, proferida na apresentação dos resultados da Linha de Financiamento às ONGD

<sup>6</sup> A BOND, a CONCORD, a Eurodad e a CGDev, entre outras organizações, têm alertado para esta questão

De facto, as transferências ligadas não devem ser reportadas como APD, uma vez que podem contribuir para aumentar os custos dos programas, reduzir as opções no terreno e não se coadunar com os princípios da eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento como a apropriação e o alinhamento com as prioridades locais. Os “desvirtuamentos” de que a APD tem sido alvo podem ter potenciado o debate no seio do CAD/OCDE sobre a necessidade de modernização do próprio conceito de APD, de forma a torná-lo mais abrangente e incluir outros esforços, nomeadamente de mobilização de fluxos privados, para programas de Desenvolvimento.

Actualmente, está em negociação a adopção de um novo instrumento de medição dos recursos disponibilizados pelos Estados doadores para processos de Desenvolvimento internacional, que deverá fazer surgir a *TOSSD* – uma medida estatística que incluirá os diversos recursos colocados ao dispor do Desenvolvimento e da concretização da Agenda 2030 (ler mais na página 33).

---

**“51% da APD portuguesa está ligada a interesses nacionais. A média dos países do CAD/OCDE é de 22% de ligamento da APD bilateral”**

---

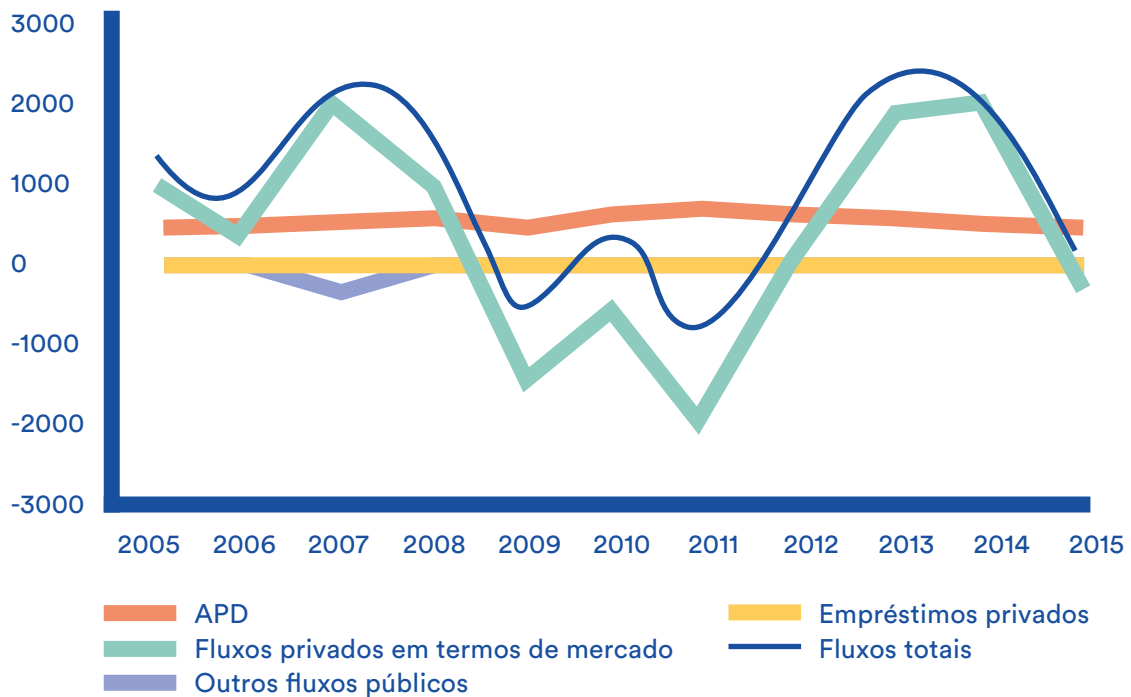
## **A APD e outros fluxos canalizados para países em Desenvolvimento**

A OCDE já reúne e disponibiliza informação sobre outros fluxos canalizados pelos diferentes Estados membros para os Países em Desenvolvimento, para além da APD (embora seja ainda um processo complexo e em fase de definição). Como demonstra o Gráfico 12, no conjunto dos 28 países do CAD/OCDE, Portugal é um dos Estados que sofre maiores oscilações, nomeadamente com valores negativos em 2009 e 2011, pela quebra acentuada de fluxos privados em termos de mercado. Em 2015, volta a registar-se uma quebra, registando-se -227 milhões de dólares canalizados para os países em Desenvolvimento. O saldo, no seu conjunto, não apresentou valores negativos graças aos recursos canalizados como APD.

<sup>7</sup> No site da OCDE é possível comparar os fluxos ODA and Beyond de todos os países do CAD/OCDE e da UE, em <http://www.oecd.org/dac/DCR%20poster%20Total%20Flows.pdf>

### APD e outros recursos canalizados para países em Desenvolvimento (em milhões de dólares)<sup>7</sup>

Gráfico 12 / OCDE, 2017



Neste panorama, a APD é o recurso mais constante ao longo da última década, apesar de se verificar a sua diminuição desde 2012. Pela leitura do gráfico 12, constata-se a crescente importância da mobilização de fluxos privados para os países em Desenvolvimento. Porém, permite-nos também perceber a vulnerabilidade a que os países ficam sujeitos às flutuações de mercado, se se acentuar o desinvestimento na APD e da sua relevância sobretudo para Países Menos Avançados, onde se verifica maior dificuldade em atrair investimento e outro tipo de fluxos financeiros..



## TOSSD e os riscos de diluição da APD

**“Obviamente que a APD continua a ser importante, particularmente para os Países Menos Avançados e os Estados frágeis, mas o nosso plano de *follow up* deve incluir uma estratégia coerente para mobilizar novas formas de financiamento, de todas as fontes possíveis, e em volumes que excedam de longe a APD”<sup>8</sup>**

Vice-Presidente do Camões, I.P.  
Gonçalo Teles Gomes

Desde 2014 que os países do CAD/OCDE estão envolvidos em intensas negociações para modernizar o conceito de APD e actualizar o sistema de reporte estatístico, de forma a incluir outros recursos e instrumentos que os Estados são capazes de mobilizar para o esforço de Desenvolvimento. Portugal tem sido um dos Estados mais entusiastas nesta discussão, e na adopção da nova medida estatística – a *TOSSD – Total Official Support for Sustainable Development*.

Na prática, e como o nome indica, trata-se de um novo instrumento financeiro agregador de todos os fluxos públicos e privados canalizados para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável. A medida poderá comportar fluxos como os empréstimos e donativos concessionais, os empréstimos não-concessionais, os instrumentos do sector empresarial (como as garantias, etc.), os fluxos mobilizados por parcerias público-privadas e a ajuda humanitária. Ainda não é clara a sua extensão aos créditos à exportação.

Ao longo deste processo, o conceito de APD tem também sido alvo de debate, com os diversos Estados a reivindicar a necessidade de modernizar o conceito para responder aos desafios actuais do Desenvolvimento e se adaptar à nova Agenda de Desenvolvimento Sustentável. A Sociedade Civil tem procurado participar e contribuir para o debate, embora a informação sobre o estado actual das negociações seja relativamente escassa, tentando garantir a distinção clara entre a TOSSD e a APD. Perante este cenário, a TOSSD deve representar, acima de tudo, uma ferramenta útil que permita aos países parceiros gerirem da

<sup>8</sup> – Discurso do Vice-Presidente do Camões, I.P., Gonçalo Teles Gomes, no Conselho Económico e Social, a 22-25 Abril 2017. Discurso completo em <https://goo.gl/46MhuF>

melhor forma os diversos fluxos financeiros canalizados para o Desenvolvimento.

No que diz respeito à APD, da Reunião de Alto Nível do CAD/OCDE de Fevereiro de 2016 resultou uma clarificação das regras de reporte desta medida. O documento divulgado sublinhava o papel catalisador da APD para a mobilização de outros recursos, nomeadamente do sector empresarial, e a necessidade de incluir no reporte da APD mais custos de áreas como a segurança e o acolhimento de refugiados nos países doadores, para fazer face aos desafios actuais, nomeadamente na Europa.

As Organizações da Sociedade Civil e centros de investigação especializados em questões do Desenvolvimento continuam a alertar para os riscos da modernização do conceito da APD e da sua potencial utilização para alavancar outros fluxos, nomeadamente do sector privado. Todos os fluxos contabilizados como APD devem estar desligados, à partida, de interesses nacionais, sob o risco de desvirtuar o seu impacto. Para além disso o impacto efectivo da APD para a melhoria das condições de vida das populações deve ser avaliado e devidamente demonstrado.

No que diz respeito aos fluxos que permanecem no país doador, nomeadamente os recursos canalizados para o acolhimento de refugiados e as bolsas de estudo concedidas dentro de portas, estes não deveriam integrar os cálculos, uma vez que, não se encontram alinhados com o objectivo primordial da APD que é o de promover o Desenvolvimento e o bem-estar das populações nos países em Desenvolvimento. Em 2014, diversos países europeus duplicaram o montante de APD alocados a custos com refugiados e, em 2015, os custos com refugiados em 10 países membros do CAD/OCDE representaram entre 10 a 34% do volume total de APD, o que significa que, nalguns casos, cerca de 1/3 dos fluxos disponíveis não chegaram a sair do país. Este aumento exponencial de alocação de APD para gestão de crises internas, que coincidiu com cortes sistemáticos dos recursos destinados ao apoio ao Desenvolvimento, levaram o então Secretário-Geral das Nações Unidas Ban Ki-Moon, a demonstrar preocupação com estes cortes “contraproducentes”.

Apesar dos alertas, o documento de clarificação do conceito de APD é demasiado vago, dando azo a múltiplas interpretações consoante o interesse dos diferentes Estados membros. As alterações nas regras da APD podem provocar um desvio de recursos de actividades com impacto potencial para o Desenvolvimento para outros fins, mais alinhados com questões internas a nível político e securitário dos países doadores. Um dos pontos polémicos do documento diz respeito à possibilidade de utilização da APD para programas de paz e segurança, nomeadamente de prevenção do extremismo violento, alocando verbas para formação de forças de segurança ou de serviços de inteligência.

Apesar de não ter reunido consenso, da reunião resultou o compromisso de incluir na APD determinadas despesas militares em países em situação de fragilidade (excluindo, o financiamento de equipamento ou de serviços militares).

---

**A adoção de um instrumento mais amplo de medição de todos os esforços nacionais em prol do Desenvolvimento (TOSSD) deverá garantir a integridade da APD enquanto recurso único do compromisso dos Estados doadores nos processos de Desenvolvimento, nomeadamente nos Países Menos Avançados**

---

## A Cooperação Portuguesa Delegada: a “grande aposta”

Nos últimos dois anos, a Cooperação Delegada revelou-se a “grande aposta”, nas palavras da Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Teresa Ribeiro, na gestão de recursos dedicados à Cooperação para o Desenvolvimento. Esta abordagem da Cooperação é uma estratégia de gestão de fundos da União Europeia, que permite que a Comissão Europeia delegue financiamento a um determinado Estado-membro para a execução de programas de Cooperação (através de “acordos de delegação”) e que os Estados membros transfiram os seus recursos para a própria Comissão (através de “acordos de transferência”). A assinatura do acordo é intermediada pela delegação local da UE no país parceiro, e baseia-se em decisões de financiamento específicas definidas pela própria Comissão Europeia.

Esta modalidade, embora esteja a ser utilizada desde há uma década por diferentes Estados membros, tem ganhado mais expressão nos últimos três anos no universo da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente da Cooperação Portuguesa. Não existem ainda dados concretos que nos permitam avaliar o impacto deste tipo de abordagem para o Desenvolvimento ou para a melhoria da articulação de diferentes parceiros no terreno. Existem, porém, documentos de avaliação geral da Cooperação Delegada da UE realizada entre 2007 e 2014 que, entre as diversas recomendações, refere a necessidade de adaptar à evolução da agenda de eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, no que diz respeito, por exemplo, à programação conjunta dos projectos

com os países parceiros, e ter uma maior atenção a aspectos relevantes para o país receptor dos programas. Isto significa que, os países delegados (ou seja, os Estados membro da UE) devem ter em conta os sistemas nacionais para a implementação dos programas, reduzindo os obstáculos operacionais e incentivando a apropriação e o alinhamento com as prioridades locais.

Em Portugal, o Camões, I.P. é a entidade certificada pela UE para assumir o papel de gestão, tendo de garantir instrumentos de controlo interno, contabilidade organizada, auditoria externa independente, regras e procedimentos para a atribuição de subvenções, regras e procedimentos para contratação pública (*procurement*) e regras e procedimentos para subdelegação. O peso crescente conferido à Cooperação Delegada no cômputo da Cooperação Portuguesa e os procedimentos e recursos humanos necessários à sua gestão não se coadunam com a actual configuração do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, que se encontra pressionado ao nível dos recursos humanos resultante da fusão do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) com o Instituto Camões (ver Caixa 3). A execução destes acordos exige uma equipa multidisciplinar no Camões, I.P. bem como uma articulação eficaz com as estruturas ao nível do terreno e com outros actores, nomeadamente da Sociedade Civil, não só na sua implementação, como também na participação na definição das suas prioridades. Porém, e apesar de os esforços já encetados nesse sentido, existem ainda lacunas a este nível para assegurar a gestão plena destes programas.

De acordo com o Camões, I.P., a gestão de projetos de Cooperação Delegada permite uma “maior visibilidade, presença e reforço da Cooperação Portuguesa e uma intervenção mais estruturada nos países onde são implementados estes projectos, que é complementar às atividades de cooperação bilateral desenvolvidas com os principais parceiros da Cooperação Portuguesa”. A grande maioria dos acordos de Cooperação Delegada executados por Portugal está concentrada nos países de língua oficial portuguesa, sobretudo Timor-Leste. A exceção é o EL PAcCTO, um Programa de Assistência contra o Crime Transnacional Organizado firmado entre a Europa e a América Latina, e que será executado em países da América Latina, incluindo também Estados da América Central (embora estes não sejam prioritários). Neste caso específico, o orçamento gerido pelo Camões, I.P. é nulo, uma vez que se trata de um projecto de Cooperação Delegada não contratualizado com a agência de Cooperação Portuguesa. O Camões, I.P. assume um papel de coordenação da intervenção das entidades sectoriais portuguesas em dois dos três sectores-chave – o judicial e policial<sup>9</sup>.

O Governo e o próprio Camões, I.P. referem que estes acordos podem ter um “efeito multiplicador” nas oportunidades para o envolvimento dos Ministérios setoriais e de outros parceiros”, nomeadamente as ONGD, a academia, o sector empresarial, entre outros. Porém, até ao momento, o envolvimento acontece apenas na fase de implementação, não estando previsto qualquer momento prévio de auscultação com estes actores. A delineação das prioridades dos programas – no que concerne à definição dos sectores de intervenção, áreas geográficas, montantes a mobilizar – é realizada em Bruxelas, com a participação dos diferentes Estados-membros, sem qualquer partilha prévia, em fase preliminar ou intermédia, de informação que permita, neste caso, às ONGD, participar na sua definição e discussão. Mais adiante, no Capítulo 4 dedicado ao ambiente favorável à Sociedade Civil, teremos oportunidade de abordar de forma mais aprofundada esta questão.

A Tabela 1 demonstra que Portugal participou

ou participa em 12 acordos de Cooperação Delegada e de outros programas no âmbito da Acção Externa da UE, que totalizam cerca de 152 milhões de euros, dos quais cerca de 57 milhões (aproximadamente 38%) foram delegados à gestão do Camões, I.P. Actualmente, o instituto gere cerca de 41 milhões de euros de oito projectos, que totalizam cerca de 109 milhões de euros. O co-financiamento nacional para estes acordos não vai além dos 4%, que se traduzem em cerca de 5 milhões dos recursos da APD bilateral entre 2010 e 2016.

### Caixa 3

## A arquitectura institucional da agência de Cooperação

O Camões, I.P., que resulta da fusão do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e do Instituto Camões, em 2012, provocou uma diminuição dos quadros disponíveis para a coordenação da política da Cooperação Portuguesa. As ONGD têm manifestado a sua discordância face a esta opção de racionalização da estrutura orgânica que, actualmente, não se coaduna com a gestão e coordenação dos projectos de Cooperação Delegada entretanto acordados e de outras dimensões da política da Cooperação Portuguesa.

<sup>9</sup> Envolvendo Ministério da Justiça, Conselho Superior de Magistratura, Polícia Judiciária, Procuradoria-Geral da República, Ministério da Administração Interna e Polícia de Segurança Pública

## Acordos de Cooperação Delegada e outros programas com participação portuguesa desde 2010

Tabela 1 / Camões, I.P., 2017

Acordos	País / Período	Montante Global (EUR)	Montante Delegado ao Camões (EUR)	Co-fin. Camões, IP (EUR) <sup>10</sup>	Estado
Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT)	Moçambique 2010-2014	9 milhões e 80 mil euros	6 milhões e 580 mil euros	1 milhão e 800 mil euros	Em encerramento
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Comunicação Social	Timor-Leste 2012-2015	10 milhões e 500 mil euros	1 milhão e 600 mil e 149 euros	zero euros <sup>11</sup>	Encerrado
Programa de Apoio à Governação Democrática de Timor-Leste - Componente de Justiça	Timor-Leste 2011-2016		4 milhões e 500 mil euros	30 mil euros	Em encerramento
Programa de Desenvolvimento Rural de Timor-Leste (RDPIV)	Timor-Leste 2011-2015	23 milhões de euros	3 milhões 202 mil e 850 euros	zero euros <sup>12</sup>	Encerrado
Programa de Apoio à Aliança Global para as Alterações Climáticas em Timor-Leste (PAAC)	Timor-Leste 2013-2018	4 milhões de euros	1 milhão e 900 mil euros	108 mil e 910 euros	Em curso
Projeto de Apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos nos PALOP/TL (PASP)	Timor-Leste 2014-2018	6 milhões de euros	4 milhões e 800 mil euros	1 milhão de euros	Em curso
Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito nos PALOP e Timor-Leste (PACED)	Timor-Leste 2014-2018	8 milhões e 400 mil euros	6 milhões e 650 mil euros	1 milhão e 400 mil euros	Em curso

Acordos	País / Período	Montante Global (EUR)	Montante Delegado ao Camões (EUR)	Co-fin. Camões, IP (EUR) <sup>10</sup>	Estado
Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali (UE-ACTIVA, GB)	Guiné-Bissau 2016-2019	15 milhões e 994 mil euros	3 milhões e 500 mil euros	550 mil euros	Em curso
EL PAcCTO - Programa Europa - América Latina, Assistência contra o Crime Transnacional Organizado: Estado Direito e Segurança dos Cidadãos	Todos os países da América Latina <sup>13</sup> 2017-2022	19 milhões de euros	zero euros	zero euros	Em curso
Iniciativa de Apoio aos Diálogos Setoriais entre a União Europeia e o Brasil <sup>14</sup>	Brasil 2017-2020	3 milhões 457 mil e 100 euros	zero euros	zero euros	Em curso
Revitalização do Ensino Técnico e da Formação Profissional em Angola (RETFOP)	Angola 2017-2022	22 milhões de euros	12 milhões e 400 mil euros	zero euros <sup>15</sup>	Fase de Arranque
Projeto de Governação Económica em Timor Leste (PFMO)	Timor-Leste 2017-2022	30 milhões e 600 mil euros	12 milhões de euros	600 mil euros	
<b>TOTAL</b>		<b>152 milhões 31 mil e 100 euros</b>	<b>57 milhões 132 mil 999 euros</b>	<b>5 milhões 488 mil 910 euros</b>	
<b>EM %</b>		<b>100%</b>	<b>38%</b>	<b>4%</b>	

<sup>10</sup> O montante de co-financiamento refere-se aos recursos que o Camões, I.P. mobiliza para cofinanciar um projeto da UE. No entanto, o instituto não é obrigado a co-financiar todos os projectos em que participa. As decisões são tomadas caso a caso, consoante as necessidades dos projectos, prioridades da Cooperação Portuguesa, ou por solicitação expressa

da UE, de países parceiros ou entidades de implementação.

<sup>11</sup> Não houve necessidade de cofinanciamento.

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Os países da América Central são igualmente elegíveis embora não prioritários.

<sup>14</sup> Não se trata de um projecto de Cooperação Delegada, mas de um consórcio que o Camões, I.P. integrou a convite de uma entidade do sector privado português para prestar assistência técnica a este programa da UE.

<sup>15</sup> Não houve necessidade de cofinanciamento.

## Os três Fundos Fiduciários com participação portuguesa

Os Fundos Fiduciários (*trust funds*) são um instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, utilizado pela União Europeia e por outras organizações, para assegurar uma resposta mais célere a determinadas situações de emergência. São reunidos recursos de diferentes Estados europeus, com valências complementares para dar resposta a questões relacionadas sobretudo com migração, segurança e estabilização.

De acordo com a literatura consultada, estes fundos fiduciários diferem de outros instrumentos europeus existentes pela sua capacidade de resposta mais rápida e flexível, e por capitalizar as diferentes competências dos Estados membros da UE neles envolvidos. São fundos compostos por recursos do Orçamento Comunitário, do FED e por contribuições voluntárias dos Estados membros.

Neste momento, Portugal participa em três fundos fiduciários, como demonstra a tabela 2, em três áreas distintas – controlo de migrações, construção da paz e apoio a refugiados. O fundo fiduciário UE-África Migrações visa “apoiar a estabilidade e a luta contra as causas profundas da migração irregular e do fenómeno das pessoas deslocadas em África”<sup>16</sup>, através do apoio à estabilidade, resiliência, desenvolvimento económico, segurança e gestão das migrações. No quadro deste fundo, Portugal apenas participa através da GNR, num projeto regional multi-países, liderado por Espanha, e intitulado GAR-SI Sahel “Groupes d’Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel”.

O fundo fiduciário UE-Colômbia conta com um orçamento de quase três mil milhões de euros, sendo o maior projecto em que Portugal participa, e que visa apoiar a Colômbia nos esforços de construção da paz, após o acordo estabelecido entre as autoridades colombianas e as FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia). Este programa tem como sectores prioritários a agricultura e o desenvolvimento rural. Recentemente foi aprovado o primeiro projecto português no quadro deste fundo fiduciário, no valor de 3,5 milhões de euros e que será implementado por uma ONGD portuguesa.

Por fim, Portugal participa no fundo fiduciário Madad, um fundo regional de resposta à crise Síria para apoio aos refugiados, que se concentra nas “necessidades de resiliência de longo prazo dos refugiados sírios em países da vizinhança, bem como no apoio das comunidades de acolhimento e das suas administrações, com especial incidência no Líbano, Turquia, Iraque e Egipto”<sup>17</sup>.

De acordo com informação do Camões, I.P., o instituto público “tem desempenhado um papel de facilitador junto dos ministérios sectoriais e Organizações da Sociedade Civil, de forma a apoiar a apresentação de projectos susceptíveis de financiamento”<sup>18</sup> a estes fundos.

<sup>16</sup> Fonte: Camões, I.P.

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Idem.



## Fundos Fiduciários com participação portuguesa, em 2016

Tabela 2 / Camões, I.P., 2017

Fundo Fiduciário	País	Montante Global (EUR)	Co-fin. Portugal (EUR)	Projecto com participação portuguesa	Financiamento do projecto
UE África Migrações	Sahel, Norte de África e Corno de África	2 mil milhões e 900 milhões de euros	450 mil euros	GAR-SIL Sahel Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel	41 milhões e 600 mil euros
UE Colômbia	Colômbia	23 milhões de euros	200 mil euros	Territorios Caquetanos sostenibles para la paz: Una apuesta de construcción de desarrollo, paz y cultura de la legalidad en municipios postconflicto del Caquetá en Colombia	3 milhões e 500 mil euros
Madad	Líbano, Turquia, Iraque e Egipto	730 milhões de euros	200 mil euros		

Caixa 4

### O controlo das migrações e a securitização da Cooperação para o Desenvolvimento

A Sociedade Civil europeia tem alertado para a crescente instrumentalização da Cooperação para o Desenvolvimento e da Ajuda Pública ao Desenvolvimento em programas de controlo das migrações e de cariz securitário das fronteiras da Europa. A narrativa do Consenso Europeu para o Desenvolvimento e, mais recentemente, da Parceria UE-África (que deverá ser renovada em Novembro de 2017) associam de forma implícita a necessidade de gestão das fronteiras à ajuda ao Desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito aos países vizinhos da UE. Diversos activistas africanos e europeus têm denunciado estas situações a que a Sociedade Civil, sobretudo as ONGD, não poderá ficar indiferente. A tentativa de externalização das fronteiras é uma realidade, dificultando a utilização de canais de passagem seguros e colocando em perigo a vida de milhões de pessoas.

## Ambiente [des]favorável às Organizações da Sociedade Civil

O ambiente favorável (*enabling environment*) à actuação das Organizações da Sociedade Civil diz respeito às condições – jurídicas, organizacionais, financeiras, políticas e culturais – que se relacionam entre si e que promovem ou que afectam a capacidade dos actores de Desenvolvimento para se envolverem de uma forma sustentável e eficaz nos processos de Desenvolvimento. Essas condições podem ser de ordem interna ou externa, relacionada com práticas governativas ou de interacção com outros actores.

A nível global, esse espaço conferido às OSC tem diminuído de forma drástica nos últimos anos. A liberdade de expressão, de reunião e de associação, que constitui um dos pilares básicos de actuação da Sociedade Civil, está em perigo, assistindo-se à perseguição de activistas e de movimentos sociais, à criação de legislação que condiciona o quotidiano de organizações, ou a restrições de acesso a financiamento nacional e internacional, colocando diversas organizações sob grande pressão e numa

<sup>19</sup> Diversos países adoptaram leis que obrigam as ONG a pedir autorizações especiais para receber financiamento externo, podendo ser-lhes negado se o Governo considerar que não está alinhado com o “interesse nacional”

### Caixa 5

#### Números do aumento das restrições à Sociedade Civil

\_apenas 26 países (21 dos quais são europeus, incluindo Portugal) conferem abertura à actuação cívica, num conjunto de 195 países analisados (dados do *CIVICUS Monitor*);

\_120 leis restrictivas foram adoptadas em 60 países entre 2012 e 2015; um terço dessas restrições diz respeito ao financiamento internacional de OSC locais (*International Centre for Not-for-Profit Law*);

\_em 2015, foram identificadas restrições à liberdade de reunião em 93 países (no ano anterior, haviam sido registadas em 84 países, de acordo com a CIVICUS);

\_em 2016, 281 defensores dos direitos humanos foram assassinados em 25 países (*Frontline Defenders*);

\_as restrições de viagens de membros da Sociedade Civil e activistas duplicou em 2016, face ao ano anterior (CIVICUS);

\_entre 2015 e 2016, cerca de duas dezenas de países adoptaram leis restrictivas para as ONG<sup>19</sup>, nomeadamente Angola, a China e a Índia.

situação de grande isolamento. Inúmeros relatos e documentos divulgados pela Sociedade Civil nos últimos cinco anos revelam essa tendência que é especialmente preocupante nos países em Desenvolvimento, porém com eco também em alguns países desenvolvidos, como os EUA ou até mesmo Espanha (por exemplo, com a aprovação da *Global Gag Rule* e da *Ley Mordaza*, respectivamente).

A *Freedom House* apelida esta tendência como “o regresso à era do punho de ferro” e a aliança global de Sociedade Civil CIVICUS, no relatório sobre o estado da Sociedade Civil à escala global, refere que **as organizações e os movimentos sociais enfrentaram, em 2016, restrições sem precedentes** (ver Caixa 5). A complexidade do mundo actual requer uma leitura atenta destes fenómenos que condicionam a actuação da Sociedade Civil, a promoção da cidadania e a defesa dos direitos de milhões de pessoas, sobretudo em países em Desenvolvimento. Existem diferentes interpretações para este fenómeno, porém a maior parte da literatura disponibilizada por alianças e redes da Sociedade Civil a nível global refere-se ao ressurgimento dos populismos na Europa e no mundo e às medidas globais de antiterrorismo enquanto factores condicionantes da actuação das OSC e de movimentos sociais, nomeadamente na Europa. Uma outra perspectiva refere-se à insurreição da Primavera Árabe no Norte de África que demonstrou ao restante continente o potencial poder da Sociedade Civil. Em países como o Egipto ou a Turquia, o rescaldo dos protestos viu ressurgir Governos autoritários, conscientes do poder da resistência popular e dos media. Por fim, o crescimento da presença de países emergentes nos processos de Desenvolvimento, como a China no continente africano, numa postura de não ingerência nos assuntos internos, pode também ter contribuído para a afirmação de modelos de crescimento que não privilegiem a defesa dos Direitos Humanos das suas populações e reprimem dinâmicas locais da Sociedade Civil, em contraponto à tradicional agenda de Direitos Humanos defendida pelos países doadores que integram o CAD/OCDE. A Sociedade Civil a nível global tem procurado responder a esta tendência, promovendo espaços de debate, de partilha de informação e sistematização sobre o que é o ambiente favorável às OSC. Na tabela 3, são elencados os padrões que devem ser garantidos para a promoção de um ambiente favorável à actuação as OSC, em áreas como as liberdades e garantias, o diálogo político e o acesso a financiamento público e/ou privado.

## Padrões mínimos para um ambiente favorável à actuação das OSC

Tabela 3 / “Open Forum for CSO Development Effectiveness”

Área	Padrões Mínimos
Obrigações na defesa dos direitos humanos	<p>Liberdade de associação e de reunião;</p> <p>Enquadramento legal de defesa da sua actuação;</p> <p>Direito à liberdade de expressão;</p> <p>Liberdade de movimento, direitos de mobilidade e de circulação;</p> <p>Direito de actuar livremente sem interferência do Estado;</p> <p>Espaço legal que assegure os recursos necessários no apoio ao seu papel no processo de Desenvolvimento.</p>
As OSC como actores de Desenvolvimento de direito próprio	<p>Participação plena das OSC como actores independentes de Desenvolvimento de direito próprio reconhecido e garantido pelos Governos e doadores através de legislação, da adopção de políticas e de programas.</p>
Diálogo político democrático	<p>Inclusão sistemática de diferentes visões da Sociedade Civil no processo de definição política, nomeadamente de organizações de base, de mulheres e de representantes de organizações no terreno;</p> <p>Transparência e clareza nos processos e nos objectivos;</p> <p>Liberdade de acesso à informação, incluindo as estratégias nacionais e os planos de programas;</p> <p>Acesso a documentação na língua dos que foram consultados em determinado momento e sobre determinada questão;</p> <p>Consultas calendarizadas de forma a terem impacto nas decisões tomadas;</p> <p>Reconhecimento das responsabilidades e dos contributos de outros actores, nomeadamente deputados e governos locais;</p> <p>Recursos adequados para permitir a participação de todas as partes interessadas.</p>
Prestação de contas e transparência	<p>Transparência total e prestação de contas das prioridades, estratégias, planos e acções para o Desenvolvimento por parte dos Governos;</p> <p>Determinar claramente o papel das OSC nas estratégias e planos dos doadores.</p>

## O paradoxal reconhecimento do papel da Sociedade Civil nos fora internacionais

No sentido inverso do “fechamento” do espaço conferido à Sociedade Civil, assiste-se a um reconhecimento cada vez maior, em *fora* internacionais, do papel das OSC na Cooperação para o Desenvolvimento, pelo seu contributo em definir estratégias e em encontrar soluções para a complexidade de determinadas situações. A proximidade às populações e às comunidades mais vulneráveis e marginalizadas confere-lhes um grau de legitimidade e de eficácia que outros actores, nomeadamente estatais, dificilmente alcançam. Noutra vertente, as OSC estão, muitas vezes, na linha da frente dos processos de reforma legislativa e política, uma tendência crescente nos últimos anos em que se verifica uma maior aposta em processos de *advocacy* e influência política. Em 2008, a Agenda para a Acção de Acra (AAA), adoptada no 3.º Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento<sup>20</sup>, reconheceu oficialmente as OSC enquanto actores de Desenvolvimento e a comunidade internacional comprometeu-se a aprofundar o diálogo e o engajamento com a Sociedade Civil. A Agenda de Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento de Busan e a Agenda 2030 reconhecem igualmente a importância de um processo de definição política mais inclusivo e de respeito por todas as partes envolvidas, nomeadamente a Sociedade Civil. Informar e, sobretudo, consultar as OSC sobre temas que directa ou indirectamente lhes dizem respeito é crucial para assegurar que estas podem desempenhar plenamente o seu papel de *watchdog* da acção governativa e das opções estratégicas. A mais-valia das OSC, enquanto agentes de Desenvolvimento, está não só na prestação de serviços e na implementação de projectos da sua iniciativa, como também na promoção do debate público em torno das opções de Desenvolvimento, e no reforço da própria Sociedade Civil nos países parceiros.

O reconhecimento internacional permitiu à Sociedade Civil, de certo modo, reivindicar o seu espaço na arena da Cooperação para o Desenvolvimento e exigir uma maior abertura no diálogo com os diferentes Estados, seja nos *fora* internacionais, seja nos nacionais, como acontece, em Portugal, com o Fórum da Cooperação, embora, neste caso, seja urgente rever o seu modo de funcionamento (ver página 55). Mais recentemente, o CAD/OCDE manifestou abertura para um maior envolvimento com diversos *stakeholders*, nomeadamente com a Sociedade Civil. Porém, as discussões e as negociações em torno da modernização do conceito de APD, por exemplo, continuam a acontecer à porta fechada e sem permissão de acesso a documentação sobre a evolução do debate. Estes procedimentos não permitem uma participação efectiva das OSC em fases em que poderiam, de alguma forma, influenciar as decisões.

<sup>20</sup> Nestes *fora*, a comunidade internacional debate a qualidade da Cooperação para o Desenvolvimento e define os princípios que devem nortear a actuação dos diferentes actores. O último (4.º Fórum) teve lugar em Busan, Coreia do Sul, em 2011. Mais em <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>

## O Papel do Estado

É incumbência do Governo definir um enquadramento favorável ao exercício da Sociedade Civil e à promoção da cidadania, assegurando a manutenção de canais de participação e de consulta das OSC (ONG, sindicatos, movimentos de cidadãos, etc...). Os acordos internacionais obrigam os Estados a criar as condições necessárias para a Sociedade Civil operar. Essa obrigação é baseada num conjunto de direitos humanos, explanados nos tratados internacionais, como a liberdade de expressão, de reunião e de associação, bem como o direito de participação na vida pública do país. O Estado deve, assim, assegurar:

- \_um ambiente político favorável, em que o envolvimento cívico é incentivado e tido em conta na definição e implementação das políticas públicas, e onde se verifica uma interacção regular e proactiva entre a Sociedade Civil e as instituições públicas;
- \_um quadro regulatório adequado, em coerência com os padrões internacionais em matéria de legislação e de regras administrativas para promover a participação da Sociedade Civil;
- \_um fluxo de informação que permita a circulação de ideias, de informação, de relatórios e de dados imprescindíveis para a função de *watchdog* da Sociedade Civil, de forma a esta poder expressar as suas preocupações, fazer recomendações e, deste modo, contribuir para a mudança social;
- \_um apoio a longo prazo, a nível financeiro e de capacitação institucional, que permita garantir a sustentabilidade de actuação das organizações;
- \_um fórum de diálogo, para partilha de informação entre as OSC e outros actores, incluindo um espaço para a Sociedade Civil participar no processo de tomada de decisão.

## O Papel da Sociedade Civil

Também a Sociedade Civil tem um papel a desempenhar na promoção de um ambiente favorável ao exercício pleno da sua actuação, nomeadamente através de:

- \_denúncias de situações ou de tentativas de violação do direito à liberdade de expressão, de associação e de reunião;
- \_a criação de redes e alianças entre OSC a nível nacional e internacional, de forma a construir uma voz coordenada de reivindicação, solidariedade e/ou de protecção;
- \_a divulgação de informação, como relatórios, cartas, abaixo-assinados, entre outros, sobre a situação do ambiente favorável à Sociedade Civil, reivindicando o seu espaço na arena mediática e pública, e denunciar situações de bloqueamento a processos que também lhes dizem respeito;
- \_a adopção de princípios de promoção da transparência e de responsabilização na sua actuação, que se traduzam num maior reconhecimento e legitimação do seu papel na sociedade;
- \_a aposta na profissionalização da vertente da *advocacy* no seu trabalho, para construção de maior capacidade de, por exemplo, monitoria de políticas públicas e de diálogo com as entidades públicas e privadas.

## Financiamento às ONGD – Direito de iniciativa ameaçado?

As tendências de financiamento das OSC, nomeadamente das ONG, são outro indicador que nos permite identificar o ambiente favorável e o nível de compromisso do Estado com a Sociedade Civil. O reconhecimento do seu papel enquanto actor de Desenvolvimento tem-se traduzido num esforço de inclusão na agenda de Cooperação para o Desenvolvimento dos Estados doadores. Porém, tem-se assistido a uma crescente tendência de canalização de fundos *através das* ONG, em detrimento de disponibilização de fundos *para as* ONG, que lhes permitam definir, desenhar e implementarem os programas da sua própria iniciativa. Um estudo comparativo de nove Estados membros do CAD/OCDE, realizado pela Federação Flamenga de ONG (Bélgica), em 2015, revela que países como a Bélgica, Holanda e França diminuíram, desde 2010, os seus orçamentos de APD com impacto significativo também no financiamento da Sociedade Civil. Tendência idêntica pode ser verificada em Portugal, em que o orçamento destinado às linhas de apoio às organizações de Sociedade Civil para o desenvolvimento sofreu um corte abrupto de mais de 50 por cento, desde 2011 tendo vindo a aumentar gradualmente embora não vá além dos 2,4 milhões de euros para projectos de Cooperação e de Educação para o Desenvolvimento. O estudo belga revela outra tendência que representa uma preocupação acrescida para a Sociedade Civil, e que diz respeito à canalização de fundos *através* de ONG e não para projectos da iniciativa de ONG. Isto significa que as organizações podem ficar “reféns” dos programas e das agendas dos financiadores, em vez de levarem a cabo as suas próprias estratégias de actuação (que podem diferir das prioridades do Estado doador). Desta forma, os países financiadores definem as áreas geográficas e temáticas de intervenção, as sinergias e potenciais parcerias (muitas vezes, artificializadas para corresponder às exigências do programador), os tipos de resultados pretendidos, bem como as formas de trabalho no terreno.

### Caixa 6

## Qual a diferença no financiamento às ONGD?

A **Ajuda para as ONG** refere-se às contribuições e ao financiamento canalizado pelo Estado para programas e iniciativas das ONG, e que são implementados pelas organizações e da sua responsabilidade.

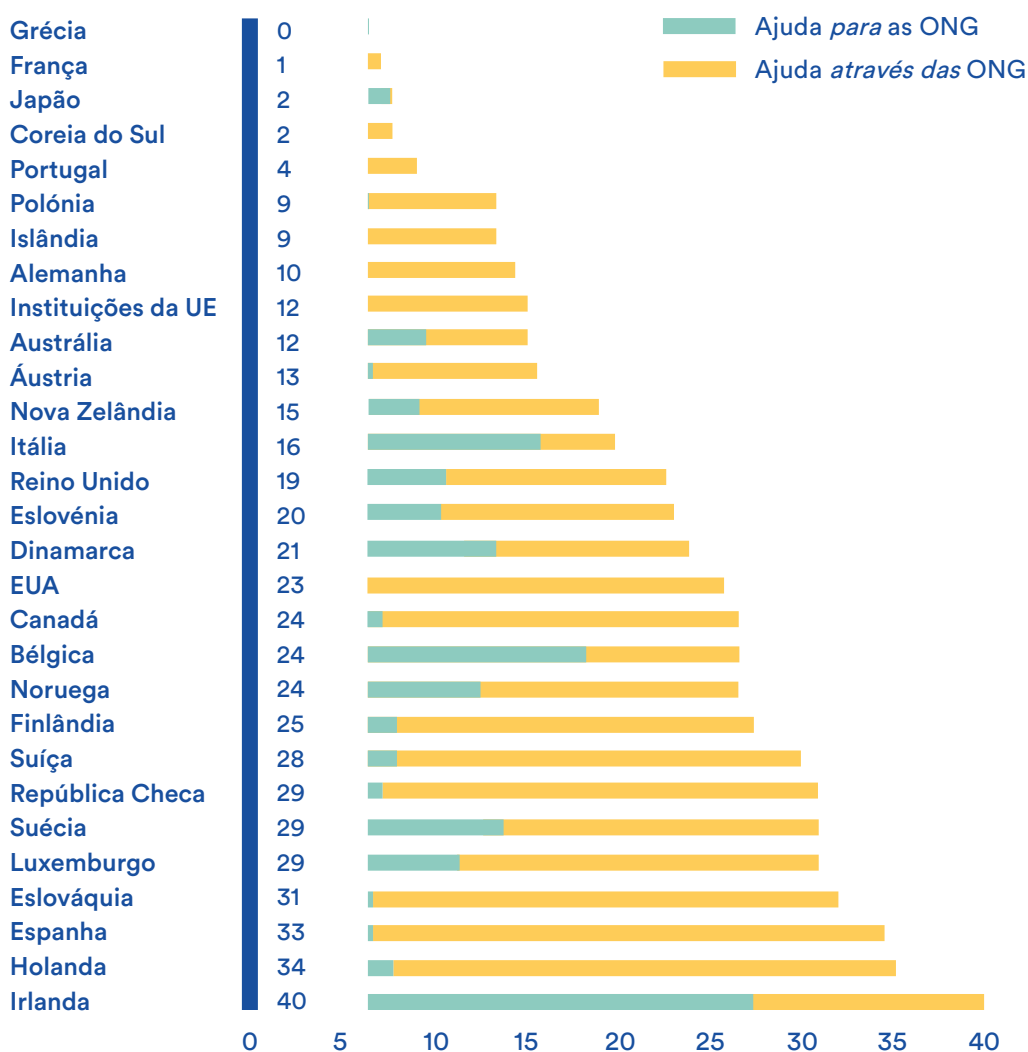
A **Ajuda através das ONG** são os fundos canalizados através das ONG e de outras entidades privadas para implementar projectos da iniciativa dos países doadores (através do canal bilateral) e pelo qual o Estado é responsável (prestação de serviços, execução de iniciativas da cooperação bilateral, etc...).

Em média, cerca de 15% da APD bilateral dos países do CAD/OCDE é canalizada *para e através de* as OSC (dados de 2013). Grande parte desse volume são recursos canalizados *através de* OSC, como demonstra o gráfico 12, denotando-se uma grande variação na APD que os Estados membros do CAD/OCDE alocam *para e através de* as OSC. Este varia entre os cerca de 40% na

Irlanda (em que mais de metade é APD canalizada *para* projectos da iniciativa das OSC) e 1% em França (praticamente toda a APD bilateral canalizada *através de* as OSC). Portugal, em 2013, canalizou cerca de 4% da APD bilateral através de as OSC, sobretudo nacionais, ocupando o 5º lugar dianteiro na classificação geral dos membros do CAD/OCDE.

### % de APD bilateral canalizada para e através de OSC, por membros do CAD/OCDE, em 2013

Gráfico 13 / Aid for CSOs, OCDE (2015)





A análise de uma década de alocação da APD bilateral para e *através de* as OSC, dos países do CAD/OCDE, com recurso aos dados disponíveis no site da OCDE, permite perceber a crescente tendência de canalização de fundos através de as OSC. A visão de uma década demonstra que a APD canalizada *através de* as OSC foi sempre superior àquela alocada *para* projectos da iniciativa das OSC.

Entre 2005 e 2009, o valor, em média, de APD bilateral para e *através de* OSC, disponibilizado pelos países do CAD/OCDE, rondava os 5,4 mil milhões de euros. Entre 2010 e 2015, o valor médio de APD bilateral disponibilizado *para e através de* as OSC mais do que duplicou para os 13,8 mil milhões de euros, quando comparado com os cinco anos anteriores (2005-2009).

No que diz respeito à distribuição da atribuição desse volume financeiro, entre 2005 e 2009, cerca de 30% era alocado *para* projectos da iniciativa das OSC; a partir de 2010, o valor não vai além dos 15% de APD bilateral para o sector das OSC. Isto significa que, desde 2010, cerca de 85% da APD bilateral destinada às OSC, dos países do CAD/OCDE, é canalizada *através de* as OSC, nomeadamente em modalidades de prestação de serviços, o que acarreta riscos para as próprias organizações, no que diz respeito à autonomia e à independência para definir as estratégias dos programas e para os implementar.

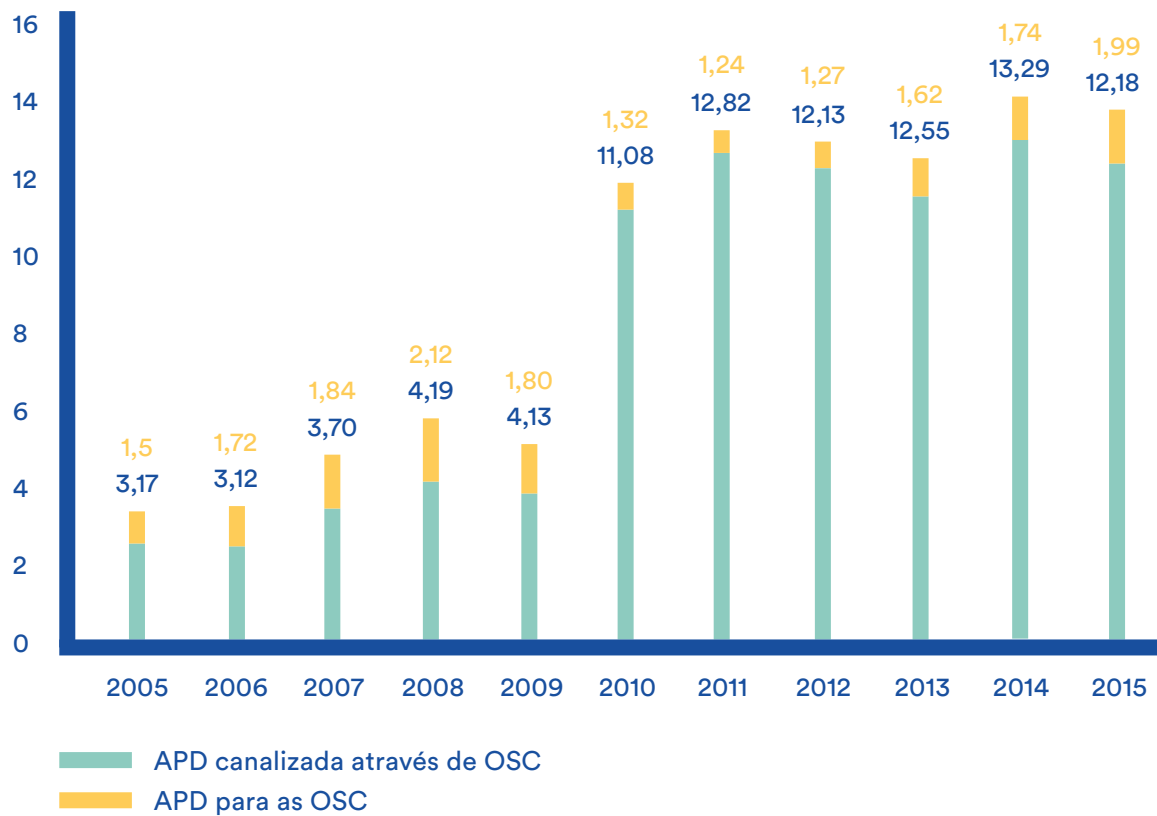
---

**“Desde 2010, cerca de 85% da APD bilateral dos países do CAD/OCDE destinada às OSC é canalizada *através de* as OSC, nomeadamente em modalidades de prestação de serviços. Apenas 15% dos recursos são canalizados *para* projectos da sua iniciativa”**

---

### APD Bilateral *para e através das OSC*, dos países do CAD/OCDE, (em milhares de milhões de euros)

Gráfico 14 / OCDE, 2017



# As ONGD na Cooperação Portuguesa

## O financiamento *para* projectos das ONGD portuguesas

As linhas de financiamento para apoio de Projectos de Desenvolvimento (PeD) e de Educação para o Desenvolvimento (ED) da iniciativa das ONGD portuguesas são um recurso financeiro fundamental para o trabalho de grande parte das ONGD. Através das linhas de financiamento disponibilizadas pelo Camões, I.P., o Estado português canalizou em média 3,3 milhões anualmente para apoio a projectos até 2010, tendo sofrido um corte abrupto em 2011 de cerca de 60 % na linha de PeD e cerca de 30 % na linha de ED, como demonstra o gráfico 15. A Plataforma Portuguesa das ONGD e as suas Associadas opuseram-se a estes cortes e apresentaram na altura um conjunto de propostas para encontrar fontes alternativas de financiamento para a Cooperação Portuguesa, reconhecendo os constrangimentos orçamentais que o país atravessava. Porém, à época, as sugestões e recomendações não foram acolhidas nem discutidas pela tutela.

Desde 2012 que o financiamento às ONGD, através destas duas linhas não vai além dos 1,85 milhões de euros no total, tendo-se, porém, verificado um ligeiro aumento na verba disponibilizada em 2017: 1,7 milhões de euros para PeD e 700 mil euros para projectos de ED, num total de 2,4 milhões de euros. A par dos cortes sucessivos e do emagrecimento do orçamento destinado a projectos da iniciativa das ONGD portuguesas, verificam-se duas tendências gerais na atribuição dos recursos públicos através destas linhas:

- \_privilegia projectos com co-financiamento internacional (prioritariamente europeu) garantido à partida;
- \_foi reduzida a percentagem de co-financiamento para projectos das ONGD portuguesas.

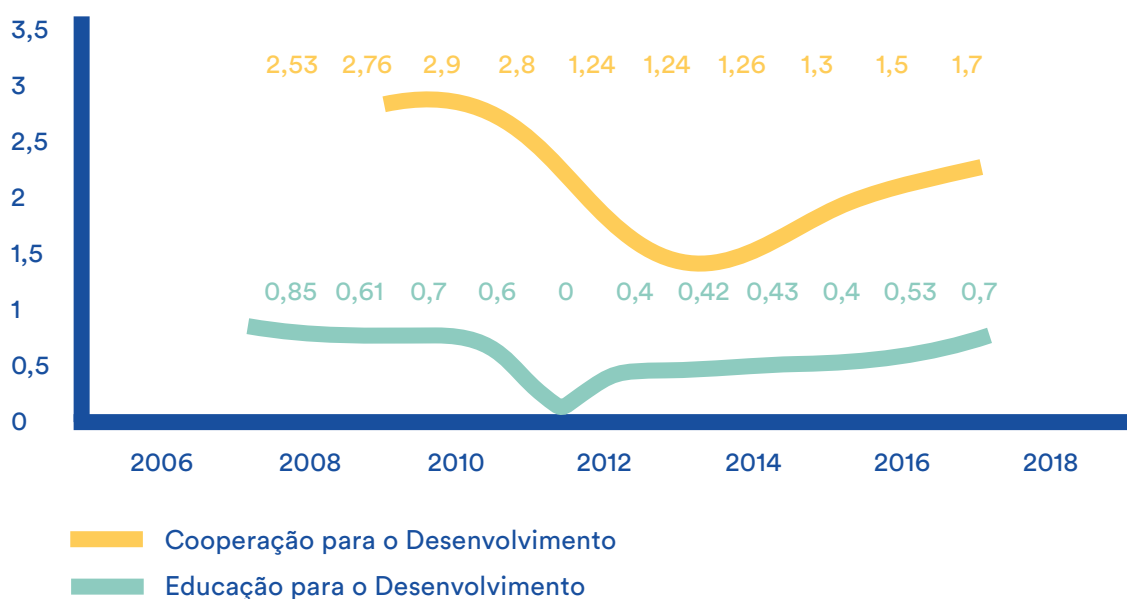
De facto, a revisão dos critérios de atribuição do financiamento procurou privilegiar o apoio a projectos com co-financiamento europeu garantido à partida, acentuando as desigualdades de oportunidades de acesso às duas linhas oficiais de financiamento, uma vez que nem todas as ONGD estão em condições de elegibilidade para captar recursos internacionais / europeus. Os dados disponíveis sobre os projectos co-financiados desde 2008 demonstram que são cerca de 20 as ONGD que têm projectos apoiados pelo Camões, I.P., excluindo entre 10 a 15 ONGD que não conseguem ter os seus projectos apoiados, apesar de demonstrarem boa capacidade operacional e candidaturas com relevância para os processos de Desenvolvimento.

No que diz respeito à percentagem de co-financiamento a projectos, este baixou significativamente desde os cortes orçamentais de 2011. Até então, alguns projectos eram co-financiados até 75% do orçamento global, actualmente o co-financiamento varia entre os 10 e os 25%, embora formalmente a meta dos 75% se mantenha.

Nos últimos anos, verifica-se que a capacidade de trabalho e de captação de fontes alternativas de financiamento das ONGD, nomeadamente na captação de fundos da UE e de outras entidades, têm

### Financiamento canalizado através de linhas de co-financiamento do Camões, I.P. (2010-2017, em milhões de euros)

Gráfico 15 / Camões, I.P. e Plataforma Portuguesa das ONGD



ultrapassado a capacidade orçamental de apoio formal do Camões, I.P. aos projectos e iniciativas das organizações. Há, aliás, registo de casos em que as ONGD têm garantias de co-financiamento internacional, e não conseguem o apoio financeiro do Camões, I.P.

À semelhança de outras áreas da Cooperação Portuguesa, no que diz respeito à estratégia de gestão de recursos, o Estado português argumenta que o co-financiamento de projectos das ONGD é uma lógica de recuperação do investimento que Portugal faz para o orçamento da UE<sup>21</sup> e de catapultar as ONGD portuguesas no panorama de financiamento internacional.

Porém, não é garantido o apoio ao co-financiamento por parte do Camões, I.P. ao financiamento já obtido por outras fontes internacionais, devido aos conhecidos constrangimentos orçamentais, tornando-se claro que existe pouca margem para apoio a projectos que tenham outro tipo de co-financiamento assegurado além do da UE.

Caixa 7

## Princípios-base do financiamento público às OSC

Existem vários princípios básicos que os financiadores deveriam assegurar às OSC, de forma a assegurar um equilíbrio justo do processo de financiamento:

*\_Transparência:* os procedimentos de concessão de financiamento, bem como os resultados do processo de avaliação devem ser claros e publicamente acessíveis, assim como os resultados;

*\_Tratamento equitativo:* todas as OSC devem ter igual oportunidade de acesso ao financiamento público;

*\_Concorrência livre e justa:* a informação sobre as oportunidades de candidatura devem ser públicas e de acesso livre para todos, promovendo uma concorrência justa entre as diferentes OSC;

*\_Orientado para resultados e objectivos claros:* deve definir os princípios e as estratégias de base para o financiamento, embora abrangente, de forma a adaptar-se à agenda das diferentes OSC;

*\_Proporcionalidade:* os procedimentos e regras de candidatura devem ser proporcionais ao volume de financiamento disponibilizado.

## O financiamento através de ONGD portuguesas

Como constatámos anteriormente, verifica-se uma tendência crescente de disponibilização de recursos *através de* as OSC, no seio da comunidade dos países do CAD, situando-se, em média, nos cerca de 85% da APD bilateral destinada às OSC. No caso português, os números são ainda mais elevados: dados de 2015 indicam que **cerca de 99% do financiamento é canalizado *através de* as OSC, contra cerca de 1% disponibilizado *para* projectos da iniciativa de OSC nacionais.**

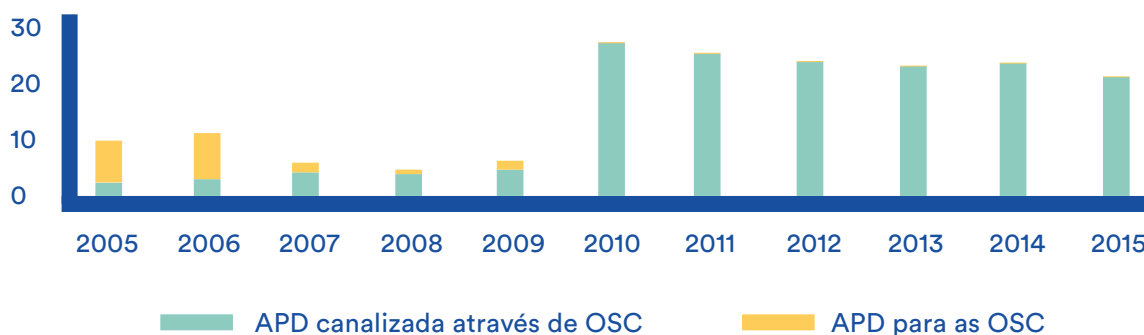
Em 2005, 2006 e 2008, o volume de financiamento canalizado *para* as ONGD era superior ao financiamento através de ONGD. A inversão acontece a partir de 2010, ano em que se regista o maior volume de financiamento *através de* as ONGD (quase 19 milhões de euros), e o financiamento para projectos

das ONGD passa a ser residual no conjunto total de fluxos financeiros destinados às organizações.

Desde o pico de financiamento através de as OSC, em 2010, que o financiamento destinado às OSC tem decrescido todos os anos, embora os recursos canalizados *através de* OSC se mantenham elevados. Esta tendência acarreta riscos, no que diz respeito à autonomia das ONGD para prosseguirem com as suas estratégias e planos de trabalho, nomeadamente com os parceiros no terreno, e compromete o direito de iniciativa. Perante este cenário, as ONGD ficam reféns da agenda do Estado, nomeadamente perante as recentes opções estratégicas de intervir noutras geografias em programas de Cooperação Delegada como temos vindo a constatar na actualidade.

### Financiamento às OSC – volume canalizado “através de” e “para” as OSC em Portugal (2010-2015, em milhões de euros)

Gráfico 16 / OCDE, 2017



## Fórum da Cooperação – a plataforma de diálogo com margem para melhorar

O Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento é a plataforma de diálogo e de reflexão entre o Estado, entidades públicas e a Sociedade Civil, nomeadamente as ONGD, academia, sector empresarial e fundações, sobre o rumo da Cooperação Portuguesa. A sua configuração, bem como os procedimentos, têm sofrido oscilações ao longo dos últimos anos e, apesar das propostas de melhoria do seu funcionamento apresentadas pela Plataforma Portuguesa das ONGD, o mandato do Fórum enquanto órgão consultivo e de concertação não é ainda uma realidade.

O Fórum tem assumido, acima de tudo, uma natureza informativa das decisões estratégicas do Governo, em vez de se afirmar enquanto plataforma de diálogo e de partilha de informação eficaz entre os diferentes actores. A título de exemplo, no último Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, a Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, que conduziu os trabalhos, informou que o Camões, I.P. está a concluir o Manual de Procedimentos sobre a Cooperação Delegada. Se o Fórum cumprisse o seu mandato de órgão consultivo, deveria ter sido apresentada documentação sobre os riscos e potencialidades da Cooperação Delegada e promovida uma discussão sobre esta opção estratégica do Governo português.

Ao invés, as negociações sobre a Cooperação Delegada e outras decisões entretanto tomadas com implicações significativas para a Cooperação Portuguesa têm-se revestido de total secretismo até à sua divulgação, sem espaço para as ONGD, e outros intervenientes, se poderem pronunciar ou participarem nas discussões. A Plataforma e as suas Associadas têm tomado posições relativamente a estas questões, com base, por um lado em legítimas suposições com base na parca informação disponibilizada e, por outro, em discursos genéricos dos responsáveis políticos.

Além do Fórum da Cooperação, a Plataforma Portuguesa das ONGD tem-se debatido em manter um diálogo regular com o Camões, I.P. e com a própria Secretaria de Estado da Cooperação e dos Negócios Estrangeiro Um diálogo que tem conhecido avanços e recuos e que, como o Fórum, tem margem para melhorar, nomeadamente através de um maior envolvimento das ONGD em processos de consulta, auscultação e de definição do rumo da Cooperação Portuguesa.

## Recomendações

Redefinição de **metas financeiras claras para a APD portuguesa**, com compromissos realistas, em coerência com a recuperação económica do país e associados a calendários com a progressão prevista. Nesse sentido, o objectivo de atingir a meta dos 0,7% do seu RNB para a APD deve ser um compromisso a almejar por Portugal até 2030, com metas intercalares a alcançar em 2020 e 2025;

A aposta na Cooperação Delegada, na participação em fundos fiduciários e noutros programas de Cooperação para o Desenvolvimento **não devem representar um desinvestimento progressivo nos compromissos de Portugal** de inscrição em Orçamento de Estado de fluxos destinados à APD, nem tão pouco nos tradicionais países parceiros da Cooperação Portuguesa;

**Inversão da diminuição da APD bilateral portuguesa**, de forma a cumprir os compromissos já assumidos em acordos bilaterais com os países parceiros da Cooperação Portuguesa;

**Alinhamento da Cooperação Portuguesa com as prioridades dos países parceiros**, cumprindo os compromissos de Busan, ao promover a apropriação dos processos de Desenvolvimento e investindo em sectores relevantes e prioritários para os países beneficiários;

**A utilização da APD para programas de segurança, controlo de migrações, apoio a refugiados dentro de portas**, entre outros programas similares, desvirtua o princípio primordial da Cooperação para o Desenvolvimento e deve ser alvo de discussão crítica entre os diferentes actores da Cooperação;

O Estado português deve comprometer-se a **desligar progressivamente a APD bilateral**. A APD deve estar, acima de tudo, ao serviço das populações mais vulneráveis e sectores-chave para a erradicação da pobreza e realização dos Direitos Humanos;



Em **matéria de transparência**, a criação de um Portal Online sobre a APD Portuguesa, da iniciativa do Camões, I.P., constitui um avanço considerável, na medida em que apresenta informação histórica de forma intuitiva e facilmente comparável; porém, é necessário recuperar o instrumento orçamental de programação que permita consultar a execução financeira, na área da Cooperação para o Desenvolvimento a nível interministerial;

A  **fusão entre o Instituto Camões e o Instituto Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento deve ser revertida**, de forma a clarificar o mandato da agência de coordenação da política da Cooperação Portuguesa e facultar-lhe os recursos necessários à gestão, coordenação, implementação, avaliação e reporte da Cooperação;

Devem ser adoptados **mecanismos que garantam o cumprimento pelas empresas envolvidas em programas de Desenvolvimento dos princípios que promovem o Desenvolvimento sustentável e a realização dos Direitos Humanos**;

As entidades públicas **devem promover o envolvimento de todos os actores do Desenvolvimento no debate** sobre as opções estratégicas da Cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito às negociações em fora de concertação internacionais; o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento é o espaço de referência para o diálogo, apesar de actualmente assumir uma natureza meramente informativa; nesse sentido, deve ser disponibilizada informação em tempo útil e em estágios que permitam ainda a inclusão de contributos;

O **ambiente favorável às OSC portuguesas deve ser promovido**, nomeadamente através da adopção de canais de diálogo eficazes e consequentes com as entidades públicas, garantindo que as OSC são efectivamente consultadas em todas as fases do processo, e de o aumento do financiamento para projectos da iniciativa das OSC que não comprometam o seu direito de iniciativa.

## Bibliografia

- Camões, I.P. (2015), *Memorandum of Portugal 2015*, Camões, disponível em [www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/memorando-portugal-CAD-exame-pelos-pares-2015.pdf](http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/memorando-portugal-CAD-exame-pelos-pares-2015.pdf) [Acedido a 15/08/2017]
- Castillejo, C. (2016), The European Union Trust Fund for Africa: a glimpse of the future for EU development cooperation, d.i.e., disponível em [www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_\\_22.2016.neu.pdf](http://www.die-gdi.de/uploads/media/DP__22.2016.neu.pdf) [acedido a 18/09/2017]
- CIVICUS (2017), *Keeping up the Pressure: enhancing the sustainability of protests movements*, CIVICUS; Fev. 2017, disponível em [http://civicus.org/documents/Protest-Movements\\_CIVICUS\\_Apr2017.pdf](http://civicus.org/documents/Protest-Movements_CIVICUS_Apr2017.pdf) [acedido a 14/08/2017]
- Colin, S. (2014), *A matter of high interest – Assessing how loans are reported as development aid*, Eurodad
- ECORYS (2016), *Strategic evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014)*, disponível em [https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-eu-aid-delivery-mechanism-delegated-cooperation-2007-2014\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-eu-aid-delivery-mechanism-delegated-cooperation-2007-2014_en) [acedido a 21/08/2017]
- European Commission (2016), *Communication on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration*, disponível em [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication\\_external\\_aspects\\_eam\\_towards\\_new\\_migration\\_ompact\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_external_aspects_eam_towards_new_migration_ompact_en.pdf) [acedido a 15/09/2017]
- European Commission (2016), *European Agenda on Migration*, disponível em [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en) [acedido a 15/09/2017]
- European Parliament (2017), *Shrinking Space for civil society: the EU response*, Directorate-General for External Policies, disponível em [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO\\_STU\(2017\)578039\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/578039/EXPO_STU(2017)578039_EN.pdf) [acedido a 14/08/2017]
- Ferreira, A e Rocha, E. (2010), *O papel dos Trust Funds: oportunidades e desafios*, GPEARI-MFAP boletim, 11/2010
- Ferreira, P. M. et al (2015), *Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa*, IMVF e ECDPM
- Freedom House (2015), “Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist”, em *Freedom in the World 2015*, disponível em <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/discarding-democracy-return-iron-fist> [acedido a 14/08/2017]
- Governo de Portugal, *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*, disponível em [www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conceitestratg1420.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/conceitestratg1420.pdf) [acedido a 15/09/2017]
- ICNL, “Assessment Tools for Measuring Civil Society’s Enabling Environment”, *Global Trends in NGO Law*, vol. 4, issue 3
- Luckscheiter, J. et al (2016), “Under Pressure: Shrinking Space for Civil Society in Africa”, in *Perspectives – Political Analyses and Commentary*, Oct. 2016, Henrich Böll Stiftung
- Meeks, P. (2017), *Unravelling Tied Aid Why aid must never be tied to donor country companies at the expense of women and men living in poverty*, Eurodad, disponível em [www.eurodad.org/files/pdf/1546810-unravelling-tied-aid.pdf](http://www.eurodad.org/files/pdf/1546810-unravelling-tied-aid.pdf) [acedido a 03/09/2017]
- MNE (2017), *Relatório nacional sobre a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* – Portugal, Junho 2017
- OCDE (2015), *Principais resultados e recomendações do CAD – Exame pelos pares da OCDE à Cooperação para o Desenvolvimento – Portugal 2016*, OCDE e Camões, I.P.
- OCDE (2015), *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Portugal 2016*, OCDE
- OCDE (2017), *Development aid rises again in 2016 but flows to poorest countries dip*, OCDE, disponível em [www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm](http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm) [acedido a 15/08/2017]
- Oliveira, A.F. (2016), *Sociedade Civil Europeia e a Cooperação Internacional – Onde estamos, para onde vamos?*, Plataforma Portuguesa das ONGD, disponível em <http://plataformaongd.pt/noticias/noticia.aspx?id=1156> [acedido a 05/08/2017]
- Oliveira, A. F. (2012), *Relatório Aid Watch 2012 – Uma leitura da Cooperação Portuguesa desde 2003*, Plataforma Portuguesa das ONGD
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2015), *Relatório Sombra sobre o Exame Inter-Pares à Cooperação Portuguesa pelo CAD-OCDE 2015*
- Severino, J. M. e Ray, O. (2009), “The end of ODA: death and rebirth of a global public policy”, *Working Paper Number 167*, Center for Global Development
- Silva, A. S. (2016), *A política de cooperação: consolidar, incrementar, inovar*, Discurso público no Camões, I.P. a 16 de Novembro de 2016
- The Reality of Aid (s/d), *Financing Agenda 2030: Where are the resources?*, em [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org)
- Toma, Constanza de. (s/d), *Advocacy Toolkit – Guidance on how to advocate for a more enabling environment for civil society in your context*, Open Forum for CSO Development Effectiveness

## Recursos Digitais

CAD/OCDE [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)

Camões, I.P. Estatísticas da  
Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
[www.coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend](http://www.coop.instituto-camoes.pt/bdcoopfrontend)

CIVICUS Monitor – Tracking Civic Space  
[www.monitor.civicus.org](http://www.monitor.civicus.org)

Donor Tracker [www.donortracker.org](http://www.donortracker.org)

Eurodad – European network on debt  
on development [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

OCDE Stats [www.stats.oecd.org](http://www.stats.oecd.org)

Plataforma Portuguesa das ONGD  
[www.plataformaongd.pt](http://www.plataformaongd.pt)

## Ficha Técnica

**Título**

Relatório Aid Watch Portugal 2017 – A Cooperação Portuguesa no início da era pós-2015

**Autoria**

Ana Filipa Oliveira / ACEP

Grupo de Trabalho Aid Watch da Plataforma Portuguesa das ONGD

**Edição**

Plataforma Portuguesa das ONGD

**Data**

Outubro 2017

**Apoio**

Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

**ISBN**

978-989-54011-0-9

**Design Gráfico**

Ana Grave

**Pré-impressão, impressão e acabamento**

Agora Lx – Produção e Arquitectura



