



Alexandre Miguel Rodrigues Manaia da Silva

## **A cooperação para o desenvolvimento portuguesa: uma análise de saúde na (e da) relação com os PALOP**

Dissertação de Mestrado na área científica da Ciência Política e Relações Internacionais, sob orientação da Professora Doutora Daniela Nascimento e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Setembro de 2011



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Alexandre Miguel Rodrigues Manaia da Silva

A cooperação para o desenvolvimento  
portuguesa: uma análise da saúde na (e da)  
relação com os PALOP

Dissertação de Mestrado na área científica da Ciência Política e Relações  
Internacionais, sob orientação da Professora Doutora Daniela Nascimento e apresentada  
à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Coimbra, 2011

## **Sumário**

Nesta dissertação pretende-se analisar a forma como Portugal se relaciona com os seus parceiros preferenciais em matéria de cooperação para o desenvolvimento, os PALOP e Timor-Leste. A forma como as teorias em Relações Internacionais analisam a cooperação para o desenvolvimento está longe de ser unânime. Esta complexidade torna a cooperação para o desenvolvimento uma das práticas diplomáticas mais interessantes de ser estudada e, simultaneamente, uma das mais utilizadas actualmente.

O empenho de Portugal para com as suas antigas colónias é bastante meritório e merece destaque nesta dissertação. Contudo este empenho, numa altura de graves problemas orçamentais, é posto em causa pelo constante incumprimento de Portugal das metas internacionais estabelecidas. Esta realidade torna urgente a necessidade de actuar de forma diferenciada e com menos recursos, de forma a fazer mais pelos países receptores.

A área da saúde foi escolhida para demonstrar alguns dos erros que têm sido cometidos, bem como formas alternativas de agir. Outro dos erros que podemos verificar é a existência de uma linha discursiva comum, ao longo dos anos, que cria expectativas constantemente defraudadas nos estados beneficiários. Estes erros de actuação, em junção com a incapacidade governativa dos países beneficiários, resultam em décadas de recursos desperdiçados de forma ineficaz. A importância da saúde, a situação débil dos países beneficiários e as restrições orçamentais nos países doadores justificam, portanto, uma outra forma agir e pensar o fenómeno recente da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Cooperação, Saúde, Globalização, Desenvolvimento, Retórica

## **Abstract**

This thesis aims to analyze how Portugal works with its preferential partners in what concerns cooperation for development, such as PALOP (Portuguese-speaking African countries) and Timor-Leste. It is far from being unanimous how the international relations theory analyzes the cooperation for development. This complexity turns out to make cooperation for development one of most interesting diplomatic practices to be studied, and simultaneously, one of the most used these days.

Portugal's commitment with its old colonies is commendable and has a prominent place in this thesis. However, this commitment has been jeopardized as a result of Portugal's constant failure in achieving the international goals established, at a time of a serious budget crisis. This reality illustrates urgent need to act in a differentiated way and with fewer resources, yet doing more for the recipient countries.

The area of health has been chosen to demonstrate some of the mistakes that have been made, as well as the alternative ways to act. Furthermore, another fault to be mentioned here is the existence of a common speech line over the years, which constantly creates expectations that do not materialize for the beneficiary states. These errors of actions, along with the recipient countries inability to rule, result in decades of wasted resources inefficiently. The importance of health care, the weak position of the recipient countries and the budget restrictions in donor countries, substantiate the need for a new way of thinking and acting toward the recent phenomenon of international cooperation for development.

Key Words: Cooperation, Health, Globalization, Development, Rhetorical

## **Agradecimentos**

Esta dissertação é o resultado palpável de um processo enriquecedor e estimulante a todos os níveis. Durante este período os momentos de incerteza, frustração e até alguma angústia foram sempre ultrapassados com a ajuda de algumas pessoas, a quem gostaria de aqui agradecer:

à minha orientadora, Daniela Nascimento, que desde o primeiro dia se mostrou disponível para me ajudar a questionar, esquematizar, desenvolver, ou simplesmente entender as minhas próprias ideias. Pela sua disponibilidade e paciência inesgotável, durante as fases de menor clarividência e rigor.

ao Dr. Alexandre Diniz, Dr. Cláudio Correia, Dr.<sup>a</sup> Ana Diniz Couto e D.<sup>a</sup> Dina que me receberam e acompanharam durante todo o período de estágio na Direcção Geral da Saúde, que em larga medida contribuiu para um aprofundamento do tema.

aos meus Pais, Irmã, Avós e restante família pela paciência inesgotável, apoio constante e imensa vontade demonstrada em que tudo corresse da melhor forma.

à Rita, por todos os momentos em que abdicou da minha companhia em favor de todo este processo. E ainda, pelo interesse, vontade de ajudar e extrema preocupação com que encarou as minhas incertezas.

ao Samuel e à Telma por todo o companheirismo e dedicação demonstrada em todo o percurso académico e pessoal.

E finalmente a todos aqueles que de alguma forma estiveram comigo em todos os sítios por onde passei e que me tocaram e, dessa forma, acabaram por me influenciar decisivamente e contribuíram para a minha formação académica e pessoal.

## Índice

Sumário.....	iii
Abstract.....	iv
Agradecimentos.....	v
Lista de Tabelas/Gráficos.....	viii
Lista de Acrónimos.....	ix
Introdução.....	1
Capítulo I. A cooperação para o desenvolvimento nas Relações Internacionais.....	10
1. De “paz perpétua” a catalisador de assimetrias.....	10
2. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento e a Cooperação Técnica.....	17
3. A Cooperação Internacional, complexidade teórica.....	19
Capítulo II. Portugal e a cooperação.....	28
1. Portugal, a relação com a cooperação para o desenvolvimento e a relação consigo mesmo.....	28
2. Herança.....	29
3. Portugal, o Estado Novo e o Mundo.....	30
4. Uma alteração de paradigma.....	32
5. Cooperação Estratégica aproveitando a História.....	34
6. A operacionalização governamental da cooperação em Portugal.....	38
7. Princípios Estratégicos da cooperação portuguesa.....	43
8. Sociedade Civil e a Cooperação.....	46
Capítulo III. (Des)empenho de Portugal à luz dos compromissos internacionais.....	48

1. Operacionalização prática da estratégia nacional para a cooperação para o desenvolvimento .....	48
2. Volume da ajuda .....	49
3. Evolução histórica.....	52
4. Canalização da Ajuda .....	53
5. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Bilateral .....	55
6. Sectores de actuação .....	57
7. Avaliação .....	63
8. Outros mecanismos de Avaliação .....	69
Capítulo IV. A Saúde na Cooperação para o Desenvolvimento .....	73
1. A Saúde enquanto área prioritária e sector estratégico da cooperação portuguesa .	73
2. Contexto global da saúde enquanto ameaça .....	76
3. Limitações e constrangimentos à saúde da ajuda para o desenvolvimento .....	79
4. A diplomacia (na) da Saúde .....	80
5. A importância estratégica “de ter e promover saúde” .....	83
6. Portugal e a Saúde Global.....	85
7. A Saúde nos PALOP e urgência de agir, perante a incapacidade de capacitar .....	86
8. Sustentabilidade na Saúde dos PALOP .....	91
9. Retórica, linha discursiva comum.....	93
Conclusão .....	97
Bibliografia.....	99

## **Lista de Tabelas/Gráficos**

Quadro 1 – Objectivos de Portugal em matéria de política externa.

Quadro 2 – Evolução APD Portuguesa 2006/2009

Gráfico 3 – APD Bilateral Portuguesa

Tabela 4 – Evolução do volume disponível para a cooperação para o desenvolvimento

Gráfico 5 – Variação dos Fluxos de APD Bilateral, Multilateral e Total.

Gráfico 6 – APD Bilateral entre os anos 2006 e 2009.

Gráfico 7 – APD Bilateral para os PALOP, Timor-Leste e Resto do Mundo.

Gráfico 8 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa

Gráfico 9 - Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa

Gráfico 10 – Variação APD Multilateral entre os anos de 2006 e 2009

Gráfico 11 – Distribuição APD Multilateral

Quadro 12 – Valores APD multilateral Portuguesa

## **Lista de Acrónimos**

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

APAD - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

DGS – Direcção Geral da Saúde

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CEE – Comunidade Económica Europeia

CONCORD – Confederação Europeia das ONG de Ajuda ao Desenvolvimento

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

ICP - Instituto da Cooperação Portuguesa

IPAD – Instituto de Apoio ao Desenvolvimento

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PALOP - Países Oficiais de Língua Oficial Portuguesa

PECS – Plano Estratégico de Cooperação em Saúde

RI – Relações Internacionais

RNB – Rendimento Nacional Bruto

UE – União Europeia

Sometimes it's necessary to go a long distance out of the way in order to come back a short distance correctly.

Edward Albee.

Begin at the beginning and go on till you come to the end; then stop.

Lewis Carrol, *Alice in Wonderland*, 1865.

# Introdução

Esta dissertação tem como principal objectivo a análise do tipo de cooperação para o desenvolvimento levado a cabo por Portugal relativamente aos seus parceiros preferenciais, mais especificamente na área da saúde. O crescimento exponencial da cooperação internacional nas últimas décadas, sobretudo enquanto ferramenta diplomática, não pode ser ignorado. A globalização e o estreitamento de relações entre Estados, sobretudo desde a descolonização, são marcos históricos que em muito contribuíram para que, hoje, esta seja a principal forma de relacionamento entre Estados.

Na nossa opinião, este facto fez crescer as expectativas em torno do papel que a cooperação internacional para o desenvolvimento poderia desempenhar no sistema internacional. Por sua vez, estas expectativas fizeram crescer a consciência colectiva de que a acção concertada dos Estados desenvolvidos poderia, verdadeiramente, alterar todo o panorama de subdesenvolvimento vivido nos países em desenvolvimento. Acreditando que o *status quo* destes Estados poderia ser alterado, sobretudo ao nível da segurança humana, desenvolvimento, direitos-humanos e condições básicas de subsistência, inúmeras organizações internacionais, como as Nações Unidas ou a OCDE, juntaram esforços para ajudar a alcançar estes mesmos objectivos. O longo caminho que foi percorrido desde então degenerou em milhares de programas e iniciativas que fizeram despertar a consciência na comunidade política e na opinião pública, de que era necessário agir. A verdade é que ao longo deste sinuoso percurso os Estados Desenvolvidos alcançaram alguns avanços notáveis em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Um desses avanços, que é hoje desvalorizado mas que há

algumas décadas era impensável, foi a contemplação e definição das verbas disponíveis para a cooperação internacional nos orçamentos dos países desenvolvidos.

Todo este percurso, de consciência colectiva, pouco alterou alguns factores fundamentais que impedem, ainda, que os Estados receptores de ajuda ao desenvolvimento possam crescer e desenvolver-se sustentadamente. O objectivo desta dissertação é precisamente fazer uma análise de alguns dos factores que, na nossa opinião, constroem a cooperação para o desenvolvimento, particularmente no caso de Portugal para com os seus parceiros preferenciais e que identificamos como sendo os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), nomeadamente no sector da Saúde. Se, por um lado, são muito discutíveis algumas das opções estratégicas tomadas por Portugal enquanto doador, por outro lado é também reconhecida a incapacidade política de uma grande parte dos países beneficiários, de alocar e potenciar efectivamente a ajuda que lhes é prestada. De facto, a situação é ainda mais grave, se restringirmos o âmbito da análise ao sector da Saúde. A escolha da Saúde, como área específica de análise, resulta do estágio realizado pelo autor na Direcção-Geral da Saúde, o qual se revelou fundamental para passar a encarar o sector de saúde como algo prioritário para qualquer Estado, desenvolvido ou em desenvolvimento. Tendo em conta esta realidade e o objectivo da nossa análise, torna-se necessário analisar e clarificar alguns conceitos.

O primeiro conceito a ter em conta é o próprio conceito de cooperação. Para Reiss, em 1970, a Cooperação não ia muito para além de um meio para atingir a paz, ou a convivência pacífica entre Estados. (Reiss, 1970). No entanto, actualmente, o conceito de cooperação vai muito para além da objectiva necessidade de cooperar como forma de

evitar o confronto. De facto, as estreitas relações entre os vários Estados criaram uma interdependência global que torna a cooperação muito mais do que a ausência de confrontação. Este facto torna o sistema de alianças do passado completamente anacrónico. A cooperação hoje tem de ser compreendida como forma de relacionamento preferencial entre Estados, uma ferramenta diplomática que pode mesmo influenciar a política interna dos estados. Afigura-se, por isso, fundamental compreender todas as dimensões do conceito cooperação, por forma a compreender também a necessidade de adaptar o conceito às necessidades de todos os Estados. Enfatiza-se o termo *todos*, porque de facto *todos* teriam a ganhar com um tipo de cooperação para o desenvolvimento que fosse pensada de outra forma. Em particular os países beneficiários, pela potenciação real dos recursos, para poderem crescer sustentadamente. E os países desenvolvidos, porque numa altura de controlo orçamental apertadíssimo poderiam criar condições estruturais e necessárias nos países em desenvolvimento para progressivamente poderem diminuir os montantes destinados à ajuda ao desenvolvimento. O argumento de que todos teriam a ganhar com uma mudança de modelo de cooperação internacional para o desenvolvimento é fundamental no âmbito desta dissertação, na qual procuramos relacionar o conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento com o conceito de “saúde global”.

O conceito de “saúde global” nasce a partir do momento em que se verifica que o mundo pode vir a ser cada vez mais globalizado e que essa globalização pode fazer emergir alguns problemas de saúde pública com repercussões globais. A realidade é que, actualmente e cada vez mais, as doenças transmissíveis não têm fronteiras, devido ao enorme volume de fluxos de pessoas, bens e serviços um pouco por todo o mundo. Este facto torna qualquer país permeável a qualquer patologia, mesmo que a génese

dessa mesma patologia ocorra do outro lado do planeta. A necessidade de actuar globalmente, em termos de Saúde, ganha assim outra importância e é aqui que, na nossa opinião, este conceito se pode cruzar com o conceito de cooperação para o desenvolvimento.

Identificada a necessidade de cooperar ao nível da Saúde, seria de esperar que Portugal enquanto Estado doador aumentasse os esforços para corresponder a esta necessidade. A verdade é que em termos relativos, a parcela relativa à Saúde no quadro da cooperação portuguesa tem diminuído nos últimos anos. Portugal tem, à semelhança de outros países, optado estrategicamente por outras áreas em detrimento da Saúde, o que se pode revelar um erro estratégico, tendo em conta que os parceiros preferenciais de Portugal têm indicadores chocantes em termos de Saúde. Grande parte da política externa Portuguesa, e também do volume disponível para ajuda pública ao desenvolvimento, é canalizada através do vector preferencial constituído pelos PALOP e Timor-Leste e centrada noutras áreas consideradas prioritárias e que não abrangem necessariamente a Saúde, tais como a Educação, criação de infra-estruturas, Serviços, etc.

A opção estratégica de Portugal de enfoque nas antigas colónias é também alvo de análise nesta dissertação. A preferência por territórios que partilham com Portugal aspectos culturais, linguísticos e laços históricos não é incomum no sistema internacional. Os anos que se seguiram à descolonização não foram muito profícuos a que a relação entre colonizadores e colonizados fosse a melhor, contudo ultrapassadas algumas décadas verificamos que até Portugal, último país a retirar-se das colónias depois da Segunda Guerra Mundial, percebeu o seu papel diferenciado em relação às

mesmas e o potencial que poderia advir de um bom relacionamento com os novos governos.

Sendo certo que este é um tema amplamente analisado por teóricos, pretende-se com esta análise identificar algumas das questões que consideramos mais pertinentes para perceber as dinâmicas associadas à cooperação internacional para o desenvolvimento levada a cabo por Portugal e as suas implicações. Uma grande parte da literatura que existe sobre o tema debruça-se especificamente sobre as motivações dos países doadores, ou sobre o impacto negativo do incumprimento das metas estabelecidas internacionalmente. Esta dissertação pretende ir além disto, apesar de se assumir que é imprescindível que as metas sejam definidas e cumpridas e que a cooperação contribua para maximizar ganhos dos países doadores ao mesmo tempo que promove algum tipo de ajuda e apoio a países em desenvolvimento.

Neste contexto, um dos pressupostos de base desta análise é o de que os constrangimentos económicos não podem determinar exclusivamente a forma como se coopera e a eficácia dessa mesma cooperação. E, neste caso em particular, a Saúde é identificada como uma área em que esta realidade é incontornável. Associado a isto, há ainda que analisar as condições para que a canalização da ajuda seja potenciada para níveis satisfatórios. A realidade no terreno ilustra que, passadas décadas desde que coopera internacionalmente, doadores e receptores ainda não potenciaram ao máximo todos os recursos existentes. Em parte porque os Estados doadores não têm feito as melhores escolhas, mas também, em grande parte, porque é necessária uma real mudança estrutural nos Estados em desenvolvimento. Política e culturalmente ainda não estão criadas as condições para que Estados em desenvolvimento possam subsistir sustentadamente, motivo pela qual a boa governação é uma das áreas transversais mais importantes em contexto de desenvolvimento.

Como já referido a percepção de que o tema é extenso e complexo, a análise foi restringida ao sector da Saúde, quer pela pertinência do sector, quer por considerarmos que se trata de um estudo de caso que ilustra bem a realidade e as limitações ao nível da cooperação internacional para o desenvolvimento, nomeadamente em Portugal. A problemática central do trabalho é, a partir da caracterização de Portugal enquanto estado dador, compreender a evolução da cooperação para o desenvolvimento particularmente em relação ao conceito da saúde global. A relação entre estes dois conceitos díspares, à partida, resulta na formulação do argumento subjacente a esta análise e que é “ Se Portugal compreender o imperativo que significa saúde global, a canalização dos seus recursos para a cooperação internacional será diferente da actual?” ou “Se a cooperação internacional e a saúde global continuarem a crescer internacionalmente as principais pandemias globais serão erradicadas?”

Importa ainda salientar, sob o ponto de vista metodológico, a escolha bibliográfica que complementa toda esta dissertação. A escolha recaiu sobre fontes primárias e secundárias. A multidisciplinariedade associada a esta tese torna as fontes muito diversas. Dados relativos aos números de Portugal em termos de ajuda pública ao desenvolvimento são de relativa facilidade de recolha, no entanto questões mais subjectivas são de difícil recolha bibliográfica, pelo número restrito de autores que escrevem sobre temas como a retórica discursiva, a título de exemplo. Em contraste surge outra dificuldade metodológica decorrente de temas com uma vastidão de autores enorme, o que torna difícil a selecção das fontes a usar.

A restante bibliografia foi preferencialmente encontrada no âmbito do estágio, que decorreu em simultâneo com a elaboração desta tese, na Direcção Geral da Saúde. O acesso a informação, em relação ao sector da Saúde, foi uma das grandes vantagens deste estágio. Não substituindo o IPAD, na sua função de coordenação à cooperação em

Portugal, a Direcção Geral da Saúde desempenha também um papel importante quer na cooperação e mobilidade de doentes oriundos de países em desenvolvimento e parceiros preferenciais de Portugal, quer na posição internacional de Portugal em relação a outras vertentes da Saúde.

Há que salientar também a estrutura de toda a dissertação em forma de pirâmide, pretendendo que o leitor consolide conhecimentos em relação a temas mais latos, para que há medida que a tese avança ir restringindo o alcance temático da análise. Assim sendo, o primeiro capítulo é um capítulo de sustentação teórica sobre o conceito mais lato desta dissertação, a cooperação. O primeiro capítulo é uma tentativa de contextualização do percurso que se vem fazendo em termos de cooperação, sempre acompanhado pela evolução da teoria associada a esta ferramenta de relacionamento entre Estados. A nível teórico o objectivo deste capítulo não é uma escolha de uma das muitas teorias em Relações Internacionais que analisa esta dinâmica. Mais importante do que escolher uma teoria é a percepção da enorme complexidade do tema e das múltiplas leituras que este pode ter. Esta “abertura” teórica é benéfica no entendimento dos argumentos que esta tese pretende validar.

O segundo capítulo restringe mais o espectro da análise, agora para o caso específico de Portugal. A escolha de Portugal enquanto estudo de caso é importante pelo papel diferenciado de Portugal em relação às questões para o desenvolvimento. Portugal assume-se como um dos países no mundo com mais laços culturais e históricos com o grupo dos países em desenvolvimento, fruto, em grande parte, do seu passado colonial. Esta característica, juntamente com a posição geográfica central, torna Portugal um estudo de caso diferente. Todas estas especificidades são explanadas neste segundo

capítulo, que pretende ilustrar a passagem de Portugal de receptor a dador até aos dias de hoje. Outro dos objectivos deste capítulo passa pela compreensão da actual estratégia portuguesa em matéria de cooperação, fundamental para perceber algumas das opções de Portugal em termos de Saúde.

O terceiro capítulo consiste numa análise mais específica aos esforços de Portugal, em perpetuar e manter o referido papel diferenciado no sistema internacional. Este capítulo pretende analisar, recorrendo também a dados quantitativos, a performance de Portugal à luz dos compromissos internacionais assumidos, nomeadamente os Objectos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Esta reflexão permite uma análise prática da forma como a estratégia portuguesa para a cooperação tem sido implementada. Perceber os números da cooperação portuguesa é ainda vantajoso na compreensão da distribuição da ajuda, fundamental para compreender que peso tem a Saúde no orçamento para a cooperação e qual a sua eficácia. O desempenho de Portugal é ainda medido neste capítulo, a partir da avaliação de que os restantes Estados dadores fazem de Portugal. A avaliação é um mecanismo fundamental para se perceber quais os aspectos positivos e sobretudo negativos ao nível da cooperação para o desenvolvimento dos países doadores. É neste contexto que alguns relatórios de avaliação a Portugal serão também analisados neste capítulo.

O quarto e último capítulo da dissertação é o capítulo reservado à Saúde, nas suas várias dimensões, e à forma como tem sido tida em conta por Portugal. O objectivo deste capítulo é demonstrar que o papel de Portugal é meritório, mas que há luz daquilo que é hoje a saúde global, Portugal poderia fazer mais e melhor, mesmo com todas as restrições orçamentais conhecidas. Além deste facto é também tida em conta uma dimensão retórica, presente na análise discursiva de alguns decisores nacionais sobre

esta matéria. Perante sucessivos falhanços é possível identificar uma linha comum ao discurso, que acaba por gerar expectativas constantemente não cumpridas.

# **Capítulo I. A cooperação para o desenvolvimento nas Relações Internacionais**

## **1. De “paz perpétua” a catalisador de assimetrias**

Esta tese pretende analisar o fenómeno relacionado com a cooperação internacional. Não procurando obter conclusões numa temática que não suscita consenso, o mais importante na análise é compreender a multiplicidade de opiniões e visões como um benefício, antes de esta multiplicidade ser encarada como uma dificuldade na análise. Este capítulo procura ser o mais amplo possível, na análise desta temática, como forma de contextualizar e não excluir dados relevantes, que suscitem validação teórica à análise.

A complexidade das relações entre Estados está relacionada, numa grande parte das vezes, com as motivações que levam os Estados a interagir e que emoções os conduzem. Moisi escreve sobre esta dialéctica e considera, mesmo, que as emoções serão o principal vector de relacionamento internacional do novo Século. Para o autor, a humilhação, o medo e a esperança são as emoções dominantes no sistema internacional e sistematiza quais as reais potencialidades destas, na catalisação de algumas dinâmicas que poderão deflagrar, em muitos casos, em conflitos. (Moisi, 2009).

A análise sobre as emoções, e o seu papel no sistema internacional, é tão importante como o papel das motivações dos Estados. (Moisi, 2009).

Podemos considerar que as motivações são sempre subjectivas e, como tal, é difícil decifrar os objectivos de cada um em matéria de política externa. No entanto, há algumas dinâmicas que merecem ser tidas em conta, como o crescimento exponencial do fenómeno da cooperação internacional nas últimas décadas, associado à opção estratégica que esta forma de relacionamento entre Estados passou a ser. Actualmente, grande parte da política externa dos Estados é definida em torno deste “instrumento”. A verdade é que o aspecto motivacional e emocional em torno da cooperação tem sido amplamente analisado ao nível das teorias das Relações Internacionais (RI), não só porque reflecte em grande parte a identidade dos Estados, mas também, em muitos casos, a sua história.

A cooperação para o desenvolvimento é um conceito e simultaneamente uma prática, relativamente, recente e que foi criado pelos países com maior nível de desenvolvimento, na tentativa de atenuar as desigualdades e as dificuldades económicas dos países em desenvolvimento<sup>1</sup>. O conceito, na sua definição ideal, encara a cooperação para o desenvolvimento como acções coordenadas para problemas comuns (Corell, 2005) com base numa relação entre actores estatais, não governamentais ou privados com vista à promoção do desenvolvimento económico e social sustentável em países em desenvolvimento.

Podemos afirmar que em alguns casos tal é verificável, como o caso da criação do MERCOSUL<sup>2</sup>, em que Estados historicamente rivais cooperaram sob uma perspectiva económica e de facto retiraram dividendos comuns dessa “aliança improvável”. Contudo, apesar de alguns casos de sucesso, o debate em Relações Internacionais sobre

---

<sup>1</sup> O conceito “Países em desenvolvimento” foi formulado originalmente para formular considerações sobre Países com menor capacidade económica, abaixo dos Estados Desenvolvidos, e com um Índice de Desenvolvimento Humano variável entre o médio e o baixo (Tischler, 2010).

<sup>2</sup> O MERCOSUL é um acordo, concretizado em 1991, para o estabelecimento de um mercado comum, entre os Estados do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (Flores, 2005).

esta matéria é intenso e inconclusivo, já que diversas teorias optam por enfatizar a tentativa de capitalizar ganhos, em diversas áreas por parte de Estados doadores, para prejuízo dos beneficiários, os Estados considerados mais frágeis.

Esta realidade algo paradoxal ilustra bem a ideia de que o crescimento da cooperação foi acompanhado, pelo crescimento da complexidade das relações entre Estados.

Podemos considerar a abordagem de Jacques Rousseau, sobre a unificação Europeia, como o primeiro esboço de uma ideia corporativa. Outro grande teórico das Relações Internacionais sobre a temática, da Cooperação entre Estados, foi o filósofo Immanuel Kant. No século XVIII Kant teorizou a possibilidade de uma convivência pacífica entre Estados, através do chamado “pacto federativo”<sup>3</sup>. O pacto federativo criaria a possibilidade de uma paz permanente, que seria gerada pela aproximação dos Estados, uns aos outros, levando à percepção de que a guerra é irracional e a paz e a cooperação vantajosas. A cooperação seria interpretada como um meio para atingir a paz, ou a convivência pacífica entre Estados. (Reiss, 1970).

Apesar de diversos autores terem, posteriormente a Kant, criado diversas teorias que previam a necessidade de cooperar, ou que explicavam os problemas que a cooperação Internacional poderia gerar no sistema internacional, foi a partir das duas Grandes Guerras que o fenómeno da cooperação para o desenvolvimento se tornou uma realidade incontornável. O final da Primeira Grande Guerra foi um período internacional marcado pelo esforço, único até então, de tentar evitar outro conflito à escala mundial, como o que tinha destruído parcialmente a Europa. A percepção de que a coexistência pacífica era imperativa marcou este período, entre guerras, e tal

---

<sup>3</sup> A noção de Pacto Federativo foi explanada por Kant e refere-se a um contrato social, sem qualquer forma de poder soberano, que permita atingir um paz sustentada. (Kant e Gregor, 1999).

percepção resultou no aparecimento de diversas instituições internacionais com o objectivo de potenciar o relacionamento saudável entre Estados. (Martin, 1999).

O melhor exemplo é, exactamente, o aparecimento da Sociedade das Nações<sup>4</sup>. Woodrow Wilson, Presidente Americano da altura, surge como o principal rosto deste novo paradigma internacional, numa altura em que a Europa estava destruída e os Estados Unidos da América assumiram uma posição privilegiada em termos de poder no sistema internacional e de apoio à reconstrução da Europa. Esta nova posição internacional facilitou a aprovação dos “14 pontos de Wilson”<sup>5</sup>, uma herança clara dos ideais Kantianos.

Este esforço conjunto que marca a primeira acção concertada entre Estados, tendo em vista a cooperação, cai por terra após a implosão da Segunda Guerra Mundial. A Sociedade das Nações fica conhecida, historicamente, como uma tentativa fracassada e ainda algo ingénua de atingir um fim muito mais complexo do que o que a teoria Kantiana tinha previsto. (Hinsley, 1980).

O final da Segunda Guerra Mundial dita a necessidade de um verdadeiro compromisso global, com objectivo único de aproximar os Estados e criar uma instituição capaz de resolver os diferendos internacionais, responsável portanto por criar uma paz sustentável. A partir deste problema global surge a necessidade de criar uma resposta global e coordenada. Nasce assim, em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU)

---

<sup>4</sup> Fundada em 1919, esta organização internacional foi responsável pelas negociações de paz depois da I Guerra Mundial. Considera-se recorrentemente que foi a antecâmara do aparecimento da ONU (Oppenheim, 2009).

<sup>5</sup> Estes 14 pontos seriam os imperativos na época para se atingir paz depois da primeira grande guerra à escala Mundial. Ficaram conhecidos por este designação por terem sido formulados pelo Presidente dos EUA da época, Woodrow Wilson (Saraiva, 2001).

que, como princípio fundamental e primeiro artigo da sua carta<sup>6</sup>, menciona a necessidade de disseminar a cooperação técnica internacional.

Depois do final da Segunda Guerra Mundial assiste-se, de algum modo, a um exagerado uso da cooperação técnica, em grande parte devido à bipolarização do mundo, que opôs o bloco soviético aos Estados Unidos da América. O primeiro grande projecto de cooperação técnica surgiu, neste contexto, com a necessidade de reconstrução europeia, que tinha sido o palco predominante das duas Grandes Guerras. O Plano Marshall foi o mais importante de vários projectos levados a cabo pela lógica das alianças, a cooperação técnica foi, como é visível, concebida sob uma perspectiva estratégica, desde a sua génese.

Esta situação veio, de algum modo, desvirtuar o conceito que tinha levado a ONU a colocar a cooperação como uma prioridade no relacionamento entre Estados, o que levou a ONU a rever o conceito em 1959, reafirmando a possibilidade de ganhos mútuos na relação entre Estados desiguais. (Filho, 2007).

Apesar disto, o exagero no recurso a esta ferramenta diplomática pôs ainda mais em evidência as fragilidades dos Estados mais débeis, que utilizavam esta ajuda externa sem qualquer critério, ou planeamento a médio/longo prazo. Esta realidade foi mais evidente e agudizou ainda mais a situação de todos os países receptores quando, na década de setenta, surgiu a “crise petrolífera”. Além de ter feito com que o preço do petróleo aumentasse para preços impraticáveis na maioria dos países em

---

<sup>6</sup> “Artigo 1º – Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os actos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;” (Nações Unidas, 1945).

desenvolvimento, esta crise fez ainda disparar a taxa de juro dos empréstimos contraídos pelos Estados em desenvolvimento. A crise do petróleo degenerou então na chamada “crise da dívida”, que historicamente não é mais do que a incapacidade dos Estados receptores em pagarem taxas de juros elevadíssimas dos empréstimos contraídos, depois do recurso a empréstimos internacionais, sem qualquer critério. Esta situação revelou todas as debilidades dos países receptores, da chamada cooperação técnica. O princípio fundamental da tentativa de tornar menos evidente a clivagem entre desenvolvidos e não desenvolvidos, que deveria ser a motivação de dadores e receptores, acabou por não se verificar e a cooperação desenfreada da época revelou-se profundamente perversa, pois acabou por ter um impacto profundamente negativo. (Eichengreen e Lindert, 1992).

Além de ter contribuído decisivamente para uma degradação das condições de vida dos países em desenvolvimento, esta grave crise financeira serviu ainda para evidenciar as debilidades de um sistema de cooperação que não estava dotado de qualquer rigor, ou coerência. (Soros, 2008).

A literatura histórica internacional aponta ainda, como erro estratégico, a crença generalizada de que uma crescente abertura dos mercados e desregulamentação económica poderiam ser importantes para o crescimento sustentado de países em situação económica e financeira débil. Esta situação acabou por ser a premissa fundamental a cumprir pelos estados receptores que pretendessem contrair empréstimos. A este novo paradigma as instituições internacionais chamaram Consenso de Washington<sup>7</sup>. Esta obrigatoriedade tornou as frágeis economias dos Estados em desenvolvimento, um alvo fácil na competição com economias mais fortes,

---

<sup>7</sup> O Consenso de Washington consiste em dez medidas, formuladas em 1989, em instituições como o FMI ou o Banco Mundial, que se tornaram política oficial do FMI, como uma receita para os Estados em Desenvolvimento (Serra e Stiglitz, 2008).

comprometendo irremediavelmente o futuro e o crescimento dos mercados em desenvolvimento. (Serra e Stiglitz, 2008).

O colapso do bloco Soviético e o conseqüente final da Guerra-Fria conferiram alguma estabilidade ao mundo. No entanto, sob o ponto de vista da cooperação para o desenvolvimento, este colapso resultou numa diminuição drástica do volume dos fundos disponíveis. O final da lógica das alianças, resultado da tentativa dos dois blocos dominantes de angariarem aliados, fez com que este propósito de cooperação não fizesse mais sentido.

Sem esta motivação, a comunidade internacional sentiu a necessidade de assegurar alguma coordenação e coerência, que haviam faltado até à data, à cooperação internacional. É neste contexto que surge a realização da Conferência sobre o Financiamento e o Desenvolvimento. Esta conferência, realizada em Monterrey, marca o alinhamento mundial em relação à “Ajuda Para o Desenvolvimento”. Este alinhamento ficou conhecido como “Consenso de Monterrey”, que acrescentou mais coerência e harmonia aos processos de cooperação técnica. Alguns dos resultados mais significativos desta nova parceria entre doadores e receptores foram a avaliação à eficácia da ajuda, ou ainda, a adopção dos Objectivos do Milénio<sup>8</sup>. (Lopes, 2005).

A adopção de oito objectivos gerais, apelidados de “Objectivos do Milénio”, marca um forte compromisso, por parte de grande parte dos países do mundo, na luta contra a pobreza, fome, desigualdade de género, degradação ambiental e doenças infecciosas. Os oito objectivos, a cumprir até 2015 são 1) redução para metade da pobreza extrema e da

---

<sup>8</sup> Os Objectivos do Milénio são oito objectivos, definidos em conjunto, com o objectivo final de diminuir drasticamente a pobreza extrema do Mundo (Nwonwu, 2008).

fome no mundo, 2) alcançar o ensino primário universal, 3) Promoção da igualdade de género, 4) Reduzir em dois terços a mortalidade infantil, 5) Reduzir em 75% a mortalidade materna, 6) Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças graves, 7) Garantir a Sustentabilidade ambiental, 8) Fortalecer uma parceria global para o desenvolvimento. (Lofgren e Diaz-Bonilla, 2008).

## **2.A Ajuda Pública ao Desenvolvimento e a Cooperação Técnica.**

É recorrente, mesmo dentro de alguma literatura especializada, existir uma certa confusão entre o conceito de cooperação internacional e o de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). É portanto essencial, a uma tese que pretende abordar esta temática, distinguir perfeitamente estes dois conceitos.

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento é um dos vários formatos que a cooperação para o desenvolvimento pode assumir. Esta designação surge apenas depois da criação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento<sup>9</sup> (CAD).

Podemos considerar como diferença fundamental, entre estes dois conceitos, a reciprocidade, que apenas está associada à Cooperação para o Desenvolvimento. Idealmente, um projecto de cooperação contempla ganhos mútuos, com a satisfação de interesses mútuos. Já em relação à Ajuda Pública ao Desenvolvimento a sua característica mais marcante é o facto de esta ser um investimento sem qualquer tipo de contrapartida financeira, ou de outro género. (Gomes, 2007).

---

<sup>9</sup> O CAD é uma organização multilateral, inserida na OCDE, responsável pela coordenação e análise de políticas de desenvolvimento comum (Development Co-operation Directorate, 2011).

Ainda sob esta óptica é necessário distinguir outras variáveis. As principais motivações da Ajuda Pública ao Desenvolvimento são de índole humanitária, principalmente como resposta a cataclismos, catástrofes naturais ou situações inesperadas que causem grande impacto, como surtos infecciosos por exemplo. O factor histórico é também, recorrentemente, apontado como uma importante motivação. Normalmente antigos colonizadores assumem a vontade de contribuir para o crescimento e estabilidade das antigas colónias. (Gomes, 2007).

Outra variável importante é a duração. Para um projecto de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a duração do projecto é sempre menor do que para um projecto de cooperação. (Wood, 1986).

Nas últimas décadas, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento tem assumido uma relevância no sistema mundial que não tinha até então.

Alguns teóricos, como Vattel, sustentam que este facto é a confirmação da teoria que afirma que o subdesenvolvimento e a pobreza extrema em que vivem alguns Estados são apenas resultado directo da acção de Estados mais desenvolvidos. (Vattel, 1805).

No entanto, estas últimas décadas, em que diversas formas de cooperação (nomeadamente a APD) se destacaram, como forma de relacionamento entre estados do Norte e Sul, marcam um esforço conjunto para reverter esta situação. (Wood, 1986).

### **3. A Cooperação Internacional, complexidade teórica.**

Como já foi referido anteriormente, o tema da cooperação tem sido um tema amplamente tratado pelos teóricos em Relações Internacionais. A complexidade e o crescimento do volume da cooperação técnica são motivação suficiente para explicar a grande variedade de literatura sobre o tema na actualidade. É absolutamente vital compreender a complexidade do tema antes de o tratar de uma forma mais individualizada.

A principal fonte de discórdia em Relações Internacionais, relativamente a este tema, prende-se com as reais motivações que estão na base da escolha de uma estratégia de política externa baseada na cooperação, por parte dos actores internacionais. Esta opção dos Estados em direccionarem a sua política externa para uma orientação que, em teoria, serve interesses comuns a outros Estados é algo que é visto com desconfiança por alguns teóricos e com optimismo por outros.

É esta dualidade que marca, na generalidade, os debates em Relações Internacionais sobretudo quando se trata de questões relacionadas com a cooperação. Esta tentativa de racionalizar e perceber a cooperação internacional surge numa altura em que a cooperação já é a principal forma de relacionamento entre Estados. Esta mudança de paradigma obrigou algumas teorias a reformularem as suas teses relativas à cooperação, com a generalidade dos teóricos mais contemporâneos a adoptarem uma atitude menos radical em relação a este tema.

Para alguns autores, a actual convivência pacífica global existe devido ao aumento exponencial da cooperação entre Estados, que de algum modo vem suprir a necessidade

de uma governação global centralizada. A criação da ONU associada à adopção de um conjunto de regras, por uma grande parte dos Estados do mundo, permitiu esta realidade. Esta adopção de regras comuns gera confiança no sistema internacional, que acaba por levar a uma certa ordem nas relações entre Estados. Ordem essa que sem entidade reguladora é sustentada porque o sistema criou mecanismos de auto regulação que o tornam, de algum modo, previsível. Esta visão desenvolvida por Kehoane marca uma actualização necessária em relação à escola liberal. (Kehoane, 1984).

Kehoane encara a teoria Liberal Kantiana de “paz perpétua” como uma utopia e critica ainda a teoria Realista, que considera ser redutora para analisar esta realidade tão complexa, por apenas se preocupar com aspectos estratégicos defensivos. Esta análise considera que de facto é possível atingir uma paz estrutural, mas não porque os Estados são levados a cooperar por serem altruístas. Este romantismo liberal é um dos pontos que Kehoane critica. Para este autor, e para os seguidores institucionalismo liberal, os estados são, sem dúvida, egoístas e é o egoísmo que os faz cooperar actualmente. A clara percepção dos Estados que é necessário cooperar, sob um ponto de vista estratégico, faz com que, progressivamente, todos sejam mais interdependentes e consequentemente tenham comportamentos mais expectáveis. Indispensável é perceber que esta interdependência e esta ordem do sistema, que podem conduzir à paz, não significam que todos são potencialmente iguais. Toda esta teoria tem como alicerce a desigualdade entre Estados numa constante competição, num quadro cooperativo de ganhos comuns, ganhará quem estrategicamente interpretar melhor o sistema. (Kehoane, 1984).

Outra escola de pensamento que encara a cooperação como uma forma de fomentar a confiança e a ordem no sistema é o Construtivismo.

Tal como no Institucionalismo Liberal esta corrente de pensamento valoriza o papel que outros actores, como organizações não-governamentais (ONGs), instituições ou fóruns internacionais têm no sistema. (Onuf, 1998). Para os teóricos construtivistas, todos os actores referidos têm capacidade para alterarem de forma decisiva interesses ou mesmo identidades. Todas as experiências vividas pelos Estados são encaradas como uma forma de “aculturação” que influencia decisivamente aquilo que é um Estado e, conseqüentemente, a sua identidade. (Onuf, 1998).

Esta dinâmica é enunciada pelo construtivismo como a capacidade para o agente constringer a estrutura e simultaneamente ser constringido, o que torna o sistema dinâmico. (Wendt, 1999). Esta divergência, que consiste na capacidade dinâmica de todos os actores para alterarem o sistema ou sofrerem alterações, é determinante na percepção do argumento construtivista. Sendo a estrutura passível de ser alterada o agente ganha um papel mais preponderante no sistema internacional. Transportando a visão construtivista, para a área da cooperação, podemos considerar que os construtivistas, e a sua análise subjectiva das Relações Internacionais, acreditam que as políticas externas ou domésticas podem ser influenciadas por normas internacionais, normas estas criadas na maioria das situações por indivíduos sem interacção directa na elaboração das mais diversas agendas. (Wendt, 1999). Esta óptica construtivista contribui para uma análise subjectiva de tudo aquilo que representa a cooperação, sempre dependente do contexto social, condições históricas, actores envolvidos, ou ainda factores identitários e culturais. Seguindo a linha de pensamento construtivista é fácil compreender que a forma como cada Estado coopera, está intimamente relacionada

com as suas relações, com os seus líderes e também com a sua relação com a sua própria História.

A cultura e a identidade são, para os autores construtivistas, aspectos fundamentais a ter em conta em todas as dinâmicas internacionais, sendo que a cooperação não é excepção. Ao papel do indivíduo é conferida uma importância vital, devido à crença de que o indivíduo é construído, tal como a realidade (Wendt, 1999). Isto é, os construtivistas acreditam que todos os processos de socialização, aculturação e até as experiências pessoais que o indivíduo sofre, têm implicações sobre a construção da personalidade e identidade do indivíduo.

O construtivismo considera igualmente que todos os indivíduos são altamente sociais. Assim sendo, os interesses dos actores não são interesses completamente exteriores ao sujeito. O sujeito não se movimenta de forma estratégica no sistema com o objectivo de apenas maximizar ganhos. Os interesses são, para os construtivistas, endógenos, sendo portanto construídos, tal como tudo na realidade. A identidade joga nesta teoria um papel fundamental. É através da identidade que os interesses são gerados e é através desta dinâmica reflexa que estrutura e sujeito se mutam a cada acção (Comin, s.d.).

Podemos então considerar que, sob a óptica desta corrente, os actores não encaram a cooperação apenas como uma forma de imperialismo ou de maximização de ganhos individuais, como consideram outras teorias. Até que porque, mesmo as preferências ou interesses são construídos socialmente e não definidos pelos actores (Zehfuss, 2006).

A cooperação é um exemplo crasso de diferentes interpretações para um mesmo problema. Esta panóplia de diferentes interpretações torna a interpretação do fenómeno

da cooperação algo muito complexo, podendo ainda tornar-se mais difusa se apenas considerarmos as motivações subjacentes à cooperação.

Os autores neo-realistas têm uma compreensão mais extremada e radical em relação à cooperação, bem como a outros temas relacionados com as relações entre Estados. Esta dinâmica é encarada sob a perspectiva Hobbesiana, que encara a sobrevivência e a segurança do Estado como condições base que determinam toda a política externa e consequentemente a cooperação internacional. Esta premissa fundamental evidencia que toda a ajuda externa é definida pelo interesse nacional, no caso dos Estados. A perspectiva Hobbesiana revela então uma certa falta de moralidade, que marca todo o discurso Neo-Realista (Waltz, 1979).

A definição/entendimento de cooperação sofre uma mutação sob a perspectiva desta teoria, que não acredita em ganhos mútuos nas relações entre Estados. Prevalece a teoria da soma zero, em que para um qualquer Estado ganhar, terá de existir sempre um Estado a perder (Thomas, 2001). Qualquer Estado doador teria, sob esta óptica, interesses em aumentar ganhos materiais, com novos investimentos e oportunidades muito vantajosas com lucros substanciais. Mas ainda mais importante, que os possíveis ganhos materiais, seriam os bens não quantificáveis como o alargamento da influência política e geoestratégica, em Estados frágeis e susceptíveis a subornos ou tráfico de influências.

Esta óptica neo-realista pretende reafirmar a convicção de que no sistema internacional, a cooperação internacional é indissociável de todas as relações de poder e portanto desprovidas de qualquer moralismo ou ética (Waltz, 2001).

Outra corrente de pensamento usualmente mencionada, quando se fala de cooperação, é o Estruturalismo. De uma natureza claramente Marxista, esta corrente de pensamento interpreta o crescimento desta forma de relacionamento internacional como uma forma de Imperialismo. Esta conclusão resulta da ideia de que existe um modelo ocidental que é aplicado a Estados em desenvolvimento e que acaba por acentuar mais ainda as desigualdades e as clivagens entre doadores e receptores, levando assim a que a situação não se inverta e que os doadores sejam sempre beneficiados pela manutenção do *status quo* (Guimarães, 2005).

Esta corrente reclama que a utilização do modelo de desenvolvimento, consagrado no “Consenso de Washington”, em nada favorece os países receptores que ficam cada vez mais dependentes da ajuda externa. A noção de ganhos mútuos, que deveriam surgir com a cooperação é, assim desconstruída por esta abordagem. Autores estruturalistas consideram a cooperação como a nova ferramenta de dominação (Touraine, 2005). Outras teorias consideram anacrónico falar de imperialismo nos dias de hoje, mas esta corrente considera que a obrigatoriedade de levar este modelo a países sem estabilidade política e social é condenar, à partida, os países receptores (Touraine, 2005). Além destas teorias em R.I., ainda surgem outras abordagens ao tema, com enfoque também em diferentes áreas. Um dos exemplos é a teoria Neoliberal, com uma vertente importante para a Economia Política Internacional. Sob o ponto de vista Neoliberal, a cooperação internacional pode ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento global. Isto porque a defesa do mercado livre é condição fundamental para esta teoria, que considera-a como uma forma de intervencionismo sobre a acção estatal. A defesa do mercado livre global não se mostra compatível, segundo autores neoliberais, com

intervenções estatais que afectam a total liberalização no acesso aos mercados (Grieco, 1990).

É esta multiplicidade de teorias sobre a temática que a torna tão rica e, conseqüentemente, tão complexa. Esta multiplicidade de disciplinas, que analisam o fenómeno actual da cooperação internacional é reveladora da importância que esta forma de relacionamento adquiriu. Nos dias de hoje, podemos facilmente verificar casos em que Estados historicamente rivais optam por cooperar, devido à percepção generalizada de que podem retirar dividendos comuns, num sistema internacional cada vez mais competitivo.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, podemos afirmar que se assistiu a uma complexificação de todas as relações institucionais internacionais, facto que não poderia passar despercebido às grandes correntes de pensamento das Relações Internacionais. Para qualquer investigador que pretenda estudar o tema da cooperação internacional é indispensável conhecer os debates teóricos despoletados por todos os acontecimentos históricos já relatados, mas ainda mais importante é interpretar as transformações, ao nível da governação, associadas a cada período.

Muito para além da percepção do antagonismo de propostas teóricas como a Liberal ou a Realista é necessário compreender alguns dados comuns, que poderão fornecer informações importantes associadas a esta dinâmica. Todos os argumentos apresentados pelas diversas correntes de pensamento poderão parecer completamente antagónicos à partida. No entanto, autores como Foucault apontam aspectos motivacionais comuns. Foucault acrescenta a toda a esta complexidade aquele que acredita ser o dado fundamental, e comum, às diversas teorias em Relações Internacionais: a manutenção

da ordem do sistema (Foucault, 2007). Muito para além dos objectivos mais altruístas ou mais competitivos, é a manutenção do Sistema e da sua ordem que está em questão. Qualquer uma das teorias não sistematiza, ou prevê, uma alteração brusca do sistema, apesar de todos os factores em volta da governação terem sido alterados drasticamente desde o final da Segunda Guerra Mundial (Foucault, 2007). Este autor recua ainda mais no tempo e recorda Vestefália, como uma data marcante nas Relações Internacionais, e que já nessa época foi concretizado com esta mesma finalidade. Todas as alterações que ocorreram entretanto no sistema e que levaram, por exemplo, ao final do “Estado Providência” não conseguiram abalar a estabilidade e a ordem do sistema, em grande parte devido à ferramenta da cooperação internacional. Os objectivos subjacentes à governação mudaram e a cooperação também, o que se materializou no aparecimento de novos actores, que passaram a desempenhar funções anteriormente apenas destinadas ao actor central, o Estado (Foucault, 2007).

Esta argumentação sustenta que grande parte dos projectos de cooperação poderão, de facto, materializar-se em ganhos mútuos e que outros até poderão ter um cariz mais egoísta e realista, mas que objectivamente o que todos procuram é que o sistema não sofra uma alteração de fundo, que acabe por tornar as acções ainda mais imprevisíveis e, consequentemente, mais perigosas. A complexidade do tema e as diferentes abordagens são sempre analisadas na óptica dos Estados e não na óptica do sistema. Paradoxalmente, é mais fácil analisar o tema encarando as diferentes opiniões do que encarar os pontos em comum que podem surgir entre teorias.

Tendo em conta este enquadramento, o capítulo seguinte terá novamente a cooperação internacional como tema geral, mas procura restringir a análise ao caso de Portugal e à sua política externa.

Portugal é hoje um Estado doador, tendo já no passado sido um Estado receptor. Nos dias de hoje, e talvez influenciado pelo crescimento exponencial da cooperação internacional, Portugal define grande parte da sua política externa e das suas Relações Internacionais usando este instrumento diplomático. Se a princípio as prioridades eram estabelecidas sem grande critério, hoje em dia podemos verificar a adopção de metas específicas anuais, ou ainda, a adopção de um Estratégia Nacional, em grande parte virada para as antigas colónias nacionais, para os PALOP<sup>10</sup> e para Timor Leste.

---

<sup>10</sup> Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Este grupo, formado em 1996 é constituído por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

## **Capítulo II. Portugal e a cooperação**

### **1. Portugal, a relação com a cooperação para o desenvolvimento e a relação consigo mesmo.**

O presente capítulo visa apresentar, em traços gerais, o passado, presente e futuro da cooperação para o desenvolvimento em Portugal.

A escolha de Portugal como estudo de caso para ilustrar as diferentes dimensões de um Estado que se assume como detentor de um papel especial no sistema internacional não foi inocente. Portugal pode ser considerado como um estudo de caso de enorme relevo a nível internacional dada a sua posição geográfica central, ponto estratégico entre três continentes. Outro motivo fundamental, e que distingue Portugal de outros Estados, é a sua alegada vocação para a cooperação. Depois de um passado colonial, Portugal passou de colonizador a principal parceiro estratégico das suas ex-colónias. A este factor não serão alheios laços culturais comuns como a língua, comuns e o passado secular de relacionamento comum, com os antigos territórios ultramarinos. Por todos estes motivos e ainda pelo seu enquadramento é importante perceber como se concretiza a cooperação para o desenvolvimento em Portugal.

## 2. Herança

Como verificável no capítulo anterior, o fenómeno da cooperação internacional cresceu exponencialmente nas últimas décadas, por todo o mundo. Verificando que passámos da inexistência desta ferramenta diplomática, para a sua utilização massiva numa questão de décadas, ainda mais necessário se torna compreender esta nova dinâmica.

Como ficou claro no primeiro capítulo, esta realidade é ampla e complexa, devido à existência de uma multiplicidade de correntes e teorias das Relações Internacionais que a permitem explicar. Ainda assim, foi possível encontrar uma convergência de opiniões e teorias, que focava a manutenção, no tempo, da ordem do Sistema Internacional.

Verificando que os factores de governação, foram profundamente abalados e, conseqüentemente, alterados é de realce que a ordem internacional seja mantida, mesmo depois de décadas de grandes convulsões. A estabilidade e a previsibilidade desde sempre foram factores primordiais para os principais actores em Relações Internacionais. (Kegley, 2009).

Todo o último capítulo, de validação teórica, ou de contextualização do “estado da arte”, relativo à cooperação internacional é útil também para uma análise mais prática do fenómeno da cooperação internacional. De facto, o caso Português ilustra perfeitamente a mudança radical em matéria de política externa nas últimas décadas, tal como a opção estratégica actual, inscrita na visão estratégica para a cooperação internacional, que será explanada mais a frente.

É inevitável referir a data de 1961 como assinalando a génese da cooperação, como ferramenta diplomática de Portugal, pois é o ano que assinala a criação do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD). Historicamente Portugal é membro fundador do CAD e esta condição, por si só, torna Portugal num país pioneiro na cooperação internacional para o desenvolvimento. (Olivares e Guedes, 2005).

À data da criação do CAD, Portugal mantinha um estatuto diferenciado dos restantes países fundadores devido à sua condição de doador e receptor. É importante assinalar que nesta altura Portugal era apenas doador devido a acordos bilaterais celebrados com as, agora, ex-colónias (Olivares e Guedes, 2005).

### **3. Portugal, o Estado Novo e o Mundo**

Os anos que sucederam o final da Segunda Guerra Mundial serão lembrados pelo esforço dos países Europeus em restaurar o dilacerado continente Europeu. Não só no plano económico e financeiro, já que a Europa foi palco geográfico das duas Grandes Guerras, mas também sob o plano ideológico e dos valores. Havia nesta altura a plena consciência de que na Europa não podia voltar a acontecer um conflito armado, como os dois que haviam acontecido com pouco distanciamento temporal.<sup>11</sup>

Esta consciência comum, entre os principais líderes Europeus, levou à criação de organizações de cooperação que contribuíssem para que o diálogo e o movimento corporativo fossem a base da “nova Europa” (Cini, 2003).

---

<sup>11</sup> Apenas duas décadas separam as duas Grandes Guerras Mundiais, que tiveram como palco preferencial a Europa.

É neste contexto histórico que é criada a Organização para a Cooperação Económica Europeia<sup>12</sup>, originalmente criada para gerir da melhor forma a aplicação das verbas recebidas através do plano Marshall, entre outros objectivos. (Cini, 2003).

Resultado de uma boa experiência Europeia, em 1961 nasce a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)<sup>13</sup>. Portugal, apesar de discursivamente proclamar o seu afastamento da Europa, devido à preferência Atlântica foi membro fundador das duas organizações. Vários autores, como Nicolau Andersen-Leitão afirmam que a retórica discursiva de Salazar não correspondia à realidade. Podemos portanto afirmar que a componente discursiva associada à cooperação para o desenvolvimento é criada no exacto momento em que Portugal, por opção estratégica, se tornou doador. Este facto não torna a cooperação indissociável da retórica política mas é importante, sob o ponto de vista da percepção motivacional e estratégica (Andresen-Leitão, s.d.).

Como já referido outro importante fórum internacional, criado também em 1961, foi o Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD). Portugal é igualmente membro fundador deste comité que, actualmente, é um dos principais fóruns internacionais que tem como tema fundamental a Cooperação para o Desenvolvimento.

O CAD é um comité da OCDE que foi criado exactamente para monitorizar e coordenar a aplicação dos recursos, que os seus membros disponibilizam em favor dos países receptores. Aos Estados receptores é pedida responsabilidade na aplicação dos recursos, sempre na tentativa de diminuir o nível de pobreza, reforçando a preocupação com as

---

<sup>12</sup> Criada em 1948, abrangia originalmente Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Itália, Noruega, Portugal, Suíça, Suécia, Turquia e Espanha.

populações dos chamados “Estados frágeis”<sup>14</sup>. Actualmente o CAD, percebendo alguns erros cometidos no passado, é responsável ainda por avaliações de desempenho dos seus Estados membros (OCDE, 2010).

#### **4. Uma alteração de paradigma**

A revolução de 25 de Abril de 1974 em Portugal marcou, de forma clara, uma cisão com o Estado Novo, marcado pela governação de Salazar e Marcelo Caetano. Em matéria de política externa, Portugal estava isolado, já que foi um dos últimos países democráticos a abandonar a experiência colonial. A exigência irredutível dos demais Estados democráticos era agora cumprida, no momento em que Portugal concedia a independência às suas ex-colónias. Com a revolução de Abril, acabava finalmente o isolamento internacional de Portugal, bem como, a Guerra Colonial (Gonçalves, 1994). Do ponto de vista internacional, esta alteração foi bem recebida. A queda repentina das estruturas autoritárias abriu as portas à participação activa de Portugal num sistema internacional já dominado pelos valores democráticos e anticolonialistas (Gonçalves, 1994). O afastamento em relação às ex-colónias, bem como a condição financeira do país no final da guerra colonial, fez com que Portugal fosse afastado do CAD, enquanto país doador. Portugal era agora apenas um país receptor de Ajuda Pública para o Desenvolvimento. Esta realidade manteve-se até a data da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986. Com a adesão de Portugal ao

---

<sup>14</sup> O termo “estados frágeis”, ou “estados falhados”, é utilizado para descrever países incapazes de administrar os seus territórios de uma forma efectiva (Kaplan, 2008).

“projecto europeu”, Portugal passou a assumir também para si as metas, estabelecidas por todos os Estados Membros, em termos de cooperação internacional (Palma, 2002).

Este foi o pior momento de Portugal, em matéria de cooperação para o desenvolvimento. O regresso a África, por todas as emoções envolvidas entre ex-colonizadores e ex-colonizados, não se revelou fácil. Uma forte animosidade entre Portugal e as antigas colónias marcou este período específico para a cooperação portuguesa.

Mais de três décadas depois da Revolução de 25 de Abril de 1974, Portugal é, necessariamente, um país diferente. O caminho percorrido depois da descolonização até ao processo de construção europeu e ao processo de consolidação de crescimento sustentável interno, tornaram Portugal um país mais atento ao exterior e perfeitamente consciente da alteração de paradigma, imposto pela globalização, e das reais potencialidades do salutar relacionamento entre estados.

Durante séculos Portugal foi construindo uma teia de relações privilegiadas com uma assinalável diversidade de países. O passado nacional da aventura dos Descobrimentos mostrou ao mundo um país que é hoje largamente multicultural, e em grande parte devido a esta herança.

Actualmente Portugal tenta reconstruir uma teia de relações históricas, mas numa perspectiva cada vez mais estratégica. Interpretando o sistema e as suas regras, e potenciando assim a sua posição no mundo actual. Neste contexto, a globalização constituiu uma importante oportunidade para Portugal. Numa altura em que grande parte da atenção diplomática estaria focada no processo de integração europeia, os governantes Portugueses foram audazes a ponto de perceberem que seria igualmente importante tentar uma reaproximação estratégica com todos os países com os quais partilhava aspectos culturais comuns, como a língua (Pereira, 2005).

A reaproximação aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e a Timor-Leste torna-se, do ponto de vista estratégico, uma vantagem para Portugal, quer para si individualmente, quer colectivamente, enquanto membro da União Europeia. O património histórico e cultural que Portugal construiu e disseminou por todo o mundo voltou a conferir a Portugal uma centralidade, muito para além da vantagem geográfica, bastante importante no actual sistema Internacional. (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995). Esta consciência colectiva fez com que progressivamente a ajuda pública para o desenvolvimento fosse ganhando relevância a nível interno.

## **5. Cooperação Estratégica aproveitando a História**

“Há dez anos procurou-se dar expressão ao objectivo segundo o qual a cooperação é

**“uma política de interesse nacional e de longo prazo”.**

(José Manuel Durão Barroso, 1995).

A citação pertence a José Manuel Durão Barroso, actual Presidente da Comissão Europeia e em 1995 Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal e demonstra a percepção de que a cooperação internacional, a longo prazo, poderia constituir um trunfo diplomático. Esta percepção levou o Ministério dos Negócios Estrangeiros em

1995 a declarar os seguintes objectivos estratégicos em matéria de política externa, para a área da cooperação internacional:

- a valorização da sua identidade nacional, afirmando-a na diversidade europeia;
- garantir a segurança externa e aprofundar o relacionamento, a todos os níveis, entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa;
- a consolidação da construção europeia; o combate às tendências de excessiva continentalização da Europa, quer pela manutenção da ligação atlântica, quer pela promoção da ligação a África;
- o reforço da participação nas instituições e tomadas de decisão internacionais;
- o desenvolvimento de uma diplomacia económica activa.

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995:11).

Quadro 1 – Objectivos de Portugal em matéria de política externa.

Da análise desta sistematização operacional, de há mais de uma década, destacam-se as vertentes motivacionais e estratégicas. É de realçar, que ao longo da tabela é sublinhado aquilo que alguns autores apelidam de “vocação histórica” de Portugal. O legado deixado por Portugal, através de um processo de aculturação<sup>15</sup> que durou séculos, é hoje determinante e constitui o maior contributo para a definição da nossa identidade actual, em matéria de política externa. Portugal reassume actualmente a sua opção pelas ex-colónias, mas hoje através desta ferramenta diplomática que é, inegavelmente, a cooperação internacional para o desenvolvimento (Moreira, 2004).

Neste sentido, a centralidade geográfica proporcionou a Portugal uma acelerada integração europeia. Este processo de integração, segundo o MNE, deve ser acompanhado por uma constante afirmação da cultura Portuguesa. A integração Europeia não deve ser sinónima de uniformização cultural, de todos os Estados da

---

<sup>15</sup> Aculturação é um termo sociológico que se refere a uma adaptação ao sistema de valores de outra sociedade e integração do conhecimento e comportamentos entre os grupos culturais, num processo dinâmico e contínuo (Backstrom, 2009).

comunidade. A queda das fronteiras imaginárias, na Europa, deverá ser encarada como uma forma de reafirmação, de todos os elementos culturais e identitários que diferenciam Portugal no Mundo. (MNE, 2003). Este “papel histórico” diferenciado é ainda acentuado pela forte carga ideológica presente em vários documentos oficiais, que caracterizam a identidade portuguesa em matéria de política externa. Em teoria, podemos aproximar esta vocação histórica de Portugal ao papel dos Estados Unidos no sistema internacional. Obstante a posição de hegemonia dos Estados Unidos e enorme diferença de poder militar, económico ou territorial, podemos comparar em termos discursivos esta auto proclamação. Os Estados Unidos, apesar do seu isolacionismo histórico, proporcionado pelo facto de estar ladeado pelos Oceanos Pacífico e Atlântico, acreditaram desde a sua fundação ter um lugar “especial”<sup>16</sup> no mundo. Mearsheimer é um autor crítico de algumas opções estratégicas americanas, mas ilustra perfeitamente o papel que os Estados Unidos acreditam ter, bem como o papel que os outros esperam que os Estados Unidos desempenhem. A posição de pacificador e garante de ideais democráticos, que estiveram na origem da fundação, do próprio Estado, são características que os próprios Norte-americanos esperam que o país preserve. Mesmo que na maioria das vezes, o Estado Hegemónico não retire dividendos dessa posição. Como o próprio Mearsheimer menciona, inúmeros Estados esperam que os Estados Unidos assumam a sua posição hegemónica para retirarem benefício desse *status* (Mearsheimer, 2010).

Portugal, apesar de não ter obviamente um papel semelhante ao atribuído aos Estados Unidos, é ainda assim um estudo de caso importante pelo seu potencial em relação à cooperação internacional para o desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito

---

<sup>16</sup> Varella descreve este papel como uma “característica que acompanha o nascimento dos EUA, representando uma visão missionária: salvar o mundo do mal. Essa predestinação é encontrada tanto nos textos jurídicos qudno em muitos instrumentos de divulgação cultural, há séculos” (Varella, 2004).

aos seus principais parceiros. Mesmo saindo de uma ditadura colonialista, o que torna o caso português diametralmente oposto do caso Americano, Portugal assume hoje uma postura diferenciada em relação às ex-colónias. Durão Barroso justificou a opção preferencial pelos PALOP como uma necessidade comum, o que reitera os benefícios comuns e vantagens para receptores e doadores. Para além deste facto existe “a necessidade de Portugal se reconciliar com o passado, na valorização das relações com o espaço lusófono”. (Durão, 1998). Em 1995, foi o próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) a expressar os desígnios da vocação histórica de Portugal:

Contextualizada a Política de Cooperação, devem ser sublinhados dois aspectos que permitem melhor avaliar a sua natureza: o facto de essa política se traduzir numa “Vocação Histórica” que contribui para a definição da nossa identidade em política externa e o facto de ela operar através da chamada “Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995).

Portugal reafirma assim a sua opção pela Ajuda para o Desenvolvimento como forma de relacionamento com as ex-colónias. A relação secular de Portugal com as antigas colónias não constitui apenas um vector fundamental de política externa, vai para além disto sendo, actualmente, parte da identidade de Portugal (Durão, 1998).

Afirmar constantemente que a língua, enquanto elemento presente no relacionamento com as ex-colónias, é a vantagem predominante na relação com as antigas colónias é deveras minimalista. Analisando um documento semelhante ao do MNE de 1995, mas datado de 2006, compreendemos com mais clareza esta atitude altruísta assumida por Portugal e que coloca em relevo princípios como os Direitos Humanos, a diversidade cultural e religiosa ou a luta contra a pobreza e a sustentabilidade ambiental, em áreas prioritárias como educação, economia ou saúde. Portugal reafirma assim a necessidade de apoiar e capacitar os países em desenvolvimento, mais concretamente os PALOP, vector da política externa portuguesa que se mantém, desde os primeiros passos de

Portugal enquanto doador. Tudo isto depois de ter sido um dos últimos países a abandonar a opção colonial, depois da Segunda Grande Guerra. A orientação estratégica, em matéria de cooperação para o desenvolvimento, manteve-se no tempo. A relação privilegiada com os PALOP e Timor, bem como a prioridade de integração europeia constituem quase a totalidade dos esforços encetados por Portugal, em matéria de Política externa desde que se tornou um país democrático.

Além dos óbvios benefícios mútuos, rapidamente compreendidos por todos os que planeiam estrategicamente a política externa portuguesa, é ainda clara a importância do factor geográfico na ligação da Europa com o resto do mundo. A posição geográfica Portuguesa é, pois, fundamental, porque cria vias de relacionamento importantes de ligação deste continente a continentes como África, América ou até Ásia. De um autoproclamado isolamento, passamos, desde a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), a uma abertura ao mundo como poucos Estados conseguiram e conseguem alcançar no sistema internacional. (Teixeira, 2008).

## **6. A operacionalização governamental da cooperação em Portugal**

Como já referido, é inequívoca a importância da cooperação internacional para Portugal, como garante de relacionamento diplomático, económico e até como forma de potenciar a posição geoestratégica.

Esta importância, quer pelo crescimento do volume da cooperação internacional no mundo, quer pelas opções tomadas por Portugal em matéria de política externa, é encarada pelos decisores políticos portugueses como fundamental. Em termos organizacionais e políticos esta importância é visível, quer pelo conteúdo dos

documentos oficiais, quer pelo elevado número de organismos existentes com competências directas nesta área. Esta grande compartimentação (de responsabilidades) cria problemas ao nível da coordenação e da operacionalização. É facilmente perceptível que o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem sempre a última palavra, até porque toda a responsabilidade política e institucional recai sobre este Ministério. Contudo, revela-se difícil coordenar centenas de institutos e fundações que deveriam ter como fim o apoio técnico ao próprio Ministério. A este propósito Ana Guedes Mesquita refere que tem sido difícil para o Ministério dos Negócios Estrangeiros assegurar um controlo rigoroso de todas as acções promovidas em Portugal em termos de cooperação para o desenvolvimento (Mesquita, 2005). Apesar da existência de uma Estratégia Nacional para a Cooperação, datada de 1995 e que surge da necessidade de fazer mais e melhor com menos recursos, estas dificuldades criam constrangimentos vários e decisivos, como a falta de coordenação e coerência. A definição de uma tal estratégia é um momento importante para a cooperação para o desenvolvimento em Portugal, que entre outras medidas, ditou a criação do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, em 1998. Estas mudanças levaram a que o orçamento de Estado do ano de 1999 tivesse, pela primeira vez, uma parcela relativa à cooperação internacional para o desenvolvimento.

Outro momento fundamental da cooperação internacional portuguesa foi a criação do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)<sup>17</sup>, em 2003. Este órgão, resultado da fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), veio conferir uma nova forma de actuação do governo

---

<sup>17</sup> “O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), criado em Janeiro de 2003, é um instrumento central da política externa portuguesa. Toda a cooperação de ajuda pública do Estado português é realizada por este organismo. A acção do IPAD tem em vista a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países de língua oficial portuguesa, bem como a melhoria das condições de vida das suas populações” (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2011).

português relativamente às questões da cooperação internacional para o desenvolvimento. O objectivo central à criação do IPAD foi conferir uma melhor coordenação interna dos recursos e prioridades de cooperação internacional, que se materializariam numa melhor actuação externa em matéria de promoção de desenvolvimento nos países receptores de ajuda. (IPAD, 2011).

No entanto, o IPAD viria a ser importante não só em termos de coordenação, mas também em termos de avaliação de custos. A falta de um órgão verdadeiramente central, tornou toda a cooperação internacional portuguesa uma verdadeira manta de retalhos, em que ninguém tinha realmente a certeza de quanto era gasto anualmente, e mais grave ainda, que recursos eram gastos de forma desnecessária e injustificada.

Actualmente, com todos os Ministérios a canalizarem fundos para a cooperação para o desenvolvimento nas mais diversas áreas, o IPAD assume uma importância fundamental. Além da tarefa de supervisão, quer a órgãos públicos quer privados, o IPAD tem a responsabilidade de elaborar planos anuais que indicam quais as reais necessidades, de cada Estado preferencial. Estes planos, apelidados de Planos Anuais de Cooperação são elaborados em conjunto com representantes diplomáticos presentes em Portugal, de modo a dar a reflectir quais as reais necessidades dos países receptores, tornando-se uma ferramenta essencial para doadores e receptores (IPAD, 2006).

Todas estas mudanças estruturais resultaram em diferenças fundamentais na forma de actuação de Portugal em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento. Analisando comparativamente alguns documentos oficiais é fácil perceber uma mudança em termos de política que vai para além da semântica e do simples discurso.

“Um terceiro plano de reforma que tem vindo a ser considerado prende-se com a necessidade de dotar a política de cooperação de uma base organizativa mais sólida e eficiente, o que passa pela clarificação das funções e competências das diferentes instituições, designadamente o Instituto da Cooperação Portuguesa, o Fundo para a Cooperação Económica e o Instituto Camões, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e dos diferentes departamentos que, na orgânica dos diversos ministérios, têm competências no domínio da cooperação.” (MNE, 1995).

“A programação de segunda geração, que surge a partir de 2001 e que requer agora um novo dinamismo, contém três passos distintos: primeiro, uma identificação política das áreas prioritárias por via do contacto entre os responsáveis políticos pela cooperação em cada país; segundo, um trabalho de programação técnica efectuado pelo IPAD, com recurso a consultores especializados nos sectores em que isso se justifique; terceiro, já numa fase de elaboração de projectos, o trabalho com os executores competentes, sejam do sector público ou do sector privado, para corresponder ao estabelecido nas primeiras duas fases” (MNE, 2009).

O documento “Visão Estratégica para a Cooperação”, (2009), marca, sem margem para dúvidas, um momento importante para Portugal. Além de rever todas as orientações estratégicas, previstas em 1999, este documento tem em conta novas metas e compromissos assumidos por Portugal. Além da declaração de Monterrey<sup>18</sup>, estão ainda previstos os objectivos previstos no quadro da Declaração da Cimeira do Milénio da ONU<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> A Declaração de Monterrey surge da conferência Internacional das finanças para o desenvolvimento, em Março de 2002 (Goff e Heinbecker, 2005).

<sup>19</sup> Na Declaração do Milénio, adoptada no ano de 2000, a comunidade internacional traçou como objectivo erradicar a pobreza extrema e a fome (OECD et al., 2011).

Para além desta actualização, está ainda incluído um fundamental compromisso de responsabilização política, inexistente até então. Esta responsabilização é importante porque foca aspectos como a orçamentação, execução, coordenação política e relação com a sociedade civil. Todas estas dimensões previstas neste documento sugerem que, politicamente é necessário um compromisso real e efectivo para a persecução das metas traçadas. Esta responsabilização mostra um grau diferente de envolvimento na questão da cooperação para o desenvolvimento, que em parte existe devido às metas impostas internacionalmente. Compromissos assumidos, como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, serviram para a tomada de consciência da necessidade real de aumentar a eficácia do uso de todos os recursos, bem como para a necessidade de aumentar substancialmente o volume dos recursos existentes. Ainda assim, Portugal tem reafirmado, consecutivamente, que os recursos disponíveis são escassos, razão principal para justificar o incumprimento de alguns objectivos internacionais, delineados para Portugal. Estes objectivos, delineados para os Estados doadores, são o resultado não só do crescimento exponencial da cooperação para o desenvolvimento enquanto forma preferencial de relacionamento, mas também da necessidade de fomentar uma forte coordenação multilateral nesta matéria.

Toda a estratégia de cooperação portuguesa corresponde, em larga medida, às necessidades identificadas pela comunidade internacional. O documento “Uma visão estratégica” (2009) demonstra que Portugal, enquanto país doador, tem o dever de promover um processo de globalização mais justo, participado e inclusivo, bem como, uma integração económica de todos os países, que se encontrem em fase de maturação e desenvolvimento a nível económico, de forma a fomentar uma competitividade que sirva os interesses de todos. Todos estes objectivos latos devem corresponder a uma

coordenação multilateral, que seja profícua e que faça com que nenhum recurso seja desperdiçado. (IPAD, 2009).

Esta relação entre aproveitamento dos recursos existentes e necessidade de aumentar o volume desses mesmos recursos está espelhado na estratégia portuguesa, que deriva dos vários documentos produzidos pelos principais fóruns internacionais. A estratégia portuguesa assenta ainda em princípios fundamentais, que caracterizam perfeitamente a importância que Portugal confere à Cooperação para o Desenvolvimento e que são apresentados de seguida.

## **7.Princípios Estratégicos da cooperação portuguesa**

Um dos princípios estratégicos subjacentes à cooperação portuguesa diz respeito ao “Empenho na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio”. Os ODM, definidos pela ONU foram desde a sua adopção um objectivo essencial para Portugal. A consciência de que as metas traçadas seriam bastante ambiciosas não fez recuar Portugal, quer devido ao seu forte envolvimento em questões da cooperação para o desenvolvimento, quer pelo facto de as metas traçadas estarem acima da realidade da maioria dos parceiros preferenciais de Portugal.

Priorizando áreas fundamentais como a Saúde, e Educação ou Boa Governação os ODM surgiram como uma oportunidade única para, efectivamente, reduzir o número de pessoas que vivem em pobreza extrema<sup>20</sup>. Ainda assim, é possível afirmar que Portugal não alterou significativamente a sua estratégia em função dos ODM, porque toda a estratégia portuguesa já estava focada em atingir objectivos similares. De facto, o

---

<sup>20</sup> Segundo o Banco Mundial todas as pessoas que vivem com menos de um dólar por dia estão em situação de pobreza extrema (SENAC, 2009).

documento “uma visão estratégica para a cooperação Portuguesa” (2009) apesar de não contemplar mudanças estruturais, para atingir os ODM, já previa este movimento como um objectivo comum a atingir.

Neste sentido, principal mudança que surge com os ODM, em questões de cooperação para o desenvolvimento, tem a ver com o número de parceiros institucionais empenhados em objectivos similares e com os quais Portugal passa a lidar.

Aliada a esta mudança, o facto de este objectivo figurar na estratégia portuguesa é de grande importância, dada a grande visibilidade que este compromisso representa para a sociedade civil. Num país ainda caracterizado por alguma reserva no que diz respeito à cooperação para o desenvolvimento, esta iniciativa veio dar visibilidade e importância a objectivos reais e papel de Portugal no seu relacionamento com os seus parceiros preferenciais.

Um segundo princípio estratégico refere-se à promoção da chamada “segurança humana”. Portugal cedo se apercebeu que a segurança humana tem que ir muito para além de cooperação militar e por isso procurou capacitar os órgãos institucionais dos países com quem se relaciona em matéria de cooperação para o desenvolvimento, de modo a garantir que os órgãos locais conseguissem garantir o controlo territorial e político, de forma a conferir estabilidade aos territórios. Apenas com um contexto estável se pode perspectivar um crescimento sustentado de um país em desenvolvimento. Partindo deste pressuposto, Portugal tem procurado, não só em casos de conflito armado, mas também em contextos de instabilidade social, assegurar que os Estados receptores da ajuda conseguem ultrapassar períodos mais conturbados, sempre na óptica de defender, acima de qualquer pressuposto, a segurança humana.

O terceiro princípio estratégico é o de “apoio à Lusofonia”. Como já foi referido, a Lusofonia constitui vector estratégico fundamental para Portugal. A língua Portuguesa é

hoje uma das principais línguas do mundo e o número de pessoas que utilizam o português, como língua materna diariamente é substancialmente maior devido ao passado colonial português. A língua é de facto, um dos mais marcantes aspectos culturais de Portugal. A língua assegura ainda uma vantagem de relacionamento com as ex-colónias, pois é objectivamente mais simples a comunicação e o entendimento.

Finalmente, o quarto princípio diz respeito à promoção de um “Desenvolvimento Económico e Sustentável”. O surgimento e desenvolvimento dos ditos Estados mais frágeis constitui, teoricamente, a motivação principal dos países doadores. Nesse sentido, a sustentabilidade económica dos países em desenvolvimento é condição imprescindível para diminuir a pobreza extrema e, simultaneamente, fomentar a coesão social e ambiental. O alinhamento destas prioridades estratégicas define todas as opções tomadas por Portugal em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Aqui podemos verificar a opção por países que partilham aspectos culturais importantes (como as ex-colónias), bem como a definição de áreas preferenciais de actuação como a educação e um enfoque especial na boa governação. A transição dos anteriormente designados territórios ultramarinos para Estados Soberanos não foi pacífica e, ainda hoje, se fazem sentir problemas decorrentes dessa transição. Portugal e a comunidade internacional demonstram através de vários documentos produzidos que a boa governação é fundamental para ultrapassar problemas estruturais que, enraizados, provocam pobreza extrema, iliteracia e problemas em áreas como o ambiente ou a saúde pública. Priorizar um compromisso como a boa governação permite ainda, alargar o espectro de programas e iniciativas a apoiar. A vastidão de áreas que podem ser abrangidas por projectos, que tenham em conta a boa governação ou a segurança humana, são úteis dentro da estratégia nacional definida. Contudo, do ponto de vista funcional, torna toda a definição da estratégica algo genérica e excessivamente

inclusiva. Uma grande maioria dos projectos apresentados pode enquadrar-se dentro da imensidão do conceito, o que torna quase todos os projectos elegíveis à partida. Este constrangimento pode asfixiar iniciativas que sejam prioritárias e de enquadramento estratégico mais favorável.

## **8. Sociedade Civil e a Cooperação**

Igualmente fundamental é a forma como se articulam a cooperação para o desenvolvimento e a sociedade civil. O documento designa sociedade civil como o “conjunto de associações e impulsos de natureza não-governamental, independente e autónoma, que constituem um espaço privilegiado para o exercício de uma cidadania activa e responsável.” (IPAD, 2009). A esta definição está associada a enorme variedade de organizações de sociedade civil em Portugal, o que só por si é mais do que um factor de dispersão e descentralização que requer uma enorme coordenação. Ainda assim, e apesar da necessidade de priorizar projectos e tornar mais coesa a vasta rede de pessoas e organizações, que têm como objectivo a cooperação, Portugal reafirma que a liberdade e espírito de iniciativa da sociedade civil tem que ser constantemente valorizado. A importância atribuída a todas as parcerias está expressa na Estratégia Nacional para a Cooperação. Sempre apelando à necessidade de coordenação real e efectiva, o documento refere que todas as relações entre actores institucionais e parceiros públicos, ou privados são fundamentais pelo capital humano e financeiro envolvido. Esta é mais uma forma de apelar à participação da sociedade civil, criando um envolvimento favorável à persecução de políticas e disponibilização de recursos

para esta ferramenta diplomática. A verdade é que grande parte da realidade apresentada neste capítulo é apenas teórica, isto é, é a realidade inscrita nos documentos citados. Na prática, a convergência destes objetivos com a realidade nem sempre retrata uma forma eficaz de executar a cooperação internacional para o desenvolvimento, como vamos perceber no próximo capítulo.

## **Capítulo III. (Des)empenho de Portugal à luz dos compromissos internacionais**

### **1. Operacionalização prática da estratégia nacional para a cooperação para o desenvolvimento.**

O capítulo anterior analisou os principais princípios e directrizes da cooperação para o desenvolvimento, enquanto ferramenta diplomática, em Portugal. Como foi verificável, a definição de uma estratégia nacional marcou uma viragem institucional importante, no *modus operandis* de Portugal relativamente aos seus parceiros preferenciais. Apresentadas as prioridades e motivações de Portugal, em relação à cooperação para o desenvolvimento e revistas as prioridades geográficas de relacionamento, é importante auferir o cumprimento das metas traçadas e dos compromissos assumidos. Portugal construiu uma teia de relações muito forte e consolidada, mas que obriga a um esforço permanente e a um compromisso real, por forma a corresponder às metas projectadas. A evolução do volume de recursos disponíveis e canalizados para a cooperação merece, portanto, atenção neste capítulo.

## 2. Volume da ajuda

Segundo dados do IPAD, Portugal canalizou para a área da cooperação para o desenvolvimento a percentagem de 0,23 do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB), no ano de 2009. A esta percentagem do RNB, corresponde o valor de 368 milhões de euros.

O valor registado está bastante aquém dos 430 milhões de euros disponibilizados em 2008 e este decréscimo inverte a tendência de crescimento que Portugal vinha atingindo nos últimos anos. Dados dos anos de 2006 até 2009, no quadro 1, ilustram esta realidade.

**Evolução APD Portuguesa  
2006/2009**

*Milhares €*

<b>Ano</b>	<b>APD Total</b>	<b>APD/RNB %</b>
2006	315.774	0,21
2007	343.726	0,22
2008	429.955	0,27
2009	368.169	0,23

Fonte: IPAD/DSP

Quadro 2 – Evolução APD Portuguesa 2006/2009

O crescimento, pouco significativo, de 0,01% entre os anos de 2006 e 2007 explica perfeitamente o fraco investimento realizado neste período específico. Em 2008 assistiu-se ao maior aumento quantitativo de volume de recursos para a cooperação para o desenvolvimento. O crescimento de 0,05 pontos percentuais corresponde a um aumento de cerca de 87 milhões de euros, no curto espaço de um ano. Este aumento exponencial, em relação a anos transactos, pode ser explicado pela concessão de uma linha de crédito a Marrocos, de 66 milhões de euros.

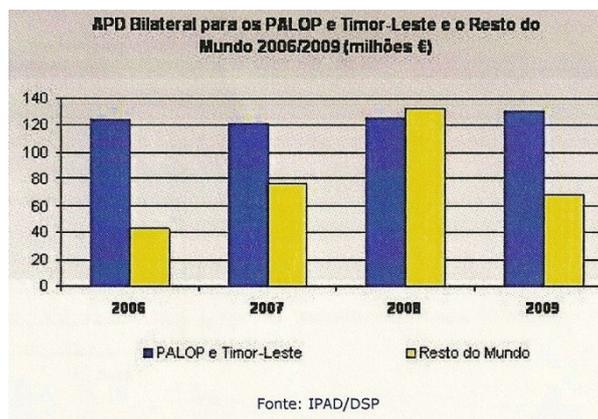


Gráfico 3 – APD Bilateral Portuguesa

Como ilustra o gráfico 3, o crescimento da parcela relativa ao Resto do Mundo no ano de 2008 reflecte perfeitamente a diferença quantitativa em relação a outros anos que figuram no gráfico. E em grande parte, o factor responsável por este aumento significativo foi o empréstimo concedido a Marrocos.

Durante o ano de 2009 a percentagem fixou-se nos 0,23% do PIB. Esta percentagem significa um decréscimo em relação ao ano transacto, mas acaba por seguir a linha de aumento de 0,01% dos anos anteriores, se exceptuarmos o ano de 2008. Encarando o ano de 2008 como um ano de excepção, a verdade é que Portugal continua bastante longe das metas estabelecidas. Tendo como referência o ano de 2009, Portugal encontra-se de facto a uns longínquos 0,10% da meta estabelecida. Meta esta que era um objectivo para 2006, segundo as metas traçadas após a assinatura da Declaração do Milénio, em 2000. Mais distante está ainda Portugal se considerarmos a meta de 0,7%, projectada para o ano de 2015. Para que Portugal atingisse a meta de 0,7% deveria triplicar o volume da ajuda, o que significaria um esforço financeiro de mais de mil milhões de euros, para além do esforço actual de Portugal.

O porta-voz da Plataforma Portuguesa das ONGD<sup>21</sup>, César Neto lamenta que Portugal continue a não respeitar os compromissos assumidos, mesmo tendo em conta a actual conjuntura europeia. O compromisso de aumentar, gradualmente, a percentagem do PIB para 0,51% do PIB em 2010 já foi falhado largamente e a tendência é para o próximo compromisso, estabelecido para 2015, ficar ainda mais aquém do objectivo definido.

Esta realidade coloca algumas preocupações às ONGD portuguesas porque pela primeira vez, nos últimos anos, Portugal viu o financiamento da Ajuda Publica para o Desenvolvimento diminuir em relação ao ano transacto. Este é um sinal preocupante para o representante das ONGD em Portugal, porque mesmo havendo a consciência colectiva de que muito raramente Portugal conseguiu cumprir as metas estabelecidas em matéria de cooperação para o desenvolvimento, nos últimos anos nunca se tinha assistido a uma redução orçamental deste tipo. Mas ainda assim, César Neto acredita ser possível fazer melhor, mesmo não acreditando que seja possível atingir os objectivos. (Neto, 2011).

---

<sup>21</sup> A Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) é uma associação privada sem fins lucrativos que representa um grupo de 69 ONGD registadas no Ministério dos Negócios Estrangeiros (Plataforma Portuguesa ONGD, 2011).

### 3. Evolução histórica

Ano	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
APD	..	..	..	..	4	6	4	12	8	10	22
APD Bilateral	..	..	..	..	4	4	2	2	3	3	3
APD Bilateral / APD Total	..	..	..	..	100%	67%	50%	17%	38%	30%	14%
APD Multilateral	..	..	..	..	..	2	2	10	5	7	19
APD Multilateral / APD Total	..	..	..	..	..	33%	50%	83%	63%	70%	86%
PNB	..	..	..	..	23900	22800	21900	19500	18500	20700	29000
APD / PNB (%)	..	..	..	..	0,02	0,03	0,02	0,06	0,04	0,05	0,08

Ano	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
APD	40	84,1	110,35	142,31	205,18	292,78	235,25	303,18	257,53	217,93	250,48
APD Bilateral	22,3	70	78,36	103,32	158,37	233,28	178,2	210,09	165,72	157,04	163,02
APD Bilateral / APD Total	56%	83%	71%	73%	77%	80%	76%	69%	64%	72%	65%
APD Multilateral	17,7	14,1	31,99	38,99	46,81	59,5	57,05	93,09	91,81	60,89	87,46
APD Multilateral / APD Total	44%	17%	29%	27%	23%	20%	24%	31%	36%	28%	35%
PNB	35700	40800	44620,15	59557,3	68861,1	84740,4	85000	88022,77	103174,82	105993,13	100881,48
APD / PNB (%)	0,11	0,21	0,25	0,24	0,3	0,35	0,28	0,34	0,25	0,21	0,25

Ano	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
APD	258,54	275,98	270,62	268,45	322,58	319,6	1031,05	377,12	396,35	470,54
APD Bilateral	176,4	207,42	178,66	183,32	186,07	182,46	872,71	218,3	211,28	270,17
APD Bilateral / APD Total	68%	75%	66%	68%	58%	57%	85%	58%	53%	57%
APD Multilateral	82,14	68,56	91,96	85,13	136,51	137,14	158,34	158,82	185,07	200,37
APD Multilateral / APD Total	32%	25%	34%	32%	42%	43%	15%	42%	47%	43%
PNB	106722,73	107825,58	103795,03	106962,74	118743,94	145496,1	164403,65	178673,88	187161,79	214267,08
APD / PNB (%)	0,24	0,26	0,26	0,25	0,27	0,22	0,63	0,21	0,21	0,22

\*Desembolsos líquidos, em milhões de USD, a preços correntes

Fonte: CAD-OCDE, <http://stats.oecd.org>

Tabela 4 – Evolução do volume disponível para a cooperação para o desenvolvimento

Como mencionado no capítulo anterior, a primeira metade da década de oitenta não foi um período significativo, em termos de recursos disponíveis para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Quer pelo atraso económico de Portugal na altura, quer pela sua saída, enquanto doador, do CAD. Esta tendência foi invertida na segunda metade da década de oitenta, em que se registou um crescimento relativo, correspondente a dois pontos percentuais do PNB. O século XXI, contrariamente ao esperado, regista uma média de 0,23% do PNB de Portugal de fundos canalizados para a cooperação para o desenvolvimento, excluindo o atípico ano de 2004. Esta estagnação evolutiva está aquém do esperado no passado. Os compromissos Internacionais, assumidos por Portugal, eram bem mais ambiciosos e o enorme esforço que Portugal se propôs a concretizar é hoje adjectivado como limitado, quer em recursos, quer em ideias. João Gomes Cravinho, ex-Secretário de Estado para a Cooperação e os Negócios Estrangeiros, acredita que existe neste âmbito um “debate estéril”, dominado pelos que

acreditam que o volume da APD não é fundamental e os que acreditam que é imperativo cumprir as metas internacionais definidas. Contudo, o argumento de que é imperativo melhorar a qualidade e eficiência da ajuda pública, destinada ao desenvolvimento não tem de se sobrepor ao argumento que acredita ser imperativo cumprir as metas internacionais. Esta é a opinião de João Gomes Cravinho partilhada nesta análise, e que assenta na ideia fundamental de quando se trata de recursos públicos “há uma obrigação absoluta de assegurar a qualidade, a relevância e a utilidade de verbas que serão sempre escassas face aos desafios” (Cravinho,2008).

A priorização de objectivos orçamentais, como o controlo do *deficit* ou a estabilização da despesa pública, tem sido invocada como motivo para a falta de empenho para com os compromissos assumidos. João Gomes Cravinho alerta que, face à escassez de recursos, é necessário priorizar, programar, avaliar e racionalizar de modo a que se possam obter resultados progressivamente melhores. (Cravinho,2008).

#### **4.Canalização da Ajuda**

Analisar o fluxo anual de recursos que é canalizado pelo Estado Português para a ajuda pública ao desenvolvimento é importante, contudo insuficiente. É fundamental também perceber de que forma esta ajuda é canalizada e até onde chega.

Tecnicamente, podemos agrupar os processos de canalização da ajuda em dois tipos: ajuda pública ao desenvolvimento bilateral ou multilateral. A APD bilateral é caracterizada pela ajuda prestada directamente a um determinado país receptor, quer a

título individual quer através de apoios de Organizações não-governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). A outra característica que a APD bilateral pode ter é a realização de actividades no próprio país doador, como é exemplo o apoio a refugiados. (Afonso e Fernandes, 2005).

A APD multilateral, por seu lado, é resultado da canalização de recursos directamente para os orçamentos de organizações multilaterais que actuam, directa ou indirectamente, na área do desenvolvimento. Estes fundos passam a ser geridos autonomamente pela organização em questão (Afonso e Fernandes, 2005).

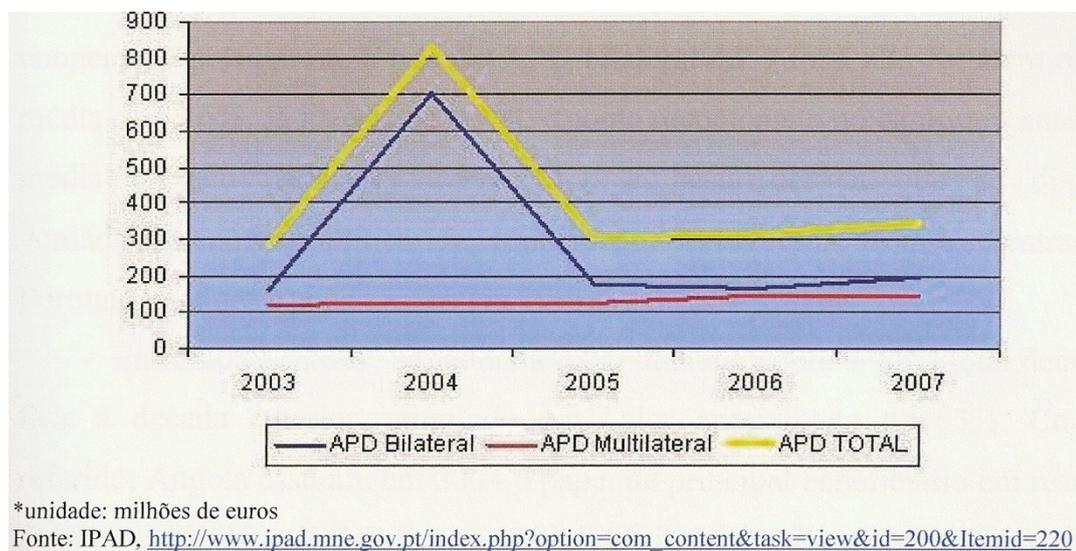


Gráfico 5 – Variação dos Fluxos de APD Bilateral, Multilateral e Total.

Através do gráfico 5 podemos verificar que nos últimos anos a tendência foi de aproximação entre os valores destinados à ajuda bilateral e multilateral. A tendência actualmente é para um trabalho bi-multi que se pretende que passe por uma abordagem comum face a fragilidades, previamente identificadas nos países receptores da ajuda. A capacidade para um determinado país doador conseguir articular a sua componente bilateral e multilateral em torno de um determinado objectivo estratégico, pode tornar a

actuação muito mais eficaz, sob a perspectiva dos países receptores. Existe, neste âmbito, uma nova ferramenta de actuar na cooperação, à qual se chamou abordagem sectorial integrada. Esta nova ferramenta é encarada no Sistema Internacional, como uma tentativa conjunta de desenvolver ou apoiar um determinado sector de forma integrada e colectiva. A principal vantagem desta nova abordagem é a unificação na gestão dos recursos, na tentativa de alcançar objectivos comumente acordados (Afonso e Fernandes, 2005).

Esta nova forma de actuação poderá potenciar o papel de Portugal no Mundo. Actualmente Portugal é membro da União Europeia (EU), e de todas as principais organizações multilaterais para o desenvolvimento, o que poderá permitir a Portugal um papel de relevo ao nível da coordenação, especialmente para com os PALOP. Este é, de resto, o 6º Objectivo identificado pelo governo em matéria de política externa Portuguesa<sup>22</sup> (Governo de Portugal, 2003).

## **5. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Bilateral**

Segundo dados do IPAD, a APD Bilateral Portuguesa atingiu, no ano de 2009, os 199 milhões de euros. Em termos de percentagem, este valor corresponde a 54% do total da APD portuguesa em 2009, prova da prevalência que a abordagem “bi-multi” tem assumindo nos últimos anos.

---

<sup>22</sup> 6º Objectivo – Papel activo de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional (Governo de Portugal, 2003).

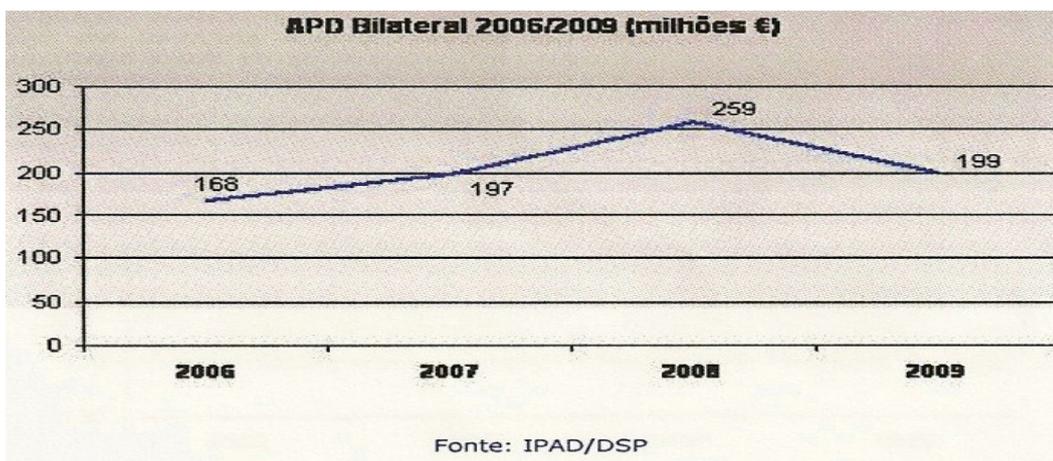


Gráfico 6 – APD Bilateral entre os anos 2006 e 2009.

A distribuição destes 199 milhões de euros (gráfico 6) comprova a opção estratégica pelos PALOP e Timor Leste. Este bloco, parte integrante dos continentes Africano e Asiático, representa 83% da APD bilateral Portuguesa relativa ao ano de 2009. Esta centralização em Timor Leste e nos PALOP, já analisada no capítulo anterior, reflecte um equilíbrio difícil de atingir. Se por um lado a análise pode levar a crer que apoiar, quase em exclusivo, apenas seis países é concentrar demasiado os recursos existentes, por outro lado podemos reafirmar a necessidade de não dispersar demasiado esses mesmos recursos, sobretudo quando são cada vez mais escassos.

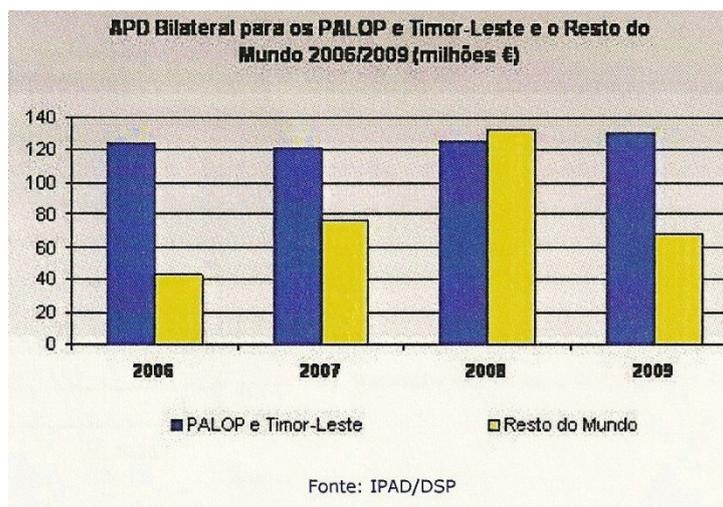


Gráfico 7 – APD Bilateral para os PALOP, Timor-Leste e Resto do Mundo.

O argumento da continuidade, utilizado pelo MNE, faz sentido em teoria. A continuidade permite um conhecimento da realidade local, cultural, dos hábitos e necessidades reais dos países preferenciais da ajuda. No entanto, o profundo conhecimento que existe em relação, quer aos PALOP quer a Timor não foi ainda suficiente para colmatar algumas das fragilidades identificadas pelo CAD, na sua última avaliação a Portugal, avaliação esta que será fundamental para identificar as principais lacunas e falhas na cooperação para o desenvolvimento levada a cabo por Portugal, e que vão para além da escassez de recursos disponíveis (OCDE e Banco Africano de Desenvolvimento, 2010).

## **6. Sectores de actuação**

Na análise decorrente do volume da APD Portuguesa é ainda fundamental compreender que áreas de actuação recebem mais, ou menos, recursos. Normalmente, a área de actuação do projecto não é determinada pelos bens disponíveis por parte do doador, mas sim pelas necessidades de cada país receptor. Aquilo a que Maria Manuela Afonso chama de gestão de recursos centrados pelas necessidades dos países beneficiários, evitando estratégias puramente ditadas pela oferta (Afonso, 2005).

Actualmente, qualquer projecto de APD pode ter em conta mais que um sector, neste caso estamos na presença de um projecto multissectorial ou transversal, pelo espectro de áreas que pode contemplar. Outras contribuições podem não ter como objectivo nenhuma área em específico, o exemplo mais claro é o apoio prestado para o alívio da dívida e reestruturação orçamental.

**Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa 2006-2009**

Milhares €

Sectores	2006	2007	2008	2009
<b>I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS</b>	112 187	148 091	128 905	127 471
EDUCAÇÃO	52 211	52 181	50 398	54 117
SAÚDE	8 299	7 871	5 433	8 548
POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/ SAÚDE REPRODUTIVA	6	278	261	144
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	499	1 148	224	305
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	35 483	71 217	58 125	50 087
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	15 749	15 416	16 496	18 292
<b>II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS</b>	20 489	22 538	34 004	18 791
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	16 951	18 817	32 807	18 690
COMUNICAÇÕES	2 810	2 808	775	1 374
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO			8	34
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	378	515	614	660
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	350	396		33
<b>III - SECTORES DE PRODUÇÃO</b>	2 804	1 940	2 402	3 588
AGRICULTURA	1 185	1 451	1 949	3 202
SILVICULTURA	38	80	81	
PESCAS	28	4	3	38
INDÚSTRIA	138		108	
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	94	30	92	37
CONSTRUÇÃO	937		26	
COMÉRCIO	43	151	33	91
TURISMO	163	244	130	180
<b>IV - MULTISectorial / TRANSVERSAL</b>	11 519	11 936	7 638	7 177
<b>TOTAL Sectorial</b>	<b>146 799</b>	<b>184 563</b>	<b>172 949</b>	<b>157 027</b>
V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS	483	- 1 128	68 344	46 728
VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	- 1 555	- 1 380	- 1 315	- 21 140
VII - AJUDA HUMANITÁRIA	5 592	502	828	798
VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	10 203	10 173	11 006	13 183
XIX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	5 946	2 421	4 903	390
AJUDA AOS REFUGIADOS (NO PAÍS DOADOR)	104	308	244	194
X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	671	1 883	1 803	2 511
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>168 333</b>	<b>197 360</b>	<b>258 862</b>	<b>198 622</b>

Fonte: IPAD/DSP

Gráfico 8 – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa

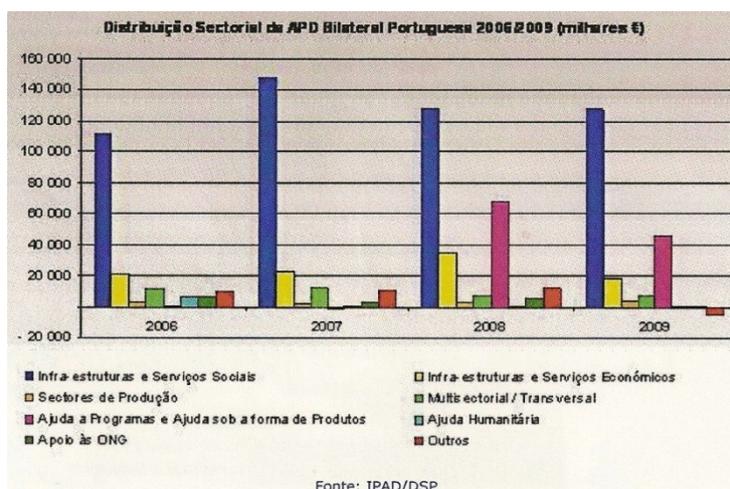


Gráfico 9 - Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa

De acordo com os gráficos apresentados podemos perceber qual o peso de cada sector na distribuição da APD bilateral portuguesa. Nos quatro anos representados, verificamos uma prevalência, que de resto desde sempre se verificou na APD bilateral portuguesa, para a canalização de uma grande maioria dos fundos para o sector das Infra-estruturas e Serviços Sociais. É interessante analisar que, apesar de a Educação continuar a ser a área com mais financiamento em todos os anos analisados, podemos verificar um crescimento enorme dos valores correspondentes ao item “Governo e Sociedade Civil”. Este facto comprova a importância que Portugal atribui à “Boa Governação” e à sociedade civil. Este investimento reflecte a real necessidade de conferir estabilidade às antigas colónias, que contribua para um crescimento sustentado. Noé Nhantumbo acredita que a ausência de “boa governação” é a fonte de todos os problemas em África e que a tomada de consciência de que a culpa não reside apenas no colonialismo, é um avanço significativo. Para o autor, é tão importante que os países doadores percebam esta realidade, aumentando sectorialmente o montante disponível para a “boa governação”, como que os países receptores percebam esta necessidade. Ainda segundo Nhantumbo:

“ Os Africanos têm de compreender que a chave para um futuro de sucessos está de facto na Boa-Governação porque nela estão os conceitos que se aplicados os levarão à viabilização dos seus Países. A tão cara e falada democracia tem as suas bases na Boa-Governação. Transparência governativa, responsabilização consequente, separação efectiva de poderes são requisitos fundamentais para que a democracia exista.” (Nhantumbo, 2007).

Importa ainda salientar enquanto unidade sectorial a área da Saúde, que será tema do próximo capítulo. O gradual desinvestimento que se vem verificando nos últimos quatro anos deve, na nossa opinião constituir motivo de reflexão. Considerada como uma área fundamental, a importância da Saúde tem sido menosprezada nos últimos anos pela

APD portuguesa, numa altura em que alguns problemas graves de Saúde pública assolam os principais beneficiários da ajuda pública para o desenvolvimento Portuguesa, alguns desses problemas já totalmente erradicados em Portugal, como a Poliomielite<sup>23</sup>. A proliferação destes graves problemas de Saúde pública, associados ao crescimento exponencial do volume de doentes que são enviados para Portugal, deveriam ser motivos suficientes para que a Saúde continuasse a constituir uma grande prioridade de actuação.

Em ordem inversa, ao que acontece com a ajuda bilateral, podemos encontrar o investimento crescente na APD multilateral. Como verificável no gráfico 10, a ADP multilateral registou uma subida significativa no ano de 2008, com um aumento de cerca de 25 Milhões de euros. A comprovar esta opção, relativamente recente, Portugal decidiu documentar esta estratégia. O documento denominado “Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral” reflecte uma das recomendações do CAD, aquando da avaliação em 2006 – a necessidade de fazer crescer o apoio de Portugal por via da APD multilateral.

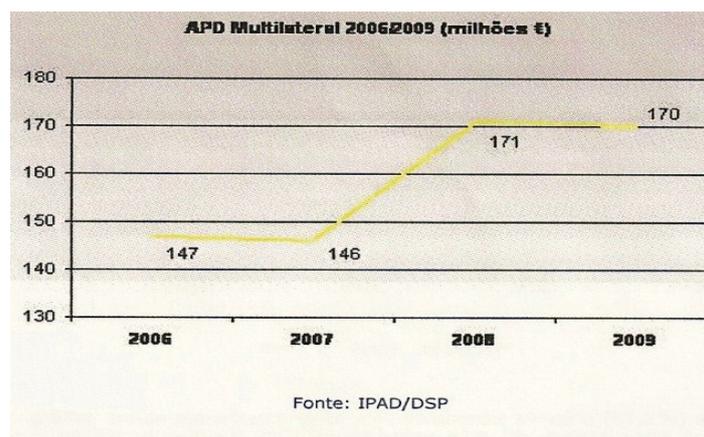


Gráfico 10 – Variação APD Multilateral entre os anos de 2006 e 2009.

<sup>23</sup> A Poliomielite é uma doença viral contagiosa, transmitida através de alimentos e água contaminados, e que afecta o sistema nervoso central. Causa paralisia e deformações no corpo. Actualmente é uma doença extinta nos países desenvolvidos, graças à existência de uma vacina eficaz (Cliff e Smallman-Raynor, 2006).

O pós-25 de Abril mostrou ao mundo que Portugal, conciliando as suas vertentes Lusófona e Europeia, podia ser um actor chave no plano internacional e por isso também em matéria de desenvolvimento. A era da globalização potenciou ainda mais esta abertura de Portugal que, actualmente, tem papel preponderante nas mais importantes organizações internacionais. A estratégia multilateral para a cooperação portuguesa refere como instituições preferenciais, a União Europeia, a Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), a ONU<sup>24</sup>, a OCDE<sup>25</sup>, as Instituições Financeiras Internacionais<sup>26</sup>, a conferência Ibero-Americana e ainda as diversas organizações regionais<sup>27</sup> direccionadas, directa ou indirectamente, para as questões para o desenvolvimento (IPAD, 2007).

Todas estas instituições contam com o decisivo contributo de Portugal, estando a UE, actualmente, no topo das prioridades. Uma grande parcela de recursos para a cooperação multilateral disponibilizada por Portugal é absorvida, portanto, pela UE. A UE é actualmente o maior dador multilateral do mundo, ultrapassando inclusivamente algumas organizações multilaterais criadas apenas para promover o desenvolvimento.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o fundo criado pela Comissão Europeia para a coordenação de recursos, disponibilizados por todos os Estados Membro. As contribuições anuais são canalizadas para este fundo, que mesmo já sendo o destino de grande parte dos fundos portugueses, continua a ver os contributos nacionais crescer anualmente, conforme ilustra o gráfico 11.

---

<sup>24</sup> Assembleia Geral, ECOSOC e seguintes Fundos, Programas e Agências especializadas - PNUD, ACNUR, FNUAP, UNICEF, FAO, OMS e OIT (IPAD, 2007).

<sup>25</sup> Em especial o CAD (IPAD, 2007).

<sup>26</sup> Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Bancos Regionais de Desenvolvimento - BAfD, BASD e BID (IPAD, 2007).

<sup>27</sup> União Africana, a SADC e a CEDEAO (IPAD, 2007).

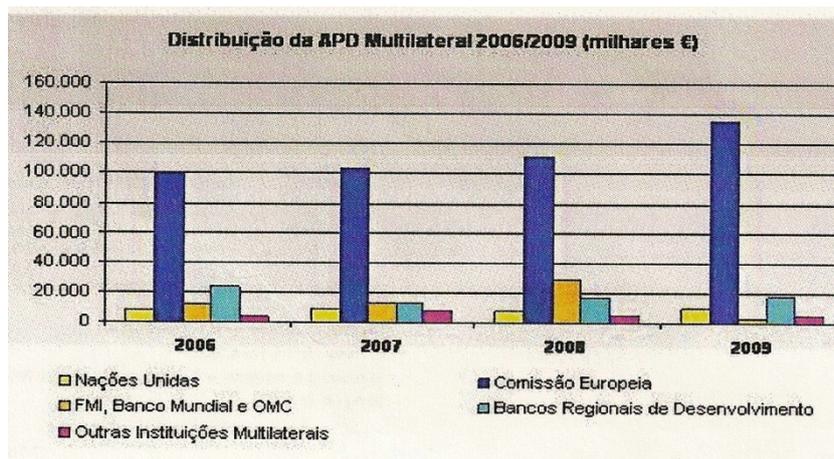


Gráfico 11 – Distribuição APD Multilateral: Fonte: IPAD.

Vinculando todos os Estados-Membros a um contributo anual para o FED<sup>28</sup>, a União Europeia garante um volume de recursos assinalável. Estes recursos são disponibilizados para todos as regiões ou países em desenvolvimento, sem qualquer tipo de estratégia geográfica associada. De facto, é aos Estados-Membros da UE que cabe o papel de influência de orientação, estratégica e geográfica, de cooperação para o desenvolvimento. Nesta questão em particular, Portugal assume legítimas pretensões de ter um papel relevante, quer pela sua tradição histórica para com África, quer pela afirmada estratégia portuguesa de apoio a sectores como a segurança humana e ambiental, como complemento ao desenvolvimento sustentável. Este papel é desempenhado, não só dentro da UE, mas também no seio de todas as outras organizações multilaterais de apoio ao desenvolvimento (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995).

<sup>28</sup> O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o principal instrumento da ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. O Tratado de Roma de 1957 previu a sua criação para a concessão de ajuda técnica e financeira, inicialmente aos países africanos que eram colónias na altura e com os quais determinados Estados mantinham laços históricos (União Europeia, 2011).

O quadro 12 apresenta os valores disponibilizados por Portugal para a cooperação multilateral, representando os principais parceiros em 2009.

<b>APD MULTILATERAL, TOTAL</b>	121.379	100	127.445	100	127.782	100	147.441	100	146.366	100
<b>NAÇÕES UNIDAS</b>	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
1.1. Nações Unidas - Agências, Fundos e Comissões	7.139	5,9	8.270	6,5	8.397	6,6	8.134	5,5	9.071	6,2
<b>COMISSÃO EUROPEIA</b>	78.232	64,5	90.508	71,0	102.708	80,4	99.139	67,2	103.270	70,6
2.1. Orçamento CE p/ Países em Desenvolvimento	60.966	50,2	63.708	50,0	76.600	59,9	72.740	49,3	75.480	51,6
2.2. FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento	17.266	14,2	25.585	20,1	22.601	17,7	24.347	16,5	25.608	17,5
2.3. BEI - Banco Europeu de Investimento			1.215	1,0	3.507	2,7	2.052	1,4	2.182	1,5
<b>FMI, BANCO MUNDIAL E OMC</b>	10.185	8,4	10.573	8,3	10.194	8,0	12.403	8,4	13.129	9,0
3.1. Grupo Banco Mundial	9.590	7,9	9.990	7,8	9.590	7,5	11.800	8,0	12.544	8,6
3.2. Organização Mundial do Comércio	595	0,5	583	0,5	604	0,5	603	0,4	585	0,4
<b>BANCOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO</b>	21.584	17,8	13.996	11,0	2.821	2,2	24.201	16,4	12.700	8,7
<b>OUTRAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS</b>	4.239	3,5	4.097	3,2	3.662	2,9	3.564	2,4	8.196	5,6
das quais:										
GEF - Global Environment Facility	2.134	1,8	1.103	0,9	1.103	0,9	1.558	0,9	2.751	1,9
Protocolo de Montreal	1.130	0,9			50	0,0	473	0,3	1.996	1,4
CPUP - Community of Portuguese Speaking Countries ****			729	0,6	572	0,4	984	0,6	881	0,6
GFFATM - Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	336	0,3	494	0,4	1.238	1,0	1.558	0,9	2.062	1,4

Quadro 12 – Valores APD multilateral Portuguesa.

## 7. Avaliação

A avaliação constitui um dos principais momentos da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal. A capacidade para perceber que aspectos podem ser melhorados e como atingir essa melhoria é, sem dúvida, o principal benefício da avaliação da execução anual de Portugal.

Portugal, em comparação com o restante grupo de doadores do CAD, faz parte do grupo dos pequenos doadores. Esta classificação pode parecer minimalista e redutor, apenas pelo tamanho geográfico de Portugal e, consequentemente, pelos baixos valores gerados pelo País, mas a verdade é que o esforço financeiro relativo de Portugal está de facto bastante aquém das expectativas. Esta é a principal fragilidade identificada à cooperação para o desenvolvimento por parte de Portugal. Esta é claramente a indicação, por parte

de quem nos avalia, de que falta ainda um rigoroso compromisso político para alcançar as metas pretendidas.

Para além dos ODM, considerando o consenso de Monterrey e o Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas da UE os compromissos mais relevantes, de ordem quantitativa, podemos afirmar que Portugal falhou em ambos. Politicamente, os decisores reafirmam a vontade de atingir as metas passadas, que ainda não foram atingidas, mas justificam o incumprimento com as constantes restrições orçamentais impostas.

Contudo, o argumento deste trabalho sugere que tais constrangimentos não têm de ser decisivos. As últimas avaliações do CAD a Portugal são a prova desta realidade. O CAD realiza, de quatro em quatro anos, uma avaliação rigorosa de todas as políticas nacionais de cooperação, de todos os seus Estados-Membros. Esta avaliação é levada a cabo por outros estado-membros, que são designados aleatoriamente. Portugal submeteu-se durante o ano de 2010 à última avaliação do CAD, levada a cabo pela Irlanda e pela Finlândia, bem como um elemento da Eslovénia, excepcionalmente convidado por Portugal. Esta avaliação intensiva decorreu durante vários meses em Portugal, com uma visita complementar a um dos países com maior relevância estratégica para Portugal (nesta última avaliação o país designado foi Cabo Verde.) (Plataforma Portuguesa ONGD, 2010).

Se consultarmos as últimas três avaliações levadas a cabo pelo CAD, verificamos que Portugal evoluiu lentamente entre 2001 e 2010. O CAD refere, já em 2006, alguns progressos significativos, decorrentes dos principais problemas identificados em 2001, particularmente em termos da disseminação da informação, em que o esforço de

Portugal é valorizado em várias iniciativas mediáticas, como a campanha “ Pobreza Zero”

É inegável o valor destes relatórios, mais concretamente no que concerne às recomendações feitas por forma a atingir uma melhoria significativa em aspectos fundamentais como Coerência das Políticas, Eficácia da Ajuda, Desenvolvimento de capacidades ou Segurança e Desenvolvimento, temas gerais do relatório de 2010<sup>29</sup>.

O avanço alcançado com a criação do IPAD, como já referido anteriormente, constituiu a principal inovação evolutiva entre os anos de 2001 e 2006. Contudo o CAD acredita que IPAD necessitava ainda de mais recursos humanos como forma de assumir um controlo geral do orçamento da ajuda bilateral. O relatório do CAD refere ainda que Portugal beneficiaria bastante se o IPAD assumisse uma postura menos administrativa e mais estratégica em matéria de cooperação para o desenvolvimento. A operacionalização e a escolha dos projectos seria mais criteriosa, o que contribuiria para uma maior eficácia da ajuda. (IPAD, 2006).

A avaliação do CAD, datada de 2006, alertava em traços gerais, para a necessidade de uma gestão totalmente centralizada nos resultados, mas coerente com a estratégia de cooperação traçada por Portugal. Procura-se assim uma previsibilidade que é benéfica para todos os actores envolvidos. Como já referido, uma grande maioria dos actores internacionais procuram uma estabilidade e ordem no sistema internacional, que possa dotar todas as acções de previsibilidade. É neste sentido que o CAD recomenda a adopção de planos plurianuais, planeando projectos com maior antecedência projectos e beneficiando assim os países receptores da ajuda. (IPAD, 2006).

---

<sup>29</sup> Coerência das Políticas e Eficácia da Ajuda (tema central), Desenvolvimento de capacidades (tema especial), (Segurança e Desenvolvimento (tema especial escolhido por Portugal), Igualdade de Género (Questão transversal) e Acção Humanitária (Plataforma Portuguesa ONGD, 2010).

O relatório de 2006 é ainda muito crítico em questões como a revisão da distribuição sectorial da ajuda bilateral, o incumprimento das metas em relação ao volume da ajuda disponibilizada por Portugal ou a aplicação de projectos que não tenham como objectivo principal suprir necessidades reais dos países receptores.

Conforme analisámos anteriormente, as metas em termos de volume da ajuda foram constantemente incumpridas, as elações principais a retirar do relatório são, portanto, a fragmentação sectorial e a avaliação da pertinência dos projectos financiados. Se por um lado é elogiado o trabalho que é feito por Portugal, em questões como a Educação e o ensino da Língua Portuguesa, por outro deve ser questionado o papel cada vez menos relevante que a Saúde assume nos sucessivos projectos de cooperação bilateral levados a cabo por Portugal.

A verdade é que não podemos afirmar que a área da Saúde tenha sofrido uma evolução qualitativa nos PALOP, que possa levar a que Portugal consiga apostar noutros sectores, em detrimento da Saúde. A recomendação de que as necessidades reais dos países em desenvolvimento devem ser analisadas, em detrimento de oportunidades de projectos vantajosos para a o país doador, é portanto fundamental e tem de ser tida em conta.

Cláudio Correia, responsável pela divisão da mobilidade de doentes, da Direcção Geral da Saúde (DGS) é categórico ao afirmar que os pedidos de assistência médica dos PALOP quadruplicaram nos últimos anos. Os acordos realizados nesta área permitem aos PALOP o envio de doentes para Portugal com uma cota de doentes, definida anualmente, para cada país individualmente. A definição destas cotas é contudo insuficiente e Cláudio Correia refere falhas na triagem dos doentes nos países de origem, o que leva a que alguns casos já cheguem em estado terminal a Portugal (Correia, 2010). O representante da divisão de mobilidade de doentes da DGS afirma

ainda que há um esforço financeiro significativo anual, com a chegada de milhares de doentes dos PALOP, que na sua maioria vêm para receber cuidados de saúde altamente especializados, que não existem nos seus países de origem (Correia, 2010).

Na verdade, este é um esforço financeiro que poderia ser minimizado. A Saúde, enquanto estudo de caso escolhido, pode ser um exemplo perfeito de falta de eficácia e coerência da ajuda. A verdade é que a falta de recursos não pode ser encarada como uma limitação determinante para Portugal. Discursivamente, este tem sido o argumento utilizado, até à exaustão, para justificar a incumprimento das metas previstas. No entanto, e socorrendo-me do argumento desta tese, há a percepção de que se podia fazer mais e melhor, mesmo na actual conjuntura económico-financeira.

Em questões de cooperação para o desenvolvimento, o objectivo final deve ser dotar o país receptor de condições necessárias para que este possa atingir um estado de desenvolvimento consolidado e sustentável. Portugal tem falhado claramente neste objectivo, porque neste momento, em questões de Saúde, canaliza grande parte dos recursos disponíveis para a prestação de cuidados de Saúde em solo nacional, deixando assim de dotar os países receptores de ajuda, de condições necessárias para tratamentos especializados nos respectivos países de origem. O investimento falha na medida em que não são criadas condições para que, no futuro, cada país em desenvolvimento consiga ter um sistema de saúde que absorva e consiga assegurar os cuidados de todos os seus cidadãos.

O relatório do CAD de 2010, é o espelho desta realidade. Tal como em 2006, o CAD reconhece que Portugal melhorou significativamente desde a anterior avaliação, em aspectos como segurança humana. O CAD foca ainda a aposta de Portugal nos PALOP, o que demonstra o envolvimento de Portugal em desafios internacionais relevantes,

como é o apoio aos chamados “Estados Frágeis”. Ainda assim é evidente a falha sistemática de Portugal em honrar compromissos em relação ao volume da ajuda, que como já vimos, tem sofrido um aumento pouco significativo.

Outra das grandes falhas apontadas a Portugal, resultantes da observação do CAD, prende-se com a necessidade de simplificar todo o processo de definição da ajuda. Apesar dos avanços feitos nos últimos anos nesta área em específico, Portugal continua ainda a utilizar uma forma de actuação bastante fragmentada. O número de organizações com responsabilidades nesta área torna todo o processo mais demorado e necessariamente mais complexo. A recomendação é, em 2010, a mesma que em outras avaliações: a necessidade de conferir a um só órgão, neste caso o IPAD, a coordenação de todos os projectos de cooperação e ajuda. De facto, o IPAD tem actualmente competências reforçadas, mas a fragmentação ainda é uma constante, existindo um grupo de organismos que gere muitos pequenos projectos, em detrimento de um órgão que assuma o planeamento de poucos grandes projectos.

Do extenso documento, com inúmeras recomendações, podemos ainda destacar as correcções recomendadas em áreas como a cooperação multilateral, apesar do progresso alcançado em termos de percentagem de volume nos últimos anos neste tipo de ajuda. Ou ainda, a necessidade de criar mecanismos mais céleres na ajuda a Estados terceiros contra crises humanitárias ou catástrofes naturais. (OECD, 2010).

## 8. Outros mecanismos de Avaliação

A prova real de que a cooperação para o desenvolvimento assume, actualmente, um papel preferencial na política externa de uma larga maioria, dos Estados é a importância conferida à avaliação destes neste domínio. Para além do CAD, enquanto parte integrante da OCDE, a Cooperação Portuguesa está também sujeita a outros tipos de avaliação, quer pela sua inclusão em outras organizações, quer por deliberação ministerial interna. Uma das organizações que se propôs a elaborar um relatório de avaliação foi a CONCORD (Confederação Europeia das ONG de Ajuda ao Desenvolvimento). O relatório do CONCORD<sup>30</sup>, intitulado “Aid Watch 2010”, mostra que os Estados-Membros da UE não alcançaram os objectivos colectivos para a cooperação para o desenvolvimento. Tendo em conta que a UE é o maior dador multilateral do mundo, este incumprimento compromete significativamente o esforço global para atingir os ODM. O incumprimento por parte de Portugal é, portanto, acompanhado pelo incumprimento por parte da EU como um todo. Os números são reveladores desta realidade, com o relatório a referir um desvio de mil milhões de euros, desde o ano de 2008, com Portugal a ter a quinta pior performance do grupo. O relatório refere ainda que o rigoroso controlo orçamental de uma grande parte dos Estados europeus não pode servir como argumento para negligenciar os objectivos assumidos pelos mesmos. Esta grande disparidade entre os compromissos assumidos e a realidade poderia colocar em causa o papel da Europa, enquanto líder global das causas da ajuda ao desenvolvimento. (CONCORD, 2010).

---

<sup>30</sup> O CONCORD é a Confederação Europeia das ONG de Ajuda ao Desenvolvimento. Os seus membros, associações nacionais e redes internacionais, representam mais de 1 600 ONG que são apoiadas por milhões de cidadãos de toda a Europa. O CONCORD promove reflexões e acções políticas e contribui regularmente para o estabelecimento do diálogo entre as instituições europeias e outras organizações da sociedade civil (Martins, 2010).

A verdade é que passamos de uma época de entusiasmo desenfreado, para uma de descrença generalizada. Os objectivos traçados em Monterrey, ou a própria Declaração dos Objectivos do Milénio foram adjectivados como as metas mais ambiciosas de sempre, constituindo uma tentativa real e objectiva para reduzir significativamente a pobreza e o subdesenvolvimento no Mundo. No entanto, à medida que os anos vão passando e as avaliações se vão sucedendo, percebemos que estamos ainda muito longe das metas entusiastas que haviam sido traçadas. Até porque na altura na definição, de tais metas, nada foi dito quanto a formas de atingir as metas, ou quanto às diferentes capacidades dos Estados para garantirem, ano após ano, um esforço financeiro significativo, canalizável para a APD (Lieshout, et al. 2010).

O relatório da CONCORD refere ainda que esta é a primeira geração da História com condições suficientes para reduzir as enormes desigualdades existentes e que ainda não é tarde para a Europa reassumir um papel preponderante, nesta questão. A questão fundamental é que Portugal, à semelhança da Europa, tem apostado em projectos que, para quem está no terreno, não são considerados na sua maioria absolutamente prioritários e/ou eficazes.

Neste contexto, é a nossa convicção que a limitação orçamental não tem que ser determinante fundamental na persecução de metas e objectivos fundamentais como os ODM. A Europa, à semelhança de Portugal, deve racionalizar e estudar a aplicação estratégica e eficaz de recursos que ameaçam ficar mais escassos de ano para ano. A necessidade de fazer mais com menos é portanto o novo desafio que se coloca aos países doadores. E para que isto possa acontecer é necessário um conhecimento da realidade dos países receptores, das suas necessidades reais, bem como priorizar que sectores devem ser privilegiados a curto prazo (Cravinho 2008).

É neste aspecto que Portugal se pode destacar, quer no seio da União Europeia, quer em termos de cooperação bilateral. O conhecimento impar da realidade dos países onde foi presença activa, durante a era do colonialismo, pode ser actualmente um enorme vantagem. Ainda assim, os últimos resultados da cooperação portuguesa, bem como as últimas avaliações, criaram a consciência em Portugal da necessidade de uma avaliação constante do seu desempenho em matéria de ajuda para o desenvolvimento. Esta avaliação inclui uma auditoria interna e independente a todas as actividades levadas a cabo pelo IPAD, mecanismo que tem como objectivo melhorar a eficácia da ajuda, a partir da compreensão do impacto dos projectos levados a cabo e o seu alcance.

Também neste relatório encontramos referência à necessidade de repensar a cooperação para o desenvolvimento, numa perspectiva de actuação a longo prazo. A sustentabilidade dos projectos é identificada como uma das principais necessidades de actuação, em países em desenvolvimento. O investimento a curto-prazo não consegue resolver problemas de fundo em Estados ditos “Frágeis”, colmatando apenas pequenas falhas sectoriais. A Resolução n.º 82/2010 do Conselho de Ministros corrobora esta opinião:

“A descoordenação e a incoerência de políticas têm custos económicos elevados, quer para as populações dos países em desenvolvimento, quer para os próprios contribuintes nacionais e, nesse sentido, Portugal tem subscrito, em diversos fóruns internacionais, em particular no quadro da UE, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU), um conjunto de compromissos internacionais em matéria de CPD, que destacam a importância de assegurar que as políticas adoptadas em diferentes áreas sejam coerentes e consistentes com os objectivos do desenvolvimento.” (Governo de Portugal, 2010).

Perante estas avaliações, João Gomes Cravinho, opta por salientar os progressos realizados por Portugal numa época de contenção orçamental. Tendo em conta

declarações de 1995, percebemos que existe uma linha discursiva que teve a sua génese com o próprio aparecimento da cooperação para o desenvolvimento em Portugal. As declarações de João Cravinho, Durão Barroso, ou qualquer outro Secretário de Estado para a Cooperação ou Ministro dos Negócios Estrangeiros seguem um alinhamento que será também analisado neste trabalho. É fundamental perceber os argumentos utilizados, muitas vezes até à exaustão, pelos decisores políticos nacionais, antes de encarar formas alternativas de actuação. O próximo capítulo pretende ser uma análise do sector específico da Saúde, na ajuda pública para o desenvolvimento levada a cabo por Portugal. Pretende-se ainda que a avaliação aqui explanada seja cruzada com a forma como a retórica política é projectada, para a área específica da cooperação internacional, sempre tendo em conta a importância que a cooperação para o desenvolvimento tem nos dias de hoje e analisando o papel de Portugal, enquanto estudo de caso.

# **Capítulo IV. A Saúde na Cooperação para o Desenvolvimento**

## **1.A Saúde enquanto área prioritária e sector estratégico da cooperação portuguesa**

No capítulo anterior verificámos, através dos números, algumas das opções de Portugal em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Segundo estes mesmos números, foi possível perceber que o sector da Saúde é um sector estratégico que vê o seu orçamento anual progressivamente diminuído. É indiscutível que a área da Saúde sempre foi uma das áreas mais significativas em cada estado, contudo esta importância ganha ainda outra dimensão se acrescentarmos à Saúde uma dimensão global.

De acordo com a Organização Pan-Americana em Saúde:

“Se bem que as doenças novas e re-emergentes representam uma ameaça, existem também outras preocupações. Os desastres naturais, os acidentes químicos e nucleares, a mudança climática e suas consequências e o bioterrorismo que podem afectar a segurança da saúde pública internacional. Entretanto, as mesmas forças da globalização que permitem que os patógenos circulem livremente no mundo, podem ser utilizadas para construir alianças multinacionais para ajudar a expandir o acesso aos remédios e às vacinas, a fim de melhorar a infra-estrutura da saúde pública nos países em desenvolvimento e iniciar melhores programas de educação de recursos humanos em saúde pública em todo o mundo.” (Organização Pan-Americana Para a Saúde, 2007).

Mirta Roses, Directora Geral desta organização, ilustra bem nesta afirmação o novo paradigma sobre questões de Saúde, desenhado através da globalização. O constante fluxo de informação, bens, serviços e mesmo pessoas redesenharam o sistema

internacional de forma clara e marcam os passos mais recentes da política externa, de todos os Estados. Contudo, este paradigma, tal como afirma Mirta Roses, é profundamente perverso pela dualidade que apresenta, entre a capacidade de difundir rapidamente um cura, ou ainda mais rapidamente uma nova e perigosa patologia. A globalização fez surgir a saúde global, da mesma forma que fez nascer a economia global, ou qualquer outro movimento global. Os desafios globais necessitam de respostas globais, mesmo que sejam criados, em muitos casos, alguns dogmas difíceis de combater. Pranab Bardhan acredita que a ideia de que a globalização torna os ricos mais ricos e os pobres mais pobres é um desses dogmas. A fundamentação do seu argumento assenta em exemplos claros de países como a China que encararam a globalização como uma oportunidade e conseguiram assim alterar, significativamente, o número de pessoas que viviam abaixo do limiar da pobreza. A abertura, implícita ao processo de globalização, não representa uma inevitabilidade para os países mais pobres, pode ser encarada sim, como um desafio que implica uma mudança estrutural que, segundo o autor, não é fácil, mas que é a única forma de conseguir crescer. Esta realidade não torna a globalização como a solução para todos os problemas, assim como não faz da globalização a fonte de todos os problemas. Para o autor, a cooperação internacional para o desenvolvimento deve funcionar como apoio a áreas fundamentais como a Saúde, enquanto os Estados receptores criam as condições para a tal mudança estrutural fundamental para crescer, num contexto de globalização. (Bardhan, 2005).

Joanna Macrae, confirma a necessidade de uma mudança estrutural nos países receptores da ajuda, de forma a que esta ajuda seja mais eficaz. A autora acredita que actualmente é impossível separar a economia da política, mas este facto não pode influenciar decisivamente a estratégia em torno da ajuda pública ao desenvolvimento. A autora argumenta igualmente, tal como já foi afirmado, que a falta de condições

políticas nos países receptores, torna a ajuda pouco efectiva. Esta premissa deve ser encarada como verdadeira e inequívoca, para que os Estados doadores compreendam que é cada vez mais urgente reformular o compromisso em torno da cooperação internacional para o desenvolvimento. A verdade é que a receita ideal para a cooperação internacional para o desenvolvimento em geral, na Saúde em particular, não é muito complexa e até já foi encontrada. A canalização de dinheiro para esse efeito e a existência de perfeitas condições políticas de governação seriam elementos determinantes suficientes para fazer um qualquer país crescer sustentadamente. Contudo, sabemos que os recursos são escassos e a estabilidade política, na maior parte dos países em desenvolvimento, nem sempre é uma realidade. Esta realidade imperfeita e complexa, face ao que seria desejável, faz com que os doadores optem, numa grande maioria das vezes, por disponibilizar fundos para o “hardware” da saúde. A opção pelas condições físicas, como medicamentos ou infra-estruturas, torna os resultados imediatos melhores, mas não beneficia a sustentabilidade desses resultados no tempo (Macrae, 2001). Joanna Macrae afirma ainda que a crise na saúde e nos sistemas de saúde é estrutural e não apenas cingida a um problema de infra-estruturas. Os países em desenvolvimento precisam tanto de hospitais como de condições sociais e políticas, para terem esse mesmo hospital. Em contextos de violência e conflito, é importante afirmar que estes não podem ser as causas fundamentais do falhanço dos sistemas de saúde. Isto é, o conflito cria problemas graves de saúde pública, nomeadamente no que diz respeito à ausência de capacidade para garantir cuidados de saúde à população e à fragilização dos meios disponíveis, mas não explica problemas estruturais dos próprios sistemas de saúde. A autora reitera a importância do sector da Saúde nos Estados mais frágeis, argumentando que a Saúde tem uma componente política, legitimando o Estado aos olhos da população. A prestação de serviços básicos, como a Saúde, representa uma das

responsabilidades idealmente asseguradas pelo Estado, garantindo o acesso equitativo e igual a cuidados de saúde e esta verdade não pode ser alienada (Macrae, 2001).

## **2. Contexto global da saúde enquanto ameaça**

A evolução da saúde global tem correspondido aos novos desafios que vão aparecendo. A verdade é que todo o caminho que foi percorrido desde as primeiras conferências internacionais sanitárias<sup>31</sup>, em meados do século XIX, até à criação da Organização para a Saúde da Liga das Nações ou da Organização Mundial de Saúde (OMS), toda a evolução surgiu como resposta às novas ameaças à saúde pública. Só faz sentido pensar em organização e coordenação mundial em torno da Saúde, a partir do momento em que certas patologias ultrapassaram fronteiras e ameaçaram, de igual forma, países em desenvolvimento e desenvolvidos. Cólera, Malária ou Febre-amarela são alguns dos exemplos dos primórdios desta abordagem vertical à saúde pública internacional (Basch, 1978). A abordagem vertical em Saúde era a forma de actuação dominante na época, apenas procurando dar resposta a problemas imediatos de saúde pública, nunca alargando o espectro para determinantes como a higiene ou condições gerais de alimentação, como forma de disseminação de doenças. Apenas a Segunda Guerra Mundial veio alterar a forma como a saúde global era encarada. O período pós-Segunda Guerra Mundial marcou, de forma inequívoca, a forma como a Saúde era encarada em termos mundiais, exactamente devido a uma mudança de abordagem por parte da OMS. Aspectos como a nutrição, higiene ou exercício físico são exemplos de novas prioridades da OMS, que marcam a passagem de uma abordagem totalmente vertical

---

<sup>31</sup> As primeiras conferências internacionais sanitárias são datadas de 1851, 1859, 1868, 1874, 1881 e 1885, na tentativa de ultrapassar dois fortes surtos de cólera na Europa (Siddiqi, 1995).

para uma abordagem mais horizontal de outras determinantes de Saúde, que não as doenças transmissíveis. Esta nova filosofia surge numa época em que conceptualmente a Saúde passou a ser mais do que a ausência de doenças e passa a ser enquadrada no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Esta profunda revolução em relação às anteriores prioridades é ainda mais acentuada devido aos actores que, segundo a OMS, deveriam ter um papel mais activo em questões de saúde global. Segundo a OMS, a partir da década de 70, e depois da própria OMS ter chamado a si própria a coordenação de toda a organização vertical, teriam de ser os estados doadores a assumir responsabilidades no estabelecimento de sistemas de saúde e infra-estruturas nos países em desenvolvimento. Esta responsabilização dos doadores, perante os países em desenvolvimento, geraria nestes um mecanismo automático de melhoria contínua de todas as condições de Saúde que progressivamente progrediria para a capacitação de todos os países em desenvolvimento no que respeita às condições propícias para assegurar bons níveis de controlo de saúde pública (Basch, 1978).

Esta mudança de paradigma fez também alterar as prioridades no acesso a cuidados de Saúde. Depois do programa “Saúde para todos” a abordagem passou a incidir nos cuidados de Saúde primários, exactamente como reforço da abordagem horizontal, com os países desenvolvidos a assumirem cuidados com áreas transversais aos cuidados de Saúde. A noção de que o conceito de saúde global é indivisível e ultrapassa fronteiras é fundamental para que o debate teórico em torno da forma de actuar, altere decisivamente o conceito enraizado de actuar apenas quando existem graves problemas de saúde pública.

Analisando a literatura especializada, alguns autores referem que a primeira vez que o termo “global health”/”saúde global” foi amplamente explanado foi em 1978, por intermédio de Paul Frederick Basch. A obra *International Health* aparece num contexto completamente diferente do actual, com o mundo crescentemente dividido em dois pólos e onde havia ainda uma outra preocupação, os Estados não-alinhados na sua maioria constituídos por antigas colónias, Asiáticas e Africanas, com indicadores “chocantes” em termos de saúde pública, depois de guerras coloniais destrutivas e com sistemas de saúde muito frágeis ou mesmo inexistentes. O autor, neste contexto, considera ainda que a década de 90 foi uma década perdida, tanto económica como politicamente, década na qual prevaleceu o consenso de Washington, com implicações claras do ponto de vista da cooperação internacional para o desenvolvimento em geral e na área da Saúde, em particular (Basch, 1978). A morte de Basch não determinou o final do pensamento crítico sobre impacto das transformações globais na Saúde. Em 2009, surge uma nova edição do livro de Basch com toda uma nova síntese do contexto global histórico, cultural, económico e político, como forma de perceber as características e números mais recentes em termos da saúde global. À semelhança de Basch, os novos discípulos acreditam que as mudanças significativas das últimas décadas, potenciadas pela globalização, mudaram decisivamente a forma de ver o mundo e implicam novos desafios importantes. Em questões de saúde pública novas doenças infecciosas aparecerem, enquanto outras reapareceram, para além de novas doenças que ainda estão por explicar, que frequentemente têm a sua génese em países em desenvolvimento. Graves problemas relacionados com aspectos básicos da saúde pública, como higiene ou imunização tornam mais vulneráveis os habitantes dos países em desenvolvimento ao surgimento e proliferação de novas doenças.

Esta realidade torna fundamental, a necessidade real de potenciar a Saúde e os sistemas de saúde dos países em desenvolvimento, como forma de dar resposta a este grave problema global. Prova desta realidade é a importância conferida à Saúde, na altura da definição dos Objectivos do Milénio, com um bom número de objectivos a serem directamente relacionados com indicadores de Saúde (Holtz, 2009), como são exemplos os objectivos 4, 5 e 6.

### **3.Limitações e constrangimentos à saúde da ajuda para o desenvolvimento**

Algumas teorias em Relações Internacionais privilegiam, ao nível da cooperação para o desenvolvimento, o altruísmo dos Estados doadores em favor dos receptores. Por vezes, este altruísmo pode fazer os Estados caírem em alguns erros, na tentativa de solucionarem rapidamente os problemas, geralmente graves, dos países em desenvolvimento. Um desses erros é a fragmentação da ajuda, ainda mais problemática no caso da saúde. O apoio de uma grande variedade de organizações resulta numa ajuda fragmentada, porque o Estado não tem capacidade política para que a ajuda seja coordenada e canalizada de forma eficiente. A percepção da urgência, numa área tão sensível quanto a Saúde, é outra das razões para que a ajuda não seja eficaz. A necessidade de uma resposta urgente faz com que falte planeamento e coordenação na forma como esta ajuda é canalizada. (Macrae, 2001).

Apesar de toda a incapacidade política dos chamados “Estados frágeis” é ainda identificado algum alheamento por parte de alguns responsáveis pela ajuda. Estes

actores têm, indubitavelmente, de ter a capacidade para analisar os impactos políticos decorrentes da sua intervenção. Isto implica uma definição de estratégias que não sirvam apenas os interesses de política externa, dos estados doadores frequentemente colocados acima de interesses colectivos (Macrae, 2001). Para além desta preocupação são ainda identificados novos constrangimentos aos países em Desenvolvimento, que podem condicionar decisivamente a forma como esses podem crescer, ou ver a sua situação tornar-se ainda mais dramática. Um dos novos desafios colocados é a recente escalada do preço de bens alimentares e energéticos, o que torna ainda mais difícil a subsistência de um grande número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza. (Macrae, 2001). Factores como os que foram apresentados tornam o termo “saúde global” extremamente complexo e necessariamente diferente, de dia para dia, a cada novo desafio colocado.

#### **4. A diplomacia (na) da Saúde**

A percepção de que o próprio conceito de saúde global é hoje diferente, do que em 1978, é corroborado pelo próprio Instituto de Saúde dos Estados Unidos. O relatório de 2009 avança com a seguinte definição:

“The goal of improving health for all people in all nations by promoting wellness and eliminating avoidable disease, disability , and death. It can be attained by combining population-based health promotion and disease prevention measures with individual-level clinical care. This ambitious endeavor calls for an understanding of health determinants, practices, and solutions, as well as basic and applied research on risk factors, disease, and disability.” (Instituto Americano de Medicina, 2009).

Paulo Buss acredita que esta é uma definição possível, mas reforça a importância do novo conceito da Diplomacia da Saúde, não referido na definição transcrita. Para Buss, este conceito é definido como uma nova área de conhecimento e prática, remete para uma série de recursos e instrumentos políticos e de política externa, directamente ligados à saúde e outros sectores, em torno da saúde global. A Diplomacia da Saúde tem ainda em conta, outros objectivos como a paz e a prosperidade, como exemplifica o autor. A paz e a prosperidade deixaram de ser objectivos apenas da diplomacia da paz, para passarem hoje a ser objectivos de outras áreas da diplomacia como a Diplomacia da Saúde e da ciência (Buss, 2010). A importância verdadeiramente global da Saúde é um dos aspectos mais importantes neste debate, também sublinhados por outros autores. Acreditando que a principal preocupação deve passar obrigatoriamente pelas necessidades reais dos países em desenvolvimento, a saúde global tem sempre em conta a redução das desigualdades no acesso aos cuidados de saúde e a protecção das sociedades contra ameaças globais.

Neste contexto, a cooperação para o desenvolvimento, associada ao conceito da saúde global faz portanto todo o sentido. A cooperação em torno de um objectivo comum, que permitirá ganhos mútuos, está na génese da própria concepção da cooperação para o desenvolvimento. E neste contexto, a inexistência de barreiras físicas para problemas graves de saúde pública ganha ainda outra dimensão. A clara percepção do que significa, para todos os actores, o conceito de saúde global implica o aparecimento de uma nova estratégia e uma nova abordagem para a cooperação para o desenvolvimento e mais concretamente para a Saúde. A dependência dos estados em desenvolvimento, em questões para a Saúde, faz exaltar ainda mais a interdependência que existe actualmente no sistema internacional. Importa ainda distinguir o conceito de saúde global e saúde internacional. O conceito de saúde internacional, que precedeu o de

saúde global, era um conceito muito mais limitado sob o ponto de vista disciplinar. Actualmente, especialistas em gestão, direito, economia, agricultura, engenharia ambiental, medicina veterinária ou ciências mostram interesse por trabalhar nas suas áreas de forma a potenciar a saúde global, especificamente porque é perceptível o alcance lato do conceito.

Autores mais realistas sugerem outro tipo de leitura para o novo paradigma nomeadamente no que diz respeito a questões para o desenvolvimento. Para autores que, teoricamente, tenham uma visão mais realista, a explicação para estas parcerias e cooperação entre estados são apenas uma forma de perpetuar os seus próprios interesses e aproveitar alguns problemas dos países em desenvolvimento, como forma de aproveitarem a seu favor o fenómeno que constitui a globalização (Yach; Bettcher, 1998).

Outros autores, como Macfarlane, que se afastem mais desta visão realista, afirmam que apesar do altruísmo que possa estar associado à cooperação internacional para o desenvolvimento é importante em qualquer projecto existir uma grande ponderação. À semelhança do que acontece em Portugal, os projectos relativos à Saúde são muitas vezes levados a cabo de forma precipitada e pouco eficiente. O altruísmo subjacente a quem quer ajudar, não pode colocar em causa o discernimento, na aplicação de recursos cada vez mais escassos. No entanto, o sector da Saúde tem sempre uma componente de urgência associada que condiciona, à partida, todo o planeamento que possa existir. A multidisciplinariedade, implícita ao conceito é neste contexto, uma enorme vantagem. A ponderação, a vários níveis de análise e perante várias perspectivas, de todas as condicionantes e impactos de um projecto de Saúde num país em desenvolvimento permite avaliar e reajustar no terreno possíveis debilidades existentes.

Uma das debilidades identificadas por todos os autores, na altura de avaliação da cooperação para o desenvolvimento, mais concretamente, no sector da Saúde, é a falta de coerência e planeamento dos projectos, o que condiciona à partida a sustentabilidade dos projectos, acabando apenas por privilegiar os números e os resultados a curto prazo. Neste contexto, a própria Organização das Nações Unidas refere que a Saúde é algo que é diferente dos outros desafios globais actuais, porque é quase sempre consequência de carências a outros níveis, como escassez alimentar ou mudanças climáticas. Assim sendo, sustentabilidade de um projecto de cooperação para o desenvolvimento, na área da Saúde, está sempre sujeita a todo o contexto envolvente e este facto, torna indispensável que a saúde global seja pensada sob uma perspectiva multidisciplinária, que tarda em ser uma realidade em alguns casos práticos, como o português. (Macfarlane, 2008).

## **5. A importância estratégica “de ter e promover saúde”**

Sob o ponto de vista teórico, é inegável o crescimento exponencial dos teóricos que atribuem elevada importância ao conceito de “saúde global”, designadamente a nível político. Alcazar e Fidler são peremptórios na afirmação de que a saúde global ocupa actualmente um lugar de destaque, estratégico na agenda internacional. Prova desta realidade é a inclusão do tema na agenda em diversos fóruns mundiais como a Assembleia Geral das Nações Unidas, do G8 ou da Organização Mundial do Comércio. (World Health Organization, 2010). Teoricamente, a ideia de saúde global ganhou alguma relevância no sistema internacional devido ao crescimento de outras agendas, relacionadas intimamente com factores de Saúde, tais como a segurança, a economia e a

justiça social. Quanto à segurança podemos afirmar que a agenda da segurança se cruza intimamente com a da saúde global pelo receio de propagação de doenças, numa era em que é possível espalhar um vírus mortal, de forma global, numa questão de horas. Já no que diz respeito à economia não podemos considerar apenas a avaliação do impacto económico do sub-desenvolvimento ou do crescimento pandémico de algumas doenças. Falar de economia global e de saúde global implica também abordar questões fundamentais como a importância de indústrias como as do tabaco, alimentares ou farmacêuticas, no contexto actual. No que diz respeito à agenda da justiça social, a saúde é fundamental, tendo em conta que é vista como um direito fundamental e inalienável. Este pressuposto faz com que qualquer ameaça à Saúde, em qualquer uma das suas dimensões, tenha que ser vista como uma prioridade da comunidade internacional (World Health Organization, 2010). Estes são alguns dos motivos responsáveis pelo exponencial crescimento da relação entre a política externa e a Saúde. A nível internacional, esta realidade incontornável faz com que o conceito de saúde global seja hoje altamente politizado, saindo da esfera puramente técnica tradicionalmente associada a uma área como a Saúde. Tal facto não é necessariamente negativo, porque confere à Saúde, uma importância estratégica que esta não tinha até então.

Esta mudança estrutural fez com que muitos estados redefinissem a sua política externa em função da crescente importância da saúde global. A clara percepção das várias esferas da saúde global, em torno de temas fundamentais como o desenvolvimento económico, política externa, segurança e comércio, conseguiram determinar uma mudança importante na definição, em vários estados, de políticas para o desenvolvimento. (Amorim, 2007).

## 6. Portugal e a Saúde Global

Aparentemente, e em razão dos dados apresentados em capítulos anteriores, Portugal ainda não compreendeu esta alteração de paradigma em relação às questões relacionados com a Saúde, no que diz respeito à sua política de cooperação para o desenvolvimento. Não se afirma que Portugal não faça um esforço meritório em relação a esta questão, afirma-se sim, por outro lado, que o planeamento em relação à Saúde não é o mais adequado tendo em conta os novos desafios e novas realidades. A visão estratégica para a cooperação, datada de 2005, contempla o sector Saúde enquanto sector estratégico de actuação preferencial. Contudo, este facto não contribuiu para que a parcela destinada à saúde não diminuísse relativamente a outros anos. Estrategicamente, e em teoria, a Estratégia Nacional Portuguesa pretende que o objectivo geral seja sempre “fortalecer os sistemas públicos de saúde nos países em desenvolvimento enquanto elemento fundamental nas estratégias de redução de pobreza” (IPAD, 2005). Pretende-se ainda que a aplicação deste objectivo seja sempre resultado de um cruzamento entre com uma estratégia sectorial com prioridades horizontais, direitos humanos, luta contra a pobreza, igualdade de género, diversidade cultural ou sustentabilidade ambiental, e elementos como a boa governação, democracia e educação para o desenvolvimento. Tudo isto, preferencialmente aliado a um “maior investimento financeiro” (IPAD, 2005).

O documento é, de facto, um bom exercício teórico e também uma boa forma de compreender uma alternativa válida, em termos de intervenção prioritária na área da saúde, em alguns pontos. Nele se pode compreender a difícil dicotomia resultante da globalização e que permite, por um lado, a rápida disseminação de tecnologias médicas e por outro, o rápido alastrar de pandemias a nível global.

É também possível identificar algumas das causas em relação ao desinvestimento nesta área, por parte de Portugal, apesar do volume financeiro disponível para a saúde a nível internacional ter aumentado. Segundo o documento estratégico, o aparecimento de uma grande multiplicidade de fundos sectoriais, cada vez mais difíceis de gerir pelos países terceiros, significou uma perda considerável de oportunidades de financiamento, tornando mais frágil todo o mecanismo de eficácia da ajuda. (IPAD, 2005). A verdade é que, se teoricamente, a política externa de Portugal se parece posicionar convenientemente neste tema em específico, na verdade e na prática ainda se encontra num imbróglio institucional que não permite nem coordenação, nem a eficácia desejável de uma grande maioria dos projectos implementados. É hoje impossível, mesmo ao IPAD, saber quantos projectos estão em fase de implementação por Portugal, ou quantos já foram implementados. Em relação ao caso português, falar na necessidade da capacitação dos países em desenvolvimento também na área da saúde, como forma de potenciar os recursos da cooperação, tem que implicar também uma simplificação organizacional por parte de quem tem o papel de coordenação e avaliação em Portugal.

## **7. A Saúde nos PALOP e urgência de agir, perante a incapacidade de capacitar**

Como já analisado anteriormente, os PALOP e Timor-Leste constituem o principal vector de actuação e apoio em matéria de cooperação para o desenvolvimento por parte de Portugal. É inegável que apesar da actuação e presença de Portugal nestes países, que os indicadores em termos de Saúde ainda deixam muito a desejar. A mortalidade Infantil e a mortalidade materna apresentam ainda níveis anormais/muito elevados na maior parte destes países, condicionando em grande medida a baixa esperança de vida à

nascença. Cabo Verde consegue diferenciar-se dos demais pelos bons números que apresenta em todos os indicadores de Saúde, no entanto, as doenças infecciosas, perinatais e deficiências nutricionais afectam igualmente Cabo Verde, à semelhança dos restantes PALOP (República de Cabo-Verde, 2007). Comum a todos os PALOP, é também o alto nível de fertilidade que ainda é deficientemente acompanhado por serviços de planeamento familiar, o que contribui inegavelmente para uma elevada mortalidade materna.

Os sistemas de saúde, base fundamental para qualquer país em desenvolvimento, têm uma baixa cobertura, estando portanto acessíveis a uma pequena proporção da população. Apesar da proximidade com Portugal, os PALOP continuam a registar uma enorme carência de recursos, comprovada pelo rácio entre gastos de saúde e pessoal qualificado, inferiores à média Africana. Angola e Cabo Verde são, ainda assim, os menos dependentes da intervenção externa. No entanto, todos apresentam ainda uma grande carência de recursos humanos, o que impossibilita à partida que se consigam atingir as metas propostas nos ODM (IPAD, 2005). Todos estes factores, associados a outros factores horizontais deficitários, criam limitações à capacidade institucional dos PALOP. A fragilidade institucional limita qualquer actuação do Estado e impõe constrangimentos ao nível do planeamento, tornando-o, cada vez mais dependente de actuação externa. Nestes casos, os países podem optar por focar a sua atenção em necessidades imediatas de funcionamento mínimo dos serviços ou permitir condições de formação e investigação, que servirão os países a médio-longo prazo. Como já analisado, em relação à Saúde, a opção passa quase sempre por privilegiar o imediato, optando por agir apenas em urgência, na tentativa de suprir necessidades básicas de saúde pública imediatas (German; Randel, 1995).

É inegável que os Estados com este tipo de necessidades se caracterizam por um baixo PIB, uma elevada dívida externa, grande dependência em relação ao exterior, fraca capacidade de todas as instituições públicas e de governo, além de um baixo índice de desenvolvimento humano.<sup>32</sup> Contudo, é indispensável que se pense a Saúde a longo prazo, como forma de capacitação dos demais sistemas de saúde, mesmo que nestes estados existam sempre situações de urgência, até porque a maioria dos problemas enumerados, justificam uma actuação a nível institucional a longo prazo. Como já referido anteriormente, a percepção de que a mudança institucional, é fundamental, tem de ser convicção dos países doadores, mas também dos receptores. A capacidade de mudança estrutural e institucional por parte de quem dá e de quem precisa de receber é fundamental e implica uma vontade de actuar a um nível diferente daquele a que Portugal tem actuado.

Como já foi demonstrado anteriormente, Portugal, contraria a tendência dos maiores doadores, em que os ODM e a saúde global condicionaram estrategicamente as agendas internacionais, permitindo um aumento da parcela destinada à saúde. O desinvestimento português nesta área reflecte-se num total de 2,79%, do total de ajuda pública ao desenvolvimento bilateral portuguesa, referente ao período entre 2003 e 2008. Esta percentagem engloba já todos os custos decorrentes das evacuações dos doentes PALOP, um valor que tem aumentado significativamente de ano para ano. De facto, o processo de evacuação de doentes provenientes dos PALOP para Portugal, é uma das formas de APD com que Portugal concretiza diariamente a sua contribuição em matéria de Saúde. Este processo corresponde a necessidades urgentes da população dos PALOP.

---

<sup>32</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano é uma forma de comparar o grau de desenvolvimento humano de todos os países. Este índice é alcançado através da média geométrica de dados que têm em conta a expectativa de vida no momento do nascimento, educação e PIB *per capita* (Moreira, 2003).

Com uma cota pré-estabelecida anualmente para cada Estado, Portugal predispõe-se a receber nos seus hospitais milhares de habitantes oriundos dos PALOP, com reais necessidades de cuidados de Saúde urgentes. A triagem funciona de acordo com os critérios das autoridades dos países de origem dos cidadãos evacuados para Portugal. Não é à toa que todos os anos o número de doentes evacuados supera em muito a cota definida anualmente, principalmente em cuidados de saúde altamente especializados. A Direcção-Geral da Saúde e as embaixadas dos países de nacionalidade dos doentes, asseguram o acompanhamento dos doentes em Portugal. Este acompanhamento inclui a marcação de consultas nos hospitais centrais, o visto provisório para quem vem de fora e também uma ajuda monetária por parte da embaixada para alojamento e alimentação durante a estadia do doente em Portugal.

Cláudio Correia, chefe de divisão da mobilidade de doentes da Direcção-Geral da Saúde, principal responsável por este processo não tem dúvidas em afirmar que o volume de doentes que chegam a Portugal justifica a importância que este acordo tem para os PALOP. Contudo, e como já foi referido antes, esta solução dispendiosa para Portugal consegue apenas responder a urgências imediatas, deixando por resolver problemas a longo prazo. Os problemas estruturais que já foram abordados anteriormente são vistos com preocupação por parte de Cláudio Correia, que recorre à alegoria do pescador e do peixe para explicar como se deveria intervir. A necessidade de ensinar a “pescar em vez de dar o peixe” é fundamental e poderia fazer com que os recursos utilizados para a evacuação de doentes diminuíssem drasticamente, criando aqui a possibilidade de canalizar estes fundos para a real capacitação dos sistemas de saúde dos PALOP (Correia, 2010).

O actual sistema torna “cómoda” a situação dos países em desenvolvimento apoiados por Portugal em matéria de saúde, na medida em que se limitam a enviar para Portugal todos aqueles doentes que necessitam de cuidados altamente diferenciados, não necessitando assim de reproduzir e desenvolver formas de prestar esses mesmos cuidados no seu próprio país. Esta aparente comodidade, torna mais difícil todo um processo de mudança mais profunda que só por si já é bastante complicado. A necessidade de mudança pode criar oportunidades, quer para receptores, quer para doadores e enquanto as duas partes não pretenderem que a situação seja diferente, os problemas para a população vão continuar.

A abordagem de Foucault, tal como revisto no primeiro capítulo, prevê que os actores do sistema internacional privilegiem a estabilidade e a previsibilidade do sistema, como forma de defesa e protecção face às ameaças. A verdade é que a posição internacional, em termos de rankings e indicadores de Saúde, manteve-se inalterada desde a descolonização nos países em vias de desenvolvimento. A situação destes países, quer em termos de índice de desenvolvimento humano, quer em indicadores de Saúde manteve-se inalterada apesar da forte presença, de várias formas, de ex-potências coloniais nos seus territórios. Nesse sentido, e perante tais factos, podemos afirmar que, a imperiosa necessidade de mudança estrutural que crie condições para uma efectiva capacitação dos sistemas de saúde ainda não aconteceu por falta de vontade de todas as partes envolvidas (Bardhan, 2005). Não se pretende que o argumento seja mais uma teoria da conspiração, com rasgos de novo colonialismo. A verdade é que os países receptores vivem há décadas com apoios inconstantes, que aparecem e reaparecem apenas em alturas de extrema necessidade. Esta actuação incoerente acaba por ter impacto positivo nos números que vão sendo gerados anualmente, mas não gera as condições necessárias para que os países em desenvolvimento sejam capazes de

assegurar que uma próxima urgência em saúde pública, dentro das suas fronteiras, seja combatida e gerida dentro do e pelo próprio Estado, que em teoria tem o papel de assegurar essa segurança à sua população. Para que os estados doadores, que atravessam claras dificuldades de controlo orçamental, possam um dia deixar de contribuir com elevados montantes para os países receptores, pretende-se apenas que os recursos actuais passem a ser canalizados para uma progressiva e efectiva capacitação dos sistemas de saúde dos países em desenvolvimento. Só assim estes poderão crescer e tornar-se de facto independentes, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado.

## **8. Sustentabilidade na Saúde dos PALOP**

Em 2009, é aprovado pelos Ministros de Saúde dos países da CPLP, no Estoril, o Plano Estratégico de Cooperação e Saúde. Fundamentalmente focado para os ODM, esta declaração surge da constatação geral de que os sistemas de protecção social e de saúde dos PALOP e de Timor-Leste são ainda muito frágeis, com cobertura deficiente, escassez de unidades de serviço e dificuldades na governação. Constata, além disso, que os gastos com saúde, nestes Estados, são irrisórios, não cobrindo sequer as necessidades básicas com cuidados primários de Saúde. (Machado et al., 2011). Esta tomada de posição surge da necessidade de desenvolver um novo modelo operativo de cooperação para o desenvolvimento, depois de se compreender que o modelo tradicional com enfoque vertical estaria completamente desajustado às necessidades dos PALOP, para além de ser desajustado às práticas correntes de outros Estados doadores a nível internacional. Este programa, designado de Plano Estratégico de Cooperação em Saúde

(PECS) previa, portanto, uma mudança rumo a uma abordagem horizontal, capaz de potenciar factores importantes como a língua ou elevado número de recursos humanos qualificados no terreno. É visível uma tentativa de tornar sustentável toda a nova abordagem prevista no novo documento onde se refere que é “reconhecida a ligação entre Saúde e desenvolvimento, e definindo a Saúde como direito fundamental e obrigação do estado, fixa-se como principal propósito do plano o aperfeiçoamento dos sistemas de saúde dos Estados-membro da CPLP de forma a garantir o acesso universal a serviços de Saúde de qualidade.” (Plano Estratégico de Cooperação em Saúde, 2009) A capacidade institucional dos sistemas de saúde é portanto a prioridade deste documento, sempre em relação com conceitos com desenvolvimento, saúde global ou democracia (Machado et al., 2011).

O documento foca a sustentabilidade e inova também quando propõe sete eixos de actuação para definição de futuros projectos, e respectivos objectivos de implementação. São eles: a “formação e desenvolvimento da força de trabalho em saúde, informação e comunicação em saúde, investigação em saúde, desenvolvimento do complexo produtivo da saúde, vigilância epidemiológica e monitorização da situação de saúde, emergência e desastres naturais e promoção e protecção à saúde” (CPLP,2011). Em teoria, estes sete eixos fundamentais suprem muitos dos erros e omissões cometidos por Portugal até então. A aposta em áreas diversificadas como a formação de pessoal em saúde, numa altura em que os estudantes de intercâmbio PALOP acabam por nunca voltar ao seu país, ou a informação e comunicação em saúde seriam realmente formas muito válidas de pautar a actuação de Portugal nos diversos parceiros preferenciais. A verdade é que, volvidos dois anos do PECS, há com certeza um verdadeiro aspecto positivo que passa pela percepção e constatação de que a cooperação para o desenvolvimento em matéria de Saúde estaria a seguir por um

caminho que não era de todo o correcto. A necessidade de programar este documento em conjunto com os Ministros da Saúde dos PALOP serve, de algum modo, como validação para esta tese, que se propõem a identificar alguns erros de actuação, que vão muito para além da escassez de recursos. Apenas tornando estes projectos sustentáveis se pode almejar a tornar os sistemas de saúde eficazes e efectivos, sempre na perspectiva de que os estados em desenvolvimento não serão, idealmente, países em desenvolvimento para sempre e que esta condição serve apenas para dotar estes Estados das condições necessárias para se desenvolverem.

## **9. Retórica, linha discursiva comum**

Em 1991, Jack Mendelsohn afirmava que grande parte dos problemas da ordem mundial seriam resolvidos se a confrontação fosse substituída pela cooperação, a retórica política substituída pela realidade e o unilateralismo dos Estados Unidos pela acção colectiva coordenada pela Organização das Nações Unidas. Há duas décadas atrás, a identificação de alguns dos problemas do sistema internacional estava já correcta por parte de Jack Mendelshon. Contudo estes problemas e outros subsistem. A opção pela cooperação internacional, felizmente, cresceu exponencialmente entretanto, sendo contudo ainda incapaz de substituir a confrontação. Quanto à retórica e à realidade, parece ser um problema endémico global, que subsiste desde sempre. (Mendelshon, 1991).

Teoricamente, o debate em relação ao papel da retórica e da componente discursiva em torno da política é bastante aceso, mas algo inconclusivo. Nicholas O'Shaughnessy e Stephan Henneberg optam por explicar a retórica discursiva, desfasada da realidade, como “populismo”. O marketing político, para estes autores, consiste em toda a

comunicação política que é feita com base em expressões, que se sabe à partida que são opinião base da chamada opinião pública. Eticamente, havendo manipulação da informação ou desfasamento em relação à realidade, toda e qualquer retórica política é condenável. Outra perspectiva em torno da componente discursiva política é a simbologia. A utilização estratégica de palavras em determinadas alturas e para determinadas audiências é outra das formas de utilizar a retórica ao serviço da política. Aqui as emoções e a psicologia de massas são outras matérias que interessam analisar, sob pena de compreender a “habilidade discursiva” de alguns dos principais oradores a nível mundial (O'Shaughnessy e Henneberg, 2002).

Para Bitzer a retórica vai muito para além disto, para o autor inclui motivações, princípios, pensamentos, argumentos e sentimentos, tudo em comunicação. A retórica política inclui todos estes aspectos enquanto instrumento de acção ou expressão. Enquanto arte política, desde sempre, toda a dialéctica da retórica pode resumir-se a uma simples questão; “até que ponto a retórica política tem de conter verdade e validade moral?” (Bitzer, 1998). A retórica foi considerada pelos gregos a saúde da alma, pois reflectia qualidades do intelecto que só através da arte de bem se exprimir poderiam ser dadas a conhecer. A retórica sofista da época, dava enfãse exactamente à capacidade de persuasão do orador, para produzir determinados efeitos na multidão (Bitzer, 1998). E actualmente, muito para além de toda a teoria associada à retórica, o fim é sempre este, a necessidade de produzir determinado efeito através da oratória ou da escrita.

É relevante analisar a importância da retórica associada à política, na cooperação para o desenvolvimento em Portugal, porque é de fácil percepção que existe uma linha comum discursiva no que concerne a este tema específico. Considerando o período desde o qual Portugal se tornou dador, até aos dias de hoje, podemos encontrar uma linha discursiva bem delineada. A justificação de que os recursos são escassos e de que, perante grandes

constrangimentos orçamentais, não é possível fazer mais é um vector comum a todas as personalidades, que foram sendo responsáveis pela cooperação para o desenvolvimento em Portugal. Não sendo uma irrealidade que, de facto, Portugal desde há várias décadas nunca conseguiu uma estabilidade orçamental que lhe permitisse um aumento exponencial do montante disponível para a cooperação para o desenvolvimento, alienar outros factos a esta discussão seria uma falácia. A retórica discursiva, nesta questão em particular, é visível na diferença de discursos perante diferentes públicos.

A 15 de Novembro de 2007, Cavaco Silva, Presidente da República recebeu o então Presidente de Timor-Leste, José Ramos Horta no Palácio Nacional em Queluz. No seu discurso, durante esse jantar Cavaco Silva reafirmou a importância que Timor-Leste tinha para Portugal afirmando que a cooperação teria necessariamente de passar a ter, ainda, mais importância para Portugal (Jornal Expresso, 2007). No entanto, meses volvidos, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação da altura, reafirma precisamente o contrário, quando confrontado com relatórios que traduziam o fraco empenho de Portugal, no que diz respeito aos compromissos em termos de volume anual disponível para a cooperação. Este exemplo é apenas um pequeno exemplo de como a retórica tem sido utilizada para este pressuposto. Diplomáticamente é constrangedor que metas ou fasquias sejam colocadas altas para, volvidos meses ou poucos anos, se verificar que mais uma vez Portugal falhou. Ainda assim, a constatação de que as metas traçadas são irrisórias não se aplica acontece apenas em Portugal, com quase a totalidade dos Estados europeus a ficarem aquém das metas europeias traçadas em 2002. (Jornal Publico, 2002). Se, sob o ponto de vista diplomático esta estratégia é condenável, sob o ponto de vista operacional esta estratégia é decisivamente negativa. Perante o plano teórico da previsibilidade, já analisado, estabelecer metas que há partida são de “impossível cumprimento” apenas cria expectativas nos países receptores que

podem condicionar decisivamente o futuro desses mesmos estados. Em termos de Saúde, esta disparidade pode resultar em muitas mortes e em graves problemas de saúde pública.

Este exercício não pretende apenas exaltar todos os problemas que a cooperação para o desenvolvimento em Portugal tem. Muito pelo contrário, a verdade é que a actuação de Portugal nos PALOP e em Timor-Leste é absolutamente decisiva. Todo o apoio técnico prestado por Portugal nas mais diversas áreas, e mais concretamente na Saúde, é importantíssimo para as populações dos países em causa. Ao mesmo tempo que podemos afirmar que Portugal falha em muitos dos compromissos, podemos igualmente reafirmar o número de vidas que são salvas pela intervenção portuguesa. A proximidade cultural e linguista permitem a Portugal um papel, de facto, diferenciado em relação a outros parceiros corporativos. Apesar dos números pouco positivos apresentados, em relação ao esforço de Portugal para com os seus parceiros preferenciais, é indiscutível que a actuação de Portugal é insuficiente, mas paradoxalmente fundamental para milhares de pessoas. (Cravinho, 2009). A questão não se prende com a pertinência de agir, essa é inegável em Estados com um tão baixo índice de desenvolvimento. Esta tese apenas pretende ser uma reflexão sobre de que forma Portugal deve cooperar, sem nunca negar o papel diferenciado que Portugal, enquanto estudo de caso, desempenha para os seus parceiros preferenciais.

## Conclusão

Através deste trabalho foi possível compreender a complexidade actual da cooperação para o desenvolvimento, enquanto ferramenta diplomática. Para além disso, e referindo-me ao estudo de caso, ficou igualmente em evidência o papel que Portugal desempenha neste momento, em questões para o desenvolvimento para com os seus parceiros preferenciais, os PALOP. No entanto, e apesar dos esforços financeiros evidentes de Portugal, as metas internacionais estabelecidas são constantemente incumpridas. Este facto gerou a principal motivação na escolha desta temática para a dissertação, contudo, e depois de uma extensiva investigação, e depois de finda esta tese, fica a ideia de que o incumprimento das metas é apenas uma das falhas de um sistema operacional que ainda não se fez notar.

A Saúde, enquanto área específica de análise escolhida, é reveladora desta incoerência de Portugal, enquanto país doador. A cooperação internacional para o desenvolvimento, por parte de Portugal, para a área da Saúde tem sido prestada apenas para suprir necessidades imediatas de países que ainda nem conseguiram estabelecer um sistema nacional de saúde. À medida que os cada vez menos recursos vão sendo gastos é perceptível que não foram ao longo de todos estes anos criadas condições, numa grande maioria, dos PALOP para que estes possam ser capazes de responder a todas as necessidades das suas populações, em termos de Saúde. Esta realidade demonstra uma enorme incoerência em relação aos sucessivos documentos governamentais que têm sido produzidos, sobre a cooperação em Portugal, que visivelmente são excelentes exercícios em matéria de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Contudo, mais grave e insustentável se torna esta situação se, analisando o conceito recente da saúde global, compreendermos que a Saúde é um tema quente nas agendas dos diversos fóruns internacionais, pela urgente necessidade de agir colectivamente, na tentativa de minimizar pandemias que já não respeitam fronteiras nem hierarquias. Associada a estas dinâmicas, por si já bastante complexas, podemos identificar uma convergência discursiva em torno desta questão que cria embaraços diplomáticos e gera expectativas infundadas nos países receptores de ajuda pública ao desenvolvimento.

Apesar de tudo isto, a convicção que fica é que realmente Portugal poderia ser um estudo de caso de referência global, se conseguisse potenciar todas as suas características em torno da questão da cooperação internacional para o desenvolvimento. Apesar de todo o mérito que tem actualmente, não conseguindo ser um excelente doador em termos de metodologia e aplicação no terreno do plano teórico inscrito nos diversos documentos oficiais, fica apenas ideia de que Portugal tem os próximos anos para melhorar, mesmo depois de um longo percurso percorrido nas últimas décadas.

## Bibliografia

Afonso, Maria Manuela (2005), “O papel da Avaliação nos Desafios da Cooperação Portuguesa”, comunicação relativa à XXIII Conferência Internacional de Lisboa – Portugal na Europa e no Mundo, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 5-6 Dezembro, Lisboa, <http://www.ieei.pt/post.php?post=85>

Afonso, Maria Manuela; Fernandes, Ana Paula (2005) abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento. Lisboa: Colprinter, 96-117.

Amorim et al. (2007) Oslo Ministerial Declaration: global health, a pressing foreign policy issue of our time. *The Lancet*, 369. 1373-1378.

Andresen-Leitão, Nicolau (s.d), “Orgulhosamente sós ou gloriosamente europeus?” Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, <http://www.ieei.pt/post.php?post=116>

Backstrom, Bárbara (2009) *Saúde e Imigrantes: As Representações e as Práticas sobre a Saúde e a Doença na Comunidade Cabo-Verdiana em Lisboa*. Lisboa: editorial do Ministério da Educação, 168.

Bardhan, Pranab (2005) *Scarcity, Conflicts and Cooperation*. Cambridge: MIT Press. 201-249.

Barroso, Durão (1998), O factor político na Cooperação Portuguesa, *Cadernos de Economia*, 45, 36-41.

Basch, P.F (1978) *International Health*. New York: Oxford University Press.

Bitzer, Lloyd (1998) “Political Rhetoric” in Farrell, Thomas (ed.) *Landmark essays on contemporary rhetoric*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc. 1-22.

Buss, Paulo (2010) “Textbook of international health: Global health in a dynamic world” *Journal of Public Health Policy*. Vol. 31, 96-99.

Cini, Michelle (2003), *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press, 13-29.

Comin, Daniela (s.d), “[As relações Argentino-Brasileiras: Identidade Colectiva e suas implicações no processo de construção do MERCOSUL](http://www.eumed.net/libros/2008a/377/Teoria%20Construtivista.htm) in *BIBLIOTECA VIRTUAL de Derecho, Economía y Ciencias Sociales*, <http://www.eumed.net/libros/2008a/377/Teoria%20Construtivista.htm>

Corell, Hans (2005) “The global Compact” in Brennan, Daniel; Mullerat, Ramon (eds.) *Corporate Social responsibility : the corporative governance of the 21<sup>st</sup> century*. Netherlands: Kluwer Law International, 235-242.

Correia, Cláudio (2010) Entrevista pessoal. Lisboa, Portugal. Chefe de divisão da mobilidade de doentes internacionais. 9 de Dezembro.

CPLP (2011) *O Plano Estratégico de Cooperação em Saúde*. [http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=4&ved=0CDUQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.cplp.org%2FAdmin%2FPublic%2FDWSDownload.aspx%3FFile%3D%252FFiles%252FFiler%252Fcpplp%252Fredes%252Fsaude%252FIReuniaoEstoril%252FDOC5\\_PECs2009-2012\\_15Maio.pdf&ei=wdWDTtXzOZSQ4gSupqBw&usq=AFQjCNGDbwPyKdF9NMQFO2PWQW3qxgTLzA](http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=4&ved=0CDUQFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.cplp.org%2FAdmin%2FPublic%2FDWSDownload.aspx%3FFile%3D%252FFiles%252FFiler%252Fcpplp%252Fredes%252Fsaude%252FIReuniaoEstoril%252FDOC5_PECs2009-2012_15Maio.pdf&ei=wdWDTtXzOZSQ4gSupqBw&usq=AFQjCNGDbwPyKdF9NMQFO2PWQW3qxgTLzA)

Cravinho, Gomes João (2008), “O Futuro da Cooperação Portuguesa” Colóquio sobre Cooperação Portuguesa, <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6923.pdf>

Cravinho, Gomes João (2009) Entrevista à Lusa, disponível em [http://www.publico.pt/Política/joao-gomes-cravinho-diz-que-portugal-nao-conseguiu-atingir-meta-da-ue-de-ajuda-ao-desenvolvimento\\_1376749](http://www.publico.pt/Política/joao-gomes-cravinho-diz-que-portugal-nao-conseguiu-atingir-meta-da-ue-de-ajuda-ao-desenvolvimento_1376749)

CONCORD (2010) AidWatch - Challenging Self-Interest, getting EU aid fit for the fight against poverty. [http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD\\_2011.pdf](http://aidwatch.concordeurope.org/static/files/assets/7bdf51c9/CONCORD_2011.pdf)

Development Co-operation Directorate (2011) [http://www.oecd.org/department/0,2688,en\\_2649\\_33721\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/department/0,2688,en_2649_33721_1_1_1_1_1,00.html) .

Eichengreen, Barry; Lindert, Peter (1992) *The international Debt Crisis in Historical Perspective*. California : MIT Press, 1-9.

Filho, Wladimir (2007) *O Brasil e a crise haitinana: a cooperação técnica como instrument de solidariedade e acção humanitarian*. Brasil: Fundação Alexandre Gusmão, 29-44.

Flores, Maria (2005) *O Mercosul nos discursos do governo brasileiro: (1985-1994)*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 25-27.

Foucault, Michel (2007), *Security, territory, population: lectures at the Collège de France, 1977-78*. Palgrave Macmillan.

German, Tony; Randel, Judith (1995) *The reality of aid*. London: Earthscan Publications Limited.

Goff, Patricia; Heinbecker, Paul (2005) *Irrelevant or indispensable? The United Nations in the twenty-first century*. Canada: Wilfrid Laurier University Press, 43.

Gomes, Daniela Siqueira (2007) “A Ajuda Publica ao Desenvolvimento: Rumo à erradicação da pobreza?” *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, [http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view\\_txt.asp?id=501](http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=501)

Gonçalves, Wlliams (1994), “Convergências, cooperação e a comunidade dos Países de Língua Portuguesa”. *Intervenção Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais*, Dezembro de 2004.

Governo de Portugal (2003), *Papel activo de Portugal na Construção Europeia e na Cooperação Internacional*, [http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/PCM/ENDS\\_6.pdf](http://www.portugal.gov.pt/pt/Documentos/Governo/PCM/ENDS_6.pdf)

Governo de Portugal (2010) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010. Resolução Conselho de Ministros*, 04 de Novembro de 2010.

Grieco, Joseph (1990), *Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. New York: Cornell University Press, 1-27.

Guimarães, Maria Helena (2005), *Economia política do comercio internacional: teorias e ilustrações*. Cascais: Ilustrações Universitárias e Científicas, Lda, 99-105.

Hinsley, F. (1980), *Power and pursuit of Peace*. Cambridge: University Press, 309 – 322.

Holtz, Timothy et al (2009) *Global health in a dynamic world*. Oxford: Oxford university press.

Instituto Americano de Medicina (2009) *The U.S Commitment to global health: Recommendations for the public and private sectors*, [www.nap.edu/catalog/12642.html](http://www.nap.edu/catalog/12642.html)

IPAD (2005) “Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde”, <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EstrategiaCooperacao/Documents/EstrategiaSaudeMaio2011.pdf>

IPAD (2006a) “Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda” [www.oecd.org/dataoecd/30/50/30216572.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/30/50/30216572.pdf)

IPAD (2006b) “Exame do CAD a Portugal -2006”, <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacaoPortuguesa/Documents/Exame%20CAD%20PT.pdf>

IPAD (2007) “Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral”, <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoEuropeiaMultilateral/estrategiamultilateral/Documents/EstrategiaMultilateral.pdf>

IPAD (2009) “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa ao Desenvolvimento”,

[www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/VisaoEstrategica.ing.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/VisaoEstrategica.ing.pdf)

Jornal Expresso (2007) “Cavaco Silva garante maior importância à cooperação” artigo publicado no expresso online a 15 de Novembro, <http://aeiou.expresso.pt/timor-leste-cavaco-silva-garante-maior-importancia-a-cooperacao=f167995>

Jornal Publico (2002) “União europeia define aumento da ajuda para a países pobres” artigo publicado no jornal publico online a 14 de Março. [http://economia.publico.pt/Noticia/uniao-europeia-define-aumento-da-ajuda-a-paises-pobres\\_73546](http://economia.publico.pt/Noticia/uniao-europeia-define-aumento-da-ajuda-a-paises-pobres_73546)

Kant, Immanuel; Gregor, Mary (1999) *Practical philosophy*. Cambridge: Cambridge University Press, 327.

Kaplan, Seth (2008) *Fixing fragile states: a new paradigm for development*. United States of America: Praeger security, 5.

Kegley, Charles (2009), *World Politics: Trend and Transformation*. United States: Cengage Learning, Inc, 85-160.

Keohane, Robert (1984), *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 5-48.

Lieshout, Peter van et al. (2010) *Less Pretension, More Ambition: Development Policy in Times of Globalization*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 105-117.

Lopes, Carlos (2005), “Development Co-operation Revisited: New Dilemmas for a Narrower Agenda” in Melber, Henning (ed.) *Trade, development, cooperation. What Future for Africa?*. Dinamarca: Afrikainstitutet, 7-10.

Lofgren, Hans; Diaz-Bonilla, Carolina (2008) “Foreign Aid, Taxes, and Government Productivity: Alternative Scenarios for Ethiopia’s Millennium Development Goal Strategy” in Go, Delfin; Page, John (eds.) *Africa at a turning point? Growth, aid, and external shocks*. Washington D.C: World Bank Publications, 267-300.

Macfarlane, Sarah et al. (2008) “In the name of Global Health: Trends in Academic Institutions” *Journal of Public Health Policy*. 29, 383-401.

Machado, Maria do Céu et al (2011) “Diplomacia da Saúde na CPLP” *Le Monde Diplomatique*. Publicação 01-03-2011, 5.

Macrae, Joanna (2001) *Aiding Recovery? The crisis of Aid in Chronic Political Emergencies*. New York: Palgrave. 7-48.

Martin, Lisa (1999), “An institutionalist view: international institutions and state strategies” in Hall, John (ed.) *International Order and the Future of World Politics*. Cambridge: University Press, 78 – 98.

Martins, João (2010) “Os membros da U.E. continuam a falhar na Ajuda Pública ao Desenvolvimento” Plataforma Portuguesa ONGD,  
<http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/ComunicacaoSocial/Comunicado%20Lanamento%20Relatorio%20Aidwatch%20-%20CONCORD.pdf> [7 de Outubro de 2010].

Mearsheimer, John (2010), “Imperial by Design” *National Interest*. Dezembro 2010.

Mesquita, Ana Guedes (2005), *A política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento*, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, Universidade Técnica de Lisboa, Coleção Documentos de Trabalho, nº67, 5.

Mendelsohn, Jack (1991) “Rhetoric V. Reality” *The Bulletin of the atomic scientists*. 47(5), 34-35.

MNE (2003), Principais linhas da Política Externa Portuguesa, Programa do XV Governo Constitucional.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995), *Portugal Dez anos de Política de Cooperação*. Lisboa, 7-15.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995), *Portugal Dez anos de Política de Cooperação*. Lisboa, 12.

Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995b), *Portugal Dez anos de Política de Cooperação*. Lisboa. 125-136

Ministério dos Negócios Estrangeiros (2011)  
<http://www.mne.gov.pt/mne/pt/ministerio/organizacoes/ipad/> .

Moisi, Dominique (2009), *The geo politics of emotion*. London: Bodley Head.

Moreira, Adriano (cord.) (2001), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Instituto Português Conjuntura Estratégica. Coimbra: Almedina.

Moreira, Daniel Augusto (2003) *Analfabetismo funcional: o mal nosso de cada dia*. Brasil: Cengage Learning Editores, 42.

Nações Unidas (1945) *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: United Nations.

Nhantumbo, Noé (2007) *África, Moçambique: sem coerência não há boa governação*. Durban: Just Done Productions. 99-109.

Neto, César (2011) Entrevista à Lusa. Portugal. Porta-voz da Plataforma Portuguesa ONGD. 11 de Junho de 2011. <http://www.plataformaongd.pt/noticias.aspx?info=&id=353>

Nwonwu, Francis (2008) *Millenium development goals: achievements and prospects of meeting the targets in Africa*. South Africa: Africa Institute of South Africa, 1-8.

O'Shaughnessy, Nicholas; Henneberg, Stephan (2002) *The idea of political marketing*. United States of America: Praeger Publishers. 209-221.

OCDE; Banco Africano de Desenvolvimento (2010) *Perspectivas económicas em África*. OECD Publishing, 12-47.

OCDE (2010), *Directory of Bodies of the OECD*. OCDE Publishing, 115-120.

OECD (2010) Portugal 2010 Main Findings and Recommendations.  
[http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacaoPortuguesa/Documents/Portugal%20\(2010\)%20DAC%20Peer%20Review%20-%20Main%20Findings%20and%20Recommendations.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/ExameCADCooperacaoPortuguesa/Documents/Portugal%20(2010)%20DAC%20Peer%20Review%20-%20Main%20Findings%20and%20Recommendations.pdf)

OECD et al. (2011) *Perspectivas Económicas em África 2011: África e os seus Parceiros*. OECD Publishing, 63.

Olivares, Mario; Guedes, Cesar (2005), *Globalización, Inveriones Extranjeras y Desarrollo en América Latina*.

Onuf, Nicholas (1998), *Internacional Relations in a constructed World*. M. E. New York : Sharpe, Inc, 58-79.

Oppenhiem, Lassa (2009) *The league of nations and its problems*. Middlesex: Echo Library, 7-16.

Organização Pan-Americana Para a Saúde (2007) [http://www.paho.org/english/d/Director\\_PAHO.htm](http://www.paho.org/english/d/Director_PAHO.htm)

Palma, Elisabete (2002), “A política de cooperação portuguesa” in Janus Online, [http://www.janusonline.pt/2002/2002\\_3\\_3\\_6.html](http://www.janusonline.pt/2002/2002_3_3_6.html)

Pereira, Luísa (2005), “Cooperação para o desenvolvimento, complexidades e desafios” in Mateus, Maria e Pereira, Luísa (eds), *Língua Portuguesa e cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: Edições Colibri e CIDAC, 9-16.

Plataforma Portuguesa ONGD (2010) “Exame à Cooperação Portuguesa pelo CAD da OCDE”  
Plataforma Portuguesa ONGD, <http://www.plataformaongd.pt/noticias.aspx?info=&id=325> [23 de Setembro de 2010].

Plataforma Portuguesa ONGD (2011) <http://www.plataformaongd.pt/site.aspx?info=plataforma> .

República de Cabo-Verde (2007) Política Nacional de Saúde.

Reiss, Hans (1970), *Kant: political writings*. Cambridge: University Press, 116-130.

Saraiva, José Sombra (2001) *Relações Internacionais: Entre a preponderância europeia e a emergência americano-soviética (1815 – 1947)*. Brasil: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 174.

SENAC (2009) *Saúde e prevenção de doenças*. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 18.

Serra, Narcís; Stiglitz, Joseph (2008), *The Washington Consensus Reconsidered*. Oxford: Oxford University Press.

Siddiqi, Javed (1995) *World Health and World Politics, the world health organization and the U.N. System*. London: Hurst & company, 14-15.

Smallman-Raynor, Matthew; Cliff, A. (2006) *Poliomyelitis: A World Geography: Emergence to Eradication*. Oxford: Oxford University Press, 3-4.

Soros, George (2008), *The new paradigm for international markets*. United States: Public Affairs, 106-122.

Teixeira, Nuno Severiano (2008), “Portugal: democratization and foreign policy” in Teixeira, Nuno Severiano (ed.) *The international politics of democratization: comparative perspectives*. New York: Routledge, 71-82.

Thomas, Ward (2001) *The ethics of destruction: norms and force in international relations*. United States of America: Cornell University, 181-196.

Tischler, Henry (2010) *Introduction to Sociology*. United States: Cengage Learning, 200.

Touraine, Alain (2005) “Alain Touraine” in Markun, Paulo (ed.) *O melhor da roda viva*. São Paulo: F-QM Editores Associados Ltda, 231-244.

União Europeia (2011) “Site oficial da União Europeia”  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/overseas\\_countries\\_territories/r12102\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_pt.htm) .

Varella, Marcelo (2004) *Direito internacional económico ambiental*. Brasil: Editora del Rey, 92.

Vattel, Emer (1805), *The law of nations: or, Principles of the law of nature applied to the conduct and affairs of nations*. Northampton: S & E. Butler, 50-56.

Waltz, Kenneth (1979a), *Theory of International Politics*. New York: Mcgraw-Hill, 105.

Waltz, Kenneth (1979b), *Theory of International Politics*. New York: Mcgraw-Hill, 126.

Waltz, Kenneth (2001), *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press, 224-238.

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 139-193.

Wood, Robert (1986), *From Marshall Plan to debit Crisis*. Los Angeles: University of California Press, 1- 93.

World Health Organization (2010) “Health in foreign policy and development cooperation”, documento de apoio ao item 6 da Assembleia Geral da OMS, de 13-16 de Setembro de 2010.

Yach, D; Bettcher, D (1998) “The globalization of public health, the convergence of self-interest and altruism” *American Journal of Public Health*. 88-5, 738-741.

Zehfuss, Maja (2006), “Constructivism and identity: a dangerous liaison”, in Guzzini, Stefano e Leander, Anna (eds), *Constructivism and International Relations* . Oxon: Routledge, 93-117.