



Carina Fonseca Varandas

Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Portugal e as ex-colónias

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais- Estudos da paz, Segurança
e Desenvolvimento, sob orientação da Professora Doutora Licínia Simão,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Setembro 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Carina Fonseca Varandas

Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Portugal e as ex-colónias

Dissertação de Mestrado na área científica das Relações Internacionais- Estudos da Paz,
Segurança e Desenvolvimento, sob a orientação da Professora Doutora Licínia Simão,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, 2018

Agradecimentos

“A mente grata é aquela que atrai para si as melhores coisas” – Platão

Agradecer, agradecer sobretudo a quem contribuiu para que esta dissertação de mestrado se tornasse possível, por ter estado presente em toda a sua elaboração, tanto presencialmente como, sobretudo, psicologicamente.

Uma palavra de agradecimento inicial à minha orientadora Licínia Simão, que acompanhou o meu percurso e a minha evolução durante estes dois anos de mestrado, e que sem ela esta dissertação de mestrado não seria possível. Obrigada pela transmissão de conhecimento, paciência e carinho.

De seguida um agradecimento a todos os meus colegas de mestrado pela amizade e companheirismo que sempre demonstraram, assim como a todos os membros que englobam o universo da FEUC, especialmente ao projeto das Olimpíadas da Economia, por me proporcionarem as melhores oportunidades de crescimento e desenvolvimento.

Como não poderia deixar de ser, um profundo agradecimento às pessoas que tornaram toda esta caminhada possível, os meus pais, Alfredo e Esperança, a quem devo as minhas conquistas e que merecem todo o meu amor incondicional.

Aos amigos, que são a família do coração, pelo apoio, amor e por proporcionarem os melhores momentos, um especial reconhecimento. Patrícia Daniela, Adiana Silva, João de Lemos, Pedro Aleixo, Luís Henriques, João Pedro Santos, Patrícia Santos, Filipe Murta, Bárbara Leal, Bernardo Henriques, Maria Alves, Mariana Flor, Francisco Santos, José Inácio e Pipo Alexandre, obrigada, adoro-vos do fundo do coração.

Por último e um pouco incomum, mas fundamental em todo o meu processo criativo, agradecer aos que me inspiraram com as suas obras musicais, Tupac Shakur, Kendrick Lamar, The Weeknd, SZA, Eminem e Khalid.

“Happy are those who dream dreams and are ready to pay the price to make them come true.”- Tupac Shakur

Índice

Sumário	v
Abstract.....	vi
Acrónimos.....	vii
Lista de Figuras.....	viii
Introdução.....	1
I Capítulo- O quadro concetual e teórico da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.....	11
1. As abordagens críticas à Ajuda ao Desenvolvimento.....	12
2. A Teoria Pós-colonial.....	15
3. A Teoria da Dependência.....	18
4. Quadro concetual.....	23
4.1. Política Externa	23
4.2. Cooperação para o desenvolvimento.....	25
4.3. Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.....	28
4.4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.....	30
4.5. Ajuda Pública ao Desenvolvimento- o conceito.....	32
II Capítulo- A inserção de Portugal no Sistema Internacional e a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento.....	35
1. Contextualização do modelo português de inserção internacional.....	37
2. O conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020: que caminhos rumo a uma cooperação descolonizada?.....	45
3. Ajuda Pública ao Desenvolvimento.....	52
4. Sistema de cooperação português na atualidade.....	56
III capítulo- A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa para as ex-colónias: O estudo de caso de Moçambique e Cabo Verde	60
1. África no contexto da Ajuda ao Desenvolvimento.....	61
2. Moçambique.....	69
3. Cabo Verde.....	76
4. Ajuda Portuguesa a Moçambique vs Cabo Verde.....	82
Conclusão.....	92
Referencias Bibliográficas.....	97

Sumário

O desenvolvimento socioeconómico alcançou um estatuto que alimenta pretensões de influência global e representa um fator de afirmação de Portugal no sistema mundial, sendo um dos elementos determinantes da materialização dos laços históricos que ligam o país aos territórios africanos lusófonos. Portugal é denominado como um país desenvolvido que serve as políticas de integração europeia e de ajuda internacional, objetivando maioritariamente das vezes a finalidade do desenvolvimento de políticas internas e sobretudo externas do país doador, de forma a contribuir para o melhor posicionamento do mesmo a nível mundial.

A cooperação para o desenvolvimento apresenta-se assim como um importante fator para o desenvolvimento mundial, assim como para a erradicação da pobreza, sendo teoricamente o caminho a percorrer para o desenvolvimento da qualidade de vida das populações de países menos desenvolvidos. Não obstante a isto, algumas análises relativas ao discurso realizado pelos países doadores da APD apresentam características assumidas como discurso colonialista, permitindo a estes manter relações privilegiadas com determinados países.

Portugal servirá como estudo de caso na presente dissertação, relativamente no estudo da diferenciação existente nas relações da ajuda em Moçambique e Cabo Verde, devido ao peso das decisões tomadas por Portugal no decorrer dos anos, relativamente ao padrão de escolha dos países recetores da ajuda, compreendendo que a ajuda é enviesada e baseada em padrões neocolonialistas.

Partindo do argumento supramencionado e defendido por Arturo Escobar, determinante em toda a elaboração da presente dissertação, o tema da mesma intitula-se, Uma análise sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Portugal e as ex-colónias, procurando responder à pergunta que rege toda a estrutura da dissertação, nomeadamente compreender de que forma a APD pode ser encarada como uma nova forma de colonialismo.

Palavras-chave: Política Externa, Cooperação para o Desenvolvimento, Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa, neocolonialismo e ex-colónias.

Abstract

Socioeconomic development has reached a status that feeds claims of global influence and represents a factor of affirmation of Portugal in the world system, being one of the determining elements of the materialization of the historical ties that connect the country to the territories Portuguese Lusophone. Portugal is known as a developed country that serves the policies of European integration and international aid, mostly aiming at the development of internal and above all external policies of the donor country, in order to contribute to the better positioning of the same in the world.

Development cooperation is therefore an important factor for global development as well as for the eradication of poverty and is theoretically the way forward for the development of the quality of life of the populations of less developed countries. Notwithstanding this, some analyzes related to the discourse carried out by ODA donor countries present characteristics assumed as colonialist discourse, allowing them to maintain privileged relations with certain countries.

Portugal will serve as a case study in this dissertation, relatively in the study of the differentiation existing in aid relations in Mozambique and Cape Verde, due to the weight of the decisions taken by Portugal over the years, regarding the pattern of choice of countries receiving aid, understanding that aid is skewed and based on neo-colonialist standards.

Starting from the argument mentioned above and defended by Arturo Escobar, who is the main determinant in the whole elaboration of this dissertation, the theme is entitled, An analysis of Public Aid for Development: Portugal and the former colonies, trying to answer the whole question the structure of the dissertation, namely to understand how ODA can be seen as a new form of colonialism.

Keywords: Foreign Policy, Development Cooperation, Portuguese Public Development Aid, neo-colonialism and ex-colonies.

Acrónimos

APD- Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BAD- Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAD- Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CEE- Comunidade Económica Europeia

CPLP- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FAD- Fundo Americano de Desenvolvimento

FMI- Fundo Monetário Internacional

IPAD- Instituto de Apoio ao Desenvolvimento

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento na Europa

ODM- Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

ONG- Organizações Não-Governamentais

ONU- Organização das Nações Unidas

PALOP- Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PD- Países Desenvolvidos

PIB- Produto Interno Bruto

PNB- Produto Nacional Bruto

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRE- Programa de Reajustamento Estrutural

RNB- Rendimento Nacional Bruto

UE- União Europeia

Lista de Figuras

Gráfico 1- Evolução da APD Portuguesa 2012-2016 (valores líquidos) - pág. 56

Gráfico 2- Principais Doadores de Moçambique – pág. 86

Gráfico 3- Principais Doadores de Cabo Verde – pág. 86

Tabela 1 – Taxa de variação calculada a preços correntes (%)/ APD líquida- Valores absolutos (€) – pág. 57

Tabela 2- Principais recetores de Ajuda ao Desenvolvimento por país e por região (milhões de dólares) – pág. 67

Tabela 3- Principais doadores de Ajuda ao Desenvolvimento internacional (milhões de dólares) – pág. 69

Tabela 4- Características Gerais (Moçambique vs Cabo Verde) – pág. 85

Tabela 5- Posição de Portugal na APD para os PALOP e Timor- Leste – pág. 88

Introdução

O presente estudo intitula-se Uma análise sobre a Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Portugal e as ex-colónias, apresentando como tema a Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa para as ex-colónias. Com base numa leitura crítica será possível a análise do tema em questão, recorrendo nomeadamente a autores e a diferentes teorias, entre as quais a Teoria do Pós-colonialismo e a Teoria da Dependência, que complementarão esta dissertação de mestrado e permitirão compreender as estruturas de poder que aspiram a abranger as novas formas de políticas que tendem a ser baseadas em trajetórias das sociedades humanas. Este trabalho olha com particular atenção para os argumentos de autores que sustentam que as políticas de apoio ao desenvolvimento, instituídas na segunda metade do século XX, não permitem responder aos desafios da pobreza e das desigualdades, em larga medida devido à reprodução do modelo colonial que elas perpetuam (Escobar, 1995). Este trabalho tem como finalidade compreender se este conjunto de argumentos é aplicável à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) portuguesa, olhando em particular para a APD relativamente a Moçambique e Cabo Verde. A escolha destes dois casos visa permitir aferir das dinâmicas de relacionamento destes dois países com a APD portuguesa, tendo em conta o seu percurso distinto e o contexto diferenciado dos seus processos de consolidação política, económica e social no contexto pós-colonial.

Esta dissertação de mestrado responde à necessidade de compreender as alterações nas políticas públicas de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, quer no seu contexto global, quer nas especificidades de cada doador e nas suas relações com os países recetores de ajuda. Efetivamente entre política externa e cooperação existe uma relação subalterna, uma vez que os doadores de ajuda tendem para a defesa dos interesses nacionais, opção esta que se torna propícia a colidir com os interesses internacionais assumidos no âmbito dos compromissos do desenvolvimento. Um país inserido num programa ou organização que promova o desenvolvimento de países considerados subdesenvolvidos vai tendencialmente tomar em consideração primeiramente os interesses internos do seu próprio país de maneira a conjugá-los com os interesses externos propostos, que podem ou não ser reconhecidos como necessários pelo país recetor dessa ajuda.

Para além disso, as preocupações securitárias que têm dominado as agendas de desenvolvimento têm também criado pressões na relação entre política externa e cooperação para o desenvolvimento. Maria João Ferreira, num ensaio bibliográfico sobre a política externa europeia (Ferreira, 2005) conclui que existe uma polarização tendencial das políticas internas e externas em torno de um imperativo de segurança. Esta perceção contribui para a legitimação das ações inerentes à construção e à preservação de um ambiente relacional securitário, internacionalmente induzido, onde se privilegia um enquadramento de segurança coletiva adaptada à natureza específica e diversificada de novas ameaças. O caso de Cabo Verde, analisado na presente dissertação, ilustra particularmente bem esta dinâmica em torno da securitização da ajuda.

Um outro aspeto importante é o facto de a Ajuda Pública ao Desenvolvimento ser um dos vários formatos que a cooperação para o desenvolvimento pode assumir. Segundo Alexandre da Silva (2011), uma das principais diferenças entre os dois conceitos é a questão da reciprocidade que está apenas associada à cooperação para o desenvolvimento. Este autor defende também que idealmente um projeto de cooperação contempla ganhos mútuos, com a satisfação de interesses mútuos. Relativamente 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 (da Silva, 2011: 17). Segundo o mesmo autor,

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 direto da ação de Estados mais desenvolvidos. 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. (Vattel apud da Silva, 2011: 18)

Assim, este trabalho centra-se na análise das alterações ocorridas na concetualização e práticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, quer ao nível global, quer no caso concreto de Portugal, nomeadamente nos novos focos de interesse e na escolha das áreas recetoras de ajuda. Com base nesta análise da APD, o trabalho procura aferir da validade dos argumentos dos autores pós-colonialistas, incluindo Arturo Escobar, em particular no caso português nas suas relações com duas das suas ex-colónias. É neste âmbito que a presente dissertação adquire relevância, visando o tema

da cooperação, nomeadamente o estudo de caso português, uma área de estudo em processo de germinação, que procura expandir cada vez mais a sua área de intervenção.

Este trabalho parte dos argumentos articulados por Arturo Escobar no seu livro “Encountering Development: The making and unmaking of the third world”. Este defende que o Desenvolvimento alcançou um estatuto de certeza no plano social imaginário e que muitos países começaram a ver-se como subdesenvolvidos. Assim a pressão criada internacionalmente para o seu desenvolvimento tornou-se um problema fundamental para estes, sujeitando as suas sociedades a intervenções cada vez mais sistemáticas, detalhadas e abrangentes (Escobar, 1995: 6). No mesmo artigo Escobar defende que a produção do discurso em condições de poder desigual é o que muitos defendem como o “momento colonialista”. Assim, as relações subalternas que marcam o período colonialista mantêm-se em alguma medida nas relações de cooperação para o desenvolvimento atuais, reproduzindo lógicas do centro-periferia inerentes ao modelo económico capitalista liberal, tal como sustentado pela Teoria da Dependência.

No caso português, a cooperação para o desenvolvimento representa hoje um fator de afirmação da presença de Portugal no mundo e é um dos elementos determinantes da materialização dos laços históricos que o ligam aos países africanos lusófonos, potenciando o próprio processo de integração de Portugal na Europa (Observatório de Relações Exteriores, 1997). Citando Alexandre da Silva,

Portugal é hoje um Estado doador, tendo já no passado sido um Estado recetor. 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 esse instrumento diplomático. Se a princípio as prioridades eram estabelecidas sem grande critério, hoje em dia podemos verificar a adoção de metas específicas anuais, a adoção de uma Estratégia Nacional, em grande parte virada para as antigas colónias nacionais. (da Silva, 2011: 27).

Tendo em conta este contexto e estas preocupações, a questão que vai guiar este projeto de dissertação será “em que dimensão pode a Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa ser encarada como uma nova forma de colonialismo?”. Relativamente à questão de partida supracitada, surgem algumas sub-questões que serão respondidas no decorrer da presente dissertação. Essas sub-questões são então:

Como são geridos os equilíbrios entre interesses de política externa e objetivos de desenvolvimento, na APD portuguesa? Em que aspetos da APD portuguesa é visível a herança colonial? Em que medida a integração de Portugal em fóruns multilaterais da

cooperação para o desenvolvimento tem influenciado a APD portuguesa, nomeadamente no que toca à redefinição das suas relações pós-coloniais?

A presença de Portugal em organizações internacionais e regionais que gerem as questões da cooperação para o desenvolvimento contribuiu para definição do país como um parceiro na comunidade internacional. Assim, a análise da APD portuguesa para as suas ex-colónias deve ser entendida quer como o resultado do seu passado colonial, quer como o resultado da integração de Portugal nestes quadros multilaterais. No seguimento desta reflexão a hipótese que guia este trabalho enuncia: Portugal é hoje considerado um país desenvolvido, comprometido com as políticas de integração Europeia e de ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente no que diz respeito à Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Posto isto, a hipótese que aqui se avança é que as escolhas que Portugal tem feito, ao longo dos anos em relação aos países recetores de ajuda, demonstram que existe de facto uma influência da herança colonial na ajuda que Portugal fornece, sendo visível na instrumentalização e descentralização que a cooperação portuguesa tem apresentado ao longo dos anos. Analisando em específico a relação de Portugal com duas das suas ex-colónias africanas, nomeadamente Moçambique e Cabo Verde, que apesar de partilharem um passado colonial comum apresentam processos de desenvolvimento pós independência distintos, fica claro que a finalidade dessa ajuda passa muitas vezes pelo desenvolvimento das políticas internas e sobretudo externas do próprio país, melhorando assim o posicionamento deste a nível mundial. Isso é visível nomeadamente no caso de Cabo Verde, onde a ajuda externa foi mais vincada, apesar de este ser considerado um país com um nível de desenvolvimento superior a Moçambique, muito devido às relações privilegiadas que Cabo Verde desenvolveu com a União Europeia e que o tornam atrativo internacional para investimento estrangeiro.

Quadro de análise

Tendo em conta as opções e o desenho de investigação, a escolha das teorias que melhor se enquadram na elaboração da presente dissertação ficaram definidas como: o Pós-Colonialismo e a Teoria da Dependência. Este quadro de análise permite compreender e incorporar uma visão crítica sobre o tema da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, nomeadamente olhando para o seu desenvolvimento numa perspetiva

contextualizada historicamente, permitindo assim uma melhor compreensão do seu funcionamento.

Relativamente ao estudo da teoria Pós-colonialista, esta insere-se na presente dissertação no sentido de análise dos efeitos do colonialismo nas estruturas internacionais. Esta teoria caracteriza as relações humanas, políticas e económicas à luz das experiências de subalternização proporcionadas pelo sistema colonialista, olhando para os diferentes mecanismos de exploração e hierarquização que foram utilizados, incluindo mecanismos discursivos. Segundo Bhabha, por discurso colonialista entende-se:

Um aparelho que liga o reconhecimento e a desautorização de diferenças raciais/ culturais/ históricas. (...). O objetivo do discurso colonial é interpretar o colonizado como uma população de pessoas degeneradas com base na origem racial, a fim de justificar a conquista e estabelecer sistemas de administração e instrução. ¹(Bhabha *apud* Escobar, 1995: 9).

Esta abordagem contribuirá para a resposta à hipótese de trabalho apresentada anteriormente, nomeadamente na visão da Ajuda Pública ao Desenvolvimento como uma nova conceção de colonialismo. Esta terá também relevo quando analisado o estudo de caso português em relação às ex-colónias, Moçambique e Cabo Verde respetivamente, particularmente na importância dos fatores linguísticos, políticos, socioeconómicos e culturais que dão relevo à problemática que gira em torno da teoria pós-colonial (Hamilton, 1999).

Por fim o estudo da Teoria da Dependência terá um papel de destaque sobretudo quando analisada a secção mais económica da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Segundo Fernando Cardoso (1970), considerado o pai desta teoria,

[...] surge uma nova maneira de ver a divisão internacional do trabalho. Além da oposição entre países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”, que caracterizava um estado de diferenciação do sistema produtivo, e entre “centro” versus “periferia”, que destacava as funções que cabem a cada tipo de economia, surge uma nova ideia de oposição: entre países “autónomos” e “dependentes” (Cardoso; Faletto, 1970: 146).

¹ [Colonial discourse] is an apparatus that turns on the recognition and disavowal of racial/cultural/historical differences. Its predominant strategic function is the creation of a space for a “subject peoples” through the production of knowledges in terms of which surveillance is exercised and a complex form of pleasure/unpleasure is incited. . . . The objective of colonial discourse is to construe the colonized as a population of degenerate types on the basis of racial origin, in order to justify conquest and to establish systems of administration and instruction. ... I am referring to a form of governmentality that in marking out a "subject nation," appropriates, directs and dominates its various spheres of activity (Bhabha *apud* Escobar, 1990: 75).

Esta teoria é inspirada sobretudo na visão do marxismo e do keynesianismo, defendendo que o sistema capitalista mundial impede, de maneira estrutural, que as nações periféricas alcancem um nível de desenvolvimento económico similar ao das nações desenvolvidas, existindo assim uma divisão clara entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Servindo por vezes como complemento à Teoria Crítica Marxista, esta defende que a

relação de subordinação entre nações formalmente independentes, na qual a economia de certos países está condicionada ao desenvolvimento e à expansão de outras economias, de forma a que os países centrais poderiam autossustentar-se, enquanto que os países periféricos só poderiam expandir as suas economias como um reflexo da expansão das primeiras (Duarte; Gracioli, s.d.).

Esta abordagem será refletida na análise da APD portuguesa, olhando para o discurso das organizações que fornecem ajuda externa aos países menos desenvolvidos, relativamente às metas temporais que são estabelecidas com o objetivo de obtenção de determinados resultados, às admissões liquidadas, às condicionantes impostas pelos doadores e quanto aos principais doadores tendo em conta as necessidades dos recetores.

Aspetos Metodológicos

Quanto ao espaço temporal, o conceito de Ajuda ao Desenvolvimento não possui uma definição temporal exclusiva que seja abordada de igual forma em todos os espaços temporais, sendo que oficialmente tem sido objeto de debate após o fim da II Guerra Mundial.

No entanto, inicialmente o tema da APD irá ser abordado numa vertente mais histórica e portanto, desde a sua criação que se inicia com o final da II Guerra Mundial, compreendendo os pressupostos iniciais que levaram ao seu surgimento e algumas das alterações mais marcantes ocorridas. Também aqui, irá ser abordado o tema numa perspetiva mais prática, de forma a compreender e comparar algumas dessas mudanças ocorridas com as conceções de ajuda dos dias de hoje. Esta contextualização está em linha com os objetivos das abordagens críticas que, ao contextualizar permitem entender as lógicas subjacentes à criação e manutenção de determinados sistemas. Esta contextualização permite também identificar variações na abordagem promovida pelas

organizações internacionais e regionais que Portugal integra, permitindo mapear a forma como a APD portuguesa se adaptou a estas alterações.

Quanto à segunda divisão temporal que seccionada, com o objetivo do estudo da relação de Portugal com as ex-colónias, esta será dividida em 3 espaços temporais. O ano de 1974 foi escolhido como o ponto de partida para o presente estudo, por ser o momento em que Portugal inicia um processo de mudança política e social, que termina com a implementação de um regime democrático. Esta mudança vai alterar todo o padrão político português, tanto a nível interno como externo, com a consequente descolonização das colónias africanas, cuja relação com Portugal passa a estar enquadrada pela cooperação para o desenvolvimento português. Segundo João Gomes Cravinho, “Algumas das mais relevantes características da cooperação portuguesa surgem precisamente nos primeiros anos seguintes à independência das antigas colónias” (Cravinho, 2004: 50).

Posto isto, o segundo período temporal que será analisado inicia-se no ano de 1986, marcado como o ano em que Portugal adere à Comunidade Económica Europeia (CEE), que reenquadra a política externa portuguesa, incluindo a sua ajuda ao desenvolvimento que agora deve ser alinhada com a Ajuda dada pelas Comunidades Europeias.

O terceiro e último período temporal que irá ser focado na elaboração deste trabalho é relativo ao ano de 1999, ano em que é aprovado o documento “A Cooperação Portuguesa no Limiar do século XXI”, pelo Conselho de Ministros, com o objetivo estratégico de articular nos planos político, económico e cultural, a dinâmica de constituição de uma comunidade estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa. A partir desta data até aos dias de hoje, por consequência deste documento, diversos instrumentos de apoio e programas de cooperação têm surgido como forma de melhorar o processo de ajuda e cooperação portuguesa. Este trabalho procurará assim identificar de que forma, nestes diferentes períodos, a APD portuguesa concetualizou e implementou os seus programas e em que aspeto é visível a reprodução de lógicas pós-coloniais ou, por outro lado, a constituição de parcerias mais equitativas entre Portugal e os dois estudos de caso, Moçambique e Cabo Verde.

A bibliografia que guiou a investigação proveio de diversos campos das ciências sociais: economia política, estudos da paz e da segurança, sociologia, história política e estudos da política externa, dando especial destaque à obra do autor Arturo Escobar,

“Encountering Development: The making and unmaking of the third world”, que surge como uma obra chave para o argumento. A análise de documentos oficiais, quer da Cooperação portuguesa, quer dos países recetores de ajuda e das organizações internacionais da área da cooperação para o desenvolvimento será a base do trabalho empírico.

Estrutura da dissertação

A presente dissertação encontra-se estruturada em três capítulos. O primeiro capítulo, referente ao quadro concetual e teórico da dissertação, aborda principalmente os conceitos chave ao tema da APD, nomeadamente política externa, cooperação para o desenvolvimento, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, entre outros. O capítulo aborda também os quadros de análise teóricos, incluindo as teorias críticas do pós-colonialismo, bem como a teoria da dependência.

O segundo capítulo por sua vez apresenta o quadro histórico da evolução da cooperação portuguesa ao longo dos três períodos indicados na secção metodológica. Esta leitura histórica irá articular-se já com os quadros teóricos e concetuais identificados no primeiro capítulo, em particular olhar para a forma como a APD é concetualizada nos documentos estratégicos da cooperação portuguesa. Dar-se-á particular destaque às questões da problematização da pobreza e do papel económico que as relações que os países recetores de ajuda representam para Portugal.

Procurar-se-á compreender através da análise do segundo capítulo algumas dinâmicas de funcionamento do sistema de cooperação, nomeadamente o sistema de cooperação português. Esta dissertação procurará compreender a maneira como Portugal incorpora no seu discurso as dinâmicas de cooperação definidas mundialmente, compreender também se a APD portuguesa se rege através dessas dinâmicas de cooperação definidas internacionalmente, ou se por oposição é um reflexo das necessidades do país, incluindo em que medida a APD é uma continuação do colonialismo, e como é que esse pós-colonialismo se revela na mesma.

O terceiro e último capítulo é correspondente aos estudos de caso desta dissertação, designadamente o estudo de caso da APD portuguesa para Moçambique e

Cabo Verde. Neste capítulo demonstrar-se-á como estes estudos de caso refletem as conclusões dos estudos abordados ao longo da dissertação, observando o perfil geográfico da APD Portuguesa, os seus canais de execução, compreendendo os tipo de ajuda que Portugal privilegia e o seu teor, problematizando em que medida essas escolhas correspondem aos compromissos assumidos por Portugal, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) ou os objetivos que beneficiam mais a economia portuguesa. A análise inclui também a distribuição geográfica da ajuda em relação a algumas das ex-colónias que serão analisadas, sendo que Moçambique e Cabo Verde deterão um papel de especial destaque neste último capítulo por apresentarem níveis de desenvolvimento diferente apesar de partilharem um passado colonial comum e níveis de dependência externa elevados. Ao longo deste procurar-se-á também compreender quais têm sido os alvos preferenciais, as razões para essas escolhas políticas, e a evolução do volume de APD portuguesa.

A conclusão da mesma é dedicada ao recapitular das linhas mestras desta dissertação de mestrado, assim como a apresentação das principais ideias e argumentos relativamente à investigação. Assim, da análise torna-se evidente que a APD portuguesa reflete um conjunto de conceitos e práticas refletoras das lógicas pós-coloniais, nomeadamente quanto às disparidades entre o discurso das organizações e a obtenção de determinados resultados, que maioritariamente das vezes não cumprem as metas internacionais estipuladas, mantendo a lógica do interesse do país doador se sobrepor às necessidades do país recetor. O processo de inserção de Portugal no sistema europeu e internacional de ajuda ao desenvolvimento tem também criado pressões no sentido de estabelecer parcerias mais horizontais com as suas ex-colónias. Essas pressões são visíveis no esforço desenvolvido para a redução da pobreza e para um desenvolvimento social evidente nos ex-territórios, na boa gestão dos assuntos públicos e no reforço das instituições democráticas (da Silva, 2011: 155). Os novos PIC apresentam algumas alterações nomeadamente quanto aos esforços realizados, particularmente no reforço do apoio aos mecanismos e integração das alterações climáticas nas intervenções do desenvolvimento. Os casos de Moçambique e de Cabo Verde ilustram particularmente bem esta situação por serem duas ex-colónias portuguesas que apesar de partilharem o mesmo passado colonial apresentam níveis de desenvolvimento distintos, facto resultante das políticas externas adotadas respetivamente e as ajudas recebidas

internacionalmente ao nível da cooperação para o desenvolvimento, especificamente da APD.

I. Capítulo - O quadro conceitual e teórico da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A estrutura argumentativa deste trabalho assenta em larga medida no argumento apresentado por Arturo Escobar (1995) de que a instituição do desenvolvimento surgiu como uma estratégia de retoma do mundo colonial e como forma de reestruturar as relações entre as “colónias e as metrópoles”. Com o intuito de colocar este argumento em diálogo com o caso concreto deste trabalho, que é o da APD portuguesa para as suas ex-colónias, este trabalho irá socorrer-se de diversas abordagens teóricas que irão ser a base de construção do quadro teórico e que sustentarão a ideia de que o sistema internacional, nomeadamente o sistema de cooperação internacional, é ainda caracterizado por uma vertente colonialista.

As abordagens críticas são privilegiadas nomeadamente nos quadros de análise pós-colonialistas. As abordagens pós-colonialistas identificam as estruturas de poder que se caracterizam por serem mais visíveis nas margens e nas periferias, o que enuncia que existem relações de poder desiguais entre países. Outro aspeto sublinhado pelas abordagens pós-coloniais inclui que o pós-modernismo se apresenta como sendo uma perspetiva que contempla de maneira autorreferencial o Ocidente, o que por consequência acaba por privar os restantes países de uma narrativa própria. Por seu lado, as teorias da dependência procuram explicar as características do desenvolvimento que surgiu no contexto pós-II Guerra Mundial, nomeadamente características desiguais entre países desenvolvidos e países emergentes, bem como das relações comerciais entre os países periféricos e os do centro, que fazem com que os estados periféricos se tornem dependentes de empréstimos e de ajuda financeira e humanitária cedida pelos países centrais.

Com base nesta grelha teórica, o capítulo olha em particular para um conjunto de conceitos que auxiliam na análise dos padrões de relacionamento entre doadores e países recetores da ajuda, assim como na caracterização das suas relações à luz da pergunta de partida. O primeiro conjunto de clarificações conceituais prende-se com a política externa e as suas práticas, de forma a enquadrar o papel da cooperação para o desenvolvimento na definição das prioridades de política externa dos Estados. O conceito de Cooperação para o Desenvolvimento é também abordado, explicando o que engloba e como se fortaleceu. Este último conceito supramencionado deu lugar à

criação da APD, que não é mais do que uma ajuda cedida pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Abordam-se também os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como quadros de referência para as prioridades da APD.

1. As abordagens críticas à Ajuda ao Desenvolvimento

Perceber a evolução do sistema de cooperação e a forma como este se tem consolidado no seio da conjuntura internacional tem implícita a diversidade das realidades constantes na cooperação, uma vez que estas são mutáveis no decorrer do processo. Arturo Escobar (1995), no seu artigo denominado como *Encountering Development- The Making and Unmaking of the Third World*, resume desenvolvimento como uma experiência singular, como a criação de um domínio de pensamento e ação, analisando as características e inter-relações entre países. As características definem as formas de conhecimento que se referem ao desenvolvimento e, através do qual, este tem vindo a ser elaborado em objetos, conceitos e teorias.

Segundo o mesmo autor, a problematização da pobreza à escala mundial foi um problema assumido e fundamentado com o final da Segunda Guerra Mundial, daí que as conceções e as abordagens na luta contra a pobreza fossem muito distintas antes de 1940. Durante o período colonialista, a preocupação com a pobreza era condicionada pela crença de que os “nativos” poderiam ser iluminados pela presença dos colonizadores, mas pouco poderia ser feito sobre a pobreza em si pois o nível económico destes países era considerado irremediável (Escobar, 1995: 22). Partindo, então do conceito de pobreza é relevante para a compreensão deste entender o modo como esta se operacionaliza na sociedade, ou seja, quais são as características que uma determinada sociedade tem de apresentar para ser considerada pobre.

Em geral, pobreza pode ser considerada como a falta de necessidades biológicas básicas, assim como não ter condições mínimas de habitação ou de vestuário, ou acesso a bens e serviços necessários à existência humana (Santos; Arcoverde, 2011: 3). Existem ainda diversas abordagens que ligam as desigualdades à pobreza, nomeadamente considerando que estas são causas da mesma. Alguns autores dividem o conceito de pobreza em duas definições primordiais sendo elas, Pobreza Absoluta,

associada ao não atendimento das necessidades mínimas, e Pobreza Relativa, que por sua vez diz respeito à estrutura e à evolução do rendimento médio de um determinado país. Segundo Giselli dos Santos e Ana Arcoverde (2011: 4), as abordagens que consideram apenas o fator biológico, ou seja, a pobreza absoluta, configuram-se como abordagens limitadas do fenômeno. No entanto, as abordagens que consideram as desigualdades como causas da pobreza, aproximam as discussões da temática em torno da pobreza relativa. Esta temática tem despertado o interesse dos Estados mais desenvolvidos que procuram a erradicação da pobreza e conseqüentemente o desenvolvimento sustentável dos Estados menos desenvolvidos. As Nações Unidas desde cedo mostraram intenção de tornar a erradicação da pobreza um objetivo à escala mundial, estabelecendo objetivos quantitativos para o processo de desenvolvimento, fixando metas de crescimento anual relativamente aos países em desenvolvimento e desenvolvendo a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio onde a erradicação da pobreza se apresenta como um dos oito objetivos primordiais deste. É então possível compreender que entre os aspetos debatidos sobre o conceito pobreza, a componente da sobrevivência biológica e das necessidades básicas, somados aos aspetos da ausência de rendimento são os indicadores mais abordados para a definição desta.

Em 1945, aquando da conferência das Nações Unidas, em São Francisco, o destino do mundo não industrializado tornou-se objeto de inúmeras negociações. Tornou-se fulcral encontrar uma resposta à problematização da pobreza, que se apresentava como um dos principais problemas do mundo moderno (Escobar, 1995: 31). O desenvolvimento consolidou-se assim como o principal objetivo a nível mundial. De maneira a compreender melhor o desenvolvimento como discurso, é necessário vê-lo como um sistema de relações estabelecidas entre os países, numa abordagem claramente crítica.

Segundo Nandy, a representação do Terceiro Mundo como uma criança que necessita de orientação de adultos não era uma metáfora incomum e ligou-se perfeitamente ao discurso do desenvolvimento. A infantilização do Terceiro Mundo era parte integrante do desenvolvimento como uma teoria secular da salvação (Nandy *apud* Escobar, 1995: 30). Posto isto, tornou-se cada vez mais evidente, pelo menos no que diz respeito aos que lutam por maneiras diferentes de intervenção, que o processo de

desconstrução e desmontagem tem que ser acompanhado pela tentativa de construção de novas formas de ver e de agir. Segundo Escobar,

a preparação lenta para o lançamento do desenvolvimento foi talvez mais clara na África, onde uma série de estudos recentes sugerem que houve uma importante ligação entre o declínio da ordem colonial e a ascensão do desenvolvimento. No período entre as guerras, o terreno foi preparado para a instituição do desenvolvimento como uma estratégia de retoma do mundo colonial e reestruturação das relações entre colônias e metrópoles (Escobar, 1995: 26).

No entanto, o mesmo autor considera que o desenvolvimento cumpriu um papel admirável, referente à resolução de problemas em países em desenvolvimento, como por exemplo no caso da Colômbia (Escobar, 1995: 26). Por outro lado, e com vista a alcançar estes novos objetivos, a profissionalização do desenvolvimento foi fundamental. Para este efeito são considerados dois mecanismos essenciais (Escobar, 1995: 38):

- 1) Profissionalização do desenvolvimento, através da aplicação de disciplinas existentes para os problemas do Terceiro Mundo. As universidades mundiais foram fatores importantes desta profissionalização e desenvolvimento.
- 2) Institucionalização do desenvolvimento, através da criação de um campo institucional no qual, e a partir do qual, discursos e técnicas são produzidas, realizadas, estabilizadas, modificadas e colocadas em operação.

Posto isto, a transformação que ocorreu no período pós-Segunda Guerra Mundial foi o resultado da reorganização de uma série de fatores, que permitiram que os países considerados como desenvolvidos apresentassem uma nova visão e se destacassem ainda mais em relação aos países do Terceiro Mundo.

Com a problematização da pobreza disposta como um problema do mundo moderno, a maioria das formas de compreensão e representação do Terceiro Mundo continuaram a ser ditadas pelos princípios básicos estabelecidas nos anos anteriores. As formas de poder, que apareceram mais tarde, agem não baseadas na repressão, mas na normalização; não na ignorância, mas no conhecimento controlado; não na preocupação humanitária, mas na burocratização da ação social (Escobar, 1995: 57). No entanto, é importante manter sempre presente que qualquer modelo seja local ou universal, é uma construção do mundo e não uma verdade incontestável do mesmo.

As teorias que serão apresentadas de seguida vêm dar ênfase, e comprovar a ideia supramencionada. Serão estas, o pós-colonialismo e a teoria da dependência, que servirão de suporte à ideia de que o mundo moderno é ainda caracterizado por fações colonialistas, nomeadamente nas fações da cooperação e ajuda internacional. Este enquadramento irá servir de suporte para o estudo de caso de Portugal e as suas ex-colónias, que será posteriormente abordado no último capítulo desta dissertação, onde irá ser fundamentado que, em alguns aspetos, a cooperação para o desenvolvimento portuguesa, em relação às suas ex-colónias, evidencia sinais de uma relação exclusiva e de dependência.

2. A Teoria Pós-colonial

No início do ano de 1990, a crescente acumulação das crises do capitalismo e do socialismo nos países do Leste Europeu levaram o autor Boaventura de Sousa Santos a propor o conceito de “pós-modernidade” e de “pós-moderno” como grelhas de análise, que passam então a designar um novo paradigma epistemológico, social e político. Ao transitar do campo epistemológico para o campo social e político tornou-se evidente, para o mesmo autor, que o conceito de pós-modernidade tinha pouco a ver com o que circulava tanto na Europa como nos Estados Unidos da América na época. O desenvolvimento em si, tanto científico como social, não era homogéneo por todo o mundo, sendo que a pós-modernidade podia ser facilmente entendida como mais um privilégio das sociedades centrais, onde a modernidade tinha tido maior realização (Boaventura, 2008: 16). Tornou-se então evidente que a reconstrução teórica só podia ser entendida a partir das experiências das vítimas, dos grupos sociais que tinham sido os principais prejudicados com o desenvolvimento da ciência moderna e com a redução das possibilidades emancipatórias da modernidade ocidental. Em que medida a definição das políticas e prioridades do desenvolvimento conseguiram incorporar as visões destas vítimas do colonialismo não é claro. A análise da institucionalização da Ajuda ao Desenvolvimento à escala global e da APD portuguesa revela que, a este respeito, existe de facto uma ligação entre a escolha preferencial da ajuda a países recetores que detenham uma ligação histórica com o país doador, admitindo assim que a ajuda é realizada maioritariamente de acordo com os interesses do país doador, e não de acordo com as necessidades do país recetor.

Efetivamente, em linha com a análise de Escobar, o colonialismo reveste-se de diferentes faces e a sua caracterização tem de ser suficientemente ampla para abranger todo o seu polimorfismo. Uma possível definição do mesmo remete para o facto de este se tratar de um conjunto de trocas desiguais que assentam na privação da humanidade da parte mais fraca, como condição para explorar ou para excluir a mesma quando necessário (Escobar, 1995: 39).

Segundo Adriano Moreira,

O conceito operacional de situação colonial é teoricamente mais abrangente do que o conceito de colónia, porque o primeiro, ao contrário do segundo, não implica um território separado de metrópole, nem sequer a localização geográfica específica do colonizado. Por outro lado, sempre que a situação colonial se verificou em territórios tornados independentes pelas minorias brancas no século XIX, não deu origem à intervenção das forças chamadas anticolonialistas; mas quando a situação colonial assumiu essa feição nos territórios abrangidos pelo anticolonialismo do século XX, o anticolonialismo dominante combate a manutenção do sistema (Moreira, 1984: 353).

Posto isto, é possível afirmar que a situação colonial tende a ser caracterizada pelo domínio de um povo sobre outro, em geral de etnia diferente, sendo que o povo dominador detém o poder político, fornece o capital e a técnica ao povo dominado, que por sua vez fornece a mão-de-obra e eventualmente a terra que lhe pertence (Moreira, 1984: 353).

As concepções dominantes tendem a privilegiar o colonialismo e a colonialidade como um fator explicativo das relações de interação entre países. Segundo Aníbal Quijano, todas as formas de opressão e de discriminação existentes nas sociedades coloniais, foram reconfiguradas pela opressão e pela discriminação colonial, a qual subordinará à sua lógica às demais (Quijano *apud* Boaventura, 2008: 27). Essa opressão nunca foi incluída na autorepresentação da modernidade ocidental, porque o colonialismo foi concebido como uma missão civilizadora. Segundo o mesmo autor, existiram diversos tipos de colonialismo, e as relações entre estes foram complexas refletindo-se nas próprias concepções de pós-colonialismo. A provincialização ou a descentralização da Europa deve ter em atenção não só os diferentes colonialismos como os diferentes tipos de descolonização, como por exemplo o contraste entre a descolonização africana, americana ou asiática. Refletindo esta perspetiva, este trabalho valoriza a contextualização específica de cada caso, para se entender a forma como o colonialismo se manifesta, afetando as relações entre Portugal e as suas ex-colónias africanas no período pós-colonial.

Assim o pós-colonialismo deve aspirar a produzir novas formas de políticas baseadas em entendimentos contingentes e empáticos das trajetórias das sociedades humanas (Dunne; Kurki; Smith, 2013: 262). O pós-colonialismo é delimitado como um conjunto de correntes teóricas e analíticas, que se encontram intrínsecas às ciências sociais e que têm como similaridade o facto de darem primazia teórica e política às relações desiguais entre o Norte e o Sul. Para esta corrente é problemático saber até que ponto vivemos ainda numa sociedade pós-colonial.

Segundo Nogueira e Messari (2005: 229), o movimento pós-colonial é definido pelo meio de uma crítica à análise pós-moderna. Para os pós-colonialistas, o pós-modernismo apresenta uma perspectiva que contempla de maneira exclusiva e autoreferencial o Ocidente, o que acaba por privar os outros países de uma narrativa própria. Segundo estes, o pós-modernismo está tão preocupado com as práticas de representação e significado, que acaba por negligenciar as experiências físicas, como os sofrimentos que decorrem das guerras. Além disso, segundo os pós-colonialistas, as escolhas dos pós-modernos são dicotómicas e por sua vez, impossibilitam a ação, na medida em que as dicotomias abordadas impõem os mesmos limites que as divergências impostas pelo pensamento positivista. Uma outra crítica é relativa às fortes suspeitas de subjetividade demonstradas pelos pós-modernos que põem o Ocidente na posição exclusiva do ator, do narrador, enquanto o resto do mundo apenas reage a essas ações, podendo ser apenas meras derivações do Ocidente, privados de complexidade e de narrativa própria. Por fim, o facto de o pós-modernismo não oferecer alternativas concretas, impossibilita a ação política, do ponto de vista pós-colonial. Com isto, o pós-modernismo parece fazer um voto de ser eternamente dissidente, de não impulsionar mudanças nem provocar transições por medo de apresentar alternativas soberanas.

A questão da internacionalização das políticas levanta, como seria de esperar, diversos problemas. O pós-colonialismo está consciente do fracasso dos poderes hegemónicos para integrar estados pós-coloniais nos processos de tomada de decisão do sistema internacional (Dunne; Kurki; Smith, 2013: 263). Os defensores desta inclusão, como por exemplo o autor Enrique Dussel, preferem falar de transmodernidade para designar a alternativa oferecida pelas vítimas à modernidade ocidental enquanto resistência. “A ideia de exaustão da modernidade ocidental facilita a revelação do carácter invasivo e destrutivo da sua imposição no mundo moderno, uma revelação cara ao pós-colonialismo” (Boaventura, 2008: 20). Segundo o mesmo autor, a perspectiva

pós-colonial parte da ideia de que a partir das margens ou das periferias, as estruturas de poder e de saber são mais visíveis, daí o interesse desta perspectiva geopolítica do conhecimento (Dussel *apud* Boaventura, 2008: 19). A difusão das periferias acarreta a difusão dos centros, sendo assim seria possível o desaparecimento das relações de poder entre o centro e a periferia que constituem o capitalismo, isto é, acabariam por desaparecer as diferenças capitalistas coloniais e imperiais. Esta lógica de dispersão das periferias e centros, que permite uma relação mais horizontal, é refletida nas políticas de ajuda ao desenvolvimento criadas no pós-guerra. Na análise da APD portuguesa, a forma como esta política reestrutura as relações entre Portugal e as suas ex-colónias, em termos das relações de poder, assim como as diferenças capitalistas coloniais e imperiais, reflete-se no sentido em que existe uma intenção por parte de Portugal em manter uma relação privilegiada com os outrora ex-territórios coloniais, difundindo assim as relações de poder que seriam expectáveis, mantendo privilégios que não seriam alcançáveis se não existisse o passado histórico com estas.

A perspectiva pós-colonial não se destina apenas a permitir a descrição dos países do Sul, mas também permite identificar em que medida está presente nas relações sociais das sociedades colonizadoras do Norte, nomeadamente nos países com um maior desenvolvimento. Sendo assim, as relações entre colonos e colonizados, entre as ex-colónias e ex-metrópoles impuseram novos desafios a uma disciplina tradicionalmente baseada no interno e no externo. Os pós-colonialistas defendem ainda que apesar do discurso do Ocidente não se referir especificamente a isso, este tem sido autocentrado e pouco universalista. Pode então concluir-se que apesar de as conceções pós-modernas e pós-estruturalistas terem dado algum contributo para a emergência do pós-colonialismo, não dão resposta às aspirações éticas e políticas que subjazem este último (Boaventura, 2008: 21).

3. A Teoria da Dependência

Como segunda teoria a ser apresentada na presente dissertação encontra-se a Teoria da Dependência que aponta o subdesenvolvimento como produto das forças produtivas globais, ou seja, das economias dos países do centro capitalista. Theotônio dos Santos (1998: 17) assume como principal característica desta teoria a tentativa de explicar as novas características do desenvolvimento socioeconómico. Desta perspectiva,

as relações internacionais são essencialmente caracterizadas pela exploração da periferia pelos países ricos e desenvolvidos do centro, por intermédio de mecanismos, como por exemplo, a troca desigual do investimento direto e do financiamento das balanças de pagamento (Nogueira; Messari, 2005: 120). A Teoria da Dependência preocupa-se fundamentalmente com o problema do desenvolvimento desigual, assim como com a forma na qual a desigualdade se manifesta no contexto da economia internacional – preocupações em linha com as abordagens pós-colonialistas e que esta dissertação incorpora na sua análise.

Segundo Cardoso e Faletto (1970: 18), autores centrais da Teoria da Dependência, o grau de desenvolvimento de um sector produtivo pode ser analisado através de um conjunto de variáveis que refletem o processo de diferenciação da economia (Cardoso; Faletto, 1970: 18). Segundo estes autores, o reconhecimento da historicidade da situação de subdesenvolvimento requer mais do que assinalar as características estruturais das suas economias, partindo da análise de como as economias dos países subdesenvolvidos se vincularam no mercado mundial e a forma como estas constituíram os seus grupos sociais internos, que conseguiram definir relações orientadas para o exterior (1970: 26). Para que os sistemas económicos desses países possam ter significado na análise integrada do desenvolvimento, devem estar cientes das situações globais, tanto sociais como económicas, que servem de base e lhes dão sentido.

A inter-relação do económico e do social, manifesta-se notoriamente na situação de ‘enclave social’, onde a desigualdade da situação política entre a colónia e a metrópole faz com que o sistema económico seja percebido como diretamente ligado ao sistema político, pondo assim mais claramente em relevo a relação entre ambos (Cardoso; Faletto, 1970: 29).

Na opinião dos economistas suecos Magnus Blomstorm e Bjorn Hettne, há quatro ideias centrais à Teoria da Dependência. Estes autores defendem: i) O subdesenvolvimento está conectado de maneira estreita com a expansão dos países industrializados; ii) O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são aspetos diferentes do mesmo processo universal; iii) O subdesenvolvimento não pode ser considerado como a condição primeira para um processo evolucionista; iv) A dependência não é só um fenómeno externo, mas manifesta-se sob diferentes formas na estrutura interna (social, ideológica e política) (Bjorn; Magnus *apud* Theotônio, 1998: 19).

A evolução dos acontecimentos parece confirmar outra temática posta em evidência pela Teoria da Dependência:

A tendência à exclusão social crescente, como resultado do aumento da concentração económica e da desigualdade social. (...) Dependente, concentrador e excludente, estas eram as características básicas do desenvolvimento dependente, associadas ao capital internacional (Theotônio, 1998: 30).

Segundo este, com a chegada dos anos 90, no período em que os juros internacionais caem, os países outrora considerados como dependentes vêm-se estimulados e até forçados a empreender políticas económicas de valorização das suas moedas nacionais (Theotônio, 1998: 32).

Começam então a aparecer alterações nas orientações ideológicas, nomeadamente devido às condições histórico-estruturais que passam a caracterizar esta nova era de desenvolvimento, em que o seu marco fundamental afirma precisamente que a integração ao mercado mundial de economia industrial das periferias assume significados distintos daqueles inicialmente assumidos pela integração ao mercado internacional (Cardoso; Faletto, 1970: 125). Com estas alterações e com o consequente fim do “pacto colonial”, a vinculação entre as economias periféricas e o mercado internacional assume um carácter diferente, já que existe uma nova condição, nomeadamente a condição de “nação independente” (1970: 34). Esta nova forma de desenvolvimento implica assim a renovação do sistema político-social através da formação de uma estrutura de dominação.

A Teoria da Dependência partilha algumas ideias com outras teorias, permitindo assim uma maior consolidação e compreensão desta. Uma destas teorias é a Teoria Sistema-Mundo de Wallerstein (Martins, 2015), sendo que esta partilha com a Teoria da Dependência preocupações acerca do desenvolvimento desigual que caracteriza o capitalismo global atual e as suas estruturas de dominação. Para além deste ponto de concordância, também os padrões desiguais de trocas que consequentemente criam uma relação de dependência entre os países periféricos e os do centro, acentuando a discrepância económica, fazendo com que os Estados periféricos se tornem dependentes de empréstimos e de ajuda financeira e humanitária face aos países centrais.

Segundo João Pontes Nogueira e Nizar Messari, o centro concentra as atividades económicas mais intensivas em capital, mais complexas e sofisticadas tecnologicamente e que agregam mais valor. A periferia é caracterizada por Estados

fracos, pouco institucionalizados e frequentemente autoritários ou ditatoriais, sendo que as suas classes dominantes precisam de empregar a coerção para manter os altos níveis de exploração e para protegerem os interesses internacionais que confrontam as atividades económicas mais importantes. Por fim, a semiperiferia tem um papel intermediário e combina o centro com a periferia. Os países da semiperiferia por sua vez registam um certo nível de industrialização, ainda que restrita a bens de consumo não duráveis e a produtos tecnologicamente menos sofisticados que já não são produzidos no centro (Nogueira e Messari, 2005:125).

Segundo os mesmos autores,

As três áreas do sistema mundial capitalista formam uma hierarquia de poder tanto económico como político. Os países do centro exercem a sua dominação sobre a semiperiferia e a periferia, seja por meio de força, quando necessário, ou das alianças com as burguesias locais dependentes do mercado mundial. Nesse sentido, a semiperiferia contribui para moderar as contradições entre centro e periferia, muitas vezes assumindo funções de investidor e de ascendência política sobre os países mais pobres (Nogueira; Messari, 2005: 125).

Esta não deve ser apenas considerada como um fator residual, ou seja, como aquele fator que não se encaixa em nenhum nível, mas sim como a portadora de uma função específica que amortece os problemas da periferia.

Tendo em conta esta estruturação geográfica da economia mundial, é preciso questionar em que medida a herança colonialista e a institucionalização de uma política de desenvolvimento caracterizada por lógicas, por vezes, claramente neocolonialistas, como argumenta Escobar (1995), influencia o tipo de ajuda que é prestada, nomeadamente no caso português. Efetivamente a teoria do desenvolvimento que previa,

[a] adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados como a racionalidade económica moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem à acumulação permanente da riqueza dos indivíduos, e em consequência, de cada sociedade natural (Theotônio, 1998: 9),

demonstrando essa ligação estreita entre as políticas de desenvolvimento e a economia capitalista.

Historicamente é possível afirmar que com o final da II Guerra Mundial foi possível assistir a uma alteração das potências mundiais e dos atores que dominam o mundo, no entanto, o domínio colonial continuou a ser algo presente nas sociedades. Os

principais detentores de poder mundial começam a perder os seus vastos impérios, nomeadamente as suas colónias, e com isso uma das principais fontes de recursos e matérias-primas. Segundo Theotônio,

A crise do colonialismo, iniciada com o fim das Guerras Mundiais, colocara em discussão algumas destas interpretações da evolução histórica. A derrota Nazi impunha a total rejeição da tese da excecionalidade e da superioridade racial. A modernidade (considerada como um novo estágio civilizacional) deveria ser encarada fundamentalmente como um fenómeno universal, um estágio social que todos os povos deveriam atingir (Theotônio, 1998: 9).

É possível analisar a queda dos impérios coloniais e conseqüentemente a formação e a expansão do sistema internacional à luz da teoria de Wallerstein desde o século XV até aos dias de hoje e à luz do processo de ampliação contínua dos mercados mundiais e da globalização da produção capitalista (Martins, 2015). A projecção colonial europeia, o imperialismo do século XIX, a internacionalização da economia depois da Segunda Guerra mundial e a globalização a partir de 1970 representam um movimento do mesmo processo de acumulação no qual as variações da relação entre o Estado e o mercado obedecem a necessidades de coerção e de regulação da evolução histórica do sistema capitalista (Nogueira; Messari, 2005: 124).

Contudo, em linha com as críticas elaboradas por Boaventura de Sousa Santos ao colonialismo, é também importante referir que o desenvolvimento é em si mesmo um processo social, e que apesar dos seus aspetos serem puramente económicos, deixam transparecer a sua base de relações sociais adjacentes (Cardozo; Faletto, 1970: 12). Esta dimensão social das teorias de desenvolvimento económico fica patente nos argumentos de apoio à criação de políticas públicas globais de apoio ao desenvolvimento, nomeadamente sublinhando as dimensões sociais da ajuda em programas dedicados ao combate aos efeitos negativos das desigualdades económicas, tal como é visível nos ODM e nos ODS.

A relevância destas teorias ficou mais clara quando se colocou a necessidade de propor políticas que se propusessem a elevar toda a população do mundo ao nível dos países considerados desenvolvidos, que tinham alcançado este estatuto superior de organização social, definindo assim o subdesenvolvimento como a ausência de desenvolvimento. “O atraso dos países subdesenvolvidos era explicado pelos obstáculos que neles existiam ao seu pleno desenvolvimento ou modernização” (Theotônio, 1998: 15). No entanto, esta teoria sofre uma reviravolta, quando nos anos 60 perde parte da

sua importância devido à incapacidade do capitalismo reproduzir provas bem-sucedidas do desenvolvimento nas suas ex-colónias. É assim possível compreender o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como o resultado histórico da evolução do capitalismo, como um sistema mundial que produzia ao mesmo tempo desenvolvimento e subdesenvolvimento (Theotônio, 1998:17).

É afirmável que é a condição de dependência que um determinado país possui que perpetua e até mesmo acentua o seu desenvolvimento.

O intercâmbio desigual, a ação das multinacionais e a hegemonia dos países capitalistas centrais produziram um mecanismo de extração do excedente produzido na periferia, uma modalidade internacional do conceito de exploração. Impossibilitados de se apropriarem do excedente produzido localmente, os países pobres nunca teriam os recursos necessários para o seu desenvolvimento e não conseguiriam reduzir o gap (económico, tecnológico, militar) dos países ricos e os condena à dependência: A característica mais importante do sistema mundial é que, ao funcionar como um todo integrado, extrai excedente económico e transfere riqueza da periferia dependente para os centros imperiais (Nogueira; Messari, 2005: 118).

Podemos concluir assim que a Teoria da Dependência continua a ser uma teoria atual. A sua evolução tem sido no sentido de uma teoria presente no sistema mundial, que procura reinterpretar a formação e o desenvolvimento do capitalismo moderno. Precisamente o conceito de dependência pretende outorgar significado a uma série de factos e de situações que aparecem, procurando estabelecer as relações que tornam inteligíveis as situações empíricas em modo de conexão entre os componentes estruturais internos externos de um determinado país.

4. Quadro concetual

4.1. Política Externa

A compreensão do conceito de política externa é crucial para perceber como a ADP se enquadra no âmbito mais alargado dos objetivos estratégicos da política externa dos Estados. Assim, estes objetivos influenciam e definem, em grande medida, a ajuda concedida internacionalmente, nomeadamente a APD, e consequentemente a APD portuguesa, particularmente na relação com algumas das suas ex-colónias, tema principal da presente dissertação de mestrado. Segundo Valença (Valença, 2005: 466), Holsti avança com a proposta de fazer um estudo acerca da estrutura institucional da política internacional através da análise das instituições e dos avanços dispostos que

proporcionam uma melhor relação entre Estados. Holsti vai ainda buscar os padrões de mudança nas instituições, que segundo o mesmo são, “o Estado, o território, a soberania, o direito internacional, a diplomacia, o comércio internacional, o colonialismo e a guerra” (Valença, 2005: 466). Holsti refere que são,

[...] ideias ou ações projetadas pelos decisores políticos para salvar um problema ou promover mudanças nas políticas, atitudes ou ações de outro estado ou estados, em atores não estatais, na economia internacional ou no ambiente físico do mundo² (Holsti, 2005: 13).

A política externa pode ser então caracterizada como sendo um dos domínios que o Estado encontra para se manifestar na política internacional, constituindo uma área tradicionalmente associada aos Estados, mediante a Entidade/ Governo que se relaciona com o seu exterior, projetando interesses domésticos (Holsti, 2005: 13). Segundo Machado (2012: 12), na construção da política externa, o Estado pode optar por três condutas diferentes, de acordo com o intuito a alcançar, conservar, expandir ou demonstrar poder. A primeira é aquela que corresponde a uma política externa de *status quo*, a qual pretende conservar o poder, mais do que alterar a sua distribuição. A segunda reflete uma política externa que procura aumentar o poder, ou seja, que pretende uma alteração nas relações de poder. Já a terceira, por sua vez, consubstancia-se mediante a política de prestígio. No entanto, apesar do Estado poder optar pelo tipo de postura que pretende manter, deve ter em consideração que pertence, devido ao seu peso na conjuntura internacional, a um conjunto de potências independentes e soberanas, e que deve manter uma relação uniforme com estas de forma a consolidar a estabilidade da política externa, tendo em conta os objetivos nacionais e internacionais estabelecidos.

No caso português, este tem vindo a desenvolver a sua política de cooperação de encontro com os princípios estabelecidos pelos objetivos da sua política externa, assumindo que a instrumentalização e a descentralização da sua cooperação resultam da fusão entre cooperação para o desenvolvimento e internacionalização da sua economia. Segundo Machado, o perfil doador português enuncia essa instrumentalização relativamente às escolhas que este tem efetuado ao longo do tempo, nomeadamente quanto à preferência demonstrada pela APD Bilateral relativamente às ex-colónias africanas através do volume de ajuda fornecido, pelo incumprimento contínuo das metas

² Tradução livre da autora, no original “Ideas or actions designed by policy makers to save a problem or promote change in the policies, attitudes, or actions of another state or states, in nonstate actors, in the international economy, or in the physical environment of the world”

assumidas internacionalmente, assim como pelas práticas inflacionárias da ajuda, como será desenvolvido no decorrer da presente dissertação (Machado, 2012: ii).

Ora, é então na prossecução destes objetivos, alguns estabelecidos e não alcançados, que se desenvolve a política de cooperação para o desenvolvimento, e é a partir deste debate que é espetável, com o desenvolvimento desta dissertação, compreender o sistema internacional, no que toca ao fator da cooperação para o desenvolvimento. Assim, é possível observar não só a forma como os Estados legitimam a sua política de cooperação mediante argumentos normativos, quer a nível interno, quer a nível externo.

4.2. Cooperação para o Desenvolvimento

O sistema de cooperação para o desenvolvimento surge no decorrer da Guerra Fria aliado ao processo de descolonização, tal como sugerido por Escobar (da Costa, 2004: 192). Este sistema encontra-se em processo de formação, particularmente do ponto de vista das práticas e dos discursos dos autores envolvidos, pois é influenciado também por fatores externos, que definem e alteram as conjunturas internacionais.

Segundo Maria Mateus e Luísa Pereira,

[u]ma política de cooperação deveria basear-se numa política de desenvolvimento, numa visão de quais são as condicionantes que constroem e as condições e mecanismos que favorecem a sua promoção, quer a nível global, quer a nível dos países com os quais se coopera e das regiões onde estes se inserem (2005: 10)

A preocupação dos países considerados como desenvolvidos para colaborar com os países em desenvolvimento, de maneira a atingirem um desenvolvimento científico e económico-social, é antiga e faz parte do discurso político de um número considerável de Estados, pois na maioria dos casos, esta ajuda não é inocente e acarreta vantagens sobretudo para os países doadores. Ou seja, a cooperação para o desenvolvimento aparece profundamente interligada aos objetivos de política externa das antigas potências coloniais.

Apesar deste início ligado ao período pós-colonial, a cooperação internacional para o desenvolvimento é um dos mais importantes caminhos para o desenvolvimento mundial, tendo capacidade de alterar a qualidade de vida da população de países considerados menos desenvolvidos no espectro internacional. Este sistema ganhou força

após a segunda Guerra Mundial e tem vindo a ser transformado de acordo com a evolução da história, procurando a progressão económica e social dos países, tendo em consideração as normas internacionais e que a cooperação deve ser parte da agenda internacional para o desenvolvimento (Manccini, 2013).

Posto isto, é possível definir cooperação como uma maneira solidária de entender as relações humanas, ou ainda como uma maneira estratégica de orientar a política externa de acordo com os seus interesses. Sendo assim, é importante compreender a história da cooperação, o que vai permitir compreender o porquê das decisões tomadas atualmente e que influenciam todo o paradigma de interação e cooperação internacionais, assim como o porquê de a Ajuda Pública ao Desenvolvimento se ter tornado um conceito tão importante na conjuntura internacional.

Com o final da segunda Guerra Mundial, no ano de 1945, a ideia de que o grau de desenvolvimento de uma nação dependia da sua riqueza económica e que esta se expressaria através de indicadores³, tornou-se uma ideia mundialmente aceite, nomeadamente após a rápida recuperação dos países europeus devastados no pós-guerra por meio da Cooperação Internacional Financeira oferecida. Este facto levou os estudiosos a considerarem que a única maneira de os países menos desenvolvidos se conseguirem desenvolver era através da cooperação internacional (Manccini, 2013). Esta ideia acabou por ser reforçada com a Declaração da Conferência de São Francisco em 1945, onde a tolerância e a não-agressão se tornaram uma prática comum entre países, promovendo políticas de boa vizinhança, princípios de segurança coletiva e empregando um mecanismo internacional para promover o progresso económico e social de todos os povos, segundo a Organização das Nações Unidas no Brasil. Foi assim oficializado o fim da segunda Guerra Mundial, fazendo uso da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com o objetivo de manter a paz mundial e a segurança internacional.

Nesta linha de pensamento, a partir da década de 50 do século XX, vários países criaram as suas próprias agências de cooperação para o desenvolvimento. Contudo, as primeiras políticas a serem promovidas são intervenções paternalistas, ou seja, as decisões eram tomadas sobretudo pelas agências doadoras (da Costa, 2004: 192). Uma das principais formas de cooperação é conhecida como a APD, sendo esta sobretudo

³Como por exemplo o Produto Interno Bruto, entre outros.

caracterizada, numa primeira instância, como uma transferência de recursos de origem pública, ou seja, da administração de um Estado, a um país menos desenvolvido (Manccini, 2013). Contudo, este domínio será desenvolvido e clarificado no decorrer do presente capítulo.

Segundo a mesma autora, o primeiro exemplo prático de cooperação que pode ser encontrado é o Plano Marshall, um programa desenhado pelos Estados Unidos da América para ajudar a Europa a recuperar economicamente após a Segunda Guerra Mundial, iniciando assim os processos de cooperação que marcam a atualidade internacional. Apesar de todo o fundamento ético, o Plano Marshall possuía um claro objetivo de favorecer os interesses norte americanos nos campos político e económico, demonstrando, já nos seus primórdios, que a cooperação era muito mais que um processo solidário ou uma estratégia de orientação da política entre países.

Já na década de 1970, a euforia vivida nos anos anteriores em relação ao desenvolvimento de países menos desenvolvidos acaba por dispersar quando surgem provas de que não existia apenas um único modelo para alcançar o desenvolvimento, e que se fosse utilizado sempre o mesmo modelo, como até então, os países recetores entravam em profundas crises internas. Aliás, a Teoria da Dependência, supracitada neste capítulo, contribuiu para a crítica aos modelos económicos e de desenvolvimento vigentes pós Segunda Guerra Mundial. Neste novo cenário de cooperação internacional, o crescimento económico acaba por ser entendido como um requisito necessário mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento mundial.

Com o fim da segunda Guerra Mundial e com o aparecimento da Guerra Fria surgiram diversas opiniões que defendiam o aparecimento de uma nova ordem mundial e que acordavam que o confronto devia ser substituído pela paz e pela confiança mútua entre os países. Nesse sentido acaba por ser proposto que o dinheiro antes utilizado nos gastos militares passasse agora a ser utilizado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do mundo (Manccini, 2013). Assim, na década de 90, as críticas pós-estruturalistas foram bem-sucedidas ao colocar sérias dúvidas, não apenas sobre a viabilidade, mas também sobre o desejo da disseminação do desenvolvimento. Isto é, “O desenvolvimento passou a ser visto como um discurso cultural invasivo com profundas consequências, especialmente para a realidade social do assim chamado Terceiro Mundo” (da Costa, 2004: 193).

Algumas agências que tradicionalmente eram conhecidas pelo seu papel filantrópico ou intervencionista, passaram a ter um papel menos intervencionista e mais participativo, investindo na cooperação e na tecnologia enquanto ferramenta de ajuda aos países menos avançados industrialmente ou aos países em desenvolvimento. Nesta linha de enfoque, assistiu-se a uma substituição do termo “desenvolvimento”, anteriormente entendido como um conjunto de intervenções que visavam a transformação económico-social, pelo termo “modernização”, implicando um sofisticado emaranhado de ideias e de mecanismos sociais capazes de lidar com as complexidades da vida moderna, complexidades estas influenciadas pelo aparecimento cada vez mais notório da globalização. Segundo Maria da Costa, a suposta modernização das agências de cooperação nos anos 90 que tinha como incentivo programas locais, estaria relacionada com a predominância de Organizações Não-governamentais (ONG) locais e uma tradição de mobilização local resultantes da cultura sociopolítica de cada país. A partir do ano 2000, foi possível desenvolver-se um conjunto de metas internacionais de desenvolvimento, tais como os “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio”, que se definiam em oito metas quantificáveis para o período entre 2000-2015 e que viriam a marcar a agenda do desenvolvimento com um conjunto de elementos sociais que as abordagens economicistas do desenvolvimento não incluíam.

4.3. Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

O Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – documento originado na declaração do Milénio das Nações Unidas, assinado em 2000 – assume como uma das finalidades primordiais do desenvolvimento a proteção dos Direitos Humanos. Estes são de extrema importância pois vão reger os comportamentos dos países, não só na esfera interna, como na relação que vão adotar com os demais países, o que conseqüentemente vai influenciar a conjuntura internacional e a cooperação entre estes. Todas as medidas estabelecidas em convenções e tratados internacionais, como por exemplo a Declaração Internacional dos Direitos do Homem entre outras, são consideradas fundamentais para a Declaração de Desenvolvimento do Milénio, partilhando a necessidade de serem respeitadas e exigidas por meio de ações que contribuam para o seu alcance. Segundo o Relatório Nacional de Acompanhamento acerca destes objetivos,

Ao estabelecer metas e prazos para o seu alcance, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio podem ser interpretados como um impulso para a realização dos direitos humanos e uma tentativa de romper com a postura de adiamento indeterminado de universalização dos benefícios do direito ao desenvolvimento para todos. A cada um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milénio podem ser associadas medidas de direitos humanos (Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, 2005: 14).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio são então: i) Erradicar a pobreza extrema e a fome; ii) Atingir o Ensino Primário Universal; iii) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; iv) Reduzir a mortalidade na infância; v) Melhorar a saúde materna; vi) Combater o HIV/ AIDS, a Malária e outras doenças; vii) Garantir a sustentabilidade ambiental; viii) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. (Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, 2005: 14)

De maneira a existir maior perceção do percurso que culminou com a apresentação destes objetivos, é necessário ter em conta que este percurso não foi fácil e foram elaboradas diversas tentativas de desenvolvimento até se encontrar uma unanime e eficaz. Segundo Palma (2006: 45), a primeira Década de Desenvolvimento proclamada pela ONU foi elaborada em 1961 e visava o estabelecimento de objetivos quantitativos para o processo de desenvolvimento, fixando uma meta para os países em desenvolvimento de um crescimento médio anual do seu rendimento nacional de 5% até ao final da década, sendo que os países desenvolvidos teriam de atribuir 1% do seu Produto Nacional Bruto anual para a Ajuda ao Desenvolvimento. Já durante a década de 1970, a ONU proclama a segunda Década do Desenvolvimento, em que os objetivos por sua vez concentravam-se no crescimento médio dos países em desenvolvimento, desta vez de 6% ao ano, e no cumprimento do valor de 1% do Produto Nacional Bruto para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos até 1975. A década de 1980, caracterizada pela manutenção da dependência económica, pela crise global da dívida externa, pela deterioração das condições de vida e pela constatação de que a ajuda pouco ou nada tinha contribuído para modificar a estrutura produtiva dos países menos desenvolvidos leva à declaração da terceira Década do Desenvolvimento, cujos objetivos passavam pelo alcance da meta, por parte dos países desenvolvidos, da doação de 0.15% do Produto Nacional Bruto para os países menos desenvolvidos (Palma, 2006: 51).

Contudo as disparidades entre países, mesmo dentro do conjunto dos países menos desenvolvidos, não pararam de se acentuar. Posto isto, surge a necessidade da criação de mais uma Década do Desenvolvimento, desta vez para os anos de 1990,

sendo esta conduzida por uma ajuda condicionada pelo resultado das políticas macroeconómicas que objetivam a aceleração do crescimento e desenvolvimento a longo prazo, prestando atenção redobrada aos grupos mais vulneráveis da população. Sendo assim a ajuda passa a estar igualmente condicionada à realização de reformas políticas, como a passagem à democracia ou ao respeito pelos direitos humanos (Palma, 2006: 51).

No ano 2000, torna-se necessário alterar as concepções de ajuda, de maneira a tornar esta mais eficaz que nos anos anteriores. É então que surge, na Conferência do Milénio, os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, reestruturando o conceito de ajuda como sendo um instrumento de resposta a novas preocupações mundiais, tais como as preocupações ambientais, o crescimento demográfico, a saúde, combate à droga, manutenção da paz e refugiados (Palma, 2006: 62). Estes objetivos apresentaram verdadeiras alterações na agenda mundial, sendo que a agenda pós-2015, apresenta-se com um conjunto de novos desafios de desenvolvimento, voltados para alcançar um mundo de igualdade, prosperidade, liberdade, dignidade e paz.

4.4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Na conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, denominada como Rio +20, foram estabelecidos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que se referem a um conjunto de metas para a redução da pobreza, promoção social e proteção do meio ambiente, a serem aplicados até ao ano de 2030.

Estes novos objetivos devem ter em conta as diferentes necessidades e questões dependendo de país para país e de cultura para cultura. São estes: i) Erradicar a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; ii) Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável; iii) Garantir o acesso à saúde de qualidade e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; iv) Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade, equitativa e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; v) Alcançar a igualdade de género e atribuir poder a todas as mulheres e raparigas; vii) Garantir a disponibilidade e a gestão sustentável de água potável e do saneamento para todos; viii) Garantir o acesso

a fontes de energia fiáveis, sustentáveis e modernas para todos; ix) Promover o crescimento económico inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho digno para todos; x) Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; xi) Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países; xii) Tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; xiii) Garantir padrões de consumo e de produção sustentável; xiv) Adotar medidas urgentes para combater as alterações climáticas e os seus impactos; xv) Conservar e usar de forma sustentável os oceanos, mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; xvi) Proteger, restaurar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, travar e reverter a degradação dos solos e travar a perda de biodiversidade; xvii) Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis; xviii) Reforçar os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável (Ayllón, 2006).

Atualmente, a Cooperação para o Desenvolvimento atravessa um período de transição e de alteração de resultados. Estas alterações podem ser justificadas pelo processo de globalização, que acabou por reduzir as capacidades do Estado, colocando em questão alguns elementos essenciais do mesmo, tais como a soberania nacional, limitando as possibilidades e o alcance das políticas externas estatais.

Deve ainda ser realçado que existem diversos tipos de cooperação, dependendo em muitos casos dos atores que se encontram implícitos no processo, sendo possível verificar no caso específico da cooperação portuguesa, nomeadamente no capítulo seguinte desta dissertação. Genericamente existe a Cooperação Multilateral que atua através de agências, instituições ou organizações governamentais autónomas, a Cooperação Bilateral que atua através de administrações públicas e organizações de desenvolvimento sem carácter oficial, a Cooperação Descentralizada que atua através de administrações públicas regionais e locais, e por fim a Cooperação Empresarial que atua através de empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia. No que toca à natureza da Cooperação, esta pode ser de origem financeira através de uma transferência efetiva de fundos ao recetor, e de origem não-financeira, através da transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais,

desportivos entre outros. Referentemente aos instrumentos e destinos da Cooperação ao Desenvolvimento, quando esta se trata de Cooperação Económica refere-se ao fortalecimento do sector produtivo e desenvolvimento de serviços. Quando se alude às preferências comerciais refere-se à eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul. Quando menciona Ajuda Financeira, tal como o nome indica, pretende facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial, trocas, perdão da dívida externa, entre outros. Quanto à Assistência Técnica, esta trata do fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimento entre países. No que toca à Ajuda Humanitária, esta refere-se à ajuda alimentar, socorro, proteção de direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denuncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, confrontos armados e guerras. Por fim, quando se trata de Cooperação Científica e Tecnológica refere-se à transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento (Ayllón, 2006: 8).

A cooperação para o desenvolvimento é hoje um elemento integral da política externa, representada em diversos países, tanto nos países que são considerados desenvolvidos como os que se encontram em desenvolvimento. O caso português nesta temática não é exceção, onde a Cooperação para o Desenvolvimento Português tem sido desenvolvida ao longo dos anos e onde tem sido tido em conta os princípios estabelecidos pelos ODM previamente supracitados, definindo as suas prioridades no plano Bilateral e Multilateral da ajuda.

4.5. Ajuda Pública ao Desenvolvimento- O conceito

Retomando agora o tema da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, que foi abordado de forma sintética anteriormente, tendo sido referido como uma das principais formas de cooperação, tornando-se então necessário aprofundar o estudo desta de forma a uma maior compreensão do impacto que tem sobre as políticas externas de cooperação, nomeadamente as portuguesas.

Segundo a Associação para a Cooperação sobre População e Desenvolvimento, a

Ajuda Pública ao Desenvolvimento consiste na assistência cedida por organismos públicos a países em desenvolvimento, procurando a promoção dos indicadores de desenvolvimento e direitos humanos no país de destino. Estes organismos podem tanto ser governos nacionais, organizações não-governamentais ou instituições internacionais ou intergovernamentais. A APD pode ser canalizada de forma bilateral quando se trata de ajuda direta a um programa ou a um país, ou de forma multilateral quando se trata de contribuições para orçamentos de organizações internacionais, como é o caso das Nações Unidas (Associação para a Cooperação sobre Populações e Desenvolvimento).

Como foi referido anteriormente, a evolução da ajuda ao desenvolvimento, tornou-se um dos mecanismos de interação mais frequente entre os países desenvolvidos e entre os países em desenvolvimento, permitindo a estes últimos apostar na política externa do próprio país, tornando esta ajuda numa importante atividade diplomática dos países doadores. Partindo agora para uma análise acerca dos instrumentos, dos atores e dos destinos da Ajuda para o Desenvolvimento, é possível concluir que existem dois tipos de ajuda. A Ajuda Pública que é efetuada através de administrações nacionais, regionais e locais de países doadores, e a Ajuda Privada que é administrada através de recursos próprios de particulares, empresas, associações, entre outras.

Posto isto, é importante realçar que a Ajuda Pública para o Desenvolvimento é uma das principais fontes de financiamento da Cooperação para o Desenvolvimento, e que segundo o CAD (2003), engloba:

Fluxos de financiamento oficial administrados com a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento como principal objetivo, sendo estes de carácter concessional com um elemento de concessão de pelo menos 25% (usando uma taxa fixa de desconto de 10%). Por convenção, os fluxos de APD incluem contribuições de organismos governamentais doadores, em todos os níveis, para países em desenvolvimento ("APD bilateral") e para instituições multilaterais. As receitas de APD compreendem desembolsos por doadores bilaterais e instituições multilaterais. Os empréstimos concedidos por agências de crédito à exportação - com o objetivo puro da promoção das exportações - são excluídos.⁴

⁴ Tradução livre da autora. No original: "Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries ("bilateral ODA") and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies—with the pure purpose of export promotion—is excluded."

Segundo dados do Observatório de Relações Exteriores, o conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento desenvolve-se fundamentalmente a partir da década de 1960, com a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE) e do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento (CAD).

Em relação ao debate sobre os seus objetivos e sobre a sua validade como instrumento de desenvolvimento, é possível presenciar uma mudança nítida e preocupante em relação à APD, sendo verificável uma queda de 30% em termos reais entre 1992 e 1998, segundo estimativas do CAD da OCDE (Ayllón, 2006:13).

Segundo Bárbara Machado,

[...] a APD tem sido um instrumento de diplomacia económica, em prol dos interesses de política externa dos PD [Países Desenvolvidos], o que nos alerta para o facto de o CAD permitir que itens que não respeitam a filosofia da ajuda sejam contabilizados como APD. Esta situação decorre da ausência de compromissos políticos sérios com a cooperação para o desenvolvimento, o que se reflete na própria composição do CAD, organismo cuja missão consiste em melhorar e coordenar a eficácia da APD, mas do qual só fazem parte os Estados doadores. (Machado, 2012:23)

Deste modo, é pertinente aferir que as definições supracitadas serão o sustentáculo do estudo empírico da presente dissertação, na medida em que através destes conceitos será possível compreender de que maneira a Cooperação ao Desenvolvimento, e especificamente a APD, são fatores que influenciam relações externas entre países, nomeadamente países desenvolvidos e em desenvolvimentos, abordando, no caso específico desta dissertação, o caso Português em relação a algumas das suas ex-colónias, procurando assim comprovar que existem interesses paralelos à ajuda e à política externa.

É então, através dos conceitos e das teorias analisadas no presente capítulo que se abre a discussão para o tema do segundo capítulo desta dissertação que dará foco ao caso específico de Portugal, nomeadamente no sistema internacional e nas políticas externas de interação entre os diferentes países, assumindo como principal finalidade compreender as especificidades da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento, tendo em conta o sistema internacional em que este se encontra inserido e também o seu passado histórico, assim como todos os condicionantes e que o caracterizam.

II. Capítulo - A inserção de Portugal no Sistema Internacional e a política de Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

O capítulo anterior procurou facultar instrumentos teóricos ao leitor, posicionando esta dissertação de mestrado nos estudos pós-colonialistas, assistida pelas teorias da dependência. Através dos quadros de análise, a leitura das relações entre países doadores e países recetores da ajuda incorpora o peso das relações coloniais, e a instituição do desenvolvimento passa a ser entendida como uma estratégia de retoma do mundo colonial e como forma de reestruturação das relações entre colónias e antigas metrópoles. O desenvolvimento passa também a ser entendido como uma parte importante da reestruturação das relações económicas, muitas vezes reforçando a lógica da dependência entre o centro e as periferias. O capítulo anterior definiu também os conceitos chave da análise, nomeadamente o de política externa e de cooperação para o desenvolvimento, incluindo o seu contexto de evolução histórica, assim como o conceito de APD, ODM e ODS.

Este segundo capítulo analisa o modelo português de inserção no contexto internacional, nomeadamente no sistema de cooperação para o desenvolvimento, e a evolução deste modelo desde a sua criação no período pós-revolucionário. Procura compreender, através da análise do padrão da ajuda portuguesa, nomeadamente através da APD, em que medida esta se rege pelos princípios de cooperação para o desenvolvimento ou se é reflexo das necessidades do país, explorando as relações pós-coloniais para avançar interesses económicos e políticos particulares. O capítulo contribui assim para sustentar o argumento geral da dissertação de que a lógica de benefício do doador comanda o quadro geral da ajuda portuguesa, particularmente no que refere às vantagens económico-políticas. Ou seja, prevalece uma lógica utilitarista na APD portuguesa ainda que ela se procure legitimar através de argumentos normativos.

A cooperação para o desenvolvimento tem sido alvo de profunda reflexão, sobretudo a nível das políticas, recursos e instrumentos, assim como a nível do seu enquadramento no sistema internacional (Pureza et al, 2005: 5). Sendo assim, a necessidade dos países ajustarem as suas políticas e formas de atuar tendo em conta a evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento é uma realidade visível

nas suas opções políticas. Tal acontece com o caso de Portugal, onde a cooperação portuguesa para o desenvolvimento procura responder às exigências da evolução da cooperação internacional, mas também alinhar os seus princípios com as prioridades da política externa nacional, sendo a cooperação para o desenvolvimento um vetor-chave na economia nacional e devendo assentar num consenso entre as diferentes forças políticas e atores da sociedade civil. A cooperação portuguesa é marcada, desde a sua génese, por algumas características estruturantes que serão abordadas ao longo deste capítulo, de maneira a existir uma maior compreensão da sua evolução e da sua situação atual. O atual sistema complexo e heterogéneo encontra-se em constante sintonia com a situação histórica de onde emerge a própria política de cooperação, nomeadamente a condição pós-colonial das relações portuguesas com alguns países africanos.

Portugal tem vindo a desenvolver a sua política de cooperação para o desenvolvimento tendo em conta os princípios estabelecidos pelos ODM, também abordados no capítulo anterior, dando especial destaque à área da educação, da saúde, da capacidade administrativa do país recetor, e à diminuição dos níveis de pobreza, princípios estes que são observáveis no documento “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020”, que se apresenta como a versão mais recente de orientação estratégica da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, definindo as prioridades desta, quer no plano bilateral, quer no plano multilateral.

No entanto, a instrumentalização e descentralização da ajuda portuguesa, sendo que a cooperação descentralizada implica uma mudança progressiva dos métodos face aos atores da cooperação para o desenvolvimento, ou seja, representa uma “nova abordagem do desenvolvimento que coloca os agentes no centro da realização da cooperação e que prossegue, por conseguinte o duplo objetivo de adaptar as operações às necessidades e de viabilizar essas mesmas operações” (Coelho, 2004: 42), revelam-se no desenvolvimento político-institucional da cooperação, através da fusão entre cooperação para o desenvolvimento e internacionalização da economia. Segundo Bárbara Machado, o perfil doador português enuncia essa instrumentalização devido às escolhas que tem vindo a tomar ao longo dos anos, nomeadamente na preferência pela APD bilateral nas ex-colónias africanas, através do volume de ajuda fornecido, pelo incumprimento contínuo das metas assumidas internacionalmente em matéria de APD e pelas práticas inflacionárias da ajuda (Machado, 2012: ii). As secções seguintes procuram mapear o desenvolvimento da APD portuguesa no quadro global da

cooperação para o desenvolvimento e no âmbito mais específico das suas relações com as suas ex-colónias.

As prioridades geográficas portuguesas têm refletido a concentração de APD nos PALOP- Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e em Timor Leste. Segundo os dados estatísticos do Instituto de Camões, é possível constatar que entre 2010-2011, os PALOP e Timor Leste receberam respetivamente cerca de 80% e 90% da APD Bilateral (Instituto Camões- Distribuição Geográfica da APD Bilateral % (2008-2012)). Tendo em conta que os PALOP se definem em seis países, designadamente Angola, Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e mais recentemente Guiné Equatorial, não se torna exequível estudar todos estes. Então, desenvolver-se-á, no decorrer da presente dissertação, o estudo de apenas aqueles que apresentam maior relevo na APD portuguesa, nomeadamente Cabo Verde, que se caracteriza por ser o principal recetor de APD Bilateral desde 2008, à exceção do ano de 2011 em que o principal recetor foi Moçambique. (IPC- APD Bilateral Portuguesa- Montantes Brutos (2008-2012)).

1. Contextualização do modelo português de inserção internacional

É correto comparar a evolução com uma fogueira. Ela começa hesitante, timidamente. Tem de vencer dificuldades para se afirmar, alastrar, crescer. Mas uma vez implantada no seu elemento as chamas correm, espalham-se, avançam, e nada é capaz de as fazer parar. (FRELIMO, edição N°12, Setembro de 1972)⁵

De forma a proporcionar a melhor compreensão acerca da orientação estratégica da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, é importante referir alguns momentos da história portuguesa que influenciaram de alguma maneira os padrões da cooperação. Antes de mais, é importante referir que Portugal tem conseguido conduzir o destino do país, através de conjunturas mais ou menos complexas, procurando a existência de uma estratégia pós-colonial que seja mais do que uma legislação avulsa e de continuidade, ou seja, uma estratégia moderna que esteja de acordo com os padrões internacionais impostos (Borges; Nogueira, 2006: 89). Assim, procurou enquadrar essas relações no âmbito das políticas de Ajuda ao Desenvolvimento, que surgiram de forma mais visível na estrutura da política externa portuguesa no período pós-revolucionário e,

⁵ Discurso pronunciado no 8º aniversário do início da luta armada em Moçambique

em particular, com a entrada na União Europeia, em 1986. Nesta linha, Sangreman (2009) argumenta que política de cooperação portuguesa tem concentrado os seus esforços na ajuda aos PALOP evidenciando preferências e limitando o leque da ajuda portuguesa, concentrando-a nos países que apresentam forte vinco histórico e cultural, nomeadamente as ex-colónias portuguesas. De acordo com Nuno Severiano Teixeira (2011: 3), a geografia de Portugal, nomeadamente a posição e configuração das suas fronteiras, condicionaram as suas posições estratégicas de política externa, sobretudo ao longo do último século. Historicamente Portugal conheceu três modelos de inserção internacional, a que correspondem também três momentos históricos diferentes, que se transformarão em quatro momentos com o desenrolar dos séculos, como será possível verificar no seguimento desta dissertação. No entanto, apenas dois destes modelos se apresentam diretamente relevantes para esta dissertação, nomeadamente o terceiro e quarto modelo, que serão analisados de seguida.⁶

O terceiro modelo, denominado como a formação do modelo democrático, enuncia que, apesar de o programa do Movimento das Forças Armadas assegurar o cumprimento de todos os compromissos internacionais de Portugal, era claro que os dois simples princípios a que este se propôs a cumprir, nomeadamente democratizar e descolonizar, implicavam uma reinterpretação política desses mesmos compromissos e uma alteração profunda na orientação externa do Estado português. Efetivamente a descolonização implicava, segundo António Sousa Lara, um conjunto de medidas que procuravam terminar o controlo político formal sobre os territórios coloniais e a sua substituição por um novo relacionamento (Lara, 2000). Contudo, e tal como nos recordam os autores pós-colonialistas supramencionados, incluindo Escobar (1995), a natureza e forma dessas novas relações nem sempre se apresenta tão simples quanto a descrição que Lara sugere, e novas formas de colonialismo são agora institucionalizadas, incluindo no âmbito da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento.

No entanto Portugal também considera, neste período de transição, que a descolonização e a abertura ao mundo não bastavam para definir essas novas orientações pois, apesar das lutas, das hesitações e da indefinição durante os governos

⁶ O primeiro modelo português de inserção internacional segundo Severiano Teixeira é denominado como Portugal Medieval, sendo que o segundo é denominado como Modelo Clássico, podendo também ser designado como Modelo Histórico ou Tradicional de inserção internacional do país.

provisórios que se seguiram à Revolução dos Cravos, a orientação global da política externa portuguesa tendia para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países africanos, provenientes da descolonização, mais propriamente as ex-colónias portuguesas (Teixeira, 2011: 282).

Se à opção europeia e ao vetor atlântico acrescentarmos o estabelecimento de relações de amizade e cooperação com os novos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e com o Brasil, encontraremos aquelas que são as linhas de orientação estratégica da política externa da democracia (Teixeira, 2011: 284).

A história da cooperação portuguesa para o desenvolvimento mostra que o modelo português descentralizado e transversal (Sangreman, 2009: 40) originava uma situação permanente de falta de definição de objetivos e prioridades, num país onde existia um conjunto de entidades públicas e privadas a quererem ter um papel na intervenção da cooperação. Efetivamente a consolidação de um modelo mais coerente permanece um desafio ao longo das décadas, afetando a forma como as prioridades de política externa e da ajuda se entrecruzam.

Com o desenrolar da revolução a 25 de Abril de 1974, foi instaurada uma nova ordem política e constitucional em Portugal, que instituiu uma nova forma de relacionamento com os recém-independentes Estados africanos, provenientes da descolonização. Sendo assim, tornou-se natural para as instituições portuguesas que, logo após as independências dos territórios africanos, nomeadamente aqueles que compunham o Ultramar português em África, Portugal procurasse uma alternativa à relação colonial, assim como novas formas de participação no plano internacional de ajuda ao desenvolvimento, o que permitia uma nova forma de afirmação de Portugal no mundo (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995: IX). Portugal continuou, logo após o 25 de Abril, a afirmar o seu desejo de manter relações estreitas com os países de língua portuguesa em África (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995: 9).

O seu enquadramento institucional da política de cooperação portuguesa enquanto modelo de cooperação descentralizada contribuiu de uma maneira geral, para o início do processo de alcance da independência das colónias portuguesas do continente africano. De facto, é possível considerar que a política de cooperação portuguesa se desenvolveu muito devido à interação com as ex-colónias, onde apresentava como principal objetivo a ajuda à construção dos respetivos Estados pós-coloniais. Assim, a cooperação portuguesa desde os seus primórdios caracteriza-se pelo

relacionamento com os seus ex-territórios, de modo a auxiliá-los nas áreas mais diversas, como por exemplo o sector educativo ou o serviço de saúde (Faria, 2014: 215). É possível verificar que a relação estabelecida entre Portugal e as suas ex-colónias africanas não é casual, dado todo o enquadramento institucional da cooperação para o desenvolvimento portuguesa, que se inicia precisamente com o processo de descolonização. O fracasso de Portugal, em desenvolver e fomentar um processo pacífico de independência das suas colónias após 1974, apresentou-se como um dos principais motivos para o alicerce da ajuda, nomeadamente a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Faria, 2012: 7).

Segundo Sangreman, até 1983 apenas o Governo de Nobre da Costa tinha expressado, no seu programa de governo, aquilo que hoje podemos chamar de um esboço de um programa de cooperação, afirmando “[...]a manutenção de contratos permanentes com os Governos africanos para análise da cooperação realizada e estudo, em comum, de prioridades” (Sangreman, 2009: 39). No entanto, é importante realçar que os documentos produzidos desde a Revolução dos Cravos, acerca da cooperação portuguesa, sempre a consideraram como uma componente fundamental da política externa do país, centrando-se sobretudo em valores como a procura da paz, a solidariedade entre Estados e a consolidação da democracia e do estado de direito, valores que é possível encontrar expostos no documento do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa que será analisado no decorrer deste capítulo.

A partir da década de noventa, inicia-se o chamado quarto momento da política externa portuguesa – o novo modelo democrático. Este novo modelo é caracterizado sobretudo por algumas permanências e por algumas mudanças em relação aos anteriores. As permanências decorrem dos fatores estruturais e geopolíticos que não se alteram e respeitam as áreas de interesse geoestratégico de Portugal, nomeadamente as relações com as ex-colónias. Quanto às alterações, fizeram-se sentir na perceção e lógica contraditória entre o continente e o mar que é agora abandonada, estabelecendo o binómio entre Europa-Atlântico, na aproximação dos dois Estados peninsulares, e por fim, numa política externa de valores (Teixeira, 2011: 284).

Contudo, é importante realçar que, apesar do desejo manifestado por Portugal em manter as relações com as ex-colónias, sobretudo em África, foram necessários

alguns anos até que fossem apaziguadas algumas situações, preconceitos e traumas provocados pela descolonização, quer em Portugal quer nas ex-colónias.

A multiplicidade de ações e programas de cooperação impunha, não só uma centralização, mas uma coordenação – que compete ao Ministério dos Negócios Estrangeiros – assegurando a sua planificação, bem como a avaliação dos resultados, sem prejuízo de deixar a respetiva execução aos diversos departamentos especializados (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995: IX).

Esta evolução ao nível da política externa portuguesa teve, como é natural, reflexos no plano institucional e nas vicissitudes que foram caracterizando os setores da administração pública portuguesa responsáveis pela política de cooperação. Assim, Portugal adquiriu um estatuto particular no espectro internacional, chegando mesmo a ser reconhecido como o país não-africano que mais se empenha na sensibilização da comunidade internacional para os problemas que assolam o continente (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995: 11). Como refere o antigo presidente do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), João Gomes Cravinho, existe uma “força dos afetos”, na relação de Portugal com as ex-colónias, na medida em que caracteriza a cooperação para o desenvolvimento portuguesa como sendo fruto de um grande empenho pessoal dos cooperantes e que deriva do gosto que estes têm em trabalhar com os países lusófonos de África (Cravinho *apud* Nascimento, 2017: 102). Esta presença histórica tem-se traduzido em iniciativas concretas da política externa portuguesa, como ficou patente, por exemplo, na prioridade atribuída a África, pela Presidência portuguesa do Conselho Europeu, em 2007. Nas palavras do então Primeiro-ministro português, José Sócrates:

Desta Cimeira fica a Declaração de Lisboa. Uma Declaração que resume a nossa vontade, a nossa visão e os nossos compromissos. Mas fica sobretudo o espírito de Lisboa. Um espírito de cooperação, de ambição e de amizade. Lisboa foi nestes dias a mais africana das cidades europeias. Quero que todos saibam que tivemos muito orgulho nisso [...] Portugal soube ser, uma vez mais, a ponte perfeita sobre a Europa e África. E, uma vez mais, foi a língua portuguesa a unir os dois continentes (Sócrates, 2007).

A cooperação para o desenvolvimento não é de todo estacionária no tempo, sendo sobretudo influenciada pela preocupação generalizada dos Estados e organismos internacionais em responder às necessidades dos países mais vulneráveis, sendo notório a concertação de esforços desenvolvidos, como por exemplo na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e Desenvolvimento (1992), entre outras (Faria, 2014: 335). Num cenário de crise, onde as economias mundiais se encontram contraídas, é

importante compreender o impacto na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, nomeadamente na Cooperação portuguesa.

Segundo o documento que descreve os dez anos da política de cooperação portuguesa, nomeadamente no período entre os anos de 1985-1995, existem três linhas gerais que caracterizam a Cooperação portuguesa, nomeadamente:

- a) O acompanhamento das “agendas internacionais para o desenvolvimento”, que obrigam a uma constante atualização do quadro concetual no qual evolui a cooperação portuguesa, implicando o apoio a medidas que permitam a criação de modelos político-económicos de desenvolvimento sustentável, nos países recetores de ajuda internacional;
- b) Coordenação interparlamentar, tendo em conta a necessidade da definição de posições nacionais nos vários fóruns internacionais, onde as questões da cooperação são debatidas;
- c) Participação de organismos e empresas portuguesas na execução de projetos e programas de dimensão financeira importante, que de outra forma não estariam ao nosso alcance (Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995: 124).

É através deste quadro de objetivos, mas simultaneamente de desafios, que a cooperação para o desenvolvimento portuguesa se pretende focar, tendo em consideração os pilares estratégicos que regulam a política externa, ou seja, integração europeia, relação transatlântica e o espaço lusófono, bem como matrizes histórico-culturais, linguísticas e jurídicas semelhantes, nomeadamente no que toca às relações com as ex-colónias portuguesas. Para isto, a cooperação portuguesa deve mostrar que detém a capacidade de se adaptar às exigências internacionais, e segundo o documento estratégico, reposicionar-se e assumir uma natureza instrumental promotora da coerência, da eficácia e da eficiência das intervenções potencializando diferentes formas de financiamento sustentável aos países parceiros (Faria, 2014: 12). Como supracitado no capítulo anterior desta dissertação, esta ajuda pode ser entendida de diferentes formas, e é através desta que surgem os argumentos que sustentam o quadro teórico, nomeadamente a Teoria da Dependência, que aponta exatamente para o facto do subdesenvolvimento apresentado por determinados países ser produto do desenvolvimento das forças produtivas globais, ou seja, das economias dos países centro capitalista, como é o caso de Portugal.

Após a adesão ao CAD, como enunciado anteriormente, iniciou-se um período particularmente importante do ponto de vista da afirmação internacional de Portugal, em que, segundo descreve Nascimento, as políticas e a prática da cooperação para o desenvolvimento portuguesas foram progressivamente sendo descritas como um dos vetores essenciais da política externa portuguesa e de projeção do país a nível mundial, privilegiando relações com os seus principais países beneficiários, nomeadamente as suas ex-colónias (Nascimento, 2017:100).

No entanto, Portugal tem enfrentado algumas dificuldades na sua estratégia de cooperação para o desenvolvimento, que Daniela Nascimento (2017: 101) critica, referindo que da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa, pode-se concluir que os compromissos com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes, caracterizando esta como uma estratégia fraca em coerência e eficácia. A autora refere também que é possível afirmar que durante largos anos a política de cooperação portuguesa foi caracterizada por uma política externa que não era necessariamente implementada com base na experiência e no conhecimento especializado e profissional que é comum aos sistemas de ajuda, assumindo como um dos principais obstáculos à eficácia e coerência da mesma a desconexão entre a definição de uma política específica de cooperação para o desenvolvimento e a sua implementação (Nascimento, 2017: 103).

Um dos primeiros passos rumo à profissionalização e modernização da cooperação portuguesa para o desenvolvimento foi a adoção, em 1999, da resolução do Conselho de Ministros nº 43/99, com o documento de orientação estratégica denominado como “A cooperação Portuguesa no limiar do séc. XXI”. Aqui o governo português propunha-se a fazer um levantamento de pontos fracos e fortes da cooperação portuguesa, a enunciar os objetivos internacionais da ajuda pública ao desenvolvimento e a apresentar os novos instrumentos encontrados com vista a alcançar um maior rigor e coerência na estratégica (Sangreman, 2009: 42). Só nesta data, com a adoção deste documento, se verifica o interesse em desenvolver uma política de ajuda externa mais clara e focada quanto à eficácia e coerência dos seus objetivos, servindo de base para os documentos que viriam a surgir nos anos vindouros (Nascimento, 2017: 104).

Em 2000 foi aprovada a Declaração do Milénio das Nações Unidas, homologada durante a Cimeira do Milénio em 2000, que acaba por se tornar um marco essencial na

história internacional da cooperação para o desenvolvimento global e também portuguesa. Esta declaração acaba por pressionar Portugal, decretando que este necessita de encontrar uma forma mais eficaz de contribuir para os objetivos internacionais. Já em 2005, foi aprovado no Conselho de Ministros o novo documento de política denominado como “Uma visão estratégica para a Cooperação Portuguesa”, que vem refazer as orientações estratégicas acordadas em 1999, tendo em conta os novos documentos e compromissos assinados (Sangreman, 2009:46) e apresentando de forma clara aqueles que seriam os objetivos da missão de Portugal neste domínio, nomeadamente:

[...] contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito (IPAD- Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa apud Nascimento, 2017: 104).

Esta é então a continuação de uma abordagem normativa da política externa portuguesa, tal como referido por Teixeira (2011).

Portugal tem também levado a cabo algumas reformas no sentido de dar uma resposta positiva a algumas críticas que têm surgido por parte do CAD da OCDE, nomeadamente no que toca a alguma confusão entre Ajuda ao Desenvolvimento e promoção da língua portuguesa. Mais concretamente:

[...] no que respeita à definição mais clara do papel a desempenhar pela promoção da língua portuguesa: como um meio para atingir o desenvolvimento ou como um fim em si mesmo, com particular enfoque nos principais beneficiários da ajuda, que são desde sempre as ex-colónias” (Nascimento, 2017: 103).

O mais recente documento estratégico da cooperação portuguesa, que refere para os anos 2014-2020, procura mais uma vez ultrapassar algumas destas críticas, mostrando como a APD portuguesa se vai definindo em interação com os quadros multilaterais em que Portugal se insere. O documento mantém contudo elementos de continuidade, nomeadamente no que toca à fusão de interesses de política externa e desenvolvimento, em particular no que toca às relações com as ex-colónias, tal como analisado de seguida.

A descentralização que tem caracterizado a política de cooperação portuguesa nos últimos anos tem conduzido a um aumento de intervenientes ou atores, como por exemplo ONG, Municípios, Ministérios entre outros. Segundo Raquel Faria, todo este

conjunto de atores na promoção da cooperação portuguesa constitui uma mais-valia, que se traduz numa maior capacidade de desenvolvimento de ações (Faria, 2014: 224).

Contudo, é importante ressaltar que a descolonização não consiste na anulação dos efeitos da colonização, designadamente os da colonização moderna europeia. Todavia, descolonização e independência podem não ser termos absolutamente coincidentes. (Thomaz *apud* Lara, 2000: 23)

2. O Conceito estratégico da cooperação portuguesa 2014-2020: que caminhos rumo a uma cooperação descolonizada?

As contínuas transformações dos Governos e dos princípios inerentes a estes, particularmente Governos Subnacionais no cenário internacional levaram à reconfiguração das interações nas relações internacionais contemporâneas, devido ao peso cada vez maior que esses atores contemporâneos desempenham no cenário internacional (Holzmann, 2014: 49). Segundo Ullrich, os padrões de cooperação adotados, nomeadamente programas de assistência humanitária, contribuições para organizações humanitárias, cooperação técnica, entre outros, provaram a sua ineficácia quanto à resposta esperada às grandes questões do desenvolvimento atual, especialmente no que se refere às condições para o alcance de um desenvolvimento sustentável (Ullrich *apud* Holzmann, 2014: 52).

Segundo o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020,

a cooperação deve ser entendida como um investimento e não como uma despesa, como desenvolvimento e não ajuda, bem como deve complementar e reforçar outras vertentes da política externa, nomeadamente a diplomacia e a ação cultural externa, com vantagens mútuas (Camões. IP, 2014: 9).

Através do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa é possível identificar três propósitos essenciais que caracterizam uma ação mais eficaz, mensurável e com maior impacto. São estes:

1) Projetar o Camões, I.P., que surge da fusão entre o Instituto Camões e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, enquanto entidade de referência ao nível da condução da política de cooperação, bem como ao nível da supervisão, direção e coordenação dos parceiros nacionais;

2) Valorizar os parceiros da cooperação portuguesa, procurando adotar uma abordagem estratégica única nos países e sectores prioritários, não diferenciando os atores estatais e os não-estatais, o público e o privado, o lucrativo e o não-lucrativo;

3) Sensibilizar e informar a sociedade civil e os responsáveis políticos para a importância da cooperação, demonstrando os benefícios e as mais-valias desse investimento. A cooperação deve ser pensada e executada como um investimento nacional e de responsabilidade global (Camões. IP, 2014: 10).

Avaliando a trajetória e os principais fundamentos da política de cooperação é possível compreender a posição de Portugal no ranking dos doadores, nomeadamente no caso específico dos ex-territórios coloniais africanos. Analiticamente, a cooperação para o desenvolvimento encontra-se dividida em dois tipos, a Cooperação Bilateral e a Cooperação Multilateral. Ao nível da **Cooperação Bilateral**, a cooperação portuguesa procura ter em atenção:

- Evolução considerável dos níveis de crescimento económico e a importância geopolítica dos PALOP e Timor-Leste nas regiões onde se inserem;
- Interesse e maior atenção que estes parceiros da cooperação portuguesa despertam junto de novos países e actores que tradicionalmente direccionavam o seu investimento para outras geografias;
- Potenciais novas formas e instrumentos de cooperação com a UE e com os seus Estados-membros no âmbito da programação conjunta (Camões. IP, 2014: 16).

Portugal, tal como a maioria dos países doadores do CAD, tem privilegiado a APD bilateral em detrimento da APD multilateral, beneficiando as suas ex-colónias numa tendência que se verifica comum aos Estados com um passado colonial (Mesquita *apud* Machado, 2012: 102).

Através dos pressupostos acima mencionados espera-se que a cooperação portuguesa altere os seus comportamentos e ajuste as suas intervenções de acordo com as especificidades de cada parceiro, devendo saber explorar as mais-valias e oportunidades disponíveis com os contactos dos diversos países. A cooperação portuguesa deverá ainda centrar os seus esforços em iniciativas que tenham como objetivo contribuir para a criação de contextos jurídicos e institucionais consistentes com as orientações e as práticas internacionais, reforçar a ligação à paz, segurança e

desenvolvimento tendo especial atenção aos Estados frágeis (Camões. IP, 2014: 17), sendo estes incapazes de levar a cabo funções básicas de governação, justificando assim a presença de Estados externos na governação destes. A imposição do modelo de governação ocidental começa a ganhar forma quando analisadas as intervenções da cooperação para o desenvolvimento nos países que apresentam dificuldades de desenvolvimento, o que tende a gerar mais violência e a reforçar as desigualdades.

As transformações visíveis no espectro internacional, relativamente às relações internacionais contemporâneas revelam a diversificação de centros de poder, cuja atuação deixa de ser exclusivamente pensada em função do Estado de forma a incorporar a sociedade civil organizada (Villa *apud* Holzmann, 2014: 53).

Segundo o documento supramencionado, uma das maneiras de erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento é apostar na educação enquanto direito fundamental de qualquer população, tendo por consequência o efeito positivo em distintos níveis, nomeadamente a nível da saúde, proteção do ambiente ou até mesmo da boa governação do país em causa. Então, o plano português de cooperação aposta forte na educação como área de especial atenção nos países onde intervém, apoiando a definição de políticas e estratégias para o desenvolvimento de sistemas educativos, na execução de ações de formação inicial e contínua a professores, reforço dos métodos de avaliação assim como na gestão e administração escolar (Camões. IP, 2014: 19). Por outro lado, esta aposta na educação pode ser entendida como o resultado natural do enfoque da cooperação portuguesa na promoção da língua portuguesa enquanto fator geopolítico coadjuvante da política externa portuguesa. Pode também ser entendida como um benefício da proximidade que o período colonial que dá, já que os sistemas educativos destes Estados dependem não só da língua portuguesa como língua oficial, mas também reproduz os modelos de organização herdado do período colonial.

A saúde é outra área estratégica, através do fortalecimento institucional, do apoio ao desenvolvimento de instituições ligadas ao conhecimento e investigação, assim como na introdução de tecnologias de informação e comunicação que apoiem na orientação clínica (Camões. IP, 2014: 20). A melhoria das condições ambientais, de crescimento verde e de energia, assim como na promoção da proteção social, inclusão social e emprego a grupos mais vulneráveis são outras áreas prioritárias, tal como definido no Documento da Cooperação para o Desenvolvimento português. Em teoria,

estas medidas são ajustadas de país para país, de acordo com os interesses do país recetor articulados com os interesses do país doador, neste caso Portugal.

A promoção de modelos de desenvolvimento integrados e sustentados como o desenvolvimento rural e do mar é mais um dos pilares onde assenta a cooperação portuguesa, assim como o desenvolvimento do sector privado dos países parceiros, quer seja através da criação de um ambiente favorável aos negócios, quer através do estabelecimento de parcerias que permitam os países parceiros beneficiar da partilha de transferência de recursos, de conhecimento e tecnologia (Camões. IP, 2014: 23). Estas são áreas onde, efetivamente, a emancipação face a lógicas coloniais e de dependência pode ser conseguida, na medida em que a democratização do acesso ao conhecimento permite uma participação mais horizontal na economia mundial. Por outro lado, a utilização da cooperação para a abertura de mercados para os atores privados do Norte desenvolvido, desvirtua os seus objetivos e posiciona-a como um instrumento ao serviço das ligações entre capital privado e Estado doador.

Quanto ao segundo tipo de cooperação para o desenvolvimento, a **Cooperação Multilateral**, segundo o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, que tem sido abordado ao longo deste capítulo, esta priorizará a presença e a capacidade de influência que Portugal tem sobre as políticas, funcionamento e eficácia das organizações Multilaterais.

No seguimento desta, Portugal atribuiu particular atenção às seguintes prioridades:

- Reforço da atenção das principais instâncias, multilaterais para os países e áreas prioritárias da cooperação portuguesa;
- Reforço da cooperação regional, sobretudo no espaço da CPLP;
- Fortalecimento do espaço lusófono, utilizando a língua comum como potencializadora da constituição de redes, contribuindo para a capacidade de resposta dos Espaços-membros da CPLP aos desafios da globalização;
- Desenvolvimento da abordagem bilateral e multilateral nas suas diversas vertentes;
- Reforço da colaboração com os parceiros multilaterais em áreas prioritárias ou complementares da cooperação portuguesa;

- Participação ativa nos mecanismos de coordenação e de divisão de trabalhos existentes nos países parceiros;
- Implementação de programas conjuntos com outros doadores, que permitam catalisar recursos (Camões. IP, 2014: 24-25).

Num mundo marcado por crescentes interdependências político-económicas e acentuada globalização das políticas externas, Portugal só tem a ganhar em utilizar o multilateral como forma de aumentar a eficácia e o impacto das ações de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, é importante realçar que o multilateral nem sempre deteve o grau de importância que hoje é possível atribuir. Efetivamente, não só o multilateral permaneceu subdesenvolvido durante um longo período, como passou a ser visto como impondo limitações ao avanço de objetivos estratégicos dos doadores através da ajuda, já que esta se diluía agora nos fundos multilaterais.

Aliás, só a partir de 1980 é que se começaram a dar alguns passos importantes na área da cooperação, nomeadamente na cooperação multilateral. Algumas das datas mais importantes podem ser definidas como o ano de 1982, nomeadamente a adesão de Portugal ao Fundo Africano do Desenvolvimento (FAD) e o ano de 1983 com a adesão ao Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), permitindo assim a inserção de algumas empresas portuguesas em projetos proporcionados por estes organismos. A participação em projetos de assistência técnica financiados pelas Nações Unidas contribuiu também para o desenvolvimento da cooperação multilateral portuguesa, nomeadamente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se caracteriza essencialmente pela ajuda na construção de nações que se encontram em crise, procurando melhorar a qualidade de vida da população (Mistério dos Negócios Estrangeiros, 1995: 128). Segundo o mesmo documento, a contribuição voluntária de Portugal para os recursos desta agência situou-se nos 600 000 dólares entre o ano de 1992 e 1994 (Mistério dos Negócios Estrangeiros, 1995: 141). No entanto, apensar das elevadas quantias apresentadas, a contribuição de Portugal ficou aquém das expectativas para um país da dimensão económica como a nossa, em que os valores se deveriam situar nos 3 a 6 milhões de dólares.

Atualmente o contexto multilateral caracteriza-se como sendo um reflexo da história da cooperação portuguesa conjugada com as suas mais recentes adesões, nomeadamente à Agenda pós-2015, abordada no capítulo anterior quando abordados os ODS, voltados para alcançar um mundo de igualdade, prosperidade, liberdade,

dignidade e paz, assim como o estabelecimento de metas para erradicar a pobreza, apostar na promoção social e promover a proteção do meio ambiente, medidas estas a ser aplicadas até 2030.

De maneira a ser possível alcançar as prioridades supramencionadas, as políticas de cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente na área da educação para o desenvolvimento e na criação de uma base de entendimento e de apoio da opinião pública para as questões da cooperação tem obtido especial cuidado. Tendo em conta este contexto, e segundo o documento do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa, a atuação da cooperação portuguesa materializa-se em três linhas fundamentais, sendo eles: execução e acompanhamento da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento; manutenção de uma linha de financiamento para projetos de Organizações Não-Governamentais para o desenvolvimento; participação ativa nos fóruns europeus e internacionais, tendo em vista o intercâmbio de práticas e a construção de abordagens estratégicas comuns (Camões. IP, 2014: 25).

Com a evolução da política externa, a política de cooperação portuguesa passou a apostar numa abordagem mais integrada, coordenada e supervisionada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, assentando assim numa estratégia descentralizada assente num leque de vários atores estatais e não-estatais, que serão enumerados de seguida. De entre os atores estatais, destaca-se o dispositivo central denominado como Instituto Camões, que é caracterizado por ser a entidade central da Cooperação Portuguesa, que tem como missão propor e executar a política de cooperação e coordenar as atividades desenvolvidas por outras entidades públicas que participam na execução das políticas. Segundo o Documento da Cooperação portuguesa, este instituto é distinto a nível nacional e na relação com os parceiros. A nível nacional foca-se na promoção e no reforço do diálogo e participação com os seus parceiros, procurando identificar cooperações e formas de complementaridade entre as respetivas ações, tendo sempre em vista a maximização da cooperação portuguesa. Quanto a nível externo, participará ativamente na recolha de informação ou de candidaturas que possam despoletar interesse para a matéria da cooperação. No que toca aos países parceiros, este terá uma presença mais efetiva, com mais relevância assim como uma maior capacidade de intervenção, visando alcançar os seguintes objetivos:

Participação ativa nos debates locais em torno da agenda internacional e a identidade de ações conjuntas a desenvolver com outros doadores; Diálogo com as autoridades locais, promovendo a utilização dos sistemas do país; A identificação e proposta de parcerias e programas inovadores; A identificação de oportunidades locais de cofinanciamento a que parceiros da cooperação portuguesa se poderão candidatar (Camões. IP, 2014: 29).

Ainda entre dos atores estatais com responsabilidades na área da cooperação, é possível encontrar a Assembleia da República, nomeadamente a nível da formação de programas de reforço e capacidade parlamentar, promovendo espaços de diálogo e reflexão, tendo como objetivo partilhar conhecimentos e experiências em matérias relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento, aproximando os deputados aos restantes atores da cooperação.

A Administração Central e Local apresentam-se como os últimos atores estatais identificados pelo Conceito Estratégico da Cooperação Estratégica, sendo que primeiro se foca em reforçar os mecanismos de diálogo e cooperação das diferentes cooperações e instrumentos no âmbito da Cooperação Interministerial para a Cooperação (CIC); e ainda, promover mecanismos que permitam identificar de forma clara os fluxos de financiamento do desenvolvimento e que assegurem a necessária pluralidade das verbas da cooperação. Quanto ao segundo, a Administração Local, detém um papel importante na elaboração de planos de desenvolvimento local, procurando aprofundar o diálogo e a coordenação com a Associação Nacional de Municípios e demais redes ou associações de municípios regionais; assim como promover parcerias entre autarquias e outros parceiros de cooperação (Camões. IP, 2014: 30).

Na análise dos atores não-estatais podemos encontrar as ONG para o Desenvolvimento e fundações, que são considerados como parceiros-chave na cooperação portuguesa que vão potenciar a mobilização e dar entrada a outros recursos não públicos e fontes de financiamento inovadoras. Estas tinham como medidas prioritárias aprofundar o diálogo e reforçar a participação de atores em mecanismos de concertação nacionais e internacionais. Também prosseguir o apoio disponibilizado no âmbito das linhas de financiamento para programas de ONG para o Desenvolvimento e Educação para o Desenvolvimento, assim como a promoção de parcerias entre estas, municípios, universidade e o sector privado, com vista na melhoria dos impactos socioeconómico e ambientais das intervenções, se tornaram medidas prioritárias por parte dos atores não-estatais (Camões. IP, 2014: 31).

Também dentro dos atores não-estatais é possível encontrar as Associações Empresariais e Empresas, que atuam através do reforço das capacidades das instituições e dos quadros legais dos países parceiros, procurando a promoção do sector privado destes. Os sindicatos fazem também parte deste leque de atores, sendo que estes desempenham um papel ativo na defesa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos trabalhadores e na promoção da igualdade de oportunidades e da integração social.

Quanto ao último ator não-estatal que pode ser encontrado este é denominado de Voluntariado para a cooperação, que é desenvolvido por organizações nacionais de cariz social ou religioso que tem como objetivos primordiais o aumento da consciencialização pública relativamente ao voluntariado para a cooperação e as temáticas do desenvolvimento, promovendo a contribuição de voluntariado para a cooperação, potencializando as mais-valias do voluntariado sénior enquanto fonte de elevado capital de experiência e conhecimento especializado (Camões. IP, 2014: 33).

Quanto aos tipos de instrumentos da utilizados na cooperação portuguesa, que permitirão alcançar as medidas expostas anteriormente ao longo deste capítulo, estão a (1) Programação, ou seja, a preparação dos documentos que enquadram a cooperação portuguesa com os países parceiros, que devem estar de acordo com as estratégias de desenvolvimento previamente definidas, promovendo a construção de um Estado de Direito, nomeadamente em situações de fragilidade e pós-conflito. (2) Principais tipos e modalidades de financiamento, que se caracterizam por intervenções tipo projeto; contribuições gerais, apoios a programas e fundos comuns; Apoio orçamental e fundos sectoriais; Bolsas em encargos com estudantes e Peritos e outra assistência técnica. (3) Mecanismos de coordenação, em que tradicionalmente a cooperação de caracteriza por ser um modelo descentralizado assente na multiplicidade de atores que executam e disponibilizam recursos financeiros para a cooperação. Dentro destes mecanismos existem dois que se destacam: (3.1) Comissão Interministerial para a Cooperação, se se caracteriza por ser um órgão de apoio ao Governo na área da política da cooperação para o desenvolvimento; (3.2) Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, que se apresenta como sendo um espaço de promoção da coerência e da complementaridade da cooperação portuguesa. (4) Comunicação, transparência e descentralização, e por fim (5) a Avaliação e gestão do risco, em que a cooperação portuguesa procurará adotar uma abordagem proactiva, desenvolvendo ferramentas de gestão que permitam

identificar os potenciais riscos, a probabilidade desses riscos ocorrerem, a avaliação do seu impacto e as medidas de mitigação para a tentativa de resolução destes (Camões. IP, 2014: 34-39).

3. Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A cooperação para o desenvolvimento, desde o seu surgimento até aos dias de hoje, tem sido caracterizada por períodos distintos que ditam as regras para a doutrina de pensamento dominante, mas também uma série de problemáticas que contribuem para a sua evolução e reestruturação ao longo dos tempos. Desde a criação do CAD, da OCDE, em 1961, que este tem sido o principal impulsionador da evolução da cooperação, assumindo um papel crucial de financiamento face aos países mais pobres (Faria, 2014:131).

Após a criação do CAD, desenvolveu-se uma das principais formas de cooperação, a APD, que consistia na promoção de indicadores de desenvolvimento e direitos humanos nos países de destino, assim como ajuda a estes países, maioritariamente países em vias de desenvolvimento, ajuda esta constituída na sua maioria por dinheiros públicos dos Estados doadores. Tal como foi referido anteriormente, a evolução da APD tornou-se um dos mecanismos de interação mais frequentes dos países desenvolvidos e tem sido um dos principais instrumentos de diplomacia económica, em prol dos interesses dos países recetores da ajuda, mas sobretudo da política externa dos países doadores.

No entanto, torna-se importante realizar uma análise mais aprofundada da APD. A APD não se limita à promoção do desenvolvimento económico e da melhoria das condições de vida das populações mais desfavorecidas e fragilizadas, seja no domínio económico, social ou outros (Faria, 2014: 132). Ela pode apresentar razões diversas à sua existência tais como a solidariedade, a caridade, a moral, a religião, apresentar convicções políticas, interesses económicos ou estratégicos, ou ainda ser considerada como um fator determinante para a sobrevivência das populações pobres e para o equilíbrio económico mundial, ou por oposição, considerada como inútil, como um desperdício de dinheiros públicos, depende em grande parte da vontade e do objetivo maior do país doador da ajuda (Singens, 2001: 21).

Partindo da opinião de Tommasoli, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento faz-se acompanhar por quatro grandes objetivos primordiais, nomeadamente:

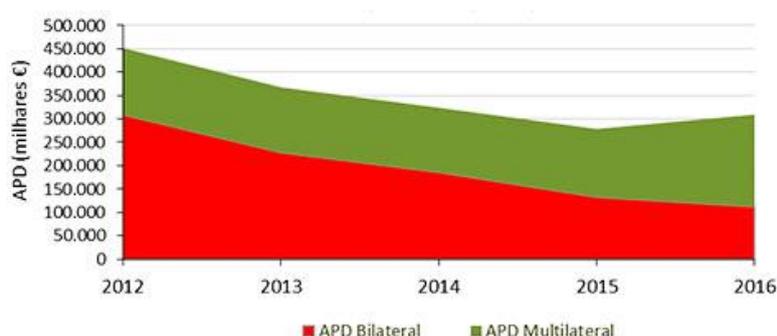
(1) uns relacionados com o comportamento por parte dos atores; (2) outros relacionados com as suas próprias capacidades; (3) com os relacionamentos entre si, ou seja, entre os diferentes atores; (4) e aqueles que procuram influenciar o clima económico-social que se desenvolve em situações de maior conflito (estados de guerra) e de paz (Tommasoli *apud* Faria, 2014: 132).

Identificados os grandes objetivos segundo Tommasoli, é importante referir que a APD não representa a totalidade de fluxos que financiam o sistema de cooperação. À Ajuda Pública ao Desenvolvimento juntam-se fluxos oficiais e fluxos privados. Posto isto, considera-se que a APD pode ser de dois tipos, a APD bilateral e APD multilateral, sendo que ambas podem assumir a forma de empréstimos ou donativos. Segundo Raquel Faria (2014), a distinção entre estas assenta essencialmente no tipo de doador de ajuda e na forma como esta é canalizada, ou seja, a APD bilateral pode ser fornecida diretamente pelo doador ao recetor, através de ONG, ou por atividades desenvolvidas. Já a APD multilateral engloba todas as contribuições que são efetuadas para os orçamentos das diferentes organizações multilaterais, como o PNUD, o FMI ou o BM, que se caracterizam como sendo os observadores permanentes da APD. (Faria, 2014: 135)

Segundo dados fornecidos pelo CAD, desde 1960 até 2012 constatou-se uma série de aumentos e diminuições sucessivos na evolução do volume da APD, com exceção do período compreendido entre 1998 a 2005, onde se registou um aumento. No entanto, em contrapartida, nos anos mais recentes tem sido possível assistir a uma redução de 4%, em termos reais (Faria, 2014: 135).

Analisando pormenorizadamente os valores da APD nacional, tendo por base os dados do Instituto de Camões I.P., é verificável que a APD portuguesa tem apresentado valores discrepantes ao longo dos anos. Esta registou um período de tendência positiva entre os anos de 2010-2011. Já a partir do ano de 2012 registou-se uma diminuição destes valores até ao ano de 2015, representando neste ano uma diminuição global face a 2014, situando-se agora nos 279 Milhões de euros. Só a partir do ano de 2016 é que foi possível assistir a um crescimento face ao ano anterior, crescimento este de 11%, o que corresponde a um valor de APD no total de 310 Milhões de euros (Camões. I.P.).

Gráfico 1- Evolução da APD Portuguesa 2012-2016 (valores líquidos)



Fonte: Camões, I.P, 2016

Analisando agora com mais atenção a APD portuguesa, diferenciando a APD bilateral da APD multilateral é possível concluir que 2012 foi um ano que registou uma descida, tanto ao nível da APD Bilateral (9.9%) como ao nível da APD Multilateral (13.9%), descida esta que pode ser justificada pelas restrições de natureza orçamental. O ano de 2013 acentuou essa tendência negativa, sendo este o ano mais marcante da recessão da APD Bilateral, registando valores de -26.2% e um aumento da APD Bilateral de 5.5%, situando-se nos 146 Milhões de euros. Já em 2016, apesar de se registar um aumento da APD total para valores na casa dos 310 Milhões de euros, registou-se uma nova descida da APD bilateral de 15%, compensada por um aumento da APD multilateral de 35%. O ano de 2016 ficou marcado por uma variação positiva nesta componente que atingiu os 197 Milhões de euros, subida esta que pode ser explicada pelo aumento da contribuição para o orçamento da Comissão Europeia para a Ajuda Externa (Camões. IP, 2016).

Tabela 1- Taxa de variação calculada a preços correntes (%)/ APD Líquida- Valores Absolutos (€)

Taxa de variação calculada a preços correntes (%)							
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
APD Bilateral	50,57	14,76	-9,93	-26,21	-18,56	-28,57	-14,96
APD Multilateral	12,61	-13,11	-13,94	-2,12	-0,87	5,45	35,14
APD Total	33,09	3,90	-11,24	-18,60	-11,84	-14,03	11,29
APD Líquida - Valores absolutos (€)							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
APD Bilateral	299.042.056	343.175.288	309.083.860	228.070.587	185.742.689	132.680.632	112.826.726
APD Multilateral	190.921.555	165.889.696	142.763.664	139.733.704	138.518.542	146.075.112	197.410.212
APD Total	489.963.611	509.064.984	451.847.524	367.804.291	324.261.231	278.755.744	310.236.938

Fonte: Camões, I.P, 2016

Apesar de os valores apresentados serem em alguns anos positivos, importa realçar que Portugal, em nenhum dos anos, alcançou as metas definidas internacionalmente e que são acordadas por todos os países que constituem o CAD, nomeadamente da meta dos 0.7% APD/RNB, ficando sempre abaixo das expectativas. Segundo Bárbara Machado, acerca da Resolução de Conselho de Ministros 196/2005,

[...] os compromissos assumidos pela UE para os valores de APD são de 0.7% do RNB até 2015. Como objetivo coletivo intermédio foi estabelecido para 2010 o valor de 0.56%. Este inclui objetivos individuais de 0.51% para os Estados membros mais antigos, no grupo dos quais Portugal se insere, e uma meta de 0.17% para os novos Estados membros. Portugal comprometeu-se ainda, em 2002, a cumprir o valor de 0.33% do RNB para a APD até 2006 (RCM 196/2005 apud Machado: 2012, 96).

Recuando um pouco mais na história da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, nomeadamente até ao ano de 1992, ano em que foi assumido o compromisso na Conferência do Rio de Janeiro que colocava a meta de 0.7% APD/RNB, abordada no parágrafo anterior, é possível compreender que o Governo Português não detinha consciência do compromisso financeiro que esta meta implicava. No entanto, essa falta de noção manteve-se nos anos seguintes, pois em 1999 o Governo Português renova os compromissos (apesar destes não terem sido cumpridos nos anos anteriores), afirmando possuir agora um conhecimento mais rigoroso do sistema de cooperação, apresentando convitadamente a Resolução de Conselho de Ministros 43/99, oficializando a meta dos 0.7% APD/RNB (Machado, 2012: 96).

A justificação dada pelos chefes de governo para o incumprimento das metas propostas, nomeadamente a justificação de Aníbal Cavaco Silva, que liderou o governo entre os anos de 1985 a 1995, e que consequentemente afirmou esses compromissos internacionais no ano da Conferência do Rio de Janeiro em 1992, justificou a sua decisão afirmando que o incumprimento era uma tendência geral dos países, e que mesmo os anteriores doadores tinham optado por diminuir a ajuda devido às suas restrições orçamentais. Devido a todos estes incumprimentos, o CAD recomendou a Portugal que estabeleça metas mais realistas, tornando-as assim obrigatórias para que o volume de APD Portuguesa aumente efetivamente (Machado, 2012: 97). Segundo o CAD,

Portugal deve estabelecer metas realistas e significativas para a APD até 2015, incorporar esses alvos obrigatórios de vários anos no orçamento de Estado e cumpri-los. Deve também trabalhar dentro da estrutura da UE para cumprir o seu compromisso de atingir a meta de 0,7%.⁷

Esta análise dos factos vem reconhecer a ideia de que as metas estabelecidas por Portugal acerca da Ajuda Pública ao Desenvolvimento têm sido retóricas (Machado, 2012: 98).

4. Sistema de Cooperação Português na atualidade

Quanto às prioridades da ação externa e da preparação do país para corresponder às expectativas da comunidade internacional, facilmente se percebe uma relação de preferência em relação aos países africanos, nomeadamente aqueles que detêm alguma ligação histórica com Portugal. Esta informação é complementada pelo CAD que, nos vários exames feitos à cooperação portuguesa, indica este aspeto como sendo um dos seus pontos mais críticos, pois para este parece evidente que a definição do programa de cooperação se relaciona diretamente com a herança colonial e com a manutenção dos laços históricos, linguísticos e culturais com as antigas colónias (Mesquita, 2005: 3).

Contextualizando a política de cooperação portuguesa, devem ser sublinhados dois aspetos que permitem avaliar a sua natureza. São eles, o facto de a política de cooperação portuguesa se traduzir numa “vocação histórica” que contribui para a identidade em política externa, e o facto de ela operar através da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, facilitando a inserção de Portugal no grupo de países do Norte que fazem parte da Comunidade Doadora Internacional, assim como a participação deste em fóruns internacionais, reconhecendo a Portugal um estatuto de parceiro respeitado na comunidade internacional, no âmbito Norte-Sul (Ministério dos Negócios Estrangeiros: 1995, 14).

Não basta na nossa opinião, aplicar políticas macroeconómicas corretas e libertar as forças do mercado, para que automaticamente esteja assegurado o fim da pobreza, da fome e da injustiça. São fenómenos com raízes sociais profundas, que não podem ser combatidos apenas através da aplicação de métodos predominantemente económicos. É preciso, acima de tudo, assegurar a satisfação das necessidades básicas das populações e o respeito pelo direito inalienável de cada cidadão à dignidade e integridade pessoais. (...) Creio que não será de mais sublinhar, ainda uma vez, a importância

⁷Tradução livre da autora. No original: “Establish realistic interim targets for significant in ODA by 2015, embed these multiyear binding targets in the state budget and stick to them. It should also work within the UE framework to meet its commitment to achieve the 0.7% target.”

fundamental desta questão. Estou profundamente convencido de que, no desenvolvimento de um Norte-Sul, poderemos encontrar o motor para o progresso e o bem-estar da humanidade do século que se aproxima (Aníbal Cavaco Silva in Dez anos de política de cooperação, 1995:15).⁸

Como foi abordado por Arturo Escobar, no seu trabalho *Encountering Development- The making and unmaking of the third world*, a problematização da pobreza à escala mundial é um dos principais problemas do mundo moderno e, portanto, é fulcral encontrar uma resposta a este, tomando assim, o desenvolvimento, como um objetivo à escala internacional. Sendo assim, os países tomaram como emergência internacional a erradicação da pobreza, tornando-se um dos objetivos primordiais declarados da cooperação internacional. No caso específico da cooperação portuguesa, segundo os documentos referentes à estratégia da cooperação portuguesa, adotou-se como objetivo fundamental a contribuição para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, seguindo as dinâmicas internacionais de cooperação, num contexto de respeito pelos direitos humanos, de democracia e de estabelecimento de um Estado de direito nos países parceiros.

No entanto, e apesar de esta ser uma preocupação a nível mundial, é importante realçar que não existe um consenso na análise da cooperação internacional no que toca ao desenvolvimento. Segundo Ana Mesquita (2005), as linhas gerais da ação externa são mais facilmente perceptíveis, sendo que a aceleração da integração europeia e o estabelecer de fronteiras na Europa devem corresponder a uma maior afirmação da identidade nacional. No caso português, segundo a mesma autora, “o fator cultural é talvez um dos mais poderosos elementos da nossa identidade, que é afinal o que nos separa e diferencia de todos os outros povos na globalização à escala mundial” (Mesquita, 2005: 2).

O desenvolvimento moderno, maioritariamente capitalista, impôs-se de tal forma na conjuntura internacional moderna que o conhecimento transformou o colonialismo numa “*ordem*” e levou a que a zona colonial e a zona epistemológica, ambas caracterizadas por fortes desigualdades de poder, fossem progressivamente transformando-se uma na outra, que contribuiu para que o colonialismo como relação social sobrevivesse ao colonialismo como relação política (Santos, 2004: 4).

⁸ Excerto da intervenção do Primeiro-Ministro de Portugal, Professor Aníbal Cavaco Silva no VII Lisbon Meeting em Sintra, 30 de abril de 1993- in Portugal

A escolha do modelo de integração democrático em Portugal com o 25 de Abril de 1974, mais voltado para uma política com prioridades externas, nomeadamente o compromisso com a comunidade europeia, permitiu compensar o vazio que se fazia sentir na política do país, consequência da perda das colónias, nomeadamente as africanas, garantindo assim a continuidade da influência sob estes territórios, via cooperação para o desenvolvimento.

É possível concluir, nomeadamente através da análise da APD Portuguesa, que com o modelo democrático escolhido e aplicado em Portugal, nomeadamente com o 25 de Abril de 1974, passa a existir uma maior prioridade quanto às políticas externas, permitindo a Portugal compensar o vazio existente no país devido à perda dos territórios coloniais, partindo dessa relação para reconstruir a sua relação com as ex-colónias, via cooperação para o desenvolvimento.

O desejo em manter uma relação privilegiada com as ex-colónias define as estratégias que o país toma no que toca às suas políticas de cooperação com os demais países. Apesar de a definição dessas estratégias nem sempre ter sido fácil, a verdade é que Portugal conseguiu garantir a sua participação em organismos e empresas na execução de programas, assim como acompanhar as agendas internacionais para o desenvolvimento e a coordenação interparlamentar, nomeadamente com a criação do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, e com a criação do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento, que mais uma vez vem comprovar que existe uma relação privilegiada com os antigos territórios africanos portugueses.

No entanto, a política de cooperação, particularmente a portuguesa, parece hoje totalmente submissa aos imperativos económicos, e através da análise da APD portuguesa, análise esta feita no decorrer do presente capítulo, é verificável que os esforços financeiros cedidos por Portugal a estes territórios são movidos pelos interesses de política nacional, não contribuindo formalmente para o desejo de desenvolvimento dessas nações menos desenvolvidas, particularmente os seu ex-territórios, principais recetores da ajuda, podendo esta ser caracterizada como define Arturo Escobar, como uma nova forma de colonialismo.

III. Capítulo - A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa para as ex-colónias: estudo de caso de Moçambique e Cabo Verde

Como foi possível compreender através dos dados apresentados nos capítulos anteriores, é perceptível a existência de uma predisposição na política externa portuguesa, com o intuito de manter uma relação privilegiada com alguns dos territórios coloniais, nomeadamente no que toca às políticas de cooperação para o desenvolvimento. Ficou também claro que Portugal sempre colocou como prioridade a ajuda fornecida aos PALOP e, a partir de 1999, com Timor-Leste em especial destaque, que passa a ser, até 2003, o principal beneficiário da Cooperação Portuguesa. A partir dessa data, o primeiro lugar passa a ser ocupado por Angola, devido à operação de reestruturação da dívida angolana. A partir de 2005 e até 2010, Cabo-Verde posiciona-se como principal beneficiário de APD bilateral portuguesa, sendo que a partir de 2010, esse lugar passa a ser ocupado por Moçambique (IPAD, 2010: 237). Cabe agora compreender o peso da influência que o conceito de ajuda, em especial a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, tem no desenvolvimento das economias e no desenvolvimento destes territórios recetores de ajuda pública ao desenvolvimento, colocando em perspetiva o caso de duas ex-colónias que, apesar de partilharem momentos chave do seu período de independência, apresentam reações a esta questão muito distintas, sobretudo, relativamente à questão da relação com os agentes externos e em conexão à situação da ajuda externa que lhes é fornecida.

O contexto e o quadro de ação da cooperação portuguesa alteraram-se significativamente ao longo das últimas décadas, incorporando não só lições aprendidas, mas simultaneamente acompanhando e adaptando-se às transformações internacionais. O sentido dessas adaptações pode ser visto nos documentos de reflexão estratégica de Portugal, onde os desafios que se colocam ao setor são claramente enunciados.

[S]erá que a cooperação para o desenvolvimento se está a fazer de acordo com o tempo atual? Ou vão sendo mantidos os modelos anteriores mais ou menos adaptados? Será que o setor está perfeitamente sintonizado com a ideia de globalização? Será que a globalização é um processo de uniformização, ou pelo contrário, são as diferenças que lhe dão mais sentido? (IPAD, 2010: 117).

De forma a apresentar uma resposta a estas questões assim como à subquestão de partida que rege este terceiro capítulo, nomeadamente “que influência tem a herança

colonial na APD portuguesa?”, esta dissertação concentrar-se-á na análise de dois ex-territórios africanos coloniais portugueses, descritos nos principais territórios beneficiários da APD portuguesa, sendo eles Cabo Verde e Moçambique, pois apresentam níveis de dependência económica e de desenvolvimento distintos que influenciam o peso da intervenção portuguesa e, conseqüentemente, influenciam o controlo que Portugal e a comunidade internacional têm sobre eles.

1. África no contexto da ajuda ao desenvolvimento

Existe de facto uma maior propensão para que a ajuda internacional, e no caso específico desta dissertação de mestrado, o caso da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, demonstre um maior destaque em territórios com uma ligação colonial, sobretudo quando se fala em ex-colónias africanas (Castellano, 2017: 42). Segundo Igor Castellano da Silva, a orientação atual da política externa de determinados países que possuem um índice de desenvolvimento inferior aos demais países, nomeadamente Estados africanos específicos como será perceptível no decorrer da presente dissertação, está direcionada para novos programas de desenvolvimento económico que incluem o recrutamento de novos parceiros estratégicos, assim como a renovação de instituições regionais e processos envoltos num ambiente de insegurança económica (Castellano, 2017: 42).

As recomendações vindas das mais diversas instituições sobre o que devem ser as prioridades africanas, tendo em conta os mais variados domínios são múltiplas e frequentemente contraditórias, facto resultante da complexidade dos problemas a resolver nessa região (Torres, 1998: 14).

Contudo, como afirma Kelly,

[...] potências secundárias tendem a bloquear processos de integração regional [em África] que vão além do seu projeto de estabilização interna e garantem a soberania, o que dificulta perspectivas de avanço da integração regional do terceiro mundo” (Kelly *apud* Castellano, 2017: 39).

Braveboy-wagner, por seu lado, considera que,

O dilema se situa no facto de países do sul serem apegados à sua soberania, duramente conquistada, e globalmente menos propensos, do que as nações do norte, a ver os benefícios de uma forma superior de integração para além da cooperação funcional e económica (Braveboy-wagner *apud* Castellano, 2017: 39).

Estes dilemas intra-africanos relativamente ao seu desenvolvimento económico tornam as abordagens à Ajuda ao Desenvolvimento menos coerentes. Akokpari, por exemplo, rejeita a existência de volatilidade na orientação da política externa dos países africanos desde a sua independência, pois na opinião do mesmo, esta orientação resultou de preocupações prioritárias sobre a descolonização, não alinhamento, crise da dívida, ajustes estruturais e democratização, que foram considerados como problemas centrais, assim como a marginalização e conflitos armados. (Akokpari *apud* Castellano, 2017:42).

O continente africano tem efetivamente a necessidade de levar por diante reformas estruturais profundas, no entanto, é tempo de as instituições internacionais, tanto bilaterais como multilaterais, abandonarem a lógica exclusiva dos equilíbrios financeiros apostando no reforço na ótica social e política o que pressupõe uma redefinição da ajuda internacional fornecida a estes países, onde o caso português não é exceção (Torres, 1998: 10).

Para uma melhor interpretação da política externa portuguesa, de forma a existir maior compreensão da ajuda que é fornecida, torna-se fulcral entender que a alocação da política externa de países menos desenvolvidos, em específico países provenientes do continente africano, é entendida a partir de três grandes paradigmas. O primeiro, e considerado como o mais comum, o globalista, que destaca o fator da dependência, assim como o aspeto periférico da participação dos países africanos no sistema internacional, que tendem a restringir a sua situação de independência, juntamente com os desejos internos, desprezando na sua maioria a possibilidade de agências internacionais intervirem em países menos desenvolvidos (Castellano: 2017, 44). Na visão da perspectiva estatística/sociológica é questionada a generalização da primeira perspectiva, sustentando a capacidade de agência dos países africanos dentro do sistema, mesmo que estes estejam sujeitos a limitações. Segundo Castellano, uma das principais abordagens desta perspectiva é a que sustenta o aspeto de sobrevivência do Estado, concentrando-se em elementos, mais ou menos institucionalizados, formais ou informais utilizados pelos países africanos para exercer agência nesse sistema assimétrico. Quanto à terceira e última perspectiva acerca da política externa africana, denominada como perspectiva regionalista, esta sustenta que as relações interafricanas não diferem muito das relações produzidas noutros lugares do mundo. Esta defende ainda que a política externa de certos países africanos se caracteriza como expressão de

objetivos da política dos numerosos atores estatais do continente, sendo que os Estados africanos têm sido relativamente bem-sucedidos a colocar os seus interesses na política externa e a executá-los (Castellano, 2017: 44).

Snarr Braveboy-wagner (Braveboy-wagner *apud* Castellano, 2017: 38) identifica quatro eixos centrais das políticas externas, sendo eles, o alinhamento, o terceiro-mundismo, o regionalismo e a defesa da soberania jurídica. Para o autor, o alinhamento a potências centrais tem sido, desde a independência, a política externa dos países africanos considerada menos prejudicial para estes, podendo ser justificado pelo seu caráter de manutenção de *status quo*, de reprodução de dependências e conformidade com estruturas de poder internas. No entanto, e como tem sido analisado ao longo da presente dissertação, a opinião deste autor vem contradizer a opinião dos autores críticos pós-colonialistas, de que o alinhamento a potências centrais tem sido um fator condicionador de melhorias no desenvolvimento dos países menos desenvolvidos africanos, sendo que este alinhamento tem limitado a independência dos mesmos, pois a ajuda é realizada tendo em conta os interesses do país doador e não de acordo com as necessidades do país recetor.

Quanto à política de solidariedade terceiro-mundista, esta vincula-se à luta contra a desigualdade do sistema internacional e à convergência de objetivos em assuntos cruciais envolvendo a sua identidade internacional, apresentando-se como uma condição periférica e colonizada (Braveboy-wagner *apud* Castellano, 2017: 38). Ou seja, esta política vem representar as nações Estado do terceiro mundo, assim como movimentos de libertação nacional contra os Estados mais desenvolvidos que tendem a controlar os Estados menos desenvolvidos. Relativamente ao terceiro eixo de política externa, o eixo regionalista, vem representar a satisfação da necessidade de desenvolvimento e segurança (Akokpari *apud* Castellano, 2017: 38). Esta característica deve-se ao facto de o regionalismo como política externa se encontrar vinculado à promessa de fortalecimento de estruturas do Estado (Castellano, 2017:39). Efetivamente, a perceção de um Estado central dominante nas Relações Internacionais é incapaz de lidar com as complexidades das dinâmicas regionais do continente africano. A complexidade dos processos de regionalização que aí estão presentes obriga a ir além da perspectiva de Estado central, no sentido de deixar de interpretar o Estado como uma unidade exclusiva e um ator unitário (Castellano, 2017: 40). Aliás, esta leitura parece estar em linha com as análises que consideram que o processo de globalização e

interdependência, acelerado sobretudo durante a década de 1990, comprometeu a presença do Estado como um ator principal, muito devido à emergência de outros atores que simultaneamente, reafirmaram a centralidade destes na esfera internacional. Sobretudo com o fim da Guerra Fria, o processo de globalização tornou-se mais evidente, assim como as interconetividade das economias do mundo, o que proporcionou um aumento do protagonismo dos elementos da diplomacia económica sem antecedentes na política externa dos Estados contemporâneos (Suzano, 2000: 336-337). Também em África este processo teve consequências, criando pressões sobre o Estado e a sua capacidade de dar resposta em diferentes setores, incluindo o social, mas também o económico e securitário – áreas onde a integração regional mostrou ser uma mais-valia nas suas estratégias de política externa.

Quanto ao quarto, e considerado como o mais estrutural, eixo da política externa dos países africanos, encontra-se a defesa da soberania política. Segundo Braveboy-wagner, “o apelo à soberania permanece mais forte, já que a construção do Estado e da nação não têm sido totalmente bem-sucedidas” (Braveboy-Wagner *apud* Castellano, 2017: 39). Segundo Castellano, a partir dessa realidade deriva o compromisso desses Estados com os princípios do sistema internacional, como a soberania, não intervenção, autoajuda e códigos de diplomacia, sendo que neste ponto se situa a contribuição mais relevante sobre o terceiro mundo, sendo ela o seu comprometimento com as regras sistémicas que ressaltam aspetos de igualdade entre Estados, fundamentados nos princípios da soberania negativa (Jackson *apud* Castellano, 2017: 39). Estas questões vêm demonstrar-se como fulcrais no estudo desta dissertação relativamente às questões da ajuda, de forma a existir uma maior perceção das respostas da política externa de alguns países africanos, nomeadamente aqueles que se apresentam como países em desenvolvimento.

É, pois, no quadro da construção estatal pós-colonialista africana que a Ajuda ao Desenvolvimento se insere, aliás em linha com os argumentos apresentados no quadro teórico desta dissertação. O posicionamento das organizações doadoras face a estes dilemas e prioridades da política externa africana releva-se também nas fações acabam por sujeitar as sociedades dos países menos desenvolvidos a intervenções cada vez mais sistemáticas, de maneira a que estas consigam fazer frente à pressão internacional que existe para o seu desenvolvimento (Escobar, 2012).

Efetivamente é possível compreender que existe uma disparidade, por vezes evidente, entre, por um lado, o discurso das organizações doadoras relativamente às metas temporais que são estabelecidas para a obtenção de determinados resultados, como por exemplo para a erradicação da pobreza, para o aumento da esperança de vida ou para o aumento da taxa de escolarização, e, por outro lado, a pressão sobre os orçamentos da cooperação internacional, que ao longo da última década conduziu a uma diminuição significativa dos montantes destinados à cooperação ao desenvolvimento (Palma, 2006: 70). Segundo o CAD da OCDE, em 2014, a APD perfazia menos de um terço dos 0,7% do Produto Nacional Bruto dos países doadores, sendo que apenas a Dinamarca, Noruega, Suécia, Reino Unido e o Luxemburgo cumprem esse limiar (OCDE, 2016).

Segundo Palma,

O grande desafio [da ajuda ao desenvolvimento] parece estar antes na capacidade de conciliar objetivos estratégicos de política, que podem às vezes assumir a forma de interesses e políticas de curto prazo, com uma visão de longo prazo, que adeque os primeiros às atuais prioridades do desenvolvimento – a redução da pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável (Palma, 2006: 81).

Já segundo dados da Plataforma ONGD da OCDE, os países do G7⁹ forneceram 71% do total líquido da APD em 2014, enquanto os países do CAD apresentaram valores inferiores, fornecendo 55% da mesma. No entanto, os valores de APD líquida apresentados pelos países do CAD totalizaram 137 bilhões de dólares, assinalando um aumento de 1,2% em termos reais ao longo de 2013. (OCDE, 2016)

Tabela 2- Principais recetores de Ajuda ao Desenvolvimento por país e por região (milhões de dólares)

	2014	2015	2016
República Árabe da Síria	4 174	4 890	8 870
Afeganistão	4 943	4 237	4 064
Etiópia	3 584	3 234	4 074
Paquistão	3 616	3 748	2 953
Vietnam	4 216	3 157	2 893

⁹ O G7 é um grupo internacional constituído com as sete economias mais avançadas do mundo. Sendo elas: Alemanha; Canadá; Estados Unidos da América; França; Itália; Japão e Reino Unido.

Turquia	3 447	2 145	3 613
India	2 992	3 174	2 679
Egipto	3 538	2 499	2 130
Jordânia	2 697	2 152	2 739
Tanzânia	2 651	2 582	2 318
África	-	-	49 954
Ásia	-	-	43 516
América	-	-	11 284
Europa	-	-	8 222
Oceânia	-	-	1 680

Fonte: OCDE, 2018

Através da análise da tabela supramencionada é possível compreender quais os principais recetores de ajuda ao desenvolvimento dos últimos anos, nomeadamente compreender as oscilações que têm sido observáveis. Após uma primeira análise é possível compreender que, desde o ano de 2014, a República Árabe da Síria tem sido o principal recetor de ajuda, muito devido ao conflito interno que tem destruído o país. Esta posição de dominância na tabela da ajuda mantém-se até aos dados obtidos de 2016, sendo que se verificou um grande aumento da mesma relativamente na comparação entre o ano 2015 e 2016. O segundo lugar relativamente aos principais doadores de ajuda ao desenvolvimento apresentou alterações, sendo que no ano de 2014 e 2015 o lugar pertenceu ao Afeganistão e relativamente ao ano de 2016 o lugar foi ocupado pela Etiópia. Já no que toca à terceira posição ocupada na questão da ajuda ao desenvolvimento, foi onde as variações oscilaram mais, sendo que no ano de 2014 o lugar pertenceu ao Vietnam, em 2015 ao Paquistão e em 2016 ao Afeganistão, que como referido anteriormente, nos anos anteriores tinha ocupado a segunda posição (OCDE, 2018).

No entanto, e apesar de existirem oscilações relativamente aos países que recebem mais ajuda internacional para o desenvolvimento, a região que tem recebido mais ajuda é a África, representando em 2016 um valor de 49 954 milhões de dólares relativamente à ajuda, pois é a região que apresenta um maior número de países em desenvolvimento (OCDE, 2018).

No entanto, e conhecidos agora os principais recetores da ajuda importa compreender os principais doadores da mesma, de maneira a compreender se a ajuda fornecida tem que ver com questões de dominação histórica do Norte sobre o Sul ou se o mesmo já não se verifica. A tabela que se segue pretende elucidar o leitor sobre esta questão.

Tabela 3- Principais doadores de Ajuda ao Desenvolvimento internacional (milhões de dólares)

Estados Unidos da América	28 535
Alemanha	19 636
Instituições dos EUA	16 832
Reino Unido	11 517
Associação Internacional ao Desenvolvimento	8 105
Japão	7 048
Turquia	6 238
França	5 649
Emirados Árabes Unidos	4 171
Fundos Globais	3 547

Fonte: OCDE, 2018

Através da análise da tabela supramencionada, é possível compreender que os Estados Unidos da América possuem uma grande fatia do bolo quando analisados os principais países doadores de ajuda ao desenvolvimento, tanto como país em si mas também no âmbito das instituições internacionais, demonstrando o poderio do país relativamente à ajuda a nível internacional, assim como o poderio que os países do Norte e tradicionalmente denominados como mais desenvolvidos continuam a deter sobre os países do Sul.

Retomando a tabela anterior relativamente aos principais países e regiões que se caracterizam por serem os principais recetores de ajuda internacional, as razões que subjazem a ajuda cedida ao continente africano podem ser enquadradas num universo mais amplo, como é o caso do universo terceiro mundista. Daí advêm as controvérsias que têm acompanhado a ajuda pública ao desenvolvimento que muitas vezes se

encontram associadas a este continente, nomeadamente as razões políticas que se associam a interesses de antigas metrópoles sobre os seus ex-territórios (Monteiro, 2001: 65). A ajuda permite não só satisfazer as exigências e necessidades da sociedade civil dos países doadores, como reforçar também a sua presença política e económica regional e, com isso, reforçar a posição destes países na comunidade internacional.

A ajuda pública ao desenvolvimento e as condicionalidades impostas pelos países doadores aos países recetores exercem por vezes um controlo excessivo sobre todo o processo de ajuda, controlo esse que é alvo de muitas críticas e polémicas por parte de alguns elementos internos dos países recetores e até mesmo por parte da comunidade internacional, existindo ainda quem defenda que os princípios da APD estão completamente subordinados aos interesses do país doador (Monteiro, 2001: 73). A concessão de ajuda ligada ao cumprimento de determinadas condições tornou-se uma prática generalizada no final da década de 1980, com a imposição de planos de ajustamento estrutural pelo FMI e pelo BM. As transformações observadas sobretudo no campo da geopolítica ocorrida sobretudo com o fim da Guerra Fria introduziram novas condicionantes na ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente no reforço da capacidade governativa dos países recetores como nos critérios de natureza política (Ribeiro, 2013: 8). Segundo Mário Ribeiro, a crise da dívida que se fez sentir em alguns países em desenvolvimento,

[...] introduziu elementos de condicionalidade que subordinavam o fornecimento da ajuda à implementação de um pacote de reformas tido como necessário para um ambiente económico e institucional favorável ao processo de desenvolvimento. Na década de noventa a ajuda continuou a ser um elemento catalisador para as reformas económicas, mas alargou-se o âmbito da condicionalidade para outros domínios, introduzindo na ajuda critérios de natureza política como a democratização (e o parlamentarismo) e o respeito pelos direitos humanos (Ribeiro, 2013: 9).

No entanto, esta questão da condicionalidade tem enfrentado alguns desafios sobretudo quando na dificuldade em produzir efeitos positivos no campo da boa governação, o que interligado com os restantes problemas da ajuda, nomeadamente a questão do excesso de domínio sobre os países menos desenvolvidos, conduziu à criação do princípio da seletividade da ajuda, baseado na performance do país parceiro (Ribeiro, 2013: 9).

No caso específico português, a cooperação para o desenvolvimento representa hoje um fator de integração da presença de Portugal no mundo e é um dos elementos

determinantes da materialização dos laços históricos que o liga aos países africanos lusófonos (Observatório de Relações Exteriores, 1997). A inserção do mesmo no sistema europeu internacional de ajuda ao desenvolvimento tem criado pressões no sentido de estabelecer relações mais horizontais com as suas ex-colónias. Os casos que serão analisados de seguida, nomeadamente Moçambique e Cabo Verde, ilustram particularmente bem esta situação.

2. Moçambique

Moçambique apresenta-se em destaque na presente dissertação de mestrado relativamente ao facto de ser um dos ex-territórios coloniais portugueses que detém maior dependência internacional, resultante de graves conflitos internos e fracas políticas económicas que condicionam o desenvolvimento do país e definem o nível de dependência que este apresenta face às instituições internacionais.

De forma a se obter uma maior compreensão da dependência internacional atual que Moçambique apresenta, nomeadamente face às políticas de cooperação portuguesa, é fulcral compreender o seu passado recente, nomeadamente a partir da década de 1960, após os movimentos de luta armada pela libertação nacional, tendo vivenciado o impacto da Revolução dos Cravos que conseqüentemente permitiu a libertação das ex-colónias, alterando a conjuntura interna desses países. É possível compreender também que a política externa regional de Moçambique, entre os anos de 1975 até 2015, foi essencialmente caracterizada pela transição de uma postura revolucionária, mantida sobretudo desde os movimentos de dependência, como referido anteriormente, para um posicionamento gradualmente reformista, que se alinhou posteriormente à ordem liberal propagante pelo mundo (Castellano, 2017: 238). Porém, é importante salientar que o contato com as outras culturas democraticamente formadas apresentou-se como sendo uma das principais variáveis dos desenvolvimentos políticos relativos ao período pós-independência (Lalá; Ostheimer, 2003: 3).

Segundo Castellano,

[...] as dificuldades na capacidade estatal parecem ter inviabilizado a continuidade do alto ímpeto de ação externa nos primeiros anos de independência e inclusive contribuído para transformação do projeto político da elite governante de um modelo desenvolvimentista para uma política

alinhada á ordem liberal, às suas instituições e forças não estatais (Castellano, 2017: 238).

A dependência que Moçambique apresenta face aos agentes internacionais, desde os movimentos de libertação, constituiu um fator significativo de desencorajamento relativamente às hostilidades que se fazem sentir noutros países com condições de desenvolvimento semelhantes à do país, como é o caso de Zimbabué (Lalá; Ostheimer, 2003: 66). Os políticos moçambicanos desde cedo compreenderam que o país continuará a prestar contas à comunidade internacional doadora e que esta interviria em situações de conflito ou de contínuas confrontações entre as forças políticas, se assim se verificasse necessário (Lalá; Ostheimer, 2003: 66).

De uma forma geral, é perceptível a capacidade dos Estados africanos, especialmente Moçambique, conseguirem valer-se da participação em organizações internacionais que gerem os resultados, sobretudo no que se refere as regras internacionais de proteção da sua soberania (Clapham *apud* Castellano, 2017: 238). No entanto, estes territórios tendem a deter grandes desafios estratégicos, nomeadamente face à sua economia ainda em desenvolvimento, que por vezes não detém a abundância de recursos que seria espetável. O caso de Moçambique é um espelho desta situação sendo que apesar da sua posição de território independente, continua a sofrer grande influência externa que dita as regras de funcionamento do país. Esta situação é complementada por características geopolíticas de grande importância para o país em questão, sendo que Moçambique se situa na faixa litoral do leste da África Austral, possuindo uma extensão costeira de 2.770 km, o que possibilita o mesmo de ser um entreposto do comércio internacional que vincula o Atlântico Sul ao Índico e que permite que este disponha de portos de relativamente grande dimensão, e que se apresentam como uma alternativa comercial (Castellano, 2017: 239).

Após o processo de independência do território moçambicano, foi definido como objetivo prioritário do Governo constituir uma força convencional que incorporasse a ideia de exército de cidadãos, estruturado entre forças de libertação e o antigo exército colonial, sendo que a legitimidade do Estado neste período foi fundamentada na

identidade revolucionária da FRELIMO ¹⁰ e no seu projeto transformador das estruturas sociais de Moçambique. (Castellano, 2017: 242)

Contextualizando, a guerra civil em Moçambique foi um conflito que teve início no ano de 1977, dois anos após o fim do processo de independência do mesmo país. O partido que se encontrava no poder era a FRELIMO que contava com a força opositora da RENAMO, que atacava violentamente contra o partido do Governo e que detinha o objetivo de contestar o poder da FRELIMO através da destruição e desestabilização interna (Castellano, 2017: 243).

Detendo uma imagem denegrada no espetro internacional, existiu a necessidade por parte de Moçambique de uma mudança interna no país, assistindo-se então a uma abertura da política externa do país. A democratização interna envolveu igualmente um processo de ampliação e multilateralização relativa aos processos de decisão de política externa, nomeadamente com a entrada de novos atores externos na tomada de decisão, incluindo organizações intergovernamentais como por exemplo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, assim como atores não-governamentais que passaram a pressionar e a influenciar a formação e o desenvolvimento da política externa moçambicana (Castellano, 2017:257). O recém Governo viu-se confrontado com crescentes constrangimentos económicos, que submetiam o país a uma forte pressão interna. A forte ajuda externa verificada no país diminuiu e o Programa de Reajustamento Estrutural implementado no ano de 1986 não obteve o sucesso esperado relativamente ao alívio da pobreza da população moçambicana (Lalá; Ostheimer, 2003: 6)

Os desafios de desenvolvimento de Moçambique fortalecidos na década de 1990, levaram a uma política externa introvertida, que segundo o autor Lalbahadur detinha dois objetivos principais, sendo eles: 1. Envolvimento com doadores internacionais (G-19), que implicou a criação de planos de alívio à pobreza, submetidos aos condicionantes prioritários da democracia política, transparência e boa governança. 2. Atuação nas instituições regionais como forma de fortalecimento interno, pois o alinhamento à ordem regional sul-africana está relacionado com a proximidade que a FRELIMO e o Congresso Nacional Africano tiveram durante o processo de libertação

¹⁰ FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique- Partido que ascendeu da luta pela independência que acabou consolidando o seu poder mediante quadros formatados na guerra de libertação. (Castellano, 2017: 242)

de Nelson Mandela, resultando no estabelecimento de uma comissão binacional. Moçambique passa a ser considerado como um “país pequeno, altamente dependente de ajuda e de baixa renda em uma região pouco instável” (Lalbahadur *apud* Castellano, 2017: 259).

A relação que Moçambique apresenta com os doadores e respetiva comunidade internacional foi bastante diferente ao longo dos anos, sendo possível dividir estas em três. A primeira refere-se ao período entre 1975 e 1985, caracterizado como sendo o período de experiência socialista, onde Moçambique apresentava uma definição clara da estratégia de desenvolvimento que pretendia seguir, contando com o apoio do bloco socialista e dos países do ocidente com quem detinha relações anteriores. Entre os anos de 1985 e 1995 ficou caracterizada como a segunda década de desenvolvimento do país, marcada por um período particularmente complexo, devido à transição que as Instituições Financeiras Internacionais pretendiam fazer planeando uma economia de mercado em países que anteriormente pertenceram ao bloco soviético. Por fim, no período confinado entre 1995 e 2005, este representa um período de acomodações. As Instituições Financeiras Internacionais abdicaram das suas ideologias e os doadores europeus ocidentais recuperaram a influência sobre o país, onde a Agenda Política passa a ser controlada por estas instituições, sem uma clara visão de objetivo de desenvolvimento nacional. (De Renzio; Hanlon, 2007: 5)

É possível definir Moçambique como um país extremamente dependente da ajuda externa devido a todas as condicionantes económicas e de desenvolvimento que apresentou ao longo da sua caminhada pela independência (OCDE: 342).

É possível observar as relações que tem caracterizado a ligação de Portugal a Moçambique, refletindo o relacionamento político existente entre os dois países que assenta numa matriz cultural, jurídica e institucional comum e com competências técnicas em áreas fundamentais para o desenvolvimento (Camões- Instituto da Cooperação e da Língua, IP: 2016), relações estas visíveis nomeadamente após a adoção da Constituição de 1990 que introduziu o sistema multipartidário e da assinatura do Acordo de Paz, em 1992, que pôs fim ao conflito armado (IPAD, 2010: 344). A partir desta data assiste-se a um agravamento da situação no país, potencializando a consolidação e integração de Moçambique na comunidade internacional, nomeadamente nos laços da cooperação, assumindo-se assim como um país com um nível elevado de

necessidade relativamente às ajudas internacionais, o que segundo Escobar, se intitula não apenas como ajuda ao desenvolvimento, que é fornecida pelos países desenvolvidos aos países subdesenvolvidos, mas possui o objetivo intrínseco de retoma do mundo colonial e uma forma de reestruturação das relações entre as colónias e as metrópoles.

Segundo o documento da Cooperação Portuguesa realizado pelo IPAD relativamente aos anos de 1996 até 2010, uma das características mais importantes do processo de transição política em Moçambique foi o grande apoio prestado pela comunidade internacional, nomeadamente quando se refere ao apoio financeiro cedido (IPAD, 2010: 347). Moçambique ao longo dos anos foi integrando algumas Organizações Internacionais que tem vindo a influenciar a política externa do país. Entre as 36 Organizações a que Moçambique pertence, destacam-se a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; Comissão Económica para a África; Grupo 77 das Nações Unidas; Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, entre outras.¹¹ Portugal, fazendo parte da comunidade internacional forneceu ajuda através da APD portuguesa num valor que ascendeu a mais de 560 milhões de euros entre o período de 1996 até 2010, representando uma média anual de mais de 37 milhões de euros, sendo que em 2010 chegou a atingir os 84,620 milhões de euros, pico este justificado pelo reflexo de uma linha de crédito para a aquisição de capital e serviços (IPAD, 2010: 350). A partir desta data, em específico relativamente ao período de 2012 a 2016, Moçambique apresenta em termos de médias anuais o valor de aproximadamente 38 milhões de euros de APD líquida, sendo que em termos de valores brutos, a média de

¹¹ Organizações internacionais que Moçambique integra: “Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; África, Caraíbas e Pacífico; Conselho de Cooperação das Alfândegas; Comissão Económica para África; Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura; Grupo dos 77 das Nações Unidas; Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento; Organização da Aviação Civil Internacional; Confederação Internacional das Centrais Sindicais Livres; Associação Internacional de Desenvolvimento; Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola; Cooperação Internacional de Finanças; Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho; Organização Internacional Hidrográfica; Organização Internacional do Trabalho; Fundo Monetário Internacional; Organização Marítima Internacional; Organização Internacional de Telecomunicações Móveis via Satélite; Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite; Organização Internacional de Polícia Criminal; Comité Olímpico Internacional; Organização Internacional das Migrações; Organização Internacional de Standardização União Internacional das Telecomunicações; Movimento dos Não-alinhados; União Africana; Conferencia Islâmica; Organização para a proibição de Armas Químicas; Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral; Organização das Nações Unidas; Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento; Organização das Nações Unidas Para a Educação, a Ciência e a Cultura; Agencia das Nações Unidas para os Refugiados Palestinos no Médio Oriente; Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial; Missão das Uniões do Comércio; Organização Mundial de Saúde; Organização Mundial de Propriedade Intelectual; Organização Meteorológica Mundial” (Pinto, 2005: 241).

Ajuda Pública ao Desenvolvimento nesse período de tempo ronda os 48 milhões de euros (Camões- Instituto da Cooperação e da Língua, IP: 2016). Segundo este mesmo instituto, parte significativa da APD corresponde ao uso de uma linha de crédito concecional que é determinada exclusivamente pelo país parceiro.

Neste contexto, e segundo o Camões- Instituto da Cooperação e da Língua, IP, a cooperação institucional entre Portugal e Moçambique tem vindo a desenvolver-se tanto no contexto bilateral, nomeadamente através de Programas Indicativos de Cooperação (PIC), contando com o apoio e com a colaboração de ministérios setoriais, autarquias ou pela própria sociedade civil, particularmente as Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) portuguesas, como no contexto multilateral, em articulação com diversos parceiros de cooperação, tais como os programas com a União Europeia, assim como as agencias especializadas do sistema das Nações Unidas (Camões. IP: 2016).

Efetivamente é possível compreender a ajuda após a independência como algo fulcral para o desenvolvimento do país recetor, pois no período pós-independência as economias locais passaram por um processo de forte diversificação, modernização e abertura ao exterior, sentindo assim a necessidade de aumentar a sua capacidade de se organizarem e de concorrerem com os novos mercados (Monteiro, 2001: 66). No entanto, esta ajuda muitas vezes detém um interesse subjacente, acabando por beneficiar os países do Norte, nomeadamente as antigas metrópoles, pois as empresas destes estavam habituadas a operar no continente africano, através de num sistema que tende a proteger a indústria e o comércio de um determinado país aplicando altas taxas aos produtos estrangeiros, ou seja através de nepotismos derivados de pactos coloniais (Monteiro, 2001: 66).

Existe sempre o risco de a ajuda ser interpretada de forma neocolonialista, ou seja, deter interesses internos para além da ajuda ao país recetor, no entanto, e segundo o autor Ramiro Monteiro, a questão da ajuda desinteressada encontra-se sempre em aberto (Monteiro, 2001: 80). Este autor defende ainda que a ajuda, quando mal-enquadrada e mal-intencionada, pode fomentar a manutenção de regimes políticos locais corruptos e até mesmo conflitos armados (Monteiro, 2001: 80).

No entanto, a ajuda entende-se como valiosa em muitos dos cenários, como por exemplo cenários de conflito armado, como se acabou por verificar com o escalar de

violência verificado entre a FRELIMO e a RENAMO em 2013, com a contestação da RENAMO contra o resultado das eleições presidenciais e legislativas, ganhas novamente pela FRELIMO que se encontra no poder desde os movimentos de independência (Público, 2016). Apesar de se considerar que a guerra civil entre estas duas forças opositoras terminou oficialmente no ano de 1992, a privatização de empresas públicas, o agravamento da crise da dívida pública e a redução do poder estatal acentuaram as assimetrias internas entre estas duas forças políticas, contribuindo assim para a manutenção de clima de insegurança (Cortes, 2016: 7). Segundo o documento supramencionado,

[...] neste quadro, Portugal tem total disponibilidade para cooperar com as autoridades moçambicanas na realização de ações de formação nas áreas de segurança interna, de formação de nível superior para agentes policiais e de estágios para quadros superiores das Forças de Segurança Policiais moçambicanas. O PEC prevê, designadamente, os seguintes programas e ações: 1) Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa; 2) Programa de Cooperação Técnico- Policial (Programa Estratégico de Cooperação, Portugal- Moçambique, 2017: 7).

O caso de Moçambique é considerado como um caso onde a expressão da soberania nacional tem sido uma questão bastante contestada e enfraquecida por momentos distintos, promovidos por atores externos e dinâmicas de políticas internas (De Renzio; Hanlon, 2007: 20). Os doadores tem sido inflexíveis na imposição de prescrições políticas, o que cria um ambiente questionável acerca do paradigma de desenvolvimento, visão esta predominantemente vista como uma estratégia perdedora, pelas forças da oposição ao Governo de Moçambique, relativamente face a um país dependente da ajuda e dos agentes internacionais, assim como da relação que mantém com eles de forma a garantir a continuidade dos recursos da ajuda devido à dependência económica que detém (De Renzio; Hanlon, 2007: 20).

A partir do Programa Estratégico é possível compreender o posicionamento da Ajuda Portuguesa face a estes conflitos internos recentemente apresentados. Perante a situação deflagrada em 2013, a Cooperação Portuguesa visita a Moçambique, com o objetivo primordial de fomentar a aplicação de um projeto que vise o desenvolvimento das capacidades do Ministério do Interior moçambicano, no sentido da melhoria dos cuidados da prestação de serviços nas áreas da prevenção e combate à criminalidade, assim como a identificação dos cidadãos, a desenvolvimento público e migração (Camões.IP, 2013). O Memorando assinado entre a República Portuguesa e a República

de Moçambique em 2013 procura assegurar o reforço da cooperação bilateral, tal como definido no Artigo 1º que procura o “estabelecendo condições de participação da República Portuguesa no quadro da Parceria de Apoio Programático da concessão de apoio direto ao orçamento e à balança da República de Moçambique” (Camões. IP, 2013).

A dependência que Moçambique apresenta face à comunidade internacional constitui um dos fatores primordiais para a situação de subdesenvolvimento que o país apresenta. Este ostentar-se como sendo um caso evidente de como a ajuda não é sinónimo de redução da pobreza nem de promoção de desenvolvimento, apesar de serem princípios inerentes a esta. Reduzir a dependência da ajuda provou ser uma meta ilusória, colocando países como Moçambique numa situação interna com perspectivas de desenvolvimento condicionadas pelos interesses dos países doadores da comunidade internacional.

3. Cabo Verde

Na continuação da análise dos países dependentes da ajuda internacional, Cabo Verde, ex-colónia portuguesa, apresentará especial destaque no decorrer do estudo, apresentando características distintas das apresentadas no estudo de Moçambique. Nesta subsecção irá ser dado especial destaque aos padrões da Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa em relação a Cabo Verde, compreendendo o porquê dos dados apresentados anteriormente em relação a Moçambique diferirem substancialmente comparativamente com Cabo Verde, compreendendo também o peso da comunidade internacional e do desenvolvimento que cada país apresenta e que consequentemente influencia a política tanto interna quanto externa do país.

O estudo da Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa em relação a Cabo Verde começa com uma citação que caracteriza o país em estudo: “O tamanho de um Estado nada tem a ver com a grandeza das suas ações” (Suzano, 2000: 331). Cabo Verde é considerado internacionalmente um pequeno país, sendo possível observar com clareza a relação entre a sua política interna e as suas ações de política externa. Sendo um país relativamente pequeno é constatável a degeneração política, assim como verificáveis os canais de pressão praticados pelas grandes potências, que colidem com

os recursos internos disponíveis para a defesa da sua política externa, nomeadamente as condições estratégicas de que dispõe (Machado *apud* Suzano: 342). Segundo Suzano,

Os eixos estratégicos e enformadores da política externa de um país pequeno insular, arquipelágico com poucos recursos naturais e uma fraca capacidade de gerar riqueza como Cabo Verde, dependem, fundamentalmente, de uma conjuntura política internacional estável, da opção estrutural por uma política da paz e de uma particular apetência para interpretar estruturas de oportunidades políticas que vão emergindo na constelação internacional (Suzano: 348).

Desta forma, e assumindo a influência internacional de que Cabo Verde dispõe, é importante compreender que a ajuda condiciona as liberdades de direito dum Estado independente, especificamente quando analisada a ajuda que Portugal fornece em termos da cooperação ao desenvolvimento, remetendo para os padrões coloniais outrora utilizados. A emergência do pós-colonialismo em Cabo Verde expôs, logo a seguir ao processo de independência do país, graves fragilidades sociais e económicas, com duras condições existenciais que levaram à definição internacional deste como sendo um país inviável, tendo em conta a situação de fragilidade das finanças públicas herdado do período colonial português (Furtado, 2017: 168).

Não obstante, é possível denominar Cabo Verde como um dos principais beneficiários de Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa, tanto relativamente em termos líquidos como brutos. Segundo o Instituto Camões, uma parte significativa desse montante recebido por Cabo Verde corresponde a linhas de créditos ou empréstimos concessionais para a construção de equipamentos e infraestruturas, assim como investimentos no setor da habitação social e das energias renováveis (Camões. IP, 2016). Sendo Cabo Verde um país mais desenvolvido que Moçambique, a ajuda é direcionada para sectores diferentes, pois enquanto no caso de Moçambique esta é direcionada prioritariamente para a Ajuda a Programas e para a Educação, no caso de Cabo Verde esta é direcionada para infraestruturas e serviços sociais, Transportes, Ajuda a Programas e Ajuda sob a forma de produtos e Educação (Camões. IP, 2016).

Cabo Verde tem vindo a implementar políticas macroeconómicas sólidas e tem procurado criar um ambiente económico estável de maneira a criar um envolvente favorável para o investimento interno e externo assim como para a expansão da sua atividade económica. Os dados do Banco Mundial apontam, no ano de 2015, para o crescimento económico anual de 0,887%, 2016 apresenta um crescimento muito

elevado, situando-se nos 3,752%. Já o ano de 2017 apresenta uma leve descida representando 3,545% de crescimento anual. Relativamente ao ano de 2018 apresenta novamente um aumento situando-se agora nos 3,633% de crescimento por ano. Relativamente às previsões feitas pelo Banco Mundial, este aponta para um crescimento contínuo nos próximos dois anos, nomeadamente em 2019 um valor nos 3,776% de crescimento anual, e em 2020 de 3,804% (Banco Mundial, 2018).

A erradicação da pobreza continua a ser uma prioridade para Cabo Verde, tendo adotado uma série de recomendações internacionais provenientes da Cimeira de Copenhaga, realizada em 1995, designada Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, onde os Governos de 117 Estados se reuniram procurando chegar a um consenso acerca da necessidade de encarar as populações como algo fundamental para atingir o maior desenvolvimento possível, assim como a erradicar a pobreza, o alcance do emprego mundial e a integração social (United Nations, Department of Economics and Social Affairs- Division For Inclusive Social Development, 1995). As conclusões retiradas com a realização desta cimeira refletiram-se na Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP) de Cabo Verde, que foi elaborado para os anos de 2004 a 2007. Este documento focava-se sobretudo no combate à pobreza como parte integrante do conjunto de políticas públicas e como elemento essencial de opções estratégicas de maneira a promover o crescimento económico do país (IPAD, 2010: 268).

Já em 2008, foi adotada uma nova estratégia denominada de DECRP II, referente ao período entre 2008 a 2011, tendo agora novas linhas de intervenção assentes em: “Reforma do setor do Estado; Desenvolvimento do capital humano; Melhoria da competitividade; Desenvolvimento das infraestruturas; e Reforço da coesão social” (IPAD, 2010: 268).

Nos últimos anos, Cabo Verde registou uma série de alterações na sua política externa, nomeadamente, o estabelecimento de uma Parceria Especial com a União Europeia que atribui ao país ligações especiais com países da comunidade europeia e tornou o mesmo um país atrativo para investimento internacional. O estabelecimento desta Parceria Especial¹² com a União Europeia relativa ao ano de 2007, e a alteração do

¹² Esta parceria introduz novas dimensões no relacionamento de Cabo Verde com a União Europeia, pretendendo com esta a transformação da relação de doador e recetor que existe num quadro de interesses mútuos, relativamente essencialmente ao quadro de segurança e desenvolvimento, permitindo assim um grau de cooperação superior, permitindo assim a Cabo Verde uma maior participação e alguns programas e algumas políticas da União Europeia. Esta parceria assenta em seis pilares essenciais, sendo eles: 1) Boa

seu estatuto de País Menos Desenvolvido para País de Rendimento Médio, em 2008, refletem a forma como Cabo Verde alterou nominalmente a sua posição internacionalmente, mas também a forma como os doadores internacionais perceberam o país (IPAD, 2010: 269). Importante referir que Portugal desempenhou um papel importante e ativo em todo este processo de desenvolvimento assim como no estabelecimento das relações com a União Europeia, nomeadamente no estabelecimento de diversos acordos, como é o caso do Acordo de Cooperação Cambial entre Portugal e Cabo Verde, e que permitiu a Cabo Verde adotar uma taxa de câmbio fixa, melhorando assim a integração económica da mesma na economia mundial.

O estabelecimento de uma parceria especial entre Cabo Verde e a União Europeia veio na persecução do objetivo de abrir novos horizontes para Cabo Verde, garantindo a este uma posição mais vantajosa junto das organizações internacionais. Segundo a opinião de Pinto, esta Parceria Especial assenta em seis princípios base, nomeadamente a boa governação, segurança e estabilidade, sociedade de conhecimento, luta contra a pobreza, integração regional e convergência técnica e normativa (Pinto *apud* Madeira, 2013: 55).

Os Estados que partilham semelhanças com Cabo Verde e que são denominados como pequenos Estados apresentam uma tendência comum em se associarem a espaços multilaterais e um esforço em se associarem a fóruns e a Estados mais desenvolvidos considerando este um caminho para um maior desenvolvimento. Segundo a dissertação de mestrado de Rik de Carvalho acerca de Cabo Verde e do papel que este desempenhou na política externa na projeção internacional e desenvolvimento de um pequeno Estado arquipélago, este considera que esta vocação multilateral e a diversificação das parcerias estratégicas passa a ser uma das principais apostas destes pequenos Estados, nomeadamente Cabo Verde que atingiu o seu auge com a elaboração da Parceria Especial com a União Europeia (Carvalho, 2013: 60). Esta parceria apresenta-se como um caso singular de multilateralismo pois, segundo o mesmo autor, rompe com a relação clássica que contrapõe doador com beneficiário, abrindo espaço a uma nova dimensão de um relacionamento (Carvalho, 2013:65).

governação; 2) Segurança e Estabilidade; 3) Integração Regional; 4) Transformação e Modernização; 5) Sociedade do conhecimento e da informação; 6) Luta contra a pobreza e o desenvolvimento (Cooperação Portuguesa 1996-2010: 270).

De acordo com a opinião do diplomata Arnaldo Andrade

esta parceria é um acordo em aberto para continuar a negociar nos próximos quarenta e cinco anos e nos mais diversos domínios. Trata-se assim de negociar tudo com a União Europeia, menos as instituições, ou seja, a adesão de Cabo Verde ao espaço comunitário, enquanto membro de pleno direito nos mesmo moldes que os DOM TOM¹³ franceses ou ainda as ilhas dos Açores, Madeira e Canárias (Arnaldo apud Carvalho, 2013: 65).

As linhas que ligam o arquipélago de Cabo Verde à União Europeia são consideradas antigas e influenciadas pela presença que Portugal teve em todo o processo de desenvolvimento do mesmo (Carvalho, 2013: 66). Segundo Rik Carvalho, Cabo Verde é um caso de regionalismo africano em crescimento, no sentido em que a dinâmica da sua política e da sua situação sociocultural se encontram cada vez mais dependentes dos valores comuns e caraterísticos da civilização ocidental (Silveira *apud* Carvalho, 2013: 70). Posto isto, e segundo o quadro de análise que acompanha esta dissertação, é visível a influencia que a herança colonial apresenta no processo de Ajuda Pública ao Desenvolvimento que Portugal fornece no caso específico desta ex-colónia africana, podendo mesmo ser observável as fações colonialistas que acompanham a cooperação e a ajuda internacional portuguesa. Importante realçar que Cabo Verde, devido a todo o seu passado histórico, nomeadamente o seu passado colonial, partilha laços histórico, humanos, religiosos e culturais indestrinçáveis com a cultura ocidental europeia, sendo que a partir deste facto é possível caraterizar a sociedade cabo-verdiana como o resultado da fusão dos povos europeus e dos povos africanos (Comissão das Comunidades Europeias, 2007: 2). Em contraposição existem opiniões que defendem que Cabo Verde não pode ser considerado, em nenhum momento, como um Estado pertencente à comunidade europeia nem mesmo à Europa em si, como é o caso da opinião de Almada (2006), embora o mesmo considere que a cultura cabo-verdiana seja bastante influenciada pela cultura europeia, consequência precisamente pela presença europeia no arquipélago cabo-verdiano (Moreira, 2013: 57).

Cabo Verde representa-se como um dos poucos países africanos que poderá de facto alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, objetivos estes enumerados anteriormente nesta dissertação de mestrado. Aliás, segundo o IPAD, o FMI, a primeira meta que se propunha a reduzir para metade a proporção de pobres, entre 1990 e 2015 encontra-se em vias de ser alcançada, assim como a meta de atingir o

¹³“Départements et Territoires d’Outre-Mer ou France d’Outre-Mer, (Nome atribuído aos territórios franceses que se situam fora da metrópole)” (Carvalho, 2013: 65)

ensino primário universal (ODM2), de promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres (ODM3), de reduzir a mortalidade infantil (ODM4), assim como melhorar a saúde materna (ODM5) (IPAD, 2010: 271).

Como já foi referido ao longo deste capítulo, Cabo Verde apresenta-se como um país dependente da ajuda internacional, o que permite apresentar resultados bipolares na conclusão das vantagens da ajuda pública ao desenvolvimento neste país. De facto, devido à elevada percentagem de ajuda que Cabo Verde recebe, consegue apresentar melhorias evidentes na sua economia e no seu desenvolvimento interno. No entanto, apresenta-se como sendo um país extremamente dependente da comunidade internacional, o que condiciona as suas liberdades enquanto Estado independente e consequentemente a sua política interna. Segundo o Relatório da Conferencia RIO +20, acerca do desenvolvimento sustentável, são enumeradas algumas desvantagens relacionadas com a dependência internacional de Cabo Verde. Segundo o mesmo documento, algumas dessas desvantagens prendem-se com o facto de esta dependência trazer uma “menor autonomia para o país por ter se cingir às normas do OMC”, assim como uma “maior concorrência estrangeira no país”, um “eventual impacto negativo no Orçamento Geral do Estado decorrente da quebra de receitas dos direitos aduaneiros”, um “impacto decorrente da concorrência dos produtos importados que podem comprometer setores chave da economia Cabo-verdiana”, a “necessidade dos operadores normalizar a sua postura em relação aos padrões internacionais” e por fim “uma eventual descida das taxas de importação, [que] poderá implicar o aumento das importações, nomeadamente da União Europeia e uma repercussão negativa na capacidade produtiva do país” (Relatório à Conferencia RIO+20, 2012: 13).

Estatisticamente, em 1990 a ajuda em Cabo Verde representava cerca de 40% do PIB, no entanto, nos últimos anos, o peso relativo da ajuda tem vindo a diminuir. Apesar desse decréscimo, Cabo Verde mantém-se fortemente dependente da ajuda externa cedida internacionalmente (IPAD, 2010: 271). É possível compreender que Cabo Verde apresenta um patamar de ajuda elevado muito para além das necessidades internas que o país apresenta, pois como foi possível concluir pela análise realizada nesta secção, Cabo Verde apresentou uma evolução em termos e desenvolvimento interno, chegando mesmo a ser considerado agora como um país de Rendimento Médio, abandonando a designação de País em Desenvolvimento. Posto isto, é questionada a cooperação, no sentido de compreensão que a Ajuda Publica ao Desenvolvimento é

mais que uma ajuda de acordo com as necessidades do país recetor, mas sim sobretudo relativamente aos interesses do país doador.

4. Ajuda Portuguesa a Moçambique vs Cabo Verde

Como foi possível perceber pela análise anterior realizada à história recente de Moçambique e Cabo Verde, é possível compreender que estes, apesar de partilharem parte da sua história, nomeadamente o facto de serem ambos ex-colónias africanas portuguesas, revelam um desenvolvimento diferente em algumas áreas, o que condiciona o seu posicionamento a nível mundial e influencia o tipo e a quantidade de ajuda recebida pela parte da comunidade internacional, definindo assim o grau de dependência que cada um detém face aos mesmos. Este subcapítulo vai então expor as diferenças que estes dois países apresentam relativamente à ajuda ao desenvolvimento portuguesa recebida, que é influenciada pela história e pelo nível de necessidade que estes países apresentam, demonstrando de seguida como dois países com um passado histórico semelhante podem ser tão diferentes quando se trata do seu desenvolvimento mais recente e na sua dependência face a atores externos, nomeadamente Portugal.

Como referido anteriormente, existem diferenças bem visíveis na ajuda pública ao desenvolvimento cedida por Portugal a estes dois países. No entanto, existem alguns fatores que condicionam essa ajuda e que definem o nível de dependência que estes detêm relativamente a Portugal, compreendendo assim em que medida a ajuda que Portugal cede a estes países é de acordo com as necessidades dos países em questão ou se é apenas de acordo com os interesses nacionais do país doador, assim como em que setores a ajuda é mais evidente, e se realmente a herança colonial tem ou não influencia na Ajuda Pública ao Desenvolvimento que Portugal fornece a estas ex-colónias.

Através do Documento da Cooperação para o Desenvolvimento Português é possível verificar algumas características gerais que distinguem os dois países. Algumas das características são possíveis de observar na tabela que se segue.

Tabela 4- Características Gerais (Moçambique vs Cabo Verde)

	Moçambique	Cabo Verde
Área	799 390	4033
População	23.4 Milhões	512 582
PIB	418	3131
Crescimento População (%)	2.3	1.4
Esperança média de vida (anos)	48.4	71.9
Mortalidade Infantil (%)	90%	30%
IDH (posição)	165°	118°
População abaixo do nível da pobreza (%)	70%	30%
População urbana (%)	38.4%	61%
Acesso a água potável (%)	47%	84%
Acesso a rede sanitária (%)	17%	54%
Alfabetização (%)	83.8%	44.4%

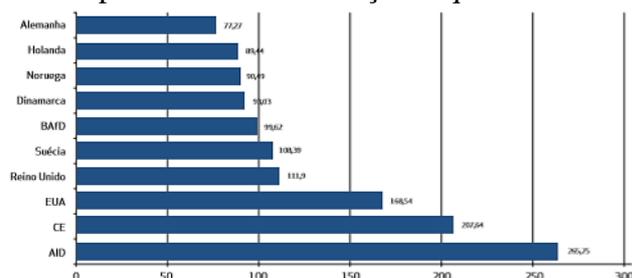
Fonte: IPAD, 2010

Através de uma análise à tabela supramencionada é possível concluir que apesar de Moçambique possuir uma área territorial bastante superior a Cabo Verde, e consequentemente possuir também um maior número populacional, o Produto Interno Bruto é superior em Cabo Verde, sinónimo de uma economia mais próspera e em constante crescimento, que contrasta com a economia debilitada de Moçambique. Quanto às características de desenvolvimento de cada país, é de salientar que é aqui que se apresenta a maior discrepância. Moçambique apresenta uma esperança média de vida característica do seu estatuto de país em desenvolvimento que ronda os 48,4 anos, em comparação com Cabo Verde que apresenta uma média de 71,9 anos, assim como em relação à percentagem de mortalidade infantil que este apresenta que se situa em 90% em comparação com Cabo Verde que apresenta uma percentagem de 30%. A nível das características populacionais, Moçambique apresenta dados bastante preocupantes, sendo que 70% da sua população vive abaixo do limiar da pobreza, apenas 38,4% da população vive em zonas urbanas, 47% tem acesso a água potável, 17% tem acesso a rede sanitária e para finalizar, mais de metade da população é analfabeta, sendo que apenas 44,4% da população sabe ler e escrever. Comparando agora os mesmos

indicadores, Cabo Verde apresenta valores muito diferentes dos apresentados por Moçambique. 30% dos Cabo-verdianos vive abaixo do limiar da pobreza, detém uma população urbana que ronda os 61%, sendo que 84% da sua população já possui acesso a água potável e 54% acesso a rede sanitária. Quanto ao nível de alfabetização, 83,8% da população sabe ler e escrever. Relativamente a estes dados não é de esperar que exista uma grande divergência no que respeita à posição que cada um destes países ocupa na tabela do Índice de Desenvolvimento Humano, onde Cabo Verde ocupa o lugar 118, enquanto Moçambique ocupa o lugar 165.

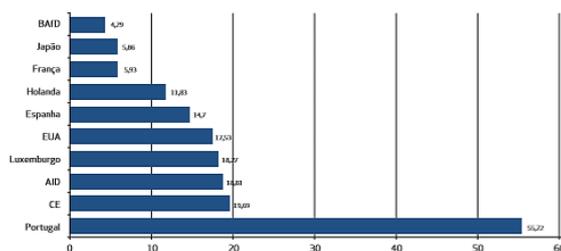
Após esta análise acerca das divergências entre os dois países, e concluindo que Moçambique é um país com severas dificuldades tanto económicas como de desenvolvimento, seria de esperar, de acordo com os princípios inerentes à ajuda, que Portugal fornecesse uma maior percentagem de ajuda pública ao desenvolvimento a este, comparativamente com Cabo Verde que apresenta níveis de desenvolvimento mais favoráveis ao crescimento do país. No entanto não é isso que tem sido verificado ao longo dos anos, em que, como será mencionado de seguida, Portugal destina grande parte da ajuda pública ao desenvolvimento a Cabo Verde, sendo inclusive o principal provedor de ajuda a este, comparativamente com Moçambique, onde Portugal nem aparece no núcleo dos principais doadores. Os gráficos que se seguem vão demonstrar esta situação.

Gráfico 2- Principais doadores de Moçambique



Fonte: Aid Flows *apud* IPAD, 2010: 348

Gráfico 3- Principais doadores de Cabo Verde



Fonte: Aid Flows *apud* IPAD, 2010: 274

Como é possível comprovar pela análise dos gráficos supramencionados, acerca dos países e organizações considerados como os principais doadores de Moçambique, sendo a Associação Internacional de Desenvolvimento, organismo do Banco Mundial que fornece empréstimos sem juros e subsídios a países pobres; a Comissão Europeia; os Estados Unidos da América; o Reino Unido; a Suécia; Dinamarca; Noruega; Holanda e Alemanha, ou seja, Portugal não surge na média dos principais países doadores de ajuda pública ao desenvolvimento bilateral moçambicana, fornecendo ajuda através de fundos multilaterais, nomeadamente provenientes da União Europeia. Isto sugere que Portugal controla a alocação da ajuda em Cabo Verde, mas com montantes inferiores em Moçambique, obtendo menos capacidade de controlo aí. Já pela análise do segundo gráfico acerca dos principais doadores de Cabo Verde, chegamos à conclusão que Portugal lidera o gráfico com uma vantagem bastante significativa em relação ao segundo doador, que no caso é a Comissão Europeia (CE); seguindo-se da Associação Internacional de Desenvolvimento; Luxemburgo; EUA; Espanha; Holanda; França; Japão e BAID em última posição (IPAD, 2010: 274).

No entanto, e não obstante aos dados apresentados anteriormente acerca dos principais doadores de ajuda pública ao desenvolvimento nos respetivos casos em estudo, é importante realçar que nem sempre foi assim. Segundo o Documento da Cooperação para o Desenvolvimento Português, e como já referido anteriormente no decorrer deste capítulo, Moçambique, em 1997, foi considerado como o segundo principal beneficiário da ajuda portuguesa, no entanto foi considerado também o país que apresentou mais oscilações ao longo do tempo, sendo que entre 1996 e 2010, a ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa a Moçambique ascendeu a mais de 560 milhões de euros representando uma média anual de mais de 37 milhões de euros. Quando se compara Cabo Verde, durante o mesmo período de tempo, ou seja 1996 até 2010, é possível concluir que a ajuda pública ao desenvolvimento a Cabo Verde ascendeu a 480 milhões de euros, o que representa uma média anual de 32 milhões de euros, valor inferior ao fornecido a Moçambique (IPAD, 2010: 276).

Apesar de Portugal ter sido reconhecido em 1997, pela Associação Internacional de Desenvolvimento, como um dos principais doadores de Moçambique, em especial

em alguns setores específicos, nomeadamente o setor agrícola, no abastecimento de água, na educação, saúde, e mesmo não sendo considerado o doador principal, este tinha grande peso na economia Moçambicana, acabou porém por perder o peso que aqui detinha focando a sua ajuda pública ao desenvolvimento como por exemplo o caso de Cabo Verde, que sempre deteve grande fatia do “bolo” da ajuda (IPAD, 2010: 277).

A despeito do desenvolvimento sustentável, é inegável que a grande quantidade de APD que tem sido fornecida a Cabo Verde em muitos casos não tem sido acompanhada da qualidade desejável o que não permite ao país recuperar autonomia nacional. Essa forte dependência relativamente ao financiamento externo condiciona as possibilidades de criação de uma cultura que incentive à produtividade nos setores da atividade económica que fomentam a criação de bases para um desenvolvimento económico sustentável (Furtado, 2017: 184).

Através do quadro que será apresentado de seguida, é possível observar as preferências da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa nomeadamente as discrepâncias entre Moçambique e Cabo Verde ao longo dos anos.

Tabela 5- Posição de Portugal na APD para os PALOP e Timor-Leste

País	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	5 ^a	3 ^a	5 ^a	8 ^a	9 ^a	7 ^a	9 ^a	8 ^a	1 ^a	7 ^a	6 ^a	7 ^a	7 ^a	5 ^a
Cabo Verde	2 ^a	2 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	3 ^a	1 ^a						
Guiné-Bissau	2 ^a	3 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	2 ^a	4 ^a	3 ^a	2 ^a				
Moçambique	5 ^a	2 ^a	7 ^a	5 ^a	10 ^a	10 ^a	16 ^a	17 ^a	17 ^a	16 ^a	19 ^a	21 ^a	14 ^a	12 ^a
S.T. Príncipe	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a				
Timor-Leste	1 ^a	1 ^a	1 ^a	2 ^a	2 ^a	1 ^a	1 ^a	1 ^a	2 ^a					

Fonte: OCDE, Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries *apud* IPAD, 2010: 237

Através da tabela acima apresentada é então possível compreender que Cabo Verde, em comparação com Moçambique, sempre apresentou uma posição mais estável no que respeita à posição ocupada quanto à receção de ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, sendo que Moçambique, como já supramencionado, apenas no ano de 1997 teve como doador principal da mesma Portugal.

Naturalmente que países como Angola e Moçambique apresentam uma dimensão e um leque de intervenções maiores, pelo que não está dentro das

capacidades de Portugal responder a todas as necessidades e solicitações, ocupando, por isso, no quadro dos doadores, posições mais modestas” (IPAD, 2010: 237).

O caso particular de Cabo Verde apresenta uma relação bipolar em relação à ajuda recebida, no sentido em que por um lado a defesa do discurso legitimador da ajuda argumentado pelos principais doadores, incluindo Portugal, permitiu a Cabo Verde adquirir uma reputação considerável no espetro internacional devido à gestão da ajuda. Em contrapartida a manutenção desse mecanismo de ajuda tem contribuído para uma enorme dependência da qual dificilmente o país conseguirá superar num horizonte temporal de curto e médio prazo (Furtado, 2017: 187).

Nesse sentido, e recorrendo ao posicionamento que guiou toda esta dissertação de mestrado, importa compreender em que consiste no fundo essa ajuda que Portugal disponibiliza para ambos os países e quem efetivamente beneficia com a ajuda.

No caso de Moçambique, Portugal centrou a sua ajuda em infraestruturas e em serviços sociais, assim como em ações relacionadas com a dívida e, numa ótica mais recente, em programas através do apoio ao orçamento ou mesmo através de linhas de crédito concessionais. De realçar que a ajuda de emergência tem igualmente tido um papel relevante na totalidade da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa a Moçambique. (IPAD, 2010: 356).

Nos primórdios da cooperação portuguesa, mais precisamente da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa em relação a Moçambique, esta era sobretudo negociada através de Comissões Mistas, nos quais eram aprovados Programas-quadro relativos ao período de três anos, sendo que o primeiro era relativo ao período entre 1995 até 1998 e que se centrava em três eixos principais, nomeadamente:

- Capacitação institucional (assistência técnica, consultadoria, apoio técnico);
- Valorização dos recursos humanos (formação base, ensino e formação profissional);
- Cooperação económica e financeira (em particular apoio ao sector privado) (IPAD, 2010: 351).

Com o decorrer da ligação entre Portugal e Moçambique surgiu a necessidade da criação de um Programa Indicativo de Cooperação (PIC). O primeiro PIC a ser criado ronda a data de março de 1999, que pretendia sobretudo dar um novo impulso às relações de cooperação entre Portugal e Moçambique, reforçando o contributo que Portugal fornecia para o desenvolvimento económico e social a Moçambique (IPAD, 2010: 352).

Já no caso de Cabo Verde, a cooperação era realizada, à semelhança de Moçambique, através de Comissões Mistas, sendo que em julho de 1995, foi realizada a XI Reunião da Comissão Mista de Cooperação Luso-Cabo-Verdiana, que estabeleceu o Programa-Quadro regulador da cooperação para o triénio de 1995 a 1998. Este programa enquadrava a cooperação entre os dois Estados e tinha como eixos principais os mesmos apresentados no Programa-Quadro de Moçambique supramencionado (IPAD, 2010: 277).

Segundo o mesmo documento abordado anteriormente, embora este Programa-Quadro tenha obtido resultados positivos, existiu a necessidade de adotar uma metodologia mais adequada à cooperação internacional, e que esta fosse sobretudo baseada numa parceria estratégica que visasse o apoio à inserção efetiva da economia Cabo-verdiana na economia mundial. Para isso, em julho de 1998, aquando da visita a Cabo Verde do Gabinete do Secretariado de Estado dos Negócios Estrangeiros (GSENEC) português, ficou decidido por estes a criação de uma nova Comissão Técnica Conjunta Luso-Cabo-Verdiana, que detinha como principais objetivos proceder ao balanço da cooperação entre Portugal e Cabo Verde, assim como examinar os possíveis constrangimentos e evitar atrasos existentes perspetivando linhas de ação para o futuro (IPAD, 2010: 277).¹⁴

A definição dos eixos de intervenção e respetivas áreas resulta da conjugação das prioridades de Cabo Verde com as vantagens comparativas e setoriais da

¹⁴ Em Novembro de 2001, segundo o Documento da Cooperação para o Desenvolvimento português, os Ministérios dos Negócios Estrangeiros de ambos os países, Portugal e Cabo Verde, assinaram o novo PIC, que se refere ao Programa Indicativo de Cooperação que define os principais eixos de intervenção que se efetuam com base em planos anuais de cooperação (Martins, 2009:71), referentes ao período entre 2002 até 2004, seguindo-se o PIC referente aos anos entre 2005 até 2007, e ainda o PIC para o período entre os anos 2008 até 2011. Este último apresenta algumas discrepâncias em relação aos anteriores no sentido em que se refere ao período de quatro anos, enquanto os anteriores apenas se referiam ao período de três anos. Estas discrepâncias em relação aos anos anteriores devem-se sobretudo á necessidade em alinhar com o ciclo de programação da cooperação portuguesa com o ciclo de programação Cabo-verdiana.

cooperação portuguesa, mantendo sempre presente o novo patamar em que Cabo Verde se encontrava e a resposta positiva que Portugal poderia dar ao seu processo de desenvolvimento, mediante o estabelecimento de uma Parceria Estratégica (IPAD, 2010: 279).

Segundo o Documento referido anteriormente, Cabo Verde atingiu a definição de parceiro onde a dispersão da ajuda pública ao desenvolvimento é maior, muito devido à natureza das relações entre ambos os países, na medida em que Portugal tenta dar resposta às solicitações feitas por Cabo Verde, solicitações estas muitas vezes para além do inscrito nos PIC (IPAD, 2010: 280). Cabo Verde adquiriu um estatuto especial comparativamente aos restantes ex-territórios coloniais portugueses, no que refere ao continente africano (Madeira, 2013:47).

Importante ter em consideração que Cabo Verde é, de entre os PALOP que possuem especial ligação com Portugal devido ao passado histórico colonial, o que é menos afetado pela dívida externa, o que acaba por se refletir ao nível da composição bilateral da APD portuguesa. No entanto, e face ao pedido de apoio solicitado por Cabo Verde à comunidade internacional no sentido de ajuda na resolução da dívida interna, dívida esta no valor de 180 milhões de dólares, que foi considerado o principal fator bloqueador de desenvolvimento económico do país, foi organizado em 1997 uma Reunião de Doadores de Fundos de Cabo Verde, demonstrando assim o poder da comunidade externa na economia e no desenvolvimento do país (Madeira, 2013:47).

Estes dados contraditórios acerca do desenvolvimento de Cabo Verde reforçam o dilema do qual o país se confronta ao longo dos tempos, relativamente a, se por um lado já existem infraestruturas modernas de acordo com o padrão internacional estabelecido, por outro lado, persistem os problemas relativos à pobreza. O excesso notório de dependência relativamente ao financiamento externo demonstra que o modelo de desenvolvimento económico não é sustentável, manifestando a incapacidade de reprodução de riqueza (Furtado, 2017: 185).

Ao longo desta investigação foi possível compreender através da análise documental que Moçambique e Cabo Verde apresentam níveis de intervenção externa bastante distintos, com especial destaque para a ajuda pública ao desenvolvimento fornecida por Portugal que apresenta discrepâncias bastante marcadas entre os dois países, outrora denominadas como ex-colónias portuguesas.

Este último capítulo visou então compreender a política de cooperação desenhada por Portugal relativamente às vantagens que este retira comparativamente com as necessidades do país recetor dessa ajuda, compreendendo ainda se a ajuda é fornecida de acordo com as necessidades de desenvolvimento do país, ou se pelo contrário essa seleção é feita tendo em conta os interesses internos do país doador. A ajuda pública ao desenvolvimento assume-se então como um fluxo de ajuda destinado aos países em desenvolvimento, no entanto, o doador acaba por restringir o grosso desta ajuda a ações de reestruturação da dívida e linhas de crédito que acabam por encobrir o incumprimento das metas propostas internacionais (Machado, 2012:149). Cabo Verde destaca-se das restantes ex-colónias portuguesas por ser a que mais evolução em termos de desenvolvimento tanto interno como externo tem apresentado, no entanto, e por apresentar mais benefícios é a principal recetora de APD bilateral portuguesa, comparativamente com Moçambique, que na sua generalidade é um país menos desenvolvido em vários setores e que deveria receber uma fatia maior do bolo da ajuda.

Através da análise efetuada ao longo deste capítulo é possível verificar e comprovar a teoria apresentada no início desta dissertação e que se apresenta como argumento geral desta, nomeadamente a teoria pós-colonialista, que caracteriza a instituição do desenvolvimento como uma nova forma de colonialismo e como forma de reestruturar as relações entre as colónias e as metrópoles, neste caso a relação entre Portugal e as ex-colónias Cabo Verde e Moçambique.

Nos próximos anos, segundo Mário Ribeiro (2013), o aprofundamento da agenda da eficácia da ajuda irá exigir dos doadores, inclusivamente de Portugal, uma maior coordenação e complementaridade de ações, relativamente à ajuda fornecida, quer no plano interno, assim como no plano externo, quer entre a cooperação bilateral, quer entre a cooperação multilateral.

Os novos desafios da cooperação irão requerer estratégias abrangentes e multidimensionais que englobam uma combinação de diversos instrumentos e coordenação de atores. É neste âmbito que se situa o progresso em matéria de coerência de políticas para o desenvolvimento (Ribeiro, 2013: 10).

Com a análise deste último capítulo ficou claro que existem preferências dos países doadores relativamente aos países recetores de ajuda, sendo Portugal exemplo disso. Apesar de Moçambique e Cabo Verde representarem discrepâncias relativamente à quantidade de ajuda, os dois apresentam níveis preocupantes de dependência face à comunidade internacional. A ausência de uma cultura de produtividade com base no

aproveitamento das capacidades locais tem arrastado estes países para níveis de endividamento público elevados, em grande parte fruto de empréstimos concessionais que representam um dos componentes da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Furtado, 2017: 185).

Conclusão

A cooperação internacional é um instrumento ao serviço da política externa refletindo, na sua generalidade, as áreas geográficas e os países com os quais um Estado tem relações preferenciais. No caso concreto da política externa portuguesa, fruto da epopeia dos descobrimentos, Portugal tem fortes laços com países espalhados pelos quatro cantos do globo (Direção Geral da Política de Justiça, 2013).

A presente dissertação de mestrado visou um entendimento da política de cooperação internacional empregada pela comunidade internacional quanto aos países mais desenvolvidos relativamente aos países que se encontram numa situação de maior suscetibilidade, assim como identificar a forma, em diferentes períodos, em que a APD portuguesa concentrou e implementou os seus programas, assim como compreender o aspeto em que é visível a reprodução de lógicas pós-coloniais ou, por outro lado, a constituição de parceiros mais equitativos entre Portugal e os dois estudos de caso, Moçambique e Cabo Verde.

Numa primeira instância é possível compreender que o sistema internacional é um sistema caracterizado sobretudo por uma vertente colonialista, que surge como uma estratégia de retoma do mundo colonial, ou seja, considera-se que a cooperação é mais que um processo solidário e/ou uma estratégia de orientação da política externa entre países. Este trabalho procurou olhar com especial atenção para autores que apresentem argumentos que sustentem a ideia que as políticas de apoio ao desenvolvimento, desenvolvidas na segunda metade do século XX, não permitem responder aos desafios internacionais, relativamente à erradicação da pobreza e das desigualdades, devido à reprodução do modelo colonial que elas perpetuam (Escobar, 2012).

Não obstante a isto e diante do exposto anteriormente, a cooperação para o desenvolvimento não deixa de deter um papel importante na agenda internacional, sendo considerada um dos principais caminhos para o desenvolvimento mundial, assim como no alcance de uma melhor qualidade de vida das populações de países subdesenvolvidos (Manccini, 2013). Apesar de este ser considerado como um tema controverso irá permanecer fulcral na agenda internacional devido ao peso e à conjuntura internacional que este acarreta consigo.

A elaboração desta dissertação pôde contar com algumas teorias de autores específicos e teorias relevantes das relações internacionais que vieram sustentar o argumento introduzido com esta, assim como a análise da teoria crítica marxista, que obteve um papel secundário na sua elaboração, permitiu analisar, no entanto, a lógica do sistema capitalista, que se encontra enraizada no colonialismo, assim como na lógica neoliberal que se tem afirmado na economia internacional.

A Teoria do Pós-colonialismo assim como a Teoria da Dependência assumiram-se como fatores chave ao longo do desenvolvimento desta dissertação pois contribuíram para a compreensão das estruturas de poder, nomeadamente das relações de poder desiguais, observáveis nas políticas de cooperação internacionais e nas relações entre países, assim como as novas características que as políticas de desenvolvimento têm apresentado de acordo com as alterações observadas a nível mundial. Individualmente, a Teoria do Pós-colonialismo permitiu dar resposta à hipótese de trabalho, nomeadamente quanto à visão da Ajuda Pública ao Desenvolvimento como uma nova conceção de colonialismo, enquanto a Teoria da Dependência permitiu compreender a forma como o sistema capitalista mundial impede, de maneira estrutural, que os Estados periféricos alcancem um nível de desenvolvimento económico similar aos Estados desenvolvidos, permitindo assim manter as relações de subalternidade presentes no sistema de cooperação internacional entre países. Ainda assim, no que concerne ao nível das bases desta dissertação foi possível contar com o argumento do autor Arturo Escobar que vem enfatizar a ideia de que o mundo moderno é ainda caracterizado por fações colonialistas, nomeadamente fações da cooperação e da ajuda internacional.

As relações desiguais entre o Norte e o Sul, assim como a exaustão da modernidade ocidental, ideia esta avançada pelo autor Boaventura de Sousa Santos, facilitam a compreensão do carácter invasivo e destrutivo da imposição desta, vincando assim a ideia que a partir das margens e das periferias as estruturas de poder se tornam mais visíveis.

A conclusão inicial, relativamente às estruturas da cooperação e da ajuda internacional marcadas pelo seu carácter colonialista, incentivou à investigação relativamente à inserção de Portugal no sistema internacional, assim como à análise da política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento, no sentido de dar resposta à

questão de partida, assim como as respetivas sub-questões que determinam os objetivos da dissertação.

A APD portuguesa é marcada por uma forte ligação ao seu passado colonial, procurando manter ligação privilegiada com as suas ex-colónias africanas, facto sustentado pelos dados recolhidos e apresentados ao longo da dissertação e que demonstram esta preferência. No entanto, e devido à presença de Portugal em organizações internacionais, este ambiciona cumprir metas estabelecidas internacionalmente que condicionam e alteram os princípios estabelecidos anteriormente, obrigando a um reajuste da ajuda e das relações pós-coloniais. Não obstante, cooperação para o desenvolvimento e a ajuda fornecida por Portugal representam, nos dias de hoje, um fator de afirmação do país à escala mundial, assim como elementos importantes na materialização dos laços históricos que ligam Portugal aos países africanos lusófonos, potencializando o processo de integração de Portugal na Europa.

No entanto, apesar de ser já perceptível a veracidade e a sustentabilidade do argumento apresentado por Arturo Escobar relativamente à caracterização deste face ao sistema internacional da ajuda, surge a necessidade de comprovar estas conclusões através do estudo de caso de dois ex-territórios coloniais portugueses, através da análise à história mais recente destes, permitindo compreender se a ajuda internacional fornecida a estes dois Estados é influenciada por fatores externos ou influenciada pelo grau de necessidade de ajuda que apresentam. Fica claro que a finalidade da ajuda passa muitas vezes pelo desenvolvimento de políticas internas mas, sobretudo, de políticas externas do país doador, procurando melhorar o posicionamento deste a nível mundial.

Os dois países que obtiveram especial destaque nesta dissertação relativamente à sua análise foram Moçambique e Cabo Verde, devido a todo o seu passado colonial comum, apresentando individualmente um grau de desenvolvimento diferente. Através do estudo destes Estados, objetivou-se uma compreensão do peso da influência que o conceito de ajuda, em especial o conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento efetivamente tem no desenvolvimento das economias e no desenvolvimento desses territórios em específico, territórios estes recetores dessa ajuda. Estes dois Estados, apesar de partilharem momentos chave do seu período de independência e assunção a país independente, apresentam reações a estes muito distintos, sobretudo relativamente à

questão da relação com os agentes externos, assim como a reação à situação da ajuda que lhes é fornecida, influenciando assim o grau de dependência que cada um apresenta individualmente, resultado dessa ajuda externa.

Cabo Verde é entendido como sendo o país que apresenta uma maior evolução ao nível do desenvolvimento interno do país, assim como um país com maior desenvolvimento em relação ao estabelecimento de parcerias externas, pois assume-se como atrativo para investidores externos, devido às recentes parcerias especiais que tem desenvolvido com a União Europeia e que lhe atribuem regalias. Cabo Verde, por este motivo e outros supramencionados no decorrer da dissertação, apresenta-se como sendo o principal recetor de Ajuda Pública ao Desenvolvimento bilateral portuguesa. Em contrapartida, Moçambique apresenta-se como sendo um país que apresenta sérias dificuldades ao nível do desenvolvimento, ostentando problemas internos graves, como a baixa esperança média de vida, a alta taxa de mortalidade infantil, a falta de infraestruturas e cuidados de saúde débeis, que colocam o país numa situação de emergência, catapultando o país para a 165ª posição relativamente à tabela do Índice de Desenvolvimento Humano.

A situação de emergência económica e social apresentada por Moçambique contribui para um aumento das ajudas internacionais, que como supracitado são baseadas em padrões colonialistas, contribuindo conseqüentemente para a dependência que este apresenta face às mesmas. A questão primordial que se coloca com a análise destes dois Estados é compreender até que ponto a política de cooperação para o desenvolvimento, em específico a APD, que Portugal tem vindo a desenvolver com os países que detém um passado colonial comum é resultado da herança colonial. Segundo Bárbara Machado

Face aos diagnósticos feitos, pouco espaço sobra para uma política claramente empenhada nos valores humanos, na justiça e equidade. Portugal até pode continuar a desenvolver o mesmo tipo de política com os PALOP, contudo, não é eticamente aceitável que a denomine Cooperação para o Desenvolvimento (Machado, 2012: 152).

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento caracteriza-se como sendo um sistema que não é vinculativo, pois os Estados que a promulgam assumem compromissos mas raramente apresentam um cumprimento geral deles, apresentando assim um comportamento desrespeitoso (Machado, 2012: 150). Bárbara Machado vai mais longe na sua análise da ajuda internacional, defendendo:

[...]embora, aparentemente, a cooperação portuguesa se enquadre na mensagem geral dos ODM, visto que as suas contribuições são maioritariamente sociais, um olhar atento constata que: a erradicação da pobreza não constitui o principal objetivo; a visão holística sobre o desenvolvimento também não existe; questões cruciais, tais como, igualdade de género, sustentabilidade ambiental, saúde materna, doenças infecciosas e parceria global para o desenvolvimento são ignoradas pelos programas de cooperação portugueses (Machado, 2012: 151).

A Ajuda Internacional, em particular a Ajuda Pública ao Desenvolvimento tinha tudo para ser considerada um produto de excelência na ajuda aos países menos desenvolvidos, assim como no combate à pobreza e na ajuda ao desenvolvimento e evolução dos países menos desenvolvidos. No entanto a constante sobreposição de valores e princípios intrínsecos à ajuda ao desenvolvimento tem caracterizado o sistema internacional da ajuda, rotulando-o como uma nova conceção de colonialismo. Não é viável continuar a percecionar a ajuda como o meio mais eficaz de cooperação ao desenvolvimento, na medida em que os princípios se encontram intrínsecos às ajudas fornecidas nem sempre são cumpridos e, desta forma, as necessidades dos países recetores se sobrepõem aos interesses dos países doadores.

Referencias Bibliográficas

1. Afonso, Maria M.; Fernandes, Ana P. (2005) *abCD Introdução à cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr, http://www.plataformaongd.pt/conteudos/Documentos/Publicacoes/Introducao_CooperacaoDesenvolvimento.pdf [25 de Maio de 2018]
2. Almada, José L. H. (2006) “Das tragédias históricas do povo cabo-verdiano e da saga da sua constituição e da sua consolidação como nação crioula soberana” *BUAL.*, www.buala.org [15 de Abril de 2018]
3. Associação para a Cooperação sobre População e Desenvolvimento “Ajuda Pública ao Desenvolvimento” <https://popdesenvolvimento.org/populacao-e-desenvolvimento/ajuda-publica-ao-desenvolvimento.html> [11 de Dezembro de 2017]
4. Borges, João V; Nogueira, José Manuel Freire (2006) *O pensamento Estratégico Nacional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
5. Bruno, Ayllón (2006) “O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e o seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.” *Revista de Economia e Relações Internacionais*. V. 5, n. 8, p. 5-23.
6. CAD: Comité de Ajuda ao Desenvolvimento “Glossary of Statistical Terms” <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043> [21 de Novembro de 2017]
7. Camões, Instituto da Cooperação e da Língua “Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)/ Official Development Assistance Data” <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2> [2de Maio de 2018]
8. Camões. IP (s.d.) *Guia sobre o desenvolvimento sustentável- 17 objetivos para transformar o nosso mundo*.

9. Caraça, João (2003) *Á procura do Portugal Moderno*. Porto: Campo das Letras-Editores S.A.
10. Cardoso, Fernando H.; Faletto, Enzo (1970) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Biblioteca das Ciências Sociais.
11. Coelho, Vasco A. F. D. S. (2004) *Cooperação Descentralizada e Participativa entre Portugal e Moçambique: o exemplo do Município de Matola*. Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Universidade Técnica de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão.
12. Comissão das Comunidades Europeias (2007) *Comunicação da Comissão ao Concelho e Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*. Bruxelas: Comissão Europeia.
13. Camões. IP (2014) *Conceito Estratégico da Cooperação Estratégica 2014-2020*. Lisboa: Governo de Portugal.
14. Cravinho, João G. (2004). “A trajetória da cooperação oficial portuguesa.” *Tempo Exterior*. V. 9, p. 19-66
15. Costa, Suzano (2000) *A política externa Cabo-verdiana na encruzilhada atlântica: Entre a África, a Europa e as Américas*. Lisboa: Observatório Política da Faculdade de Ciências Sociais Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
16. Da Costa, Maria C. (2004) “Cooperação internacional, desenvolvimento e ciência na periferia” *Horizontes, Bragança Paulista*. Vol. 22, n. 2, p. 191-204
17. Da Cruz, Carlos B. (1975) *S. Tomé e Príncipe do colonialismo à independência*. Lisboa: Moraes Editores.

18. Da Silva, Alexandre M. R. M. (2011) *A cooperação para o desenvolvimento portuguesa: Uma análise de saúde na (e da) relação com os PALOP*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade de Coimbra.
19. Da Silva, Igor Castellano (2017) *Política externa na África Austral- Guerra, construção do Estado e Ordem Regional*. Brasil: Centro Brasileiro de Estudos Africanos, Porto Alegre.
20. De Carvalho, Rik A. P. S. (2013) *Cabo Verde: o papel da política externa na projeção internacional e desenvolvimento de um pequeno Estado arquipélago*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais- Estudos da Paz e Segurança. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra.
21. De Renzio, Paolo; Hanlon, Joseph (2007) “Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of Aid Dependence”. *Department of Politics and International Relations Working Paper 2007/25*. University College Oxford.
22. Direção Geral da Política de Justiça de Portugal “Cooperação Internacional <http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/cooperacao/index/> [8 de Junho de 2018]
23. Dos Santos, Theotônio (1998) *Teoria da Dependência- Balanços e perspectivas*. Brasil: Niterói, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2777175/mod_resource/content/1/Theot%C3%B4nio%20dos%20Santos%20-%20A%20teoria%20da%20depend%C3%Aancia%20-%20Balan%20e%20perspectivas.pdf [8 de Dezembro de 2017]
24. Dos Santos, Giselli Caetano; Arcoverde, Ana C. B. (2011) *Pobreza: Conceitos, Mensuração e Enfrentamento no Brasil*. Brasil: Jornada Internacional de Políticas Públicas, Universidade Federal de Pernambuco, http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2_011/DESIGUALDADES_SOCIAIS_E_POBREZA/POBREZA_CONCEITOS_M

[ENSURACAO E ENFRENTAMENTO NO BRASIL.pdf](#) [10 de Janeiro de 2018]

25. Duarte, Pedro; Graciolli, Edilson (s.d.) *A Teoria da Dependência: Interpretações Sobre o (sub) desenvolvimento na América Latina*. Brasil: Universidade Federal de Uberlândia.
http://www.unicamp.br/cemarx/anais_v_coloquio_arquivos/arquivos/comunicacaoe/s/gt3/sessao4/Pedro_Duarte.pdf [25 de Novembro de 2017]
26. Dunne, Tim; Kurki, Milja; Smith Steve (2013) *International Relations Theories: Discipline and diversity*. Reino Unido: Oxford University Press.
27. Escobar, Arturo (1995) *Encountering Development- The making and unmaking of the third world*. New Jersey: Princeton University Press.
28. Escobar, Arturo (1988). "Power and Visibility: Development and the invention and management of the third world" *Black Well Publishing on behalf of the American Anthropological Association*. Cultural. Vol. 3, n. 4, p.428-443
29. Faria, Raquel (2014) *A cooperação portuguesa no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento (1998-2012): Um ensaio de modelização*. Tese de Doutoramento em Altos Estudos em História. Universidade de Coimbra.
30. Faria, Raquel (2012) *A política de cooperação para o desenvolvimento no contexto da crise económica do século XXI: O caso português*. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do desenvolvimento. Universidade Técnica de Lisboa.
31. Ferreira, Maria J. M. (2005) *A Política Externa Europeia- Uma reflexão sobre a União Europeia como Actor Internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.
32. Furtado, Vlademiro (2017) "Organizações Internacionais e a Ajuda Pública Multilateral a Cabo Verde". *Conjuntura Global*, Vol. 6,n. 2, p. 160-190.

33. Hamilton, Russel G. (1999) *A Literatura dos PALOP e a Teoria Pós-Colonial*. Área de Pós-Graduação e Centro de Estudos Portugueses. EUA: Departamento de Espanhol e Português da Universidade de Vanderbilt.
34. Holzmann, Andressa (2014) “Cooperação descentralizada como instrumento da governança global na gestão do meio ambiente” in *Revista Ventaculo*. Brasil: Universidade Positivo p.49-65, <file:///C:/Users/Carina95/Downloads/37165-139891-1-PB.pdf> [17 de Julho de 2018].
35. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento I.P (2010) *Cooperação Portuguesa- Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento 1996-2010*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
36. Lalá, Anícia; Ostheimer, Andrea E. (2003) *Como limpar as nódoas do processo democrático? Os desafios da transição e democratização em Moçambique (1990-2003)*. Moçambique: Konrad- Adenauer- Stiftung.
37. Lara, António de S. (2000) *Colonização moderna e descolonização- Sumário para o estudo da sua história*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.
38. Landau, Georges D. (2008) “O Brasil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” *Revista de Economia & Relações Internacionais*, Vol.6, n.12. p. 103-117.
39. Machado, Bárbara C. d. S. (2012) *Portugal e os PALOP: O perfil de doado de um estado semiperiférico à luz da ajuda pública ao desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade de Coimbra.
40. Madeira, João P. (2013) “África Versus Europa: Cabo Verde no Atlântico Médio” *Revista de Estudos Internacionais (REI)*, Vol.4 (1), p. 46-59.
41. Mancini, Giulia (2013) *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Mecanismos, História e Eficácia*. Lisboa: Portal de e- governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento, <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/coopera%C3%A7%C3%A3o->

[internacional-para-o-desenvolvimento-mecanismos-hist%C3%B3ria-e-efic%C3%A1cia](#) [15 de Abril de 2018]

42. Martins, Amarílis B. (2009) *Relações entre Portugal e Cabo Verde antes e depois da independência*. Lisboa: Universidade Lusófoba de Humanidades e Tecnologias.
43. Martins, Deolinda (s.d.) *Moçambique: Ajuda Pública ao Desenvolvimento- Abordagem Regional*. Lisboa: CEI IUL- Centro de Estudos Internacionais. Instituto Universitário de Lisboa.
44. Martins, José R. (2015) *Immanuel Wallerstein e o Sistema-Mundo: uma teoria ainda atual*. Iberoamérica social. Revista- Red de estudos sociais, <https://iberoamericasocial.com/immanuel-wallerstein-e-o-sistema-mundo-uma-teoria-ainda-atual/> [18 de Dezembro de 2017]
45. Marx, Karl (1974) “Contribuição à crítica da economia política” Manuscritos económicos- Filosóficos e outros textos escolhidos” *Os pensadores*. Vol. XXXV, 107-138.
46. Mateus, Maria H. M.; Pereira, Luísa T. (2005) *Língua Portuguesa e Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Faculdade de Letras Alameda da Universidade de Lisboa.
47. Mesquita, Ana G. (2005). *A política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento*. CESA- Centro de Estudos Sobre África e do Desenvolvimento.
48. Ministério dos Negócios Estrangeiros Portugal (2015) *Dez anos de Política de Cooperação*. Lisboa.
49. Monteiro, Ramiro L. (2001) *A África na Política de Cooperação Europeia*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa.
50. Moreira, Adriano (1984) *Ciência Política*. Lisboa: Almedina.

51. Nascimento, Daniela (2017) “Para além das cinzas: uma avaliação crítica da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento em Timor- Leste” in Freire, Maria R.(eds.) *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade: as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
52. Nogueira, João P.; Messari, Nizar (2005) *Teoria das Relações Internacionais- Correntes e Debates*. Brasil: Elsevier Editora.
53. Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (2005) *Relatório Nacional de Acompanhamento*. Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.
54. Observatório de Relações Exteriores (1997) *Ajuda Pública ao Desenvolvimento*. Lisboa: Repositório Institucional da Universidade Autónoma de Lisboa
55. Organização das Nações Unidas no Brasil “A carta das Nações Unidas”, <https://nacoesunidas.org/carta/> [9 de Janeiro de 2018]
56. Palma, Elisabete C. (2006) *Cultura, Desenvolvimento e Política externa: Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos países Africanos lusófonos*. Lisboa: MNE - ID
57. Panapress www.panapress.com [18 de Fevereiro de 2018]
58. PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2005) *Relatório de Desenvolvimento Humano- Constituindo uma paz social- Angola 2004*. Angola.
59. Pureza, José Manuel et al (2005) *Prevenção de Conflitos Armados, Cooperação Para o Desenvolvimento e Integração Justa no Sistema Internacional*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
60. Sangreman, Carlos (2009) “A teoria da cooperação internacional para o desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa” *CESA- Centro de Estudos sobre África e o Desenvolvimento*.80.

61. Santos, Boaventura S. (2008) “Do pós-moderno ao pós-colonial. E para além de um e de outro.” *Travessias. Revista de ciências Sociais e Humanas*. Vol. 6/7. 15-36
62. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais (2004) “Do pós-moderno ao pós-colonial. E para além de um e de outro”. Coimbra 16-18 de Setembro.
63. Singens, Edite M. (2001) *A Cooperação Para o Desenvolvimento na Imprensa (1998-1999)*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional. Universidade Técnica de Lisboa.
64. Teixeira, Nuno S. (2011) “Portugal” in *Freire, Maria R. (eds.) Política Externa: As relações internacionais em mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
65. Torres, Adelino (1998) *Desenvolvimento africano e cooperação*. Lisboa: Repositório da Universidade Técnica de Lisboa.