

EXAME DO CAD A PORTUGAL - 2006

Resumo das principais conclusões e recomendações

Enquadramento geral e novas orientações

O desafio de implementar a agenda de redução da pobreza

Foram várias as mudanças políticas e institucionais ocorridas no sistema da cooperação portuguesa desde o último exame do CAD, realizado em 2001, sendo de salientar a criação do IPAD em 2003, com a missão de coordenar o programa de cooperação, o qual envolve muitos actores, incluindo mais de 15 ministérios, 308 municípios bem como universidades e outras instituições públicas. Em Novembro de 2005, o Conselho de Ministros aprovou a nova estratégia para a cooperação para o desenvolvimento intitulada “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”. A estratégia refere os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) como um dos 5 princípios orientadores da cooperação portuguesa, mantendo a concentração geográfica nos PALOP e em Timor-Leste.

A nova estratégia constitui um importante avanço. Contudo, Portugal enfrenta significativos desafios de implementação, para reorientar o seu programa em conformidade com a estratégia. A operacionalização dos compromissos para aumentar a APD, em linha com os ODM e o reforço da atenção na pobreza exigirão passos significativos para reforçar a integração da redução da pobreza em todo o programa de cooperação e mobilizar os actores chave para a prossecução deste objectivo. A fragmentação da ajuda portuguesa, baseada nas competências de cada ministério coloca ao IPAD importantes desafios de gestão, coordenação e coerência, bem como a existência de especialistas em desenvolvimento.

A necessidade de uma orientação ao nível sectorial e das políticas

As prioridades temáticas e sectoriais de Portugal estão ligadas às suas vantagens comparativas nos principais países parceiros (língua, cultura e quadros institucionais e legais semelhantes). Os sectores prioritários incluem a educação, boa governação, participação e democracia; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza.

Estas prioridades deverão incluir de forma clara os ODM, com directrizes e dispositivos institucionais adequados, para assegurar a prossecução da redução da pobreza como objectivo chave. Tendo como objectivo um planeamento e programação mais coerentes, relativamente às prioridades estratégicas do programa de ajuda portuguesa, as mencionadas directrizes devem contemplar a utilização e integração dos canais e instrumentos da cooperação portuguesa, incluindo a cooperação multilateral e desta forma Portugal poderá, a prazo desenvolver critérios de desempenho ligados a processos de planeamento conduzidos ao nível do país.

Nove dos 10 receptores da ajuda portuguesa, incluindo 5 dos 6 países prioritários, são considerados Estados frágeis ou afectados por conflitos. Portugal não tem uma política global articulada sobre prevenção de conflitos, construção da paz e Estados frágeis. Será recomendável que Portugal mantenha os seus compromissos nos países prioritários a longo prazo e que faça esforços consideráveis para responder às questões de fragilidade em Timor-Leste. Deverá ser elaborada uma agenda mais orientada para a acção, sobre como lidar com as questões da insegurança, dos conflitos violentos e da fragilidade do Estado, a qual pode ser objecto de um diálogo dentro da CPLP e para as quais vários documentos e lições aprendidas no seio do CAD poderão dar uma útil contribuição.

Para Portugal poder desempenhar um papel activo nos processos de tomada de decisão nas instituições multilaterais será necessário reunir contribuições financeiras, qualidade da representação e posicionamento sobre os assuntos. Deverá ser elaborado um quadro para a cooperação com as principais agências multilaterais, utilizando critérios de selectividade para ajudar a acompanhar o seu desempenho. Sempre que possível, Portugal é encorajado a trabalhar em conjunto com outros doadores nesta e noutras questões ligadas à eficácia da ajuda.

Reforçar o apoio público

Portugal fez alguns progressos quanto às recomendações do exame de 2001 no que diz respeito à disseminação de informação sobre cooperação para o desenvolvimento. A campanha “Pobreza Zero” integrada na aliança mundial “*Global Call for Action Against Poverty*” e uma das medidas da nova estratégia relativa à prioridade a dar à Educação para o Desenvolvimento (ED) são exemplo dos esforços necessários para promover o debate público sobre a cooperação para o desenvolvimento e o conhecimento público sobre os resultados do desenvolvimento, que em Portugal são limitados. Uma estratégia de comunicação, a ser implementada pelo IPAD, com os

recursos adequados, aumentará a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento.

Recomendações

- Portugal deve desenvolver e implementar um plano de acção para o desenvolvimento plurianual, centrado nos resultados, coerente com os parâmetros da nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento, e reflectindo a atenção central da redução da pobreza. Deve adoptar uma abordagem consistente e sistemática de redução da pobreza assente no levantamento das necessidades de pobreza e integrando a dimensão da igualdade de género.
- Portugal é encorajado a desenvolver directrizes sectoriais com base no levantamento das necessidades e suficientemente flexíveis para se adaptarem à situação de cada país parceiro.
- Portugal deve preparar uma estratégia multilateral, com base em critérios específicos de afectação de fundos, identificando questões prioritárias de preocupação para Portugal em ligação com o programa de ajuda bilateral.
- Será útil relacionar a experiência portuguesa nos períodos de transição pós-conflito com outras experiências em Estados frágeis. Uma política global sobre Estados frágeis apoiada por trabalho político e operacional específico dedicado à prevenção de conflitos e à construção da paz também podem acrescentar valor considerável.
- O IPAD deve elaborar e implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento.

Volume e distribuição da ajuda

Honrar os compromissos feitos ao nível internacional

O governo português associou-se à meta colectiva da UE de atingir os 0.33% do RNB para a APD em 2006, 0.51% em 2010 e 0.7% em 2015. Os dados preliminares sobre a APD portuguesa para 2005 dão um rácio de 0.21% (367 milhões de USD). Dados os problemas de natureza orçamental com que Portugal se debate, é improvável alcançar o nível 0.33% em 2006, tal como acordado na Cimeira de Barcelona, no contexto da Conferência de Monterrey.

O governo pretende fazer um esforço sério para alcançar a meta 0.51% em 2010. Este compromisso é bem-vindo, dada a situação fiscal global apertada de Portugal. À luz das acções tomadas por muitos membros do CAD para reconsiderar e aumentar as suas metas e compromisso de APD, um maior nível de APD/RNB será consistente com as tendências internacionais e com a redução da pobreza e outros objectivos de desenvolvimento que Portugal fixou para si próprio.

Portugal concentra a sua ajuda em países muito pobres, com uma grande percentagem de ajuda bilateral a ir para países menos avançados (PMA) da África Sub-Sahariana. Em termos de modalidades de ajuda, o alívio da dívida e a cooperação técnica (CT) dominam a cooperação portuguesa, com a CT a representar cerca de 32% dos desembolsos totais entre 2000 e 2004. A ajuda projecto e programa representa apenas 2% dos desembolsos bilaterais, contrastando com 16% para os membros do CAD, em 2004.

O apoio às infra-estruturas e serviços sociais básicos (ISSB) representou apenas 2,5% a 2,8% entre 1999 e 2004 (comparado com 4,2%, em 1990). As actividades em áreas transversais chave para a redução da pobreza, como a igualdade de género, não são registadas nas estatísticas que Portugal envia para o CAD e não há directrizes políticas sobre a integração do género no desenvolvimento. Pelo contrário, a distribuição para projectos relacionados com a governação representa em média 20% dos desembolsos da ajuda bilateral (descontando o perdão da dívida, em 2004), um aumento considerável quando comparado com os números dos anos 90. A ajuda a, e através, das ONG tem sido residual desde os anos 90.

A educação absorve a principal fatia da CT na forma de bolsas e de custos imputados a estudantes, os quais representavam, em 2003, 32% dos desembolsos de CT e as bolsas 5%. Trazer estudantes a estudar para Portugal é muito caro em termos absolutos e os custos de oportunidade em termos de ganhos de desenvolvimento desperdiçados são grandes. Tendo em consideração as necessidades de educação dos países parceiros a todos os níveis, os questionáveis benefícios de desenvolvimento das bolsas e os bem documentados efeitos negativos da fuga de cérebros nos países pobres, as autoridades portuguesas devem reflectir cuidadosamente sobre como a educação pode ser tratada numa perspectiva sistemática e orientada para o desenvolvimento. A análise das necessidades nos sistemas de educação dos países prioritários e o seu tratamento no contexto das estratégias nacionais de educação seriam importantes passos que Portugal deveria dar, em colaboração com os respectivos governos e doadores.

Recomendações

- Portugal precisa de aumentar a sua APD para implementar os seus compromissos relativamente aos ODM até 2010. Deve ser elaborado um calendário específico de implementação do crescimento da APD, centrado na mobilização de recursos e na sua distribuição para actividades que têm uma orientação clara para a redução da pobreza.
- Portugal deve rever a sua distribuição sectorial e a escolha das modalidades de ajuda tendo como pano de fundo o fortalecimento da atenção na pobreza e o impacto do seu programa de cooperação para o desenvolvimento. Deve ser feito um esforço especial para integrar claramente a dimensão do género e evitar abordagens ditadas pela oferta.
- Portugal deve considerar cuidadosamente os riscos inerentes a trazer estudantes para Portugal, em termos de fuga de cérebros versus ganhos no desenvolvimento dos países parceiros. Deve alargar a sua abordagem da educação, ligando-a mais intimamente ao objectivo de redução da pobreza e criação/reforço das capacidades institucionais a todos os níveis.

Promoção da coerência das políticas

São necessários compromissos ao mais alto nível

Portugal deve subscrever a coerência das políticas para o desenvolvimento como um objectivo do governo, no contexto de um plano de acção ligado à nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento. Deve ser promovida uma comunicação de alto nível ligando a coerência das políticas e a redução da pobreza. O IPAD deve ser fortalecido em termos de capacidade de análise e de recursos humanos tendo como objectivo uma melhoria substancial da coerência das políticas e os ministérios sectoriais devem comprometer-se a apoiar as competências reforçadas do IPAD neste contexto.

Atender às preocupações dos países pobres

Portugal subscreveu a recomendação do CAD, de 2001, sobre desligamento da ajuda para os PMA e é louvável o facto de ter aderido ao recente consenso para ultrapassar as limitações da Recomendação. Contudo, esta mudança é pouco provável que resulte num grande aumento do

desligamento da ajuda portuguesa dado que uma parte significativa dos desembolsos reveste a forma de CT, a qual está fora do âmbito da Recomendação. Embora sejam reconhecidos os esforços de Portugal em seguir as boas práticas de aquisição de bens e serviços para a APD, do CAD, no que diz respeito à aquisição local deve ser dada prioridade a um maior desligamento da CT e a assegurar que os futuros desembolsos através da nova instituição financeira para o sector privado não sejam ligados.

Portugal faz parte de um pequeno número de membros do CAD que hesitam em alargar a Recomendação sobre desligamento para incluir apenas os Outros Países de Baixo Rendimento.

Portugal pode desempenhar um papel de maior defesa em prol dos países parceiros prioritários para assegurar que as questões que lhes interessam recebem a atenção adequada da Comissão Europeia.

Recomendações

- Portugal é encorajado a subscrever a coerência de políticas para o desenvolvimento ao mais alto nível político e a clarificar o papel que o Conselho de Ministros para a Cooperação pode ter para a promoção dessa coerência em todos os ministérios, procurando assim assegurar que as preocupações dos países parceiros são tidas em conta na formulação da política de cooperação para o desenvolvimento bem como das outras políticas.
- Portugal é encorajado a aumentar o desligamento da sua ajuda e a assegurar que os desembolsos através da nova instituição financeira (SOFID) de apoio ao sector privado não sejam ligados.
- Portugal deve considerar aumentar a sua capacidade de promoção dos interesses dos países parceiros no quadro da UE.

Gestão e implementação da ajuda

Adopção de uma programação plurianual

Para coordenar as várias entidades envolvidas na cooperação para o desenvolvimento de Portugal, o IPAD tem um sistema de planeamento que centraliza e processa a informação financeira fornecida por todas as entidades públicas e órgãos privados. O sistema articula as

orientações políticas de Portugal com o ciclo de programação trienal que conduz à elaboração de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) os quais constituem o documento estratégico para cada país prioritário. Os PIC são preparados de 3 em 3 anos pelo IPAD, em colaboração com o pessoal das Embaixadas. Projectos específicos para cada país prioritário são identificados e incluídos nos planos anuais de cooperação (PAC) os quais são negociados anualmente a diferentes níveis, no quadro da Administração portuguesa.

Este sistema de planeamento aumenta a transparência do processo financeiro e fornece uma visão consolidada, embora ainda incompleta, dos compromissos financeiros. Sofre no entanto de alguns constrangimentos, nomeadamente o facto de não facilitar compromissos a longo prazo e de concentrar apenas os recursos, não se adaptando geralmente aos requisitos da agenda da eficácia da ajuda, a qual apela à harmonização das práticas dos doadores, previsibilidade da ajuda e atenção aos resultados. Um constrangimento prático, em particular, é o facto de todos os projectos não concluídos no 1º ano terem de voltar a ser autorizados pelo Ministro das Finanças, no quadro de negociações detalhadas. Por outro lado, apesar de o IPAD assumir a liderança no processo de planeamento por país, os vários actores dos ministérios sectoriais, através de processos menos formais e em contacto directo com as suas contrapartes nos países parceiros, levam a que o programa fique fragmentado. Finalmente, o processo produz elevados custos administrativos e de gestão em detrimento das actividades estratégicas, de acompanhamento e outras relacionadas com o terreno.

Embora sejam de louvar os consideráveis esforços que o IPAD já fez para fortalecer o sistema de planeamento e programação da ajuda portuguesa, o governo é fortemente encorajado a adoptar um quadro de programação plurianual e a envolver-se em inovações metodológicas que devem resultar numa maior articulação entre objectivos de desenvolvimento, recursos, resultados e efeitos.

Aumentar a competência técnica do IPAD em termos de cooperação para o desenvolvimento

Para aumentar a eficácia da coordenação, gestão e supervisão das intervenções da ajuda, e para consolidar uma visão mais estratégica, o IPAD precisa de mudar de uma abordagem administrativa para uma abordagem mais estratégica e orientada para a cooperação para o desenvolvimento, com adequada competência técnica sobre a problemática do desenvolvimento. Este requisito é evidente não só na sede mas também no terreno, onde a falta de funcionários da

cooperação é um impedimento para o efectivo acompanhamento das intervenções portuguesas. A atribuição de um papel importante aos consultores sénior nos países prioritários ajudaria a resolver este problema e promoveria sinergias entre os diferentes níveis de trabalho realizado pelos diversos actores da cooperação portuguesa. Isto também contribuiria para institucionalizar o diálogo com outros doadores, inclusive no contexto da implementação da agenda da eficácia da ajuda.

Encorajar uma cultura de resultados

A criação de uma divisão de avaliação no IPAD e a elaboração de uma estratégia de avaliação e de um plano de acção são iniciativas de realçar desde o último exame. No entanto, a inserção institucional da divisão limita o desenvolvimento de uma abordagem sistemática e estratégica para a preparação do programa de avaliação, assim como para as fases de “feedback” e seguimento. Existem ainda dificuldades na contratação de avaliadores independentes de língua portuguesa com a formação e capacidades adequadas, bem como no envolvimento de avaliadores internacionais. Além disso, sente-se ainda a necessidade de incorporar os resultados da avaliação nas opções de formulação das políticas e de programação. Dado que a função de coordenação da CIC está reforçada, é desejável que este órgão desempenhe um papel na formulação do plano de trabalho da avaliação e na apreciação dos recursos (em pessoal e orçamento) necessários para implementar um programa de avaliação eficaz em todo o sistema português de cooperação para o desenvolvimento. Será igualmente importante reforçar a capacidade para realizar avaliações ao nível do terreno.

Envolver as ONG

As ONG desempenham um papel marginal na cooperação para o desenvolvimento apesar dos recentes passos dados para aumentar o seu envolvimento. O governo português deve considerar o alargamento do diálogo com as ONG no sentido de incluir consultas sistemáticas na programação país, sobre formas de alcançar os ODM num contexto de aumento da APD e sobre a agenda da eficácia da ajuda. As ONG portuguesas também podem ser encorajadas a trabalhar mais com as ONG locais dos países prioritários, como forma de fortalecer a capacidade da sociedade civil nesses países.

Progressos na agenda da eficácia da ajuda

Em 2005, Portugal assinou a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda e participa nos debates internacionais relativos ao acompanhamento da sua implementação. Consequentemente, o actual Plano Português de Acção sobre Harmonização e Alinhamento, que precedeu a Declaração de Paris, precisa de ser actualizado, devendo especificar o calendário para alcançar os seus objectivos e identificar as responsabilidades das entidades da Administração pública envolvidas na cooperação para o desenvolvimento.

A nova estratégia para a cooperação portuguesa apela ao fortalecimento político e controlo estratégico da cooperação para o desenvolvimento através da CIC. As autoridades portuguesas são encorajadas a reflectir sobre a forma mais eficaz de criar um quadro sistemático e formalizado de intercâmbio inter-ministerial que vá para além da partilha de informação e que dê ao IPAD os recursos suficientes para apoiar a CIC.

Ao nível dos países parceiros, Portugal enfrenta o desafio de desenvolver uma visão comum e um quadro operacional para colaborar com os outros doadores. A participação de Portugal no apoio ao orçamento e no apoio sectorial enfrenta a restrição do processo de programação e planeamento orçamental e a reduzida capacidade de gestão da ajuda no terreno. Progressos reais na reorientação da cooperação portuguesa, em consonância com a nova estratégia, dependem em última instância da sua capacidade de descentralizar alguma autoridade na tomada de decisão e recursos humanos para o nível país; do aumento da previsibilidade dos desembolsos e da adopção de novos mecanismos de concessão de ajuda, quando adequada. Também é necessário desenvolver uma abordagem integrada de acompanhamento, avaliação e gestão centrada nos resultados

Desenvolver capacidades locais e encorajar a apropriação

Portugal utiliza o ensino da língua e a formação de professores como instrumentos chave para a criação de capacidades institucionais e humanas nos países prioritários. Apesar de a língua ser uma ferramenta importante para criação de identidade numa sociedade, como é o caso de Timor-Leste, o objectivo do domínio da língua pode estar a sobrepor-se a objectivos mais amplos ao nível das capacidades como, por exemplo, nas políticas e envolventes favoráveis. Centrar os esforços na melhoria do domínio da língua pelas pessoas sem atacar as fraquezas das

organizações e sistemas em que elas trabalham pode igualmente prejudicar a capacidade local ou, na melhor das hipóteses, resultar num impacto mínimo. Neste sentido, a língua deverá ser vista como um instrumento para encorajar o desenvolvimento. É encorajada uma abordagem estratégica para a melhoria das principais instituições públicas e o trabalho em colaboração com outros doadores e governos parceiros, para apreciar necessidades sectoriais integradas e planear programas de desenvolvimento de capacidades apropriados para lidar com elas. Esses programas deveriam incorporar mecanismos para medir o impacto do desenvolvimento das capacidades e dos esforços de criação/reforço das instituições. As autoridades portuguesas deveriam, igualmente, preocupar-se em conservar e trabalhar a partir das capacidades existentes e, na medida do possível, utilizar a diáspora do país parceiro.

Recomendações

- Portugal, como é exigido na agenda para a eficácia da ajuda, deve adoptar uma programação plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda nos países parceiros e nas agências de implementação portuguesas.
- Para aumentar a eficácia da ajuda, deverá ser dado ao IPAD o controlo geral do orçamento da ajuda bilateral. Para reduzir os custos de transacção, ele deverá ter, igualmente, a autoridade para gerir os saldos transitados anualmente de fundos que não foram gastos.
- As autoridades portuguesas devem delegar maior autoridade nas Embaixadas e dotá-las de recursos humanos adicionais. Devem experimentar abordagens sectoriais integradas e por programa, assim como formas de parceria delegada, trabalhando, sempre que possível, em conjunto com outros doadores.
- O IPAD deverá passar de uma cultura administrativa para uma cultura mais estratégica e orientada para o desenvolvimento. Isto significa adquirir competências adicionais em técnicas de desenvolvimento e expandir as actividades de formação para cobrir vários temas relacionados com o desenvolvimento.
- Portugal deve continuar a fortalecer a sua cultura de avaliação no quadro da cooperação portuguesa, partindo do progresso já alcançado na Divisão de Avaliação do IPAD bem como incluindo os ministérios sectoriais.

- As autoridades portuguesas devem facilitar um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil, que vá para além da relação de financiamento, de forma a permitir a partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.
- O ensino da língua é uma condição necessária mas não suficiente para fortalecer as capacidades humanas e institucionais. As autoridades portuguesas são encorajadas a adoptar uma abordagem mais estratégica da utilização da cooperação técnica para criação/reforço de capacidades e instituições, baseada numa apreciação de necessidades em sectores nos quais são mais activas e, na medida do possível, trabalhar com outros doadores.

Ajuda Humanitária

Portugal subscreveu os “*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*” (GHD) em 2006, mas necessita ainda de colocar em acção uma estratégia geral para a sua ajuda humanitária. Actualmente, a ajuda humanitária portuguesa é fornecida principalmente em géneros ou através de organizações da sociedade civil. Para algumas emergências as contribuições são canalizadas através das ONG internacionais e das organizações multilaterais. A resposta humanitária de Portugal opera largamente numa base de caso a caso, sem nenhuma preferência declarada por trabalhar com organizações das Nações Unidas, nem em contribuir para os custos fixos do sistema de ajuda humanitária global. Por média, os desembolsos anuais para a ajuda de emergência e humanitária estiveram ligeiramente abaixo dos 2% da APD.

A coordenação da ajuda humanitária é feita, no IPAD, por uma pequena unidade que é, igualmente, responsável pelas relações com as ONG. Não existem técnicos especializados em ajuda humanitária a trabalhar nessa unidade. Espera-se que o IPAD mobilize de forma apropriada os contributos de outros ministérios para as situações de emergência. Nem as decisões humanitárias nem os fundos são delegados nas Embaixadas no terreno mas, apesar disso, elas podem ter um papel de aconselhamento.

A nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento não sugere, para Portugal, um maior papel na ajuda humanitária. No entanto, reconhece a necessidade de Portugal desempenhar o seu papel no esforço internacional para proporcionar uma resposta humanitária atempada e adequada. Refere, igualmente, a importância da recuperação e transição para meios de vida sustentáveis e menciona a importância de coordenar a resposta humanitária entre os vários

actores, especialmente no quadro das Nações Unidas e da Comissão Europeia. São igualmente citadas medidas de prevenção e mecanismos de alerta prévio.

Recomendações

- Tendo em conta a vulnerabilidade face a emergências naturais ou relacionadas com conflitos nos principais países parceiros, Portugal deve desenvolver uma política para a sua ajuda humanitária de forma a orientar a resposta em situações futuras. Essa política deve ser consistente com os GDH que subscreveu, e encarar a necessidade de investimentos numa resposta rápida aos desastres e sua mitigação.
- Com o orçamento da APD a crescer, Portugal deve considerar, igualmente, aumentar ainda mais a afectação de recursos para a ajuda humanitária, incluindo a prevenção e resposta rápida, resposta de emergência e recuperação e reconstrução, em linha com o GDH e uma abordagem baseada nas necessidades. Deve assegurar, igualmente, que seja contratado pessoal com conhecimentos e experiência técnica necessários para a unidade responsável pela ajuda humanitária.