

**PRINCIPAIS RESULTADOS E RECOMENDAÇÕES DO CAD
EXAME PELOS PARES DA OCDE À COOPERAÇÃO PARA O
DESENVOLVIMENTO – PORTUGAL 2016**

Tradução parcial da publicação da OCDE originalmente editada em Inglês sob o título:

OECD Development Co-operation Peer Reviews - PORTUGAL 2016

©2015OECD

©2015Camões Instituto da Cooperação e da Língua para esta edição em Português

A qualidade da tradução e a sua coerência com o texto da língua original são da responsabilidade exclusiva do(s) autor(es) da tradução. Em caso de qualquer discrepância entre o trabalho original e a tradução, o texto do trabalho original prevalecerá.

1: Rumo a um amplo esforço de Portugal no domínio do desenvolvimento

Indicador: O membro dispõe de uma ampla abordagem estratégica para o desenvolvimento e de financiamento do desenvolvimento para além da ajuda. Tal reflete-se no conjunto das políticas, na coordenação dentro do sistema de administração e nas operações

Principais conclusões

Portugal conta com o conhecimento especializado de toda a sua administração pública de modo a contribuir estrategicamente para os processos de desenvolvimento internacional e para a provisão de bens públicos globais.

Forte defensor da Agenda 2030 das Nações Unidas, Portugal apoiou ativamente a inclusão do Objetivo 16 relativo ao Desenvolvimento Sustentável, que apela à criação de sociedades pacíficas e estáveis, bem como do Objetivo 5 sobre a igualdade de género e os direitos da mulher, e do Objetivo 14 sobre a conservação e a utilização sustentável dos oceanos e mares.

Portugal tem uma relação estreita com outros países de língua portuguesa, muitos dos quais são os seus principais parceiros de desenvolvimento. Trabalha com eles na partilha de informações e adoção de posições comuns ao nível internacional sobre questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Por exemplo, no contexto da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), lidera o desenvolvimento de uma estratégia marítima comum para a gestão sustentável dos oceanos e dos mares.

Portugal está empenhado em garantir que as suas políticas para além da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) tenham um impacto positivo nos países parceiros. Desde o exame pelos pares de 2010, o Conselho de Ministros de Portugal adotou uma resolução sobre a coerência das políticas para o desenvolvimento. Foram identificadas sete questões políticas fundamentais e reforçados os mecanismos institucionais para uma abordagem da coerência entre os diferentes ministérios.

Com base nestes progressos, Portugal poderia reforçar a análise e o acompanhamento da forma como as suas políticas se refletem nos países em desenvolvimento. Tal permitirá melhor identificar e resolver incoerências nas políticas e investir nas políticas que podem apoiar o desenvolvimento.

O país está bem classificado no Índice de Compromisso para com o Desenvolvimento de 2014, estabelecido pelo *Centre for Global Development*, devido à baixa emissão de gases com efeito de estufa, ao forte apoio à investigação e ao desenvolvimento, e aos níveis relativamente elevados de transparência financeira.

No entanto, lidar com a incoerência das políticas em áreas sensíveis pode ser um desafio. Em 2013, o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Anti-Corrupção manifestou alguma preocupação com a falta de progressos de Portugal na investigação de alegações de corrupção que envolvem empresas portuguesas que trabalham no estrangeiro, devido às dificuldades na recolha de elementos de prova e na obtenção de respostas a pedidos de auxílio judiciário mútuo.

O relatório de seguimento de Portugal de 2015 sobre os seus esforços na luta contra a corrupção identificou desenvolvimentos positivos. O país está a corrigir as lacunas jurídicas e lançou uma série de novas investigações de casos de alegada corrupção no estrangeiro. A continuidade dos progressos neste domínio será essencial para que Portugal respeite o seu compromisso no âmbito da governação, do Estado de direito e dos direitos humanos nos países em desenvolvimento.

Portugal está ciente de que a APD por si só não é suficiente para responder às necessidades de financiamento do desenvolvimento dos seus parceiros e reconhece que deverá fazer uso da sua APD de um modo mais catalítico.

A Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID) utiliza uma vasta gama de instrumentos para impulsionar o financiamento privado. No entanto, o portfólio da SOFID permanece reduzido e os seus investimentos estão ligados a empresas ou consórcios com, pelo menos, 20% de capital português. As sinergias entre os projetos da SOFID e os programas portugueses de cooperação para o desenvolvimento são limitadas.

Portugal pretende igualmente reforçar o seu apoio ao setor privado nos países parceiros através da adoção de uma “abordagem de benefícios mútuos”, permitindo ganhos tanto para os países parceiros como para as empresas portuguesas.

O Camões, I.P. — o organismo central da cooperação portuguesa para o desenvolvimento — adiu, prudentemente, a elaboração de uma estratégia para o setor privado, consciente da sua capacidade limitada. É necessário garantir que, na eventualidade de um programa para o setor privado vir a ser implementado, o mesmo não privilegie benefícios comerciais em detrimento do impacto no desenvolvimento ou ligue a APD à aquisição de bens e serviços portugueses.

Recomendações

1.1 Com base no seu forte compromisso político na coerência das políticas para o desenvolvimento, Portugal deve investir mais na análise e no acompanhamento da forma como as suas políticas em domínios fundamentais afetam os países em desenvolvimento e tomar medidas para enfrentar incoerências entre políticas.

1.2 Quando Portugal desenvolver a sua abordagem ao desenvolvimento do setor privado, deverá garantir que esta tenha um impacto positivo no desenvolvimento e respeitar as recomendações do CAD em matéria de desligamento da ajuda.

2: Visão e políticas de cooperação para o desenvolvimento de Portugal

Indicador: Diretrizes políticas, políticas e estratégias claras enformam a cooperação para o desenvolvimento do membro e estão em conformidade com os compromissos e orientações internacionais

Principais conclusões

A visão de Portugal para a sua cooperação para o desenvolvimento — o Conceito Estratégico 2014-2020 — é focada no futuro e ambiciosa. A visão procura dar à cooperação portuguesa mais capacidade de resposta à evolução das necessidades dos países parceiros e torná-la mais alinhada com as áreas em que Portugal considera ter vantagens comparativas.

Esta nova visão alarga o objetivo primordial da cooperação portuguesa de modo a incluir o desenvolvimento sustentável, a par da ênfase tradicional na erradicação da pobreza num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito. Também introduziu novas áreas — a energia e o mar — e colocou maior ênfase no ambiente e no desenvolvimento do setor privado.

A visão política de Portugal mantém o seu enfoque geográfico nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e em Timor-Leste. No entanto, a visão apela a parcerias mais estratégicas com base na partilha de responsabilidades e interesses, assinalando uma mudança no modo como Portugal trabalha com alguns desses países. Estas parcerias poderão ajudar Portugal a gerir melhor a transição “para além da APD” para relações mais assentes no comércio e no investimento com alguns dos seus países parceiros.

Portugal continua a dar prioridade ao combate à luta contra a pobreza com uma forte tónica nos Estados frágeis. Esta visão é apoiada por uma estratégia nacional de segurança e o desenvolvimento, aprovada ao nível político. Portugal está também a começar a desenvolver uma abordagem mais holística à sua programação da ajuda humanitária e de desenvolvimento. Para consolidar estes progressos, Portugal poderia fazer mais para atenuar o risco de crises em todos os seus países parceiros.

A APD multilateral portuguesa é orientada por uma política própria, claramente definida, que complementa a sua abordagem bilateral. No entanto, não utiliza ainda um conjunto de critérios claros para avaliar o desempenho ou a relevância das organizações multilaterais que financia. Estabelecer estes critérios poderia permitir a Portugal afetar melhor os seus recursos.

A fim de implementar a sua visão política, Portugal terá de enfrentar vários desafios. Em primeiro lugar, a nova visão é ampla na sua abrangência, e muitas das novas áreas carecem de estratégias ou de orientação. Por exemplo, não existem estratégias para orientar o trabalho de Portugal no âmbito da energia ou do setor privado nos países parceiros. Tendo em conta o declínio do orçamento da APD e os constrangimentos

existentes no Camões, I.P., Portugal deveria dar prioridade a um número limitado de áreas de trabalho e garantir a adequada orientação para apoiar a sua implementação.

Em segundo lugar, a visão não refere o portfólio substancial de empréstimos concessionais bilaterais de Portugal. Este portfólio, gerido pelo Ministério das Finanças, incide sobretudo no apoio a projetos de desenvolvimento de infraestruturas. Esta falta de referência concreta aos empréstimos concessionais no Conceito, e a falta de uma integração plena dos empréstimos nos processos de programação por país, torna mais difícil explorar sinergias entre empréstimos e donativos.

Em terceiro lugar, Portugal continua a enfrentar o desafio de integrar plenamente as questões transversais de igualdade de género e ambiente na sua programação. O cerne do problema reside na falta de capacidade no Camões, I.P. — que não dispõe de um orçamento específico para as questões transversais e tem um conhecimento interno limitado sobre essas matérias.

Recomendações

- 2.1** Na sequência do Conceito Estratégico 2014-2020, Portugal deverá estabelecer um plano operacional realista de médio prazo que identifique um conjunto exequível de prioridades para o seu programa, de acordo com a sua capacidade de financiamento e conhecimentos especializados. Deve também desenvolver orientações adequadas para a implementação deste plano.
- 2.2** Portugal deverá integrar em pleno o seu portfólio de empréstimos concessionais bilaterais nos seus processos de planeamento estratégico e de programação por país de modo a explorar sinergias.
- 2.3** O Camões, I.P. deverá apoiar a administração pública portuguesa na integração das temáticas da igualdade de género e do ambiente em todos os programas da cooperação portuguesa.

3: Atribuição da ajuda ao desenvolvimento de Portugal

Indicador: Os compromissos nacionais e internacionais do membro determinam o volume e a distribuição da ajuda

Principais conclusões

A capacidade de Portugal cumprir os seus objetivos em matéria de APD foi comprometida por uma grave recessão económica e pelo subsequente Programa de Ajustamento Económico.

A APD diminuiu 14,9% em termos reais desde 2013 (dados preliminares). Em 2014, a APD de Portugal foi de 419 milhões de dólares americanos, ou seja, 0,19% do seu rendimento nacional bruto (RNB), de acordo com os dados preliminares da OCDE. As projeções indicam que não irá cumprir o seu objetivo de atribuir 0,7% do RNB à APD em 2015.

Desde a saída do programa de ajustamento em 2014, a economia portuguesa revelou sinais de melhoria, embora o país ainda continue sob supervisão pós-programa. Portugal permanece empenhado no cumprimento da sua meta em matéria de APD à medida que a economia começa a recuperar. No entanto, a forte dependência dos empréstimos concessionais para o orçamento da APD e a ausência de um aumento dos donativos poderá colocar em causa esse compromisso.

Portugal disponibilizou 1.6 mil milhões de euros em linhas de crédito desde 2001 e, em 2015, os países parceiros tinham utilizado 958 milhões de euros (60%) deste montante sob a forma de empréstimos concessionais, deixando 602 milhões de euros por utilizar. Caso não sejam abertas novas linhas ou o grau de concessionalidade da APD não aumente, os níveis de ajuda poderão ser muito inferiores a 0,19% do RNB, quando estas linhas de crédito expirarem ou forem completamente utilizadas pelos países parceiros. Até à data, metade das linhas de crédito já expiraram e a outra metade acabará até ao final de 2017. O Governo português indicou que não prevê a abertura de novas linhas de crédito num futuro próximo.

Para dar resposta a esta preocupação e inverter os cortes orçamentais, o Governo português deve estabelecer um plano pragmático para realizar progressos sustentáveis no sentido de alcançar os 0,7% do RNB como APD, incluindo um aumento da componente de donativos no total da APD portuguesa.

Portugal terá também de ponderar cuidadosamente a forma como distribui a APD no futuro próximo, se pretender ajudar os países mais necessitados e cumprir o seu compromisso de inverter a tendência de redução da APD para os países menos avançados (PMA) que foi acordado, em 2014, na Reunião de Alto Nível do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE. De acordo com dados da OCDE, 29% da APD total portuguesa foi destinada aos PMA em 2013, contra 40%, em média, entre 2010 e 2011. Esta diminuição reflete a mudança de estatuto de alguns parceiros de Portugal e o crescente volume de empréstimos concessionais que Portugal concedeu a países que já não integram o grupo dos PMA.

No âmbito do seu compromisso para com os PMA, Portugal deve igualmente assegurar o cumprimento da

recomendação do CAD sobre os termos e condições dos empréstimos aos PMA atribuindo, pelo menos, um grau de concessionalidade de 90% a esses países. Em 2013, os empréstimos de Portugal não satisfizeram esta condição.

Portugal continua a distribuir a sua APD bilateral de acordo com as suas prioridades estratégicas. O programa é altamente concentrado na África subsaariana, onde se situam cinco dos seus seis principais países parceiros. Em 2013, os 10 principais parceiros da Cooperação Portuguesa concentraram 98% da APD bilateral. Esta percentagem é muito superior à média do CAD. O seu programa bilateral também é implementado de acordo com as suas prioridades temáticas, com o maior volume de ajuda setorial centrada no apoio ao setor social, seguida da ajuda sob a forma de produtos ou ajuda a programas. Esta última reflete o seu portfólio de empréstimos concessionais.

Portugal poderia tirar partido das suas boas práticas no que respeita à atribuição da ajuda para reduzir a fragmentação dos projetos. Não obstante o compromisso em apoiar menos projetos mas de maior dimensão, Portugal ainda gere um grande número de projetos de pequeno montante financeiro nos seus países parceiros. Todos estes pequenos projetos exigem coordenação, exigindo grande envolvimento administrativo de Portugal e dos seus parceiros.

A APD multilateral portuguesa representa 35% do total da APD e é atribuída em conformidade com as suas prioridades estratégicas. A sua componente de ajuda multilateral tem vindo a baixar desde o último exame pelos pares, reflexo de uma decisão estratégica do Governo português de, face aos cortes orçamentais, proteger os compromissos bilaterais com os países parceiros. Apesar destes cortes, Portugal conseguiu manter relações estratégicas com muitas das organizações que considera prioritárias, conservando a presença nos seus conselhos de administração.

Recomendações

3.1 Portugal deve estabelecer objetivos intermédios, com um calendário específico, visando o cumprimento dos seus compromissos internacionais relativos ao volume da ajuda à medida que a sua economia recupere. Este plano deverá incluir o compromisso de aumentar a componente dos donativos no orçamento da APD.

3.2 Portugal deve inverter a diminuição da sua APD para os países menos avançados, e manter o seu apoio aos países que mais necessitam, em consonância com os compromissos da Reunião de Alto Nível de 2014. Portugal também deve cumprir a recomendação do CAD, de 1978, sobre os termos e condições de concessão de empréstimos aos PMA.

4: Gestão da cooperação para o desenvolvimento portuguesa

Indicador: A abordagem do membro no modo como organiza e gere a sua cooperação para o desenvolvimento é adequada à sua finalidade

Principais conclusões

O complexo sistema de cooperação para o desenvolvimento de Portugal — com o envolvimento de 57 entidades públicas distintas, cada uma com o seu próprio orçamento e capacidade de execução — é uma vantagem e uma desvantagem para uma programação de qualidade.

Envolver tantos intervenientes na implementação da cooperação para o desenvolvimento permite a Portugal tirar partido da riqueza e diversidade das competências especializadas de toda a administração pública. Isto foi claramente demonstrado no caso da Guiné-Bissau, onde seis ministérios, para além do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e do Camões, I.P., realizaram uma missão conjunta em 2014 para retomar a cooperação institucional com o Governo. A presença de tantos atores permitiu a Portugal explorar as sinergias entre as suas diversas áreas setoriais e proporcionar uma abordagem holística ao desenvolvimento daquele país, para além da APD.

Contudo, este complexo sistema pode também colocar desafios na implementação de um programa coerente e de elevada qualidade. Apesar do reforço dos mecanismos de coordenação na sede e de um maior poder de supervisão da sua agência de desenvolvimento — o Camões, I.P. — o atual modelo português de gestão deste sistema encontra-se sob pressão.

O Camões, I.P. foi criado em 2012 através da fusão da anterior agência de desenvolvimento (IPAD) e do instituto de promoção da língua e da cultura portuguesas (Instituto Camões). A fusão, efetuada no âmbito do programa de reforma da administração pública, visava sobretudo ganhos de eficiência, mas também se esperava que reforçasse o impacto da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, permitindo maiores sinergias. Apesar de ser diretamente responsável por apenas 7,3% do orçamento da APD, o Camões, I.P. tem a competência de dirigir, coordenar e supervisionar toda a cooperação portuguesa para o desenvolvimento em nome do Ministério dos Negócios Estrangeiros. É igualmente responsável pela promoção da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro.

É demasiado cedo para avaliar plenamente o impacto da fusão na capacidade de Portugal realizar uma cooperação eficaz. No entanto, é evidente que a eficiência aumentou através da junção das funções de apoio e gestão e da partilha de escritórios no terreno e na sede.

Porém, é igualmente evidente que o Camões, I.P., tal como o IPAD, o organismo que o antecedeu, está a ter dificuldade em cumprir o seu mandato de coordenação e supervisão de todo o programa de desenvolvimento.

As competências de coordenação do Camões, I.P. foram reforçadas através da obrigatoriedade de dar parecer prévio juridicamente vinculativo sobre os projetos dos ministérios setoriais. No entanto, este requisito não tem

sido aplicado aos projetos financiados no âmbito das linhas de crédito concedidas pelo Ministério das Finanças, que atualmente é responsável por mais de metade do orçamento da APD bilateral portuguesa.

A capacidade limitada, devido à insuficiência de recursos humanos, é um fator de constrangimento da eficácia do Camões, I.P. O Instituto não teve o orçamento necessário para preencher todos os lugares do mapa de pessoal em 2014. Em consequência, no momento do exame, carecia de pessoal especializado para trabalhar na ajuda humanitária, no género e no setor privado.

Procedimentos de recrutamento rígidos também impedem o Instituto de recrutar especialistas para a sede ou de os manter no terreno a longo prazo.

No entanto, uma questão fundamental é a de saber se o Instituto tem um mandato realista, tendo em conta a sua atual estrutura organizacional e a sua influência financeira. Como instituto público responsável pela gestão de uma pequena parcela do orçamento global da APD, coloca-se seriamente a questão de saber se alguma vez terá a autoridade suficiente para coordenar e supervisionar as atividades de ajuda ao desenvolvimento dos ministérios setoriais.

A divisão do trabalho entre o Camões, I.P. e o Ministério dos Negócios Estrangeiros poderia ser mais clara. Por exemplo, no momento do exame, a Direção-Geral de Política Externa do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi envolvida na revisão dos empréstimos concessionais do Ministério das Finanças, mas em momento algum a Direção-Geral consultou o Instituto sobre estes empréstimos, tirando partido dos seus conhecimentos especializados sobre desenvolvimento, possibilitando que os empréstimos fossem melhor integrados no programa global de desenvolvimento, tal como previsto na Lei n.º 96/2004.

Recomendações

- 4.1 Portugal deve ponderar o seu modelo de negócio, a fim de garantir que a entidade responsável pela gestão do seu complexo sistema de cooperação tem um mandato claro e apropriado.
- 4.2 Portugal também deve verificar se essa entidade dispõe dos recursos humanos e financeiros adequados para a realização do seu mandato.
- 4.3 Portugal deve assegurar que a sua cooperação para o desenvolvimento é gerida por recursos humanos e por regras e regulamentos financeiros com flexibilidade suficiente para executar o programa de forma eficiente.

5: Execução da cooperação portuguesa para o desenvolvimento e parcerias

Indicador: A abordagem do membro à forma como implementa o seu programa conduz a uma ajuda de qualidade nos países parceiros, maximizando o impacto do seu apoio, tal como definido em Busan

Principais conclusões

Desde o último exame pelos pares, Portugal fez progressos no cumprimento de alguns dos seus compromissos internacionais em matéria de eficácia do desenvolvimento. As alterações no processo orçamental do Estado permitiram prestar aos seus parceiros um financiamento mais previsível e a longo prazo. Por exemplo, os seus novos Programas Estratégicos de Cooperação incluem, a título indicativo, envelopes orçamentais para quatro a cinco anos.

Os parceiros são envolvidos na conceção, acompanhamento e avaliação dos programas de país. Esta situação reflete o compromisso firme de Portugal com o princípio da apropriação pelos países e, por isso, os seus programas estão fortemente alinhados com as prioridades dos seus parceiros, como ficou demonstrado em São Tomé e Príncipe. O processo de avaliação conjunta adotado por Portugal constitui também um importante mecanismo de responsabilização mútua, permitindo aos parceiros elogiar ou criticar o desempenho de Portugal.

Portugal reforçou a participação em atividades de coordenação dos doadores lideradas pelo país parceiro, conforme as recomendações do último exame pelos pares. Em Moçambique, por exemplo, participa ativamente no grupo conjunto de coordenação dos doadores.

Portugal reforçou igualmente a sua colaboração com outros parceiros da cooperação para o desenvolvimento. Em particular, realizou mais programas de cooperação delegada e participou em atividades de cooperação triangular. A título de exemplo, está atualmente a preparar novas parcerias triangulares com o Chile em Moçambique.

Em resposta às recomendações do último exame pelos pares, Portugal assegura também, nos Estados frágeis, uma abordagem não prejudicial (“*do no harm*”) e sensível às situações de conflito (“*conflict sensitive*”). Existe uma forte ênfase na cooperação técnico-militar e no apoio ao Estado de direito, refletindo a abordagem intergovernamental adotada por Portugal em matéria de desenvolvimento.

Contudo, apesar destes sucessos, Portugal está ciente de que subsistem alguns desafios no cumprimento dos seus compromissos no sentido de tornar a sua ajuda mais eficaz. Quatro áreas exigem particular atenção. Em primeiro lugar, Portugal está com dificuldades em cumprir o compromisso de garantir uma maior utilização dos sistemas dos países parceiros. Em 2013, apenas 23% da ajuda portuguesa ao setor da administração pública foi prestada através dos sistemas de contratação e de finanças públicas dos parceiros: percentagem muito inferior aos 57% até 2015, definidos como meta internacional de eficácia da ajuda. Portugal ainda não

definiu orientações adequadas para os seus colaboradores para os ajudar a avaliar os sistemas dos países parceiros e adaptar o seu programa de cooperação para a utilização dos mesmos.

Em segundo lugar, Portugal terá ainda de desenvolver plenamente as suas relações estratégicas com determinadas organizações da sociedade civil (OSC) parceiras. Embora tenha estabelecido mais parcerias plurianuais com as suas OSC, o financiamento continua a ser feito projeto a projeto e não dispõe de um mecanismo para apoiar o quadro global de programas dessas organizações. As parcerias-quadro poderiam reduzir os custos de transação e permitir a Portugal relacionar-se de forma mais aprofundada e flexível com as OSC.

Em terceiro lugar, embora Portugal tenha uma abordagem eficaz nos Estados frágeis, não dispõe de um quadro comum de análise dos riscos e dos contextos para orientar todas as entidades da administração pública que trabalham em Estados frágeis. Um quadro comum ajudaria Portugal a partilhar o seu conhecimento e melhorar o seu programa de cooperação.

Em quarto lugar, uma percentagem muito elevada da APD de Portugal está ligada à aquisição de bens e serviços portugueses: 70% em 2013. Este valor é muito superior à média do CAD (14,3%) e representa um aumento significativo desde o último exame pelos pares. Esta elevada percentagem vai contra os compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de eficácia da ajuda. Os estudos mostram que a ajuda ligada nem sempre representa uma otimização dos recursos para os países parceiros. Embora Portugal não possa fazer muito para reduzir a componente de ajuda ligada no âmbito das linhas de crédito existentes, dada a natureza jurídica destes acordos, pode comprometer-se em garantir que não celebrará novos acordos de ajuda ligada noutras áreas do seu programa de cooperação ou em futuras linhas de crédito.

Recomendações

- 5.1 Portugal deve reforçar as suas orientações e os incentivos para que os seus colaboradores utilizem os sistemas dos países parceiros na execução dos seus programas.
- 5.2 Portugal deve avançar no sentido de definir contratos-quadro baseados em programas com parceiros das OSC selecionados.
- 5.3 Portugal deve realizar análises comuns de contexto e de risco para orientar os diversos atores das entidades públicas que trabalham nos Estados frágeis.
- 5.4 Em futuros programas ou em futuras afetações de verbas, Portugal deve envidar todos os esforços para cumprir a recomendação da OCDE e os seus compromissos de Busan quanto ao desligamento da ajuda.

6: A gestão centrada nos resultados e a prestação de contas na cooperação portuguesa para o desenvolvimento

Indicador: O membro tem um sistema de planeamento e gestão centrado nos resultados, na aprendizagem, na transparência e na prestação de contas

Principais conclusões

Portugal está a pôr em prática um sistema que lhe permitirá planear e gerir melhor, numa ótica de resultados, melhorar a aprendizagem e melhorar a transparência dos programas e a prestação de contas.

O Camões, I.P. já exige que os atores portugueses do desenvolvimento identifiquem os resultados para cada projeto. Tenciona agora, no momento em que inicia os seus novos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) com os países parceiros, assegurar que cada programa por país identifique os resultados esperados. O Programa Estratégico de Cooperação com Timor-Leste 2014-2017 constitui um bom exemplo deste facto: contém um conjunto de objetivos mensuráveis para o conjunto do programa e indicadores para acompanhar os progressos.

No entanto, nesta fase, os resultados esperados identificados — tanto para os projetos como para os países — estão limitados aos produtos (*outputs*) e o seu acompanhamento é insuficiente. Portugal também deve começar a identificar e acompanhar de perto os resultados (*outcomes*) e os impactos do seu trabalho, a fim de avaliar plenamente o desempenho do seu programa de APD.

O Camões, I.P. tem um sistema de avaliação bem desenvolvido. O seu Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA) é uma divisão independente das unidades operacionais e dispõe de um orçamento próprio e de um plano trienal de avaliação. Em conformidade com as boas práticas, o Camões, I.P. inclui os países parceiros no seu ciclo de avaliação. As conclusões da avaliação são discutidas com um vasto leque de atores e o Camões, I.P. publica um relatório anual da avaliação, no qual destaca os progressos realizados na implementação das recomendações da avaliação. Esta é uma boa prática.

No entanto, há margem para melhorar as práticas de avaliação dos ministérios setoriais envolvidos na cooperação para o desenvolvimento. Em particular, parece que, até à data, o Governo português não procedeu à avaliação do seu extenso portefólio de empréstimos concessionais gerido pelo Ministério das Finanças, o qual representa 41% do orçamento global da APD. Pode igualmente ser difícil ao Camões, I.P. verificar se os ministérios setoriais implementaram as recomendações das suas próprias avaliações.

Estão a ser tomadas medidas para melhorar as práticas de avaliação dos ministérios setoriais. Uma nova política de avaliação, atualmente em versão provisória, daria ao Gabinete de Avaliação e Auditoria do Camões, I.P. um mandato claro para avaliar todas as intervenções de cooperação para o desenvolvimento e para assegurar a qualidade das avaliações efetuadas por outros

ministérios setoriais. O Camões, I.P. também promove formação para melhorar as competências de avaliação dos ministérios setoriais e acordou avaliar um dos projetos de empréstimos concessionais de Portugal.

O complexo sistema de cooperação de Portugal requer a existência de sólidos mecanismos de gestão do conhecimento caso se pretenda uma partilha de experiências e lições aprendidas. Este sistema não se encontra atualmente em vigor, o que constitui um obstáculo para que Portugal aprenda a partir das suas experiências e melhore as suas práticas. A prevista criação de grupos de trabalho técnicos no âmbito da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) pode ser um passo no bom sentido.

A transparência melhorou desde o último exame pelos pares: Portugal publica atualmente as previsões indicativas de desembolso e os dados ao nível do projeto, em conformidade com o *Common Standard* internacionalmente acordado. O desenvolvimento de um sistema de informação integrado deverá reforçar a transparência da cooperação portuguesa.

O Camões, I.P. desenvolveu a sua própria estratégia de comunicação que visa aumentar a visibilidade da cooperação portuguesa para o desenvolvimento e reforçar a confiança dos cidadãos. Apesar desta nova estratégia, há uma margem considerável para o Camões, I.P. melhorar a sua comunicação com o exterior sobre o impacto de toda a cooperação portuguesa para o desenvolvimento. Por exemplo, o Camões, I.P. produz um relatório anual online, mas apenas abrange as suas próprias intervenções (educação e desenvolvimento) e não as de outros atores portugueses do desenvolvimento.

Recomendações

- 6.1** Portugal deve assegurar que todos os seus programas por país dispõem de um conjunto claro de resultados esperados e que os seus colaboradores acompanhem regularmente os progressos realizados na sua concretização.
- 6.2** A fim de garantir um programa mais coeso e coordenado, os atores portugueses do desenvolvimento devem partilhar entre si, numa base regular, as suas lições sobre as abordagens e os resultados.
- 6.3** Portugal deve adotar e pôr em prática, o mais rapidamente possível, a nova política de avaliação.

7: Ajuda humanitária portuguesa

Indicador: O membro contribui para minimizar o impacto dos choques e crises; salva vidas, atenua o sofrimento e mantém a dignidade humana em situações de crise e catástrofe

Principais conclusões

A maior parte do programa humanitário de Portugal é implementada como resposta bilateral através do serviço de proteção civil, frequentemente cofinanciado pela União Europeia. As operações de resposta bilateral — na sua maioria de ajuda em espécie — são coordenadas de forma competente pelo Ministério da Administração Interna, tendo por base o seu papel de coordenação nacional. Existem boas relações com os governos dos países parceiros, que solicitam assistência em bens em momentos de crise. A proteção civil procura aprender com as suas intervenções internacionais de modo a melhorar o trabalho futuro, o que é uma boa prática. Portugal necessita agora de encontrar um mecanismo para melhorar a interligação das respostas humanitárias bilaterais com os programas de coordenação do desenvolvimento e o conjunto do sistema internacional de resposta humanitária.

Apesar de não dispor de fundos suficientes para financiar outros parceiros de ajuda humanitária, Portugal continua a apoiar, sempre que possível. Pode referir-se, por exemplo, o seu apoio ao programa do ACNUR para o reforço da confiança dos refugiados do Saara Ocidental. Portugal contribui igualmente, de forma regular, para o mecanismo mundial de financiamento comum do Fundo Central de Reposta de Emergência.

Para assegurar que o programa humanitário esteja adequado para o futuro, Portugal deverá melhorar alguns aspetos fundamentais. Em agosto de 2015, Portugal adotou uma nova estratégia operacional para o seu programa humanitário; é um bom ponto de partida e pode ser utilizada como base para abordar as seguintes questões:

- Ausência de uma compreensão clara e partilhada sobre como aproveitar a vantagem comparativa de Portugal para prestar uma ação humanitária eficaz.
- Decisões políticas *ad hoc* sobre onde e como responder a situações de crise. Estas podem criar uma ideia errada acerca do respeito de princípios de ajuda humanitária como a independência e imparcialidade por parte de Portugal — apesar de Portugal ter o cuidado de alinhar as suas respostas bilaterais com os pedidos dos países parceiros.
- Financiamento imprevisível e de última hora para a maioria dos parceiros de ajuda humanitária, decorrentes da abordagem *ad hoc* ao programa humanitário.
- Incerteza quanto à forma de explorar as capacidades nacionais de reação a situações de crise para reforçar sistematicamente as

capacidades dos serviços de proteção civil nos países parceiros.

A estratégia operacional também pode permitir a Portugal defender uma linha orçamental consagrada à ajuda humanitária e, assim, aumentá-la ao nível global em conformidade com os acordos internacionais de partilha de custos.

Uma melhor comunicação dos resultados da ajuda humanitária de Portugal poderá contribuir para a criação de um consenso político sobre a necessidade de implementar um programa humanitário maior e mais abrangente.

Por último, Portugal não dispõe de uma política civil-militar nem de procedimentos padrão. Isto é um risco tendo em conta que os recursos militares e de proteção civil são utilizados regularmente para disponibilizar bens e prestar apoio técnico no âmbito de operações humanitárias. Portugal irá necessitar de orientações muito claras sobre a sua utilização para demonstrar que cumpre os acordos internacionais.

Recomendações

- 7.1** Portugal deve apoiar-se na sua nova estratégia operacional para o programa humanitário de modo a garantir que as futuras intervenções sejam previsíveis, tirem proveito da vantagem comparativa de Portugal e estejam em conformidade com os princípios humanitários.
- 7.2** Portugal deverá definir diretrizes para a utilização de recursos militares e da proteção civil no quadro das suas intervenções humanitárias, em consonância com os acordos internacionais.