



**MEMORANDO DE PORTUGAL**  
2015

Submetido: 16 Março 2015

## Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	3
SIGLAS E ACRÓNIMOS .....	6
1. Para um Esforço de Desenvolvimento Global .....	8
1.1. Questões Globais do Desenvolvimento .....	8
1.2. Coerência das Políticas para o Desenvolvimento .....	10
1.3. Financiamento do Desenvolvimento .....	16
Principais Documentos de Referência .....	20
2. Visão Política e Orientações Estratégicas.....	22
2.1. Políticas, Estratégias e Compromissos .....	22
2.2. Abordagem na Alocação da APD.....	24
2.3. Enfoque Político .....	25
Principais Documentos de Referência .....	29
3. Repatição da APD.....	30
3.1. Contexto Económico e Político.....	30
3.1.1. Volume Global da APD.....	31
3.1.2. Notificação Estatística da APD .....	32
3.2. Distribuição da APD Bilateral .....	34
3.2.1. Distribuição Geográfica.....	34
3.2.2. Distribuição Setorial.....	36
3.2.3. Canais de Ajuda .....	39
3.2.4. Distribuição da APD Bilateral por Tipo de Financiamento .....	40
3.3. Distribuição da APD Multilateral.....	41
Principais Documentos de Referência .....	42
4. Organização Adaptada à sua Finalidade .....	43
4.1. Sistema Institucional .....	43
4.2. Adaptação à Mudança .....	47
4.3. Recursos Humanos.....	48
Principais Documentos de Referência .....	50
5. Modalidades de Prestação da Ajuda e Parcerias para uma Ajuda de Qualidade.....	51
5.1. Processos de Orçamentação e Programação .....	51
5.2. Parcerias.....	56
5.3. Estados Frágeis.....	59
Principais Documentos de Referência .....	61
6. Gestão Centrada nos Resultados, Transparência e Prestação de Contas .....	63
6.1. Sistema de Gestão Centrada nos Resultados .....	63
6.2. Sistema de Avaliação.....	64
6.3. Aprendizagem Institucional .....	66
6.4. Comunicação, Responsabilização e Sensibilização para o Desenvolvimento.....	66
Principais Documentos de Referência .....	70
7. Ajuda Humanitária .....	72
7.1. Quadro Estratégico.....	72
7.2. Eficácia na Conceção de Programas .....	73
7.3. Eficácia da Prestação da Ajuda, das parcerias e dos Instrumentos .....	73
7.4. Adequação da Organização à sua Finalidade .....	74
7.5. Resultados, Aprendizagem e Prestação de Contas.....	74
Principais Documentos de Referência .....	75
Anexo 1. Organograma .....	76
Anexo 2. Grau de Implementação das Recomendações do Exame de 2010 .....	77

## SUMÁRIO EXECUTIVO

Portugal tem um forte compromisso com a erradicação da pobreza extrema e a promoção do desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países parceiros. Este compromisso é partilhado por todos os setores da sociedade e quadrantes políticos. Pelos seus laços históricos, as relações com os principais países parceiros (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste) são de longa duração, assentes em matrizes jurídica e administrativa semelhantes, bem como na partilha de uma língua comum e em laços de amizade e entreajuda, evoluindo atualmente para parcerias estratégicas de benefícios mútuos.

Desde o último Exame do CAD (2010), Portugal foi confrontado com uma grave crise económica que resultou na assinatura do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), em Maio de 2011. Para restabelecer a confiança dos mercados financeiros internacionais e promover a competitividade e o crescimento económico sustentável, o PAEF assentou em três pilares: consolidação orçamental, estabilidade do sistema financeiro e transformação estrutural da economia portuguesa.

O Programa estabeleceu um conjunto de medidas e ações, de natureza estrutural, a desenvolver pelas autoridades nacionais com realce para o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) que teve como objetivos a redução permanente de despesa e a implementação de modelos mais eficientes para o funcionamento da administração central, incluindo processos de fusão/reestruturação de organismos da Administração pública e a uma política mais restritiva de novas admissões de recursos humanos.

Neste contexto, registaram-se desde 2011 importantes mudanças no contexto institucional da cooperação para o desenvolvimento. O IPAD e o Instituto Camões foram fundidos, em agosto de 2012, tendo sido criado o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. Nos Ministérios Setoriais, os gabinetes de cooperação foram reorganizados e integrados em estruturas mais amplas, designadamente Secretarias-Gerais.

O programa de ajustamento estrutural teve ainda reflexos na diminuição do volume dos orçamentos dos ministérios, refletindo-se numa redução dos recursos disponíveis para as atividades de cooperação para o desenvolvimento. Os níveis de APD diminuíram correspondentemente. Contudo, não obstante o contexto adverso e de mudança, Portugal continua comprometido com os compromissos internacionalmente assumidos, designadamente em atingir os 0,7% de APD/RNB, à medida que a situação económica o permita.

Decorrida quase uma década sobre a aprovação do último documento estratégico da Cooperação Portuguesa, era assim fundamental aprovar um novo documento estratégico que atualizasse o pensamento nesta área e respondesse de forma pragmática à evolução e dinâmica da arquitetura internacional da cooperação, bem como às importantes alterações registadas em alguns dos países parceiros da Cooperação Portuguesa, os quais melhoraram os seus índices de desenvolvimento e elevaram o seu nível de parceria para novos patamares,

assumindo maior liderança e partilha de responsabilidades.

O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 (*Conceito Estratégico*), aprovado em sede de Conselho de Ministros em fevereiro de 2014, foi construído a partir da experiência e lições aprendidas, e produto de um amplo processo consultivo. Dá continuidade às linhas de força da Cooperação Portuguesa, reconhecendo que a cooperação é um vetor chave da política externa, devendo ser instrumental para os interesses nacionais e as prioridades dos países parceiros. Constitui o instrumento orientador das prioridades e dos atores nacionais em matéria de cooperação para o desenvolvimento nos próximos anos. De realçar que o *Conceito Estratégico* apresenta-se como um documento mais operacional e pragmático, mais direcionado para os atores e instrumentos. Estabelece quatro princípios-chave que visam promover maior eficácia na execução dos programas – coerência e coordenação; concentração geográfica e setorial; apropriação e; parceira.

O programa de APD continua fortemente concentrado em África (PALOP) e em Timor-Leste, destinando-se sobretudo a países menos avançados (PMA) pequenos estados em desenvolvimento insulares (SIDS), muitos deles Estados frágeis. Em termos setoriais, os esforços centram-se nas prioridades e necessidades dos países parceiros, nomeadamente no desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais em áreas como a educação, saúde, governo e sociedade civil. Estas são também prioridades importantes da cooperação multilateral portuguesa, tanto no que diz respeito à participação na definição de políticas e prioridades das diversas organizações internacionais, como ao estabelecimento de parcerias e de sinergias com as ações desenvolvidas ao nível bilateral.

Portugal continua fortemente comprometido com a agenda da eficácia e com a preparação da agenda pós-2015. Os processos de orçamentação e programação foram aperfeiçoados para responder a esses desafios. Foi iniciado um novo ciclo de programação – ancorado nos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) – melhorando a previsibilidade plurianual, o alinhamento e a flexibilidade, em função do contexto específico de cada país parceiro.

O desenvolvimento de parcerias inclusivas e abrangentes nomeadamente entre atores estatais e não-estatais, públicos e privados, lucrativos e não lucrativos, incluindo as organizações da sociedade e o sector privado, construindo consensos e mobilizando recursos, é considerado fundamental.

Desde o último Exame, foram feitos progressos em matéria de abordagens conjuntas, coordenação de parceiros e cooperação delegada. Os escritórios no terreno foram reforçados em recursos humanos. Outra área que registou progressos, mas que ainda carece de aprofundamento, foi a da gestão centrada nos resultados (RBM). Simultaneamente, o Camões, I.P. está comprometido com a gestão da qualidade estando em curso um processo de certificação ISO 9001: 2008, no quadro do qual se inclui o ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*).

Os compromissos com a aprendizagem institucional, a comunicação e a prestação de contas estão refletidos na realização e utilização de avaliações, com base num plano trienal de avaliação, na publicação eletrónica da informação estatística da APD e na divulgação e

utilização dos resultados nos processos de tomada de decisão.

A Educação para o Desenvolvimento (ED), cuja prioridade foi reforçada no *Conceito Estratégico*, é uma importante área de atuação, com reconhecimento internacional da qualidade do trabalho desenvolvido que reúne formalmente 14 instituições públicas e da sociedade civil.

Uma abordagem estratégica e coordenada à Ajuda Humanitária está a ser relançada, tendo subjacente o *Conceito Estratégico*. Portugal pretende, nesta matéria, assumir uma visão integrada, com uma perspetiva de médio/longo prazo, como o fortalecimento da resiliência das famílias, das comunidades e dos países parceiros, a par da redução dos riscos de catástrofes.

## SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACP – África, Caraíbas e Pacífico  
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento  
ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático  
BEI – Banco Europeu de Investimento  
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento  
Camões, IP – Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP  
CEDAW - Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher  
CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental  
CERF – Central Emergency Response Fund  
CIC - Comissão Interministerial para a Cooperação  
CIG - Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género  
COHAFA – Council working party on Humanitarian Aid and Food Aid  
COSEC - Companhia de Seguro de Créditos  
CPA - *Country Programmable Aid*  
CPD - Coerência das Políticas para o Desenvolvimento  
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
CRS - Creditor Reporting System  
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas  
DAB - Divisão de Assuntos Bilaterais  
DAM - Divisão de Assuntos Multilaterais  
DASC - Divisão de Apoio à Sociedade Civil  
DECRP - Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza  
DEReC – DAC Evaluation Resource Centre  
DIPECHO – Disaster Preparedness ECHO  
DPC - Divisão de Programação de Cooperação  
DR – Diário da República  
DSC - Direção de Serviços de Cooperação  
DSLÇ - Direção de Serviços e Língua e Cultura  
DSPG - Direção de Serviços de Planeamento e Gestão  
ECDPM – European Centre for Development Policy Management  
ECHO - European Commission's Humanitarian Aid  
ED - Educação para o Desenvolvimento  
ENED - Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento  
FASE - Fundo de Apoio ao Setor da Educação  
FCG- Fundação Calouste Gulbenkian  
FEC – Fundação Fé e Cooperação  
FECOP - Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa  
FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento  
FEDP – Fundação EDP (Eletricidade de Portugal)  
FLAD – Fundação Luso-Americana de Desenvolvimento  
FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População  
FPA – Fundação Portugal África  
FSS - Forward Spending Survey  
GAA - Gabinete de Avaliação e Auditoria  
GDC – Gabinete de Documentação e Comunicação  
GENE – Global Education Network Europe  
GIZ – Agência de Cooperação Técnica Alemã  
GOP – Grandes Opções do Plano  
HIPC – Países Pobres Fortemente Endividados  
I.P. – Instituto Público  
IMVF – Instituto Marquês de Vale Flor

INCAF - International Network on Conflict and Fragility  
IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento  
MAOT - Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional  
MdE - Memorandos de Entendimento  
MDN – Ministério da Defesa Nacional  
MGF - Mutilação Genital Feminina  
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros  
NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte  
NU – Nações Unidas  
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
ODAMOZ - Base de dados da Ajuda Pública ao Desenvolvimento a Moçambique  
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio  
ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável  
OIM – Organização Internacional das Migrações  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONGD - Organizações não-governamentais de desenvolvimento  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OSCE – Organização para a Segurança e cooperação na Europa  
PAEF - Programa de Assistência Económica e Financeira  
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
PAM – Programa Alimentar Mundial  
PEC - Programas Estratégicos de Cooperação  
PIC – Programa Indicativo de Cooperação  
PMA – países Menos Avançados  
PNI - Planos Nacionais de Ação para a Igualdade (  
PNUD – Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento  
PREMAC - Plano de Redução e Melhoria da Administração Central  
PRMB - Países de Rendimento Médio Baixo  
RCM – Resolução de Conselho de Ministros  
RELAC - Rede de Países da CPLP para as Alterações Climáticas  
RNB – Rendimento Nacional Bruto  
SADC – Comunidade para o desenvolvimento da África Austral  
SENEC - Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação  
SIDS – Small Islands Developing States  
SOFID - Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento  
TOSD - Esforço Público de Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável  
UE - União Europeia  
UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change  
UNWRA – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East  
WP-STAT - DAC Working Party on Development Finance Statistics



## 1. Para um Esforço de Desenvolvimento Global

### 1.1. Questões Globais do Desenvolvimento

A Cooperação Portuguesa insere-se num quadro internacional complexo e interligado. Ao longo dos últimos anos, seguindo a tendência internacional e as linhas orientadoras da política externa, a Cooperação Portuguesa tem procurado ir ao encontro dos desafios globais como sejam as alterações climáticas e a sustentabilidade energética, as questões da segurança e da segurança alimentar. A 5ª posição que ocupa no **Commitment to Development Index 2014** reflete o forte desempenho de Portugal no leque de indicadores que medem o impacto das políticas internas e externas no desenvolvimento global. Esta classificação é, em boa medida, resultado do apoio forte no domínio da investigação e desenvolvimento, pelo facto de as suas emissões de gases de efeito de estufa *per capita* estarem entre as mais baixas, pela transparência financeira e apoio ao investimento nos países em desenvolvimento e pelo seu contributo para a segurança internacional.

Reconhecendo que a **Segurança e o Desenvolvimento** são claramente indissociáveis, Portugal tem vindo a defender a necessidade de uma maior ligação entre as intervenções nesses dois domínios e tem reiterado a necessidade de uma abordagem própria aos Estados frágeis, tendo presente a *Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz* e o *Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados frágeis*. Esta tem sido, e mantém-se, uma prioridade importante para Portugal no quadro da sua participação na União Europeia (UE), nas posições assumidas no âmbito das negociações sobre a agenda pós-2015 e no quadro das Nações Unidas (NU) onde Portugal tem sido um defensor do ODS 16 (sociedades pacíficas e estáveis e instituições eficazes) não só como um objetivo em si mesmo, mas também enquanto condição indispensável para a implementação da própria agenda. A sua participação ativa na INCAF (*International Network on Conflict and Fragility*) e os esforços desenvolvidos em apoio à resposta da comunidade internacional face à evolução positiva da situação política na Guiné-Bissau, quer por via do envolvimento na organização da mesa de doadores a realizar em 2015 no seguimento da retoma institucional, quer através do acompanhamento conjunto com o Presidente do CAD da situação da Guiné-Bissau, são bons exemplos disso. Portugal assume, assim, a parceria com os Estados frágeis numa perspetiva holística e de construção da paz.

A área dos **Direitos Humanos** tem sido, igualmente, uma importante área de trabalho de Portugal no quadro das políticas públicas globais, cujo reconhecimento é visível na sua eleição, em outubro de 2014, para um mandato de três anos no Conselho de Direitos Humanos das NU (Caixa 1.1.)

#### **Caixa 1.1. Prioridades de Portugal no âmbito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**

Portugal dedicará especial atenção à:

- Violações e abusos de Direitos Humanos ocorridos em situação de conflito, em particular as perpetradas sobre os grupos mais vulneráveis;
- Defesa da condenação firme pelo Conselho, da atuação de grupos terroristas ou extremistas em diversas partes do globo, assim como a de alguns Estados;
- Eliminação da violência contra as mulheres;
- Proteção das pessoas e grupos mais vulneráveis e aos direitos das crianças;
- Abolição da pena de morte.



Portugal tem também assumido um compromisso firme em relação à **igualdade de género e erradicação** de todas as formas de violência contra as mulheres, como está patente nas posições defendidas e nas iniciativas desenvolvidas no quadro de diferentes instâncias europeias e multilaterais em que participa. Portugal vê esta dimensão como essencial, tanto numa perspetiva de **Direitos Humanos** como de **Desenvolvimento**, tendo vindo a ser desenvolvida uma colaboração importante com atores internos (Parlamento, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG) e organizações da sociedade civil) e externos (colaboração importante com o Fundo das NU para a População (FNUAP), incluindo por via do apoio às atividades desenvolvidas por este Fundo na erradicação da mutilação genital feminina (MGF) e na sensibilização contra os casamentos forçados precoces, com particular enfoque na Guiné-Bissau).

Portugal tem, ainda, reiterado a necessidade de, na abordagem global, não se perder de vista a situação dos **Países Menos Avançados** (PMA) e outros países em situações de vulnerabilidade (exemplo SIDA) que estão menos habilitados a fazer face a estes e outros desafios, devendo, por essa razão, ser alvo de uma atenção particular. Nesse mesmo sentido, nas várias instâncias em que participa, tem vindo a pugnar por um reforço da atenção e apoio concedido ao continente africano, com particular destaque para a África Subsaariana, onde de situam muitos desses países.

Nos últimos anos, Portugal tem procurado reforçar a sua abordagem *whole-of-government* como fator de reforço de coerência e qualidade da ajuda portuguesa. A temática da cooperação tem sido sistematicamente integrada em estratégias setoriais (Alterações Climáticas, Combate à Desertificação e Biodiversidade ou Género) e o mesmo processo está em curso para o setor do Mar. O Camões, I.P. participa em órgãos de aconselhamento de políticas setoriais na área da saúde e da água bem como no Conselho Estratégico da SOFID (Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento).

A evolução da arquitetura internacional da cooperação tem vindo a colocar novos desafios à Cooperação Portuguesa. Nesse sentido, foi desenvolvido um novo documento de orientação estratégica - o *Conceito Estratégico para a Cooperação Portuguesa 2014-2020*<sup>1</sup> - o qual assume como objetivo fundamental contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países parceiros.

Os compromissos assumidos no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e, mais recentemente, o envolvimento na negociação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), levaram à elaboração de um documento de posição nacional sobre a Agenda pós-2015, o qual resultou de um processo de consulta e participação ativa de ministérios setoriais, do Parlamento e de representantes da Sociedade Civil.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Aprovado pela resolução de Conselho de Ministros 17/2014, 7 de março.

<sup>2</sup> Endossado pelo Conselho de Ministros em 25 de setembro de 2014.

### Caixa 1.2. Documento de Posição Nacional sobre a Agenda Pós-2015

*“Importa, assim, que na discussão desta agenda, Portugal possua uma voz ativa que reflita quer as prioridades que norteiam a Cooperação Portuguesa quer as prioridades e mais-valias existentes no plano nacional, e as prioridades internacionalmente assumidas.*

*O presente documento resulta de um processo participativo, que incluiu tanto os Ministérios Setoriais como atores não-governamentais e outros atores relevantes, e serve para apresentar a posição portuguesa sobre o processo, áreas focais, objetivos e metas, a ser defendida por Portugal, nas discussões internacionais em que os diversos Ministérios são chamados a participar, sem prejuízo de ser continuado o processo de articulação regular com os ministérios sectoriais e outros organismos governamentais responsáveis pelas várias áreas temáticas abordadas e o processo de consulta e de discussão no âmbito do Grupo de Trabalho sobre a agenda pós 2015, que reúne uma série de atores da sociedade civil, Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento particularmente ativas em vários domínios, câmaras municipais e representantes de organizações internacionais (como a UNICEF, a OIM e a OIT)”.*

*In: Documento de Posição de Portugal sobre a Agenda pós-2015.*

Além desta abordagem holística, Portugal tem desenvolvido esforços no sentido de uma maior participação nos processos de coordenação entre doadores que têm lugar no terreno, como forma de procurar reforçar a coerência, sinergia e eficácia das ações desenvolvidas. É paradigmático o envolvimento no grupo de doadores em Moçambique (ver capítulo 5).

## 1.2. Coerência das Políticas para o Desenvolvimento

### 1.2.1. Compromisso Político e Declarações Políticas

#### Compromissos públicos

A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) tem sido politicamente assumida como um princípio-chave da Cooperação Portuguesa, Cooperação Portuguesa, com vista a contribuir para uma maior eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) portuguesa na contribuição para o cumprimento dos ODM e, futuramente, dos ODS.

A base política é dada pela Resolução sobre CPD aprovada por resolução de Conselho de Ministros em 2010 (RCM n.º 82/2010), pelo *Conceito Estratégico*, pelo Programa de Governo e, ainda, pela Declaração de Busan, assinada em 2011. A RCM n.º 82/2010 reconhece a CPD como um instrumento essencial para a melhoria da eficácia da política externa portuguesa, e estabelece mecanismos formais de coordenação e reforço do diálogo interministerial nesta área. Para além do impacto qualitativo que se espera para a Cooperação Portuguesa, a RCM confere um reconhecimento formal a este processo de coordenação sobre CPD, à semelhança de outros países europeus, e permite harmonizar a abordagem com as melhores práticas internacionais.

O Programa do XIX Governo Constitucional, na sua política de cooperação, dá (...) *prioridade às relações bilaterais e multilaterais no espaço lusófono, bem como nos países na sua vizinhança; (...) visa melhorar a coordenação e eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento (...); e a promoção de uma política de cooperação estruturante nos países língua oficial portuguesa, que deve incluir o desenvolvimento empresarial e um maior envolvimento das Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento (...).*

O *Conceito Estratégico*, assente em 4 pilares estruturantes, entre os quais o da “Coerência/Coordenação entre parceiros”, contem um compromisso reforçado com a CPD,

designadamente no domínio das políticas públicas que afetam os países parceiros, com destaque para as políticas nas áreas do comércio, finanças, alterações climáticas, mar, segurança alimentar, migrações e segurança, alvo de compromisso por parte dos Estados-membros da UE.

O endosso, do quadro da União Europeia (UE), da CPD, e das 5 áreas prioritárias e as orientações adotadas no quadro da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), encontram-se, assim, integradas de forma explícita no documento de orientação estratégica e serão uma preocupação transversal no quadro da sua operacionalização.

No quadro da gradual integração das questões do Desenvolvimento em outras áreas governativas, destaca-se o papel central atribuído à CPD no já referido Documento de Posição de Portugal sobre a Agenda Pós-2015.

No contexto da UE, OCDE e outros “*fora*” em que participa, Portugal tem vindo a contribuir ativamente para a definição de um quadro conceptual de CPD, com vista a aumentar a eficácia dos esforços de desenvolvimento. Destacam-se a participação nas Redes de Pontos Focais para a CPD da UE e da OCDE e noutras redes e grupos de trabalho com um eventual impacto importante neste domínio, como é o caso do *Advisory Group on Investment and Development* (AGID), do qual detivemos a copresidência.

Portugal associou-se também aos esforços desenvolvidos ao nível da UE para promover uma maior discussão e compromisso político relativamente à CPD, como foi o caso da participação na elaboração e endosso do *Non-Paper* intitulado “*A more systematic approach to the PCD in Foreign Affairs Council (DEV) Meetings*”, apresentado em outubro de 2013 e assinado pelos Ministros do Desenvolvimento da Finlândia, Suécia, Dinamarca, França, Irlanda, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.<sup>3</sup>

Ainda no plano multilateral, Portugal tem vindo a procurar promover uma maior CPD no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (que integra Portugal, Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e, desde 2014, a Guiné Equatorial). Esta organização internacional tem, através de reuniões ministeriais ou grupos de trabalho setoriais, trabalhado no sentido de reforçar a cooperação e harmonizar legislação dos países membros nos mais diversos setores de atividade (comercial, aduaneiro, financeiro, migratório, turístico, cultural, etc.) com impacto importante no desenvolvimento. O Camões, I.P., enquanto ponto focal para a Cooperação da CPLP, tem reforçado a ligação e promovido sinergias entre o diálogo e as ações desenvolvidas ao nível setorial e no quadro do pilar Cooperação para o Desenvolvimento da Comunidade, numa ótica de CPD e de maximização do impacto.

### **Questões prioritárias**

O *Conceito Estratégico* identifica como particularmente relevante a Coerência das Políticas nas áreas do comércio, finanças, alterações climáticas, mar, segurança alimentar, migrações e segurança, que são alvo de compromisso por parte dos Estados-membros da UE.

Contudo, e apesar de na sequência a adoção da RCM 82/2010 de 21 de outubro ter sido definido um Calendário Nacional para a implementação das ações aí previstas, houve alguns

---

<sup>3</sup> Este documento apela não só à necessidade de agendamento sistemático de um ponto sobre CPD na agenda do Conselho Negócios Estrangeiros (Desenvolvimento) da UE como à realização de reuniões conjuntas com os Ministros de outras áreas de forma a contribuir para que não só não prejudiquem como contribuam para os esforços de desenvolvimento.

constrangimentos que impossibilitaram a sua implementação, designadamente as modificações estruturais ocorridas na Administração pública portuguesa.

Adotado o *Conceito Estratégico* e estabilizado o mandato e a estrutura dos Ministérios, Portugal pretende avançar, em 2015, com o estabelecimento de uma rede nacional de CPD e com a definição conjunta de um programa de trabalho, que inclua a identificação de indicadores de coerência e incoerência de políticas, a serem trabalhados com os Ministérios Setoriais. Para o efeito, o Camões, I.P. apoiou a elaboração de um estudo desenvolvido pelo *European Centre for Development Policy Management (ECDPM)*, sobre “*Utilização de indicadores de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento por um conjunto de Estados-Membros da UE*”<sup>4</sup> que não só alimentará o debate ao nível da UE e da OCDE sobre a forma como a CPD está a ser medida por vários Estados-Membros, mas também contribuirá para o trabalho que está a ser feito em Portugal sobre a definição de indicadores. Este estudo será complementado pela realização, ainda no decurso de 2015, de um seminário interno com os Ministérios Setoriais e outras entidades relevantes para apresentar o trabalho desenvolvido por outros Estados-Membros e despoletar o trabalho em torno da definição de um programa de trabalho em matéria de CPD, no cumprimento da RCM 82/2010.

## 1.2.2. Mecanismos de Coordenação de Políticas

### Coordenação interministerial

A necessidade da existência de mecanismos formais de diálogo, coordenação e acompanhamento levou ao reforço da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), coordenada pelo membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros.

O Camões, I.P., enquanto instituição de supervisão e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, promove a articulação com os Ministérios Setoriais, e potencia a coordenação entre agentes públicos e privados, nomeadamente no planeamento dos programas e projetos e na abordagem setorial. Esta coordenação é feita através de reuniões e/ou de missões conjuntas (Caixa 1.3.).

#### Caixa 1.3. Missão Técnica Conjunta à Guiné-Bissau

Em setembro de 2014 deslocou-se à Guiné-Bissau uma missão técnica visando retomar a cooperação institucional interrompida com o golpe de Estado em abril de 2012. Liderada pelo MNE – Camões, I.P. e Direção-Geral de Política Externa – incluiu representantes de 6 ministérios setoriais (Educação, Agricultura, Justiça, Trabalho e Segurança Social, Ambiente e Ordenamento do Território, e da Administração Interna) bem como da Assembleia da República, permitindo uma abordagem conjunta e a preparação de uma resposta integrada ao país parceiro.

### Mecanismos de Coerência das Políticas

O Camões, I.P. é o ponto focal nacional para a CPD. A RCM sobre CPD prevê:

- a) A constituição de um grupo de trabalho interministerial a nível político, coordenado pelo membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros, que terá a seu cargo a elaboração de um programa de trabalho interno sobre CPD que produza orientações para a definição de decisões políticas que afetam países em desenvolvimento, para além da política de cooperação;
- b) A criação e reforço, no âmbito da CIC, de uma Rede de pontos focais, com competência para partilhar informação, contribuir para o debate e propor às respetivas tutelas

<sup>4</sup> O estudo está disponível em <http://ecdpm.org/publications/policy-coherence-indicators-eu/>

iniciativas que promovam a CPD, bem como participar na elaboração do relatório nacional sobre CPD;

- c) A criação de Grupos interministeriais sectoriais para abordar assuntos de PCD específicos, sempre que a matéria o justifique.

No sentido de implementar essa orientação, em 2013 o papel da CIC foi reforçado,<sup>5</sup> de forma a conferir-lhe uma maior representatividade a nível Ministerial, bem como um mandato em matéria de CPD. A primeira reunião desta nova CIC ao nível de Ministros teve lugar no início de 2014 e visou a apresentação e discussão do novo *Conceito Estratégico*, posteriormente aprovado em sede de Conselho de Ministros. Outras ações no sentido de concretizar o mandato da RCM foram referidas no ponto 1.2.1.

Ao nível institucional, existem também outros grupos de coordenação e consulta como a Comissão Interministerial para as Alterações Climáticas e a Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus (que integra representantes dos departamentos de Assuntos Europeus de todos os Ministérios e Regiões Autónomas e do Camões, I.P.).

De acordo com as agendas bilaterais ou multilaterais são promovidos processos de articulação e de consulta através de grupos de trabalho *had-hoc*. Foram também aprovados vários documentos estratégicos que estabelecem onexo entre diferentes políticas setoriais e promovem uma maior coerência de objetivos e resultados (Caixa 1.4.).

**Caixa 1.4. Documentos que promovem uma maior coerência de objetivos e resultados (exemplos)**

- Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento\*;
- Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável;
- II Plano para a Integração de Imigrantes (2010 -2013);
- Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género;
- Plano para a erradicação da violência contra as mulheres;
- Plano de Ação Nacional para a Implementação da Resolução n.º 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança.

\* Aborda a problemática das boas práticas no envolvimento em Estados Frágeis que Portugal endossou.

Portugal dispõe de um quadro institucional que lhe confere condições para reforçar a coerência das políticas governativas e acredita que a definição da Agenda pós-2015 e, posteriormente, das medidas a adotar para a sua implementação, poderão constituir um contexto único e favorável ao reforço da CPD, ao nível quer da Cooperação Portuguesa quer da legislação nacional.

É de realçar a ação do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento,<sup>6</sup> órgão de natureza consultiva, constituído em 2008, para facilitar o diálogo com as Autarquias, a sociedade civil (ONGD, Fundações, Universidades) e o setor privado no âmbito da conceção, formulação e acompanhamento da política de cooperação para o desenvolvimento.

Neste quadro é também de salientar que foram instituídas e estão a ser realizadas reuniões semestrais com a Plataforma Portuguesa das ONGD, baseadas em agendas comuns e que têm

<sup>5</sup> Os [Estatutos da Comissão Interministerial para a Cooperação](#) foram revistos e aprovados através da Portaria nº 173/2013 de 07 de maio.

<sup>6</sup> Integra representantes de confederações, federações, plataformas ou associações de entidades públicas e privadas com atuação relevante no setor da cooperação para o desenvolvimento, dos domínios do ensino superior, da investigação, ONGD, fundacional, empresarial, sindical e autárquico.

constituído momentos de diálogo franco e construtivo sobre os temas da Agenda da Cooperação.

O Camões, I.P. tem apoiado projetos de ONGD no domínio da sensibilização e acompanhamento da CPD, designadamente o projeto “*Educação para o Desenvolvimento (ED) Objetivo: Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (2009-2012)*”, em Portugal, e o projeto “*A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento – O Desafio para uma Cidadania Ativa em Cabo Verde (2012-2015)*”.

### **1.2.3. Sistemas de Análise, Monitorização e Reporte**

Portugal contribui para o Relatório bienal da UE sobre Coerência das Políticas para o Desenvolvimento e para os exercícios de reporte no âmbito da OCDE, com base em elementos recolhidos junto dos diferentes Ministérios e da sociedade civil. Esta periodicidade bienal vai ao encontro do disposto na RCM 82/2010, que prevê a apresentação de um relatório nacional sobre CPD, em cada dois anos, a ser elaborado pelo grupo de trabalho interministerial.

Em matéria de avaliação da Cooperação Portuguesa, uma atribuição do Camões, I.P., a coerência, a par da coordenação e da complementaridade, é um critério de análise incluído em algumas avaliações. Apesar disso, constitui um desafio em matéria de avaliação. A definição de indicadores, no quadro do estudo encomendado ao ECDPM, permitirá no futuro próximo uma melhor avaliação dos esforços de Portugal nesta matéria. A CPD também faz parte da matriz de indicadores da monitorização do Plano de Ação de Busan<sup>7</sup> e da matriz de monitorização do “*New Deal for Engagement in Fragile States*”.

Destaca-se ainda, pela sua importância, a colaboração desenvolvida com a Assembleia da República enquanto ator chave para a CPD. Em janeiro de 2011 teve lugar uma sessão pública no Parlamento, que contou com a presença do Presidente do CAD-OCDE, onde foram apresentadas e discutidas as recomendações do *Peer Review* relacionadas com a CPD. Tem sido desenvolvida uma colaboração importante, tanto por parte da tutela como do Camões, I.P. com a Assembleia da República através dos seus Grupos Parlamentares, nomeadamente o Grupo Parlamentar para a População e Desenvolvimento, na discussão de matérias e promoção de iniciativas (sobre questões como o Género, erradicação da violência contra as mulheres, migrações e educação para o desenvolvimento) que será interessante alargar a outras áreas na ótica da promoção de uma maior CPD. No futuro pretende-se que o relatório CPD possa ser apresentado para debate na Assembleia da República.

Ao nível político, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (SENEC) acompanha o Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros nas suas deslocações regulares ao Parlamento, e é chamado a participar em audições parlamentares, a pedido da Assembleia da República, várias vezes ao ano.

Têm, ainda, vindo a ser apoiadas iniciativas com impacto mais amplo, nomeadamente junto dos deputados como o projeto “*Coerência.pt - O Desafio do Desenvolvimento*”, que contribuem igualmente para a promoção da CPD em particular, e da Educação para o Desenvolvimento em geral.

### **1.2.4 Exemplos que ilustram a CPD em áreas específicas**

Portugal tem feito progressos em matéria de CPD em algumas áreas, com destaque para o **ambiente e alterações climáticas, segurança e migrações, género**, bem como **apoio à CPD nos**

---

<sup>7</sup> Desenvolvimento do tema na parte Monitorização de Busan.



países parceiros.

#### Caixa 1.5 Ambiente e Desenvolvimento

- Criação da Comissão Nacional de Coordenação do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação que atribui ao Camões, I.P., ao Instituto de Conservação da Natureza e Florestas e a organizações da sociedade civil, nomeadamente a Plataforma Portuguesa das ONGD, tarefas conjuntas e cuja ação tem impacto nos países em desenvolvimento.
- Criação de uma *task force* interministerial para a coordenação das ações de cooperação no âmbito das alterações climáticas.

O reforço da ligação entre a **segurança e o desenvolvimento** tem sido uma prioridade importante para Portugal, tanto ao nível bilateral como multilateral, sendo enquadrado pela Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento e pelo *Conceito Estratégico*.

#### Caixa 1.6. Segurança e Desenvolvimento

Estreita colaboração com os departamentos políticos do MNE (Direção-Geral de Política Externa) e outros Ministérios (Defesa, Justiça, Administração Interna):

- na preparação da participação de Portugal em discussões internacionais. Exemplo: discussões sobre a agenda pós-2015, sobre Financiamento do Desenvolvimento e sobre a abordagem da UE para situações de crise e de conflito externo;
- na preparação de intervenções bilaterais, como foi o caso da Missão Técnica à Guiné-Bissau realizada em 2014, ou a preparação do programa do setor da segurança com Cabo Verde e no âmbito do Grupo de Apoio ao Orçamento naquele país parceiro.

Em termos de **migrações e desenvolvimento**, Portugal tem sido reconhecido pelas boas práticas em matéria de integração dos migrantes e dispõe de um Plano Nacional para a Integração de Imigrantes, atualmente em revisão. No âmbito do género são vários os exemplos que podem ser dados (Caixa 1.7.).



### Caixa 1.7. Género e Desenvolvimento

- A figura da Conselheira para a Igualdade, que em cada ministério setorial representa e promove a operacionalização das prioridades estratégicas dos Planos Nacionais de Ação para a Igualdade (PNI), através de Plano Setoriais, constitui uma boa prática a reter. O Camões, I.P. participa neste processo e participa ativamente no Plano Setorial do MNE para a Igualdade.
- Portugal subscreveu o Busan Action Plan for Gender Equality and Development.
- No âmbito dos trabalhos do Grupo de Trabalho de Estatística e Financiamento do Desenvolvimento, Portugal apoiou a criação de um código setorial específico “violence against women and girls” a fim de melhor permitir monitorizar este tipo de intervenções.
- Plano Nacional de Ação para a Aplicação da Resolução do CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança, aprovado em 2014, e o Plano de Ação para a Prevenção e Eliminação da Mutilação Genital Feminina. As posições que Portugal tem assumido, nomeadamente no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, no âmbito da OSCE e da UE, vão ao encontro das prioridades em matérias essenciais para a promoção da igualdade de género e empoderamento das mulheres. Por outro lado, uma abordagem Global às Questões de Género nas Operações de Paz tem sido tratada através da sensibilização dos militares em missão a partir dos objetivos constantes do II Plano Nacional de Ação (2014-2018) para a Implementação da Resolução do CSNU n.º 1325 e feita a divulgação da diretiva da NATO “Bi-SC Diretiva 40-1 REV 1”.
- Através do Conselho Nacional para os Direitos Humanos são difundidos os compromissos assumidos por Portugal nas várias instâncias internacionais, bem como as orientações produzidas pelos organismos internacionais em matéria de igualdade de género, informação igualmente partilhada pela Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG).

De referir, por último, o apoio à **Coerência das Políticas em Cabo Verde**. A Cooperação Portuguesa apoia o projeto “A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento - o desafio para uma cidadania ativa em Cabo Verde”, cofinanciado pela União Europeia e implementado pela Plataforma das ONG de Cabo Verde, em parceria com o Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF). Conta com o envolvimento da sociedade civil Cabo-verdiana e dos cidadãos, com particular destaque para a camada juvenil e para os deputados das Assembleias Nacional e Municipais.

As atividades integram a realização de ações de sensibilização e debate sobre a CPD junto de diversos atores em Cabo Verde, a realização de *workshops* com deputados, a constituição de grupos de trabalho em áreas temáticas, a realização de três estudos de caso - ambiente, pescas, agricultura - e a elaboração de um Manual sobre CPD, com conclusões sobre como melhorar a participação da sociedade civil cabo-verdiana na monitorização das políticas públicas. Este projeto está a ser acompanhado de perto pela Delegação da UE na cidade de Praia por se tratar do primeiro projeto a abordar especificamente as questões da CPD em África. A Unidade da CPD da OCDE também tem participado neste projeto.

### 1.3. Financiamento do Desenvolvimento

O profundo debate sobre o financiamento do desenvolvimento, o papel impulsionador/mobilizador que a APD poderá desempenhar e a respetiva necessidade de atualização dos sistemas de contabilização estatística, em linha com aqueles que serão os instrumentos de financiamento ao desenvolvimento no quadro do Pós-2015, torna este momento crucial no processo de definição da arquitetura dos novos ODS.

Portugal tem participado ativamente neste debate e defendido que a discussão do financiamento ao desenvolvimento deve estar alinhada e servir os propósitos da Agenda do Desenvolvimento Sustentável do Pós-2015, pois só assim será possível potenciar uma maior

mobilização de recursos (públicos e privados) necessários à concretização dos ODS e promover uma maior transparência na prestação de contas (fluxos APD e não APD).

Portugal contribuiu para, e subscreveu, o Comunicado da Reunião de Alto Nível do CAD, de dezembro de 2014, e respetivos anexos. Participará ativamente em todos os trabalhos de operacionalização dos compromissos assumidos não só em matéria de concessionalidade da ajuda como também no apoio aos PMA, TOSD, paz e segurança, transparência, etc.

O *Conceito Estratégico* reconhece o importante papel do **setor privado** no desenvolvimento, pelo que tem sido fomentada a sua participação, assim como das organizações da **sociedade civil** (nomeadamente ONGD e Fundações) no debate do financiamento ao desenvolvimento. Com o envolvimento do Gabinete do SENEAC, foi iniciada a discussão sobre os potenciais caminhos para operacionalizar a relação de parceria entre a Plataforma Portuguesa das ONGD e a ELO, eliminando barreiras, bem como a identificação e captação de financiamentos internacionais para o efeito. Foi, ainda, lançado um Programa de Parcerias para o Desenvolvimento. A Plataforma propôs testar um instrumento inovador – o MAPI (Caixa 1.8).

Neste contexto, Portugal iniciou o processo de elaboração de uma *Estratégia sobre o envolvimento do setor privado na cooperação para o desenvolvimento* e acompanhou ativamente a preparação da comunicação do Conselho da UE sobre “O papel do setor privado na cooperação”. Contudo, considera que ainda não está em condições de estabilizar este processo e apresentar um documento estratégico. Apesar disso, vai manter o acompanhamento dos grupos específicos que na UE e na OCDE têm vindo a discutir esta temática, no sentido de criar conhecimento que lhe permita definir a melhor abordagem.

### Caixa 1.8. Mecanismo de Apoio a Parcerias Internacionais (MAPI)

#### Objetivo

Dinamizar parcerias entre ONGD e Empresas no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e criar condições que, por um lado, favoreçam o reforço da capacidade de intervenção das ONGD designadamente em captar financiamentos internacionais e diversificar as suas fontes de financiamento e, por outro constituam novas oportunidades de negócio para as Empresas, em benefício das populações mais desfavorecidas.

#### Âmbito

O MAPI concentrará a sua ação, em colaboração com outras iniciativas e instituições em:

- Facilitar o encontro de interesses entre Empresas e ONGD;
- Identificar oportunidades de investimento em parceria ONGD/Empresas;
- Identificar financiamentos internacionais no âmbito de projetos de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária, promovendo a articulação entre organismos públicos, entidades do sector privado e organizações da sociedade civil nacionais e estrangeiras;
- Identificar financiamentos internacionais que são sobretudo acessíveis às Empresas, mas que podem incluir ONGD na fase de implementação;
- Criar mecanismo de apoio à avaliação e gestão de risco integrando as várias partes envolvidas e assistir – sempre que necessário ou requerido – os projetos em parceria;
- Criar mecanismos e critérios<sup>1</sup> para a avaliação das práticas em parceria (*peer review*) e efetua-la;
- Criar mecanismos e critérios para fazer *benchmarking* das boas práticas em parceria e efetua-lo;
- Criar um *think thank* fornecedor de massa crítica em termos de produção de instrumentos e assessoria técnica.

Fonte: [http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Agenda/MAPI\(1\).pdf](http://www.plataformaongd.pt/conteudos/File/Agenda/MAPI(1).pdf)

A avaliação em curso ao papel da SOFID enquanto ator da cooperação para o desenvolvimento, uma recomendação do exame de 2010, será também um importante contributo para produzir conhecimento sobre o papel do setor privado no apoio ao desenvolvimento. Em meados de 2014, o Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOP) foi revisto e relançado (Caixa 1.9)

### Caixa 1.9. Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOP) em Moçambique

O FECOP é um importante instrumento para apoio ao desenvolvimento empresarial, quer na perspetiva do *Conceito Estratégico* da Cooperação Portuguesa, quer no plano da promoção e assistência conduzida pelo Instituto de Promoção das Pequenas e Médias Empresas (IPEME) a micro, pequenas e médias empresas em setores relevantes para o fortalecimento da estrutura económica produtiva e competitiva de Moçambique. Dotado de 13 MUSD, prevê apoio através da concessão de garantias, de bonificação de taxas de juro e assistência técnica.

**Objetivos:** criação de emprego, transferência de tecnologia e inovação e geração de riqueza.

A Cooperação Portuguesa tem vindo a acompanhar o trabalho realizado pelo Secretariado de Estatística do CAD/OCDE de levantamento dos instrumentos inovadores de financiamento, bem como da sua contabilização estatística na APD e/ou na nova medida do Esforço Público de Financiamento ao Desenvolvimento Sustentável (TOSD). Tem igualmente acompanhado o exercício de aperfeiçoamento da capacidade de monitorização do financiamento concedido pelos doadores a atividades de capacitação dos países parceiros na área da coleta de impostos, importante fonte de financiamento que permitirá assegurar a sustentabilidade dos progressos

alcançados por esses países. Neste âmbito, Portugal tem estado envolvido ativamente na discussão que tem tido lugar no WP-STAT e no CAD<sup>8</sup>.

No âmbito do acompanhamento da evolução do financiamento Português ao Desenvolvimento, a Cooperação Portuguesa iniciou em 2013 (com o reporte dos fluxos de 2012) um trabalho exaustivo de recolha junto do setor privado de informação relativa ao financiamento ao desenvolvimento (Quadro 1.1). O Camões, I.P. tem vindo, de forma progressiva, a alargar o âmbito das entidades privadas que são objeto desta recolha, tendo em 2015 (no âmbito do reporte dos fluxos de 2014) contactado um universo de 208 entidades privadas.

**Quadro 1.1. Fluxos não-APD contabilizados no âmbito do reporte anual ao CAD/OCDE**

Fluxos não-APD contabilizados no âmbito do reporte anual ao CAD/OCDE	2012	2013
<b>Outros Fluxos Públicos</b>	<b>1.500.000 €</b>	<b>2.220.000 €</b>
SOFID	1.500.000 €	2.220.000 €
<b>Fluxos Privados</b>	<b>-195.479.290 €</b>	<b>1.345.000.054 €</b>
<b>Donativos do setor privado</b>	<b>5.118.490 €</b>	<b>5.634.484 €</b>
<i>ONGD, Fundações, Associações, Institutos</i>	4.803.216 €	5.294.595 €
<i>Instituições de Ensino Privadas</i>	0 €	287.689 €
<i>Outras Entidades Privadas</i>	315.274 €	52.200 €
<b>Fluxos a Condições de Mercado</b>	<b>-200.597.780 €</b>	<b>1.339.705.459 €</b>
<i>COSEC</i>	-28.334.788 €	117.056.162 €
<i>Investimento Português no Estrangeiro (IPE)</i>	-396.366.357 €	-530.027.881 €
<i>Transações Acumuladas de Ativos de Bancos (Total Banks)</i>	224.103.365 €	1.752.677.178 €
<b>TOTAL</b>	<b>-193.979.290 €</b>	<b>1.347.220.054 €</b>

A Cooperação Portuguesa considera que a valorização adequada dos recursos financeiros, APD, não-APD, públicos e privados, alocados à concretização dos ODS será fundamental para uma avaliação clara e transparente do desempenho dos doadores face às metas e objetivos acordados.

Tal deverá decorrer da revisão dos sistemas estatísticos, na medida em que estes deverão integrar de forma consistente as dimensões da pobreza, da sustentabilidade e da relevância dos Bens Públicos Globais (nexo segurança e desenvolvimento e/ou financiamento do clima e desenvolvimento). Nesta perspetiva, Portugal defende que o CAD deverá continuar a ser visto como o guardião ou o “*gold standard*” das estatísticas do financiamento ao desenvolvimento, clarificando conceitos e metodologias e assegurando, desta forma, consistência/coerência e qualidade da informação produzida.

Ainda no âmbito do financiamento ao desenvolvimento, a Cooperação Portuguesa enfrenta um importante desafio adicional relativo ao elemento de concessionalidade da sua ajuda. Em 2011

<sup>8</sup> 2013 – Questionário sobre garantias financeiras (montantes garantidos e caracterização das tipologias de garantias concedidas), realizado em estreita colaboração com a COSEC – Companhia de Seguros de Créditos; 2014 – Questionário sobre o efeito de alavancagem dos instrumentos inovadores de financiamento (garantias, *equities*, empréstimos sindicados), que contou com a colaboração da SOFID – Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento; e Questionário sobre o apoio dos doadores à capacitação na área da coleta de impostos.

e 2012, a APD portuguesa apresentou um elemento de concessionalidade médio abaixo da meta de 86% e um elemento de concessionalidade médio para o conjunto dos PMA abaixo da meta dos 90%.<sup>9</sup> Portugal reconhece que a composição da sua APD é fortemente influenciada pelo nível de utilização das linhas de crédito, o que tem dificultado o cumprimento dos compromissos assumidos em matéria dos Termos e Condições da Ajuda.

O nível de concessionalidade da APD é assumida pela Cooperação Portuguesa como uma questão estruturante que deve ser encarada, a par do desligamento da ajuda, como um desafio a enfrentar no curto-médio prazo, em prol de uma maior eficácia da ajuda.

No âmbito da discussão do financiamento do desenvolvimento e da modernização do conceito de APD, Portugal tem acompanhado com especial atenção o debate realizado em torno da necessidade de clarificar e harmonizar metodologias de contabilização como APD dos in-donor costs. Sobre esta matéria, Portugal tem manifestado a sua posição de forma muito clara, a qual se consubstancia no reconhecimento da necessidade de harmonização de práticas de contabilização e na defesa de que o facto de não constituírem efetivos "cross-border flows" não justifica por si só a sua exclusão do perímetro de elegibilidade APD. Todas estas tipologias constituem despesas orçamentais efetivas, i.e., esforço para os doadores CAD em prol do desenvolvimento e bem-estar das populações, pelo que a sua contabilização como APD se afigura plenamente justificada.

Na linha do reconhecimento do nexos paz e segurança e da promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo nos Estados frágeis, Portugal tem alertado para o risco de subcontabilização dos esforços dos doadores neste domínio, os quais têm impacto positivo no desenvolvimento dos países parceiros. A discussão desta temática, por ser de enorme sensibilidade e relevância, tem tido da Cooperação Portuguesa a maior atenção, designadamente através do acompanhamento dos trabalhos que decorrem no âmbito do mandato da *Task Team* conjunta INCAF/WPSTAT.

Portugal considera existir espaço para uma clarificação das Diretivas de reporte estatístico ou mesmo, em alguns casos, para uma atualização do seu âmbito no que toca à elegibilidade da APD de algumas atividades realizadas por militares, em plena conformidade com o princípio da transparência e assegurando-se sempre a credibilidade do conceito APD. Este trabalho de análise deverá decorrer sem qualquer juízo antecipado sobre a inelegibilidade de uma atividade com impacto no desenvolvimento, fundamentada apenas no facto de esta ser realizada por militares.

### **Principais Documentos de Referência**

- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.
- Documento de Posição de Portugal sobre a Agenda Pós-2015.
- Estatutos da CIC Portaria nº 173/2013 de 07 de maio.
- Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)
- Estratégia Nacional sobre Desenvolvimento Sustentável.
- Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento.
- Plano de Ação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)
- Plano de Ação Nacional para a implementação da Resolução nº 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança.
- Plano de Ação Nacional para a Integração dos Imigrantes.
- Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Género.
- Programa do XIX Governo Constitucional.

---

<sup>9</sup> Ambas as Metas estão definidas na Recomendação dos Termos e Condições de Ajuda.

- Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação
- Regulamento da Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento
- Resolução sobre CPD aprovada por resolução de Conselho de Ministros em 2010 (RCM n.º 82/2010).
- Center for Global Development (2014), The Commitment to Development Index.
- Comunicado de Ministros do CAD Dezembro 2014
- Declaração Conjunta sobre Políticas de Desenvolvimento da UE.
- Declaração de Busan (2011).
- Estratégia conjunta EU-África.

## 2. Visão Política e Orientações Estratégicas

### 2.1. Políticas, Estratégias e Compromissos

O *Conceito Estratégico* constitui o instrumento orientador das prioridades e dos atores nacionais em matéria de cooperação para o desenvolvimento nos próximos anos, pretendendo ser um documento mais operacional e pragmático, mais direcionado para os atores e instrumentos. Define prioridades e tem como objetivo mobilizar os atores nacionais em torno de uma política comum de Cooperação mais alinhada e mais visível para os interesses nacionais e para as prioridades dos países parceiros. Determina que a política de cooperação é parte fundamental da política externa. Enquanto instrumento de política externa, a cooperação é entendida como um investimento e não uma despesa, como desenvolvimento e não “ajuda”, devendo simultaneamente ser catalisadora de outros fluxos promotores desse desenvolvimento, como o investimento ou o comércio.

A nível nacional, a cooperação deve estar mais alinhada, ser mais instrumental e mais visível para os interesses de Portugal e para as prioridades dos países parceiros, devendo ser complementar e reforçar outras áreas da política externa, nomeadamente a diplomacia económica e a ação cultural externa.

#### Caixa 2.1. Processo de elaboração do Conceito Estratégico

O *Conceito Estratégico* foi alvo de um alargado período de discussão pública, que decorreu entre março de 2012 e dezembro de 2013, durante o qual foram auscultadas dezenas de entidades e ponderados mais de 30 contributos formalizados por escrito, remetidos pelas Embaixadas e missões de Portugal nos PALOP, Timor-Leste e junto dos organismos multilaterais, ministérios setoriais e representantes do setor privado, Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento, fundações, universidades, municípios e outras entidades e personalidades de reconhecido mérito no setor da cooperação.

O *Conceito Estratégico* estabelece como princípios norteadores:

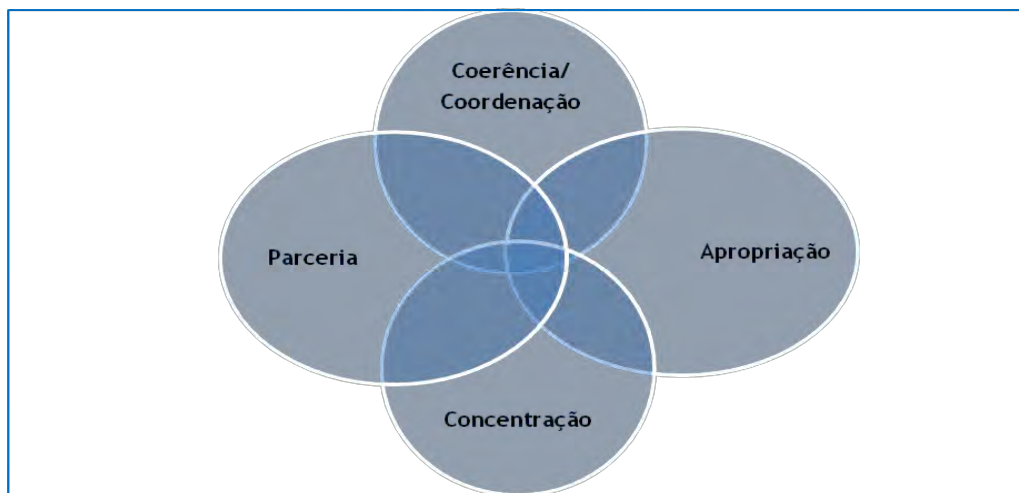
- Coerência/Coordenação – reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento<sup>10</sup> e a coordenação, o seguimento e o diálogo entre parceiros, bem como a complementaridade nas intervenções e nas parcerias.
- Concentração – Privilegiar, geográfica e sectorialmente, programas de maior dimensão e de natureza estruturante, segundo as prioridades estratégicas definidas com cada um dos países parceiros.
- Apropriação – Desenvolver projetos numa lógica de desenvolvimento de capacidades e sustentabilidade, cuja atuação deve estar enquadrada no documento Desenvolvimento de Capacidades – Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa.<sup>11</sup>
- Parceria – Diversificar as parcerias, incluindo as da cooperação triangular e novas fontes de financiamento, visando a partilha de capacidades e recursos, bem como a alavancagem de fundos bilaterais e multilaterais.

<sup>10</sup>Norteadada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2010 [http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/coerencia\\_politicas\\_desenvolvimento.pdf](http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/coerencia_politicas_desenvolvimento.pdf)

<sup>11</sup>Desenvolvimento de Capacidades - Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa



**Figura 2.1. Princípios-chave do *Conceito Estratégico***



Neste âmbito, realçam-se as novas áreas de intervenção (energia, crescimento verde ou mar), o papel de novos atores (setor privado), o reforço de parcerias estratégicas (cooperação delegada e triangular) e a promoção de novos modelos de financiamento.

O *Conceito Estratégico* dá continuidade e reforça a prioridade concedida aos Estados frágeis, prevendo o reforço da articulação entre os instrumentos e atores dos diferentes domínios de atuação externa (3D – Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento), e a sua manutenção como uma prioridade importante para a cooperação multilateral portuguesa.

Esta nova visão política assume vários desafios na sua implementação, decorrentes das alterações da Agenda internacional do desenvolvimento, da emergência de novos atores e da evolução ocorrida nos países parceiros. Assume, igualmente, os desafios decorrentes da situação de constrangimentos orçamentais e reforma do setor público em Portugal.

O *Conceito Estratégico* é entendido como um documento aberto e dinâmico, permitindo a necessária adaptação e renovação. Assenta na capacidade de promover e responder a três propósitos essenciais:

- Projetar o Camões, I.P. enquanto entidade de referência ao nível da condução da política de cooperação;
- Valorizar os parceiros, procurando adotar uma abordagem estratégica única nos países e setores prioritários;
- Sensibilizar a sociedade civil e os responsáveis políticos para a importância da cooperação.

Sectorialmente, a abordagem da cooperação está também ancorada nas Estratégias Setoriais da Cooperação Portuguesa, reafirmadas no *Conceito Estratégico*.<sup>12</sup>

As Grandes Opções do Plano para 2015 (GOP), na linha de continuidade que se justifica no quadro da legislatura, reconhecem a relevância da cooperação para o desenvolvimento sublinhando que “*após a aprovação, em fevereiro de 2014, do Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, importará operacionalizar os objetivos, princípios e prioridades consignados, mobilizando os atores nacionais em torno de uma política de cooperação mais alinhada, mais instrumental e mais visível e assente numa lógica de gestão por resultados*”.

<sup>12</sup> [Multilateral, Segurança e Desenvolvimento](#), [Saúde, Educação, Igualdade de Género](#) e [Educação para o Desenvolvimento](#), aprovadas em 2010.

## **2.2. Abordagem na Alocação da APD**

As decisões de alocação do orçamento tiveram de adaptar-se a um cenário de constrangimentos orçamentais que afetou não só o orçamento atribuído ao Camões, I.P. mas igualmente os orçamentos complementares que têm existido nos Ministérios Setoriais. Foi, assim, procurada uma maior eficácia na atribuição dos financiamentos tendo por base análises mais criteriosas dos projetos a aprovar, visando otimizar recursos e obter melhor relação custo/eficiência. Em algumas situações os projetos foram redimensionados, concentrando-se nos objetivos prioritários.

A decisão de alocação de financiamentos às potenciais intervenções teve em conta compromissos de longo prazo assumidos em projetos estruturantes, bem como a identificação de prioridades por parte dos países parceiros no quadro dos programas país (PIC/PEC). Assim nenhum projeto financiado pelo Camões, I.P. foi suspenso durante este período.

O reforço da articulação procura agregar investimentos e dar-lhes maior escala tendo ainda sido desenvolvidos esforços para alavancar outras fontes de financiamento, bilaterais e multilaterais.

### **2.2.1. APD Bilateral**

A APD bilateral está concentrada nos espaços geográficos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) e Timor-Leste. Em termos setoriais, as prioridades da Cooperação Portuguesa continuam a obedecer a dois critérios fundamentais: (i) as prioridades definidas pelos países parceiros nas suas estratégias de desenvolvimento; e, (II) a mais-valia da Cooperação Portuguesa decorrentes de uma estrutura jurídica e administrativa comum. A língua portuguesa é um instrumento de comunicação e transmissão de conhecimentos cuja mais valia decorre da realidade de ser a língua oficial dos principais países parceiros.

Apesar de ter um reduzido número de países parceiros prioritários, os seus contextos nacionais e níveis de desenvolvimentos são diferenciados. Nos últimos anos, registaram-se importantes alterações, com alguns dos países parceiros a melhorarem os índices de desenvolvimento enquanto outros mantiveram perfis de fragilidade. Consequentemente, as parcerias adaptaram-se e algumas evoluíram para novos patamares, assumindo inequivocamente maior liderança e apropriação pelo país parceiro e partilha de responsabilidades entre doador e parceiro, numa lógica de benefícios mútuos. A partilha de responsabilidades orçamentais é particularmente visível em países como Angola e Timor-Leste, representando em muitas circunstâncias sensivelmente 50% dos custos o que tem permitido mitigar eventuais efeitos negativos da existência de menos recursos.

Tendo subjacente esta nova realidade, a intervenção com cada país parceiro é traduzida em Programas Estratégicos de Cooperação (PEC), alinhados com as estratégias nacionais de desenvolvimento. Na negociação de cada PEC procede-se à identificação dos setores prioritários e dos meios que melhor se adaptam a cada realidade para alcançar os objetivos acordados, que vão desde a intervenção tipo projeto à ajuda a programas.

A Linha de Apoio à Sociedade Civil foi mantida, foram alinhadas as regras dos respetivos programas e projetos com as aplicadas à cooperação institucional e promovida a coordenação e criação de sinergias em relação às intervenções dos PEC.

### **2.2.2. Abordagem à APD Multilateral**

A intervenção multilateral portuguesa tem sido norteadas pelos objetivos estabelecidos na Estratégia Multilateral da Cooperação Portuguesa, adotada em 2009, reafirmados no *Conceito*

*Estratégico.* Tem subjacente uma maior coerência e eficácia da cooperação multilateral portuguesa no sentido de contribuir para o reforço da capacidade de influência nas políticas, funcionamento e eficácia das organizações multilaterais, reforçando e potenciando sinergias entre a abordagem e intervenções desenvolvidas ao nível bilateral e multilateral.

A participação multilateral portuguesa continua a focar-se nos principais *fora* multilaterais – UE, sistema das NU e OCDE – para além dos Bancos de desenvolvimento e das instituições financeiras internacionais (IFI). É conferida especial atenção às instituições regionais nas quais os principais países parceiros estão integrados, nomeadamente a União Africana, SADC, CEDEAO e ASEAN. É, ainda, de referir, pelas suas características a centralidade da participação na CPLP e na Conferência Ibero-Americana.

A cooperação multilateral portuguesa tem, assim, como grandes prioridades temáticas a melhoria da abordagem internacional em matéria de segurança e desenvolvimento, com particular atenção para os Estados frágeis; o reforço da atenção e o apoio internacional a África, em particular aos PMA; o fortalecimento do espaço lusófono utilizando a língua comum como potenciadora da constituição de redes, contribuindo para a capacidade de resposta dos Estados-membros da CPLP aos desafios da globalização.

Não obstante os atuais constrangimentos orçamentais, que resultaram na redução ou mesmo suspensão de algumas contribuições multilaterais, Portugal tem procurado manter a colaboração com os principais parceiros multilaterais através do cofinanciamento de projetos por eles desenvolvidos nos países prioritários da Cooperação Portuguesa, em domínios de atuação específica (ex. projetos conjuntos com o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) nas áreas de saúde sexual e reprodutiva, combate à mutilação genital e aos casamentos forçados), e tem participado de forma ativa e influente no quadro dos grandes debates internacionais, com resultados que têm sido muito superiores ao seu esforço financeiro. Portugal, apesar de não ser membro da MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*), conhece os resultados das avaliações aí realizadas e espera no futuro vir a estipular critérios mais claros e com uma visão *whole-of-government* para atribuição de contribuições multilaterais.

#### **Caixa 2.2. Exemplos de áreas onde Portugal tem desenvolvido esforços no plano multilateral**

- Reforço das relações UE-África e UE-ACP,
- Ligação entre segurança e desenvolvimento e melhoria da abordagem internacional relativamente aos PMA e Estados frágeis,
- Questões relativas à igualdade de género e erradicação de todas as formas de violência contra mulheres, meninas e raparigas,
- Promoção do debate em torno da Cooperação Triangular (em colaboração com a OCDE),
- Participação no quadro da definição da agenda pós 2015.

### **2.3. Enfoque Político**

#### **2.3.1. Enfoque na Luta Contra a Pobreza**

A política de Cooperação Portuguesa tem um claro enfoque na luta contra a pobreza nos países parceiros de cooperação, entendida como uma realidade multidimensional.

*“O objetivo fundamental da cooperação portuguesa, inserida no contexto da política externa portuguesa, é o de contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, num contexto de respeito pelos direitos humanos, pela democracia e pelo Estado de direito nos países parceiros”*

(in: Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa).

A intervenção da Cooperação Portuguesa procura promover o desenvolvimento humano, protegendo o indivíduo contra ameaças como a fome, a doença, a violação dos direitos humanos e a violência sexual ou o tráfico de pessoas. Neste contexto, têm vindo a ser desenvolvidas ações piloto de reforço/criação de sistemas de proteção social e de serviços sociais de base, nomeadamente dos grupos mais vulneráveis, sobretudo nos PMA conforme será referido no capítulo 3.

### **2.3.2. Abordagem à Fragilidade**

A abordagem à fragilidade é um domínio de atuação importante para a Cooperação Portuguesa, tanto no plano bilateral como multilateral, uma vez que alguns dos principais parceiros são Estados frágeis. Por esse motivo, a Cooperação Portuguesa prioriza a ligação paz e segurança enquanto condição indispensável para o desenvolvimento. Nas situações de fragilidade, utiliza uma abordagem gradual e faseada com vista a equilibrar necessidades de desenvolvimento de longo-prazo com as pressões que se impõem no curto-prazo a estes países. Esta abordagem permite reforçar a articulação entre os diferentes domínios da ação externa – Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento – que têm particular relevância na atuação em Estados frágeis.

Considerando a instabilidade político-social um dos maiores riscos para a eclosão e perpetuação de conflitos, a Cooperação Portuguesa continua a atuar na consolidação do Estado de direito, ou seja, no reforço e capacitação de instituições democráticas, com particular enfoque nas áreas da segurança e da justiça. Nesta matéria, as intervenções estão enquadradas pela *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*, aprovada em 2009.

A nível internacional a Cooperação Portuguesa procura influenciar os debates e resultados dos *fora* sobre esta matéria, em particular no âmbito da UE, da rede INCAF da OCDE e do Diálogo Internacional sobre a Consolidação da Paz e Construção do Estado, assumindo posições em defesa da necessidade de maior atenção aos Estados frágeis, nomeadamente os PMA. Portugal foi um dos Estados-membros mais ativos na defesa destas questões no contexto da discussão sobre a agenda para o desenvolvimento da UE e das discussões sobre a agenda para o desenvolvimento pós-2015.

### **2.3.3. Questões Transversais**

Foram mantidas neste período as abordagens transversais às temáticas do Reforço de Capacidades, Ambiente e Alterações Climáticas, Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres. O *Conceito Estratégico* identifica uma nova área transversal, a dos direitos das Crianças, sua promoção e defesa, com especial enfoque nas áreas da educação, saúde, formação e integração social, bem como a luta contra crimes como o tráfico de seres humanos, a exploração sexual e o trabalho infantil, cujo tratamento deverá agora ser focalizado.

A Cooperação Portuguesa reconhece os compromissos assumidos neste quadro e a relevância que o tratamento adequado destas matérias tem nos resultados das intervenções. A área do Ambiente e das Alterações Climáticas é aquela onde foi possível desenvolver um trabalho mais

focalizado e articulado com efeitos interessantes.

Neste entendimento, e tendo presente as boas práticas internacionais e o conhecimento adquirido, foram desenvolvidos e aprovados procedimentos para o tratamento transversal destas temáticas no processo de planeamento – negociação dos PIC/PEC –, bem como na identificação e implementação dos programas e projetos bilaterais e no quadro das Linhas de apoio às organizações da Sociedade Civil. Foi, ainda, dada alguma formação de base para os recursos humanos envolvidos. Para melhorar o mapeamento e tratamento da informação, foi aprofundado o seu tratamento ao nível da Base de Dados da APD, tanto com a introdução dos Marcadores de Género como com a aplicação dos Marcadores do Rio.

### Reforço de Capacidades

Havendo na Cooperação Portuguesa um enfoque nas áreas do Estado de direito e das respostas institucionais, a lógica do reforço das capacidades está presente no momento de preparação e definição dos PEC, bem como ao nível do desenho e implementação das intervenções. Para conduzir a elaboração, análise e implementação das intervenções existem regras orientadoras que concretizam os princípios do Desenvolvimento de Capacidades. As Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa, de 2010, têm vindo a ser disseminadas e utilizadas.

### Alterações Climáticas

Com a definição de um Ponto Focal para o Ambiente e as Alterações Climáticas foi possível reforçar a transversalidade desta temática nos documentos estratégicos do setor, nas posições nacionais assumidas nos *fora* internacionais, bem como nos programa e projetos.

Portugal tem vindo a acompanhar de perto a temática das alterações climáticas, quer no âmbito das negociações ao nível da UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change), quer apoiando os seus parceiros fundamentalmente em ações de desenvolvimento de capacidades. A contribuição financeira de Portugal no âmbito do Fast Start foi considerada como um instrumento de política de cooperação para o desenvolvimento em ações relacionadas com as alterações climáticas e em ações que integram as alterações climáticas no âmbito de outros setores. Neste contexto, Portugal institucionalizou, em 2010, o Fundo de Carbono como uma nova fonte de financiamento para a cooperação para o desenvolvimento na área das alterações climáticas, com fluxos financeiros adicionais às fontes anteriores.

#### **Caixa 2.3. Operacionalização dos compromissos Fast Start**

Foram estabelecidos Memorandos de Entendimento (MdE) entre Portugal e cada um dos países parceiros prioritários, que constituem o enquadramento para a apresentação e aprovação de projetos neste contexto.

Em 2010, foi criado, por despacho conjunto MNE/MAOT, um grupo de trabalho do qual o Camões, I.P. faz parte, com a responsabilidade de regular a implementação do compromisso português. Foram aprovados neste quadro 11 projetos num montante total de financiamento de 17,5 M€.

Foi feita uma aposta estratégica no reforço da abordagem da temática no quadro da CPLP, tanto através da promoção de reuniões à margem das UNFCCC COP, como pelo apoio à instituição de uma Rede de Países da CPLP para as Alterações Climáticas (RELAC), que se reúne à margem das COP Clima.

A *Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC)* e o *Programa de Ação Nacional para o combate à desertificação (PANCD)* integram uma abordagem à temática do

desenvolvimento e em ambas o Camões, I.P. participou nos órgãos de coordenação nacionais.

Paralelamente, tem sido desenvolvido um conjunto de ações envolvendo os países parceiros destacando-se a realização, em Lisboa, no ano de 2011, da 4ª Reunião Lusófona sobre Ambiente e Desenvolvimento com a participação de representantes dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Ambiente dos PALOP e Timor-Leste e o apoio à criação da Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactes.

#### Questões da igualdade de género

Na área do género o acompanhamento da temática não tem tido, face a limitações de recursos humanos, um núcleo dedicado o que tem dificultado uma abordagem mais estruturada e eficiente. Face a esta realidade, tem havido uma concentração de esforços no reforço do *mainstreaming*.

Os Planos Nacionais de Ação para a Igualdade (PNI) têm vindo a integrar objetivos no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, estando atualmente em curso o V Plano Nacional para a Igualdade, Cidadania e Não-Discriminação (2014-2017). No quadro dos PNI cada ministério setorial tem uma Conselheira para a Igualdade e um plano setorial para a igualdade, para fazer o *mainstreaming* da igualdade do género e a promoção da coerência das políticas. O reporte no âmbito do PNI permite cruzar informação com as intervenções reportadas à BDCOOP.

No âmbito dos compromissos internacionais, são ainda de realçar o II Plano Nacional de Ação para a Aplicação da Resolução do CSNU 1325 (2000) sobre Mulheres, Paz e Segurança, aprovado em 2014, e o Plano de Ação para Prevenir e Eliminar a Mutilação Genital Feminina – tolerância zero à FGM. Em 2011, Portugal endossou o *Busan Action Plan for Gender Equality and Development*.

Portugal tem assumido uma posição forte ao nível internacional designadamente no Conselho de Direitos Humanos das NU, no âmbito da OSCE e da UE em matérias essenciais para a promoção da igualdade de género no desenvolvimento e dos direitos económicos, sociais e culturais, tendo presente a discriminação contra mulheres na lei e na prática. Têm constituído, neste quadro, temáticas prioritárias a violência contra as mulheres, incluindo em contextos de guerra, conflito ou transição, e como consequência de práticas tradicionais nefastas e a promoção da saúde sexual e reprodutiva.

A Cooperação Portuguesa tem vindo a trabalhar estrategicamente com os Parlamentares para promover a agenda do Género, nomeadamente com o Grupo Parlamentar Português sobre População e Desenvolvimento na preparação de posições nacionais e na participação de fora globais como o Fórum Europeu de Parlamentares sobre População e Desenvolvimento.

As questões de Igualdade de Género foram igualmente transpostas para o contexto da CPLP, tendo sido aprovado um Plano de Ação para a Promoção da Igualdade e Equidade de Género da CPLP (2014-2016) que integra a promoção e/ou reforço da cooperação técnica e jurídica entre os Estados-membros da CPLP, com vista ao aperfeiçoamento dos seus quadros legais em matéria de combate a todas as formas de violência contra as mulheres e raparigas, em especial contra a excisão feminina e o tráfico de pessoas. Portugal financiou a primeira campanha sobre a eliminação da violência contra as mulheres lançada no espaço da CPLP (“Contra a Violência, eu dou a cara”). Financiou, também, uma ação de formação de formadores de profissionais de justiça penal sobre o combate ao tráfico de seres humanos.

A Mutilação Genital Feminina e os Cuidados Obstétricos e Neonatais mereceram ação específica em parceria com o FNUAP, na Guiné-Bissau. As questões da Saúde Sexual e Reprodutiva, planeamento familiar e proteção contra as doenças sexualmente transmissíveis



têm estado presentes em várias intervenções da Cooperação Portuguesa ligadas à Educação, Saúde e Desenvolvimento Comunitário. Foram também apoiadas ações de empoderamento de mulheres, envolvendo essencialmente competências para a criação de atividades económicas.

Sendo certo que houve uma atenção prestada a esta temática, e que esta começa a estar presente nos debates e no desenho de programas e projetos, a existência de um núcleo dedicado a esta temática, com recursos humanos devidamente capacitados, permitiria uma abordagem sistemática e consistente tanto internamente como na ligação aos parceiros. Uma formação/sensibilização generalizada dos recursos humanos envolvidos na cooperação institucional, sobre esta temática, deverá também ser realizada a curto-prazo.

### **Principais Documentos de Referência**

- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa.
- Camões, I.P. (2012) Programa Indicativo de Cooperação com Cabo Verde 2012 – 2014
- Camões, I.P. (2012) Programa Indicativo de Cooperação com São Tomé e Príncipe 2012 – 2015
- Camões, I.P. (2014) Plano de Ação para a Guiné Bissau (2014 - 2015)
- Camões, I.P. (2014) Programa Estratégico de Cooperação com Timor-Leste (2014 - 2017)
- Desenvolvimento das Capacidades – Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa (2010)
- Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Educação
- Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género
- Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde
- Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (2010)
- Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (2009)
- Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral (2010)
- IPAD (2007) Programa Indicativo de Cooperação com Angola 2007 – 2013
- IPAD (2011) Programa Indicativo de Cooperação com Moçambique 2011 – 2014
- CAD/OCDE Managing AID
- CAD/OCDE Making Development Co-operation Fit for the Future
- CAD/OCDE, 12 lessons of the peer review series



### 3. Repartição da APD

#### 3.1. Contexto Económico e Político

Devido à crise financeira Portugal esteve sujeito a um Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), entre maio de 2011 e junho de 2014. Entre 2011 e 2013 a política orçamental manteve uma orientação restritiva durante todo o processo de ajustamento, sendo que o esforço de consolidação foi bastante significativo, sobretudo em 2011 e 2012. Em 2014 o país recuperou o acesso ao financiamento aos mercados internacionais, tendo saído do programa de ajustamento, embora permaneçam grandes desafios a enfrentar.

Assim e desde 2011, o programa de ajuda externa, implicou um conjunto de medidas de redução da despesa pública.<sup>13</sup> O cumprimento do programa de ajustamento e o controlo das contas públicas foram definidos como prioridades políticas do atual Governo.

**Quadro 3.1.**

	Despesa Total da Administração Pública		Receita Total da Administração Pública		Administrações Públicas: déficit/excedente público em % do PIB		Taxa de Desemprego		APD Total	
	M Euros	Δ %	M Euros	Δ %	%	Δ %	%	Δ %	M Euros	Δ %
2009	88.116	--	70.913	--	-9,8	--	9,4	--	368	--
2010	93.237	5%	73.137	3%	-11,2	13%	10,8	13%	490	25%
2011	88.048	-6%	75.080	3%	-7,4	-51%	12,7	15%	509	4%
2012 a)	82.217	-7%	72.907	-3%	-5,5	-35%	15,5	18%	452	-13%
2013 a)	85.735	4%	77.425	6%	-4,9	-12%	16,2	4%	368	-23%

Fonte: PORDATA/Camões, I.P.

a) PORDATA - Dados provisórios

O programa de ajustamento negociado impôs medidas rigorosas de austeridade no sentido de reduzir o déficit público e controlar a dívida soberana que se materializaram, entre outras, em cortes orçamentais generalizados e significativos no setor público, com processos de fusão/reestruturação de organismos da Administração pública, e numa política mais restritiva de novas admissões de recursos humanos. Este programa de ajustamento motivou uma diminuição do volume dos orçamentos correntes dos ministérios setoriais e do Camões, I.P. afetando consequentemente os níveis da APD.

O Programa terminou a 30 de junho de 2014, sem o desembolso da última tranche prevista. Portugal encontra-se agora numa fase de monitorização pós-programa, em linha com o previsto nas regras europeias e do FMI. Embora permaneçam grandes desafios, a recuperação económica está a acentuar-se com indicadores positivos ao nível do consumo privado, desemprego, investimento e exportações.

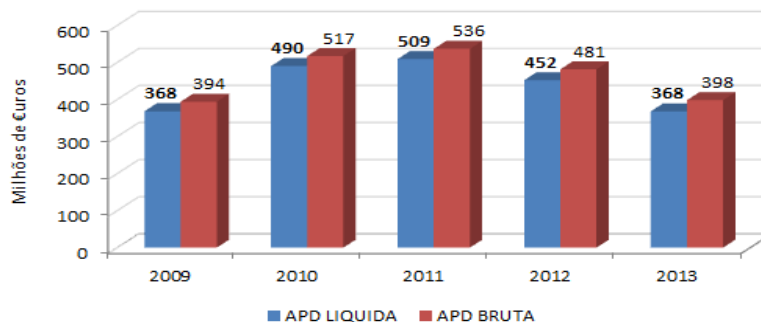
Não obstante, o contexto adverso e de mudança, Portugal continua empenhado com os compromissos internacionalmente assumidos, designadamente em atingir os 0,7% APD/RNB, à medida que a situação económica o permita.

<sup>13</sup> Programa de ajuda ao abrigo do qual Portugal recebeu um financiamento de 78 mil milhões de Euros da Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Central Europeu (BCE).

### 3.1.1. Volume Global da APD

Entre 2009 e 2011, a APD portuguesa apresentou uma tendência de crescimento tendo atingido em 2011, o seu valor mais elevado, 509M€ (figura 3.1), ao qual se sucederam dois anos de decréscimo, situando-se os valores líquidos de 2013 em 368 M€<sup>14</sup>.

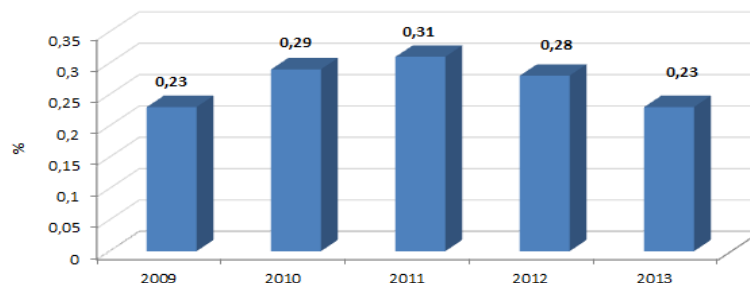
**Figura 3.1.**  
**Total APD**



A APD líquida em percentagem do RNB acompanhou a tendência da APD global. Em 2011 atingiu o valor mais elevado com 0,31% APD/RNB, tendo recuado para 0,23% em 2013 (Figura 3.2.).

**Figura 3.2.**

APD Líquida em % do RNB

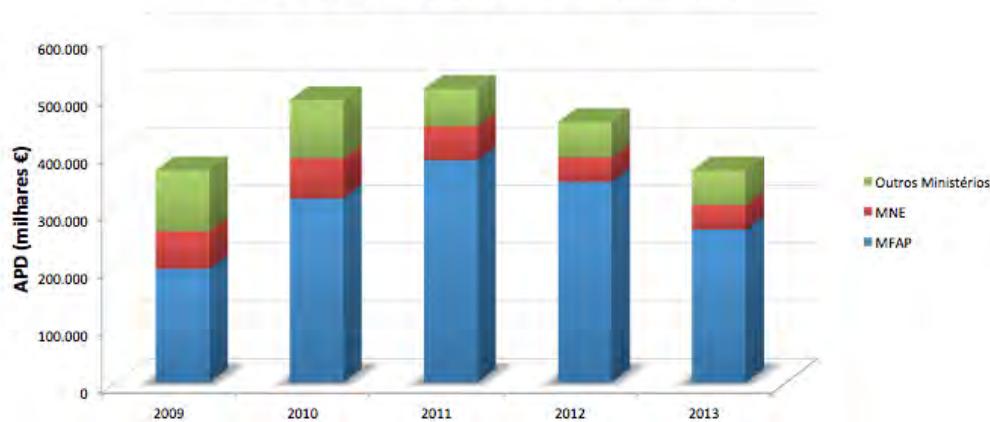


Esta inversão de tendência coincide com a aplicação das medidas de consolidação orçamental e o seu impacto no orçamento público não devendo ser vista como decorrendo de uma orientação de redução de prioridade da política de cooperação, no contexto das políticas públicas nacionais.

O modelo de financiamento da Cooperação Portuguesa assenta, na sua quase totalidade, em recursos públicos provenientes do Orçamento de Estado. Cerca de 82% do financiamento ao desenvolvimento foi assegurado, no período em análise, pelos Ministérios das Finanças e Ministério dos Negócios Estrangeiros, estando os restantes 18% dispersos por cerca de 57 entidades públicas da Administração Central, Local e das Regiões Autónomas (Figura 3.3).

<sup>14</sup> A diferenciação entre APD bruta e APD líquida decorre do reembolso de alguns empréstimos/linhas de crédito que, em conformidade com as diretivas de reporte estatístico do CAD/OCDE, obriga a que os reembolsos sejam deduzidos aos montantes desembolsados brutos.

**Figura 3.3.**  
**Distribuição da APD por entidade financiadora**



No decorrer do período em análise, a distribuição das componentes Bilateral e Multilateral da APD portuguesa manteve um comportamento constante, sendo, em média, 63% destinado à componente Bilateral e 37% à componente Multilateral (Figura 3.4).

**Figura 3.4.**  
**APD total**  
 Média (2009-2013) - % Valores líquidos



Foi reforçada a coordenação de atividades ao nível da programação e planeamento, essencial numa estrutura descentralizada como a da Cooperação Portuguesa, na sequência do compromisso político quanto à prioridade desta política. É assumido que assim que a situação o permita, as alocações financeiras serão ponderadas no sentido do reforço dos orçamentos disponíveis, nomeadamente o do Camões, I.P.

### 3.1.2. Notificação Estatística da APD

Portugal reporta, em conformidade com as diretivas de reporte estatístico do CAD/OCDE, com a frequência e regularidade previstas, dados de compromissos e desembolsos, de forma agregada nas **tabelas CAD** e por atividade no sistema **Creditor Reporting System (CRS)**. Desde 2013 reporta no **formato unificado**, em função do convite do CAD depois de testes de qualidade empreendidos ao reporte da Cooperação Portuguesa.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Em 2014, pelo segundo ano consecutivo, Portugal obteve a classificação de Excelente nesta notificação estatística.

São igualmente fornecidos os elementos de resposta ao **Forward Spending Survey (FSS)**, onde, de forma indicativa, são apresentadas as previsões de desembolso por atividade (num formato CRS), para um período de 4 anos. Portugal tem-se destacado positivamente no quadro dos doadores do CAD/OCDE com uma ajuda bilateral programada ao nível do país (CPA - *Country Programmable Aid*) comparativamente elevada face à média, que se situa em cerca de 54%, dos restantes membros do CAD (Quadro 3.2.).

**Quadro 3.2.**

	2009	2010	2011	2012	2013
% CPA na APD Bilateral	78%	85%	91%	92%	88%

Fonte: CAD/OCDE

A par da identificação dos envelopes financeiros indicativos por eixo de intervenção em cada PEC, foi também iniciada a comunicação aos principais países parceiros dos montantes indicativos para o ano seguinte (n+1), um processo que impõe uma comunicação ainda mais cedo e mais detalhada.

A Cooperação Portuguesa publicou o calendário para a implementação do “Formato Comum” para a publicação da informação sobre os fluxos para desenvolvimento. Este calendário está disponível nos websites do CAD e do Camões, I.P.<sup>16</sup>

O processo de recolha de informação sobre os fluxos de APD num modelo de cooperação desconcentrado exige um esforço de articulação e coordenação acrescido, não obstante o menor volume de APD.

O Camões, I.P., em estreita articulação com o Secretariado do CAD, procurou investir nesta vertente da recolha, tratamento e validação estatística, com vista a dar resposta a um conjunto de necessidades que se impõem cada vez mais ao nível do reporte estatístico e no âmbito dos compromissos que assumiu em matéria de transparência e prestação de contas. Num primeiro momento, passou a disponibilizar em tabelas dinâmicas os dados da APD portuguesa no website do Camões, I.P. Tem apoiado e participado no funcionamento de bases de dados dos países parceiros (como na ODAMOZ - a Base de dados da Ajuda Pública ao Desenvolvimento a Moçambique - em Moçambique e no Portal da Transparência da Ajuda em Timor-Leste). Internamente encontra-se a desenvolver um Sistema de Informação Integrado (Caixa 3.1) que permitirá reforçar a capacidade de resposta da Cooperação Portuguesa nesta matéria.

Os progressos da Cooperação Portuguesa em matéria de reporte estatístico ficaram também reconhecidos no âmbito do processo de monitorização da Parceria Global de Busan (2013) onde foi, pela primeira vez, definido um indicador de Transparência (Indicador 10) tendo Portugal ficado posicionado em 7º lugar num universo de 40 países e organizações.

<sup>16</sup> [Calendário de implementação do standard comum](#)

**CAIXA 3.1 – Sistema de Informação Integrado da Cooperação Portuguesa (SIICP) – impacto na qualidade do reporte estatístico da cooperação portuguesa**

Na sequência dos compromissos assumidos em Busan em matéria de transparência, de prestação de contas, e da necessidade em assegurar a conformidade do reporte estatístico português com as diretivas de contabilização estatística do CAD/OCDE, a Cooperação Portuguesa iniciou em 2014 o desenvolvimento do novo Sistema de Informação Integrado da Cooperação Portuguesa (SIICP).

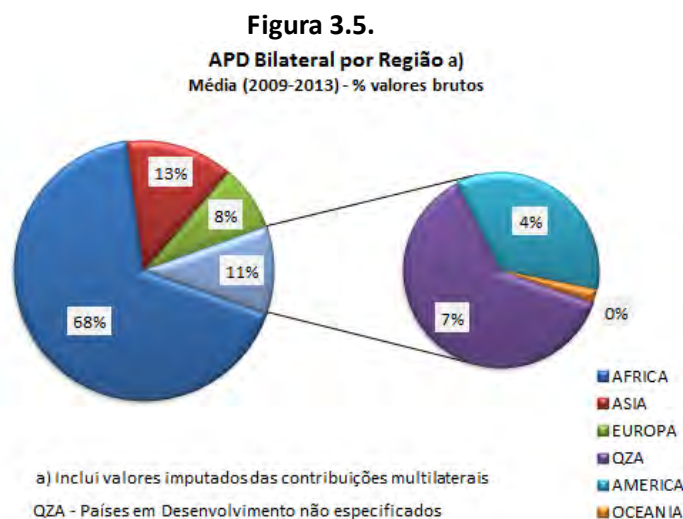
O desenvolvimento do SIICP terá um impacto significativo na qualidade do reporte estatístico da Cooperação Portuguesa, designadamente porque permitirá:

- Preenchimento *on-line* pelas entidades financiadoras públicas e privadas, libertando recursos no Camões, IP para a realização de tarefas de controlo de qualidade da informação recolhida.
- Implementação das regras de validação automática (checklist do CAD e checklist interna)
- Tratando-se de uma plataforma web, possibilitará que os recursos humanos no terreno possam contribuir de forma significativa para a atualização da informação, permitindo desta forma melhorar a aderência dos dados estatísticos à realidade do terreno que estes pretendem caracterizar.
- Consulta *on-line* (com possibilidades de exportação) de informação estatística sobre os dados do financiamento ao desenvolvimento da Cooperação Portuguesa.

**3.2. Distribuição da APD Bilateral**

**3.2.1. Distribuição Geográfica**

Em linha com o *Conceito Estratégico*, a **APD bilateral canalizada para África**, continente onde se localizam 5 dos 6 países prioritários da Cooperação Portuguesa, representou, em termos médios (período 2009-2013) cerca de 68%<sup>17</sup> (Figura 3.5.).



Os PALOP e Timor-Leste estão de forma continuada e consistente na lista dos **10 principais**

<sup>17</sup> Foram considerando os valores imputados das contribuições portuguesas para as Organizações Multilaterais.

**países beneficiários da APD Portuguesa.** Estes 6 países representam, em média, cerca de **82% do total da APD Bilateral média** e são também estes os países onde se desenvolve o maior número de atividades, o que evidencia a forte concentração geográfica da APD bilateral e o alinhamento com as prioridades geográficas definidas no *Conceito Estratégico*.

Nota-se que os países prioritários da Cooperação Portuguesa (PALOP e Timor-Leste) são os espaços geográficos de intervenção por excelência da APD portuguesa. Contudo e apesar das limitações humanas e financeiras, Portugal estende estrategicamente a sua esfera de ação a outros espaços que refletem, por um lado, o papel que Portugal pretende assumir no quadro internacional e por outro, as ligações históricas relevantes que Portugal pretende manter com alguns países, como são os casos de Marrocos, África do Sul, Senegal ou Indonésia, entre outros.

**Quadro 3. 3.**

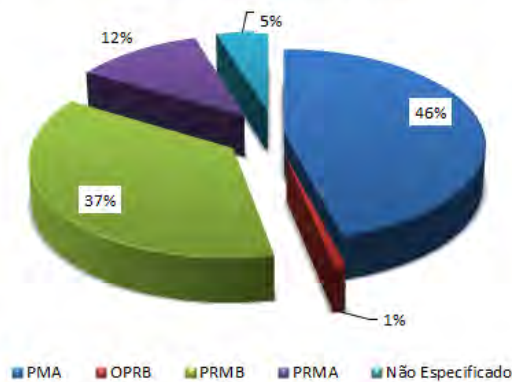
<i>Ranking</i>	<i>Países Parceiros</i>	<i>APD - Média 2009-2013 €uros (valores brutos)</i>	<i>% APD Bilateral</i>	<i>Nº de projetos (média 2009-2013)</i>
1	<i>Cabo Verde</i>	103.434.018	34%	97,6
2	<i>Moçambique</i>	84.791.130	28%	89,2
3	<i>Timor Leste</i>	19.710.158	6%	52,6
4	<i>São Tomé e Príncipe</i>	16.131.683	5%	66,4
5	<i>Angola</i>	15.139.357	5%	69
6	<i>Marrocos</i>	12.115.054	4%	7,6
7	<i>Guiné-Bissau</i>	9.096.403	3%	71,4
8	<i>Afeganistão</i>	4.490.153	1%	2
9	<i>Brasil</i>	4.332.325	1%	18,2
10	<i>China</i>	4.224.709	1%	8
<b>Total ranking</b>		<b>273.464.990</b>	<b>90%</b>	<b>482</b>
<b>Total PALOP + Timor Leste</b>		<b>248.302.749</b>	<b>82%</b>	<b>446,2</b>
<b>APD Bilateral Total (média)</b>		<b>303.688.554</b>	<b>100%</b>	<b>765</b>

Alinhando a sua atuação com as posições internacionalmente assumidas, a Cooperação Portuguesa mantém o seu foco estratégico de concentrar a APD nos **Países menos Avançados (PMA)**, sendo 46%<sup>18</sup> da APD destinada para este agrupamento de países (Figura 3.6.).

Refira-se a este propósito que Portugal foi um defensor ativo na inclusão do anexo 1 (*Annex 1: Measures to improve the targeting of aid to countries most in need*) da Declaração da Reunião Ministerial de Alto Nível de dezembro de 2014.

<sup>18</sup> Foram considerados os valores imputados das contribuições portuguesas para as Organizações Multilaterais.

**Figura 3.6.**  
**APD Bilateral por Classe de Rendimento do País Parceiro a)**  
 Média (2009-2013) - % Valores Brutos



a) Inclui valores imputados das contribuições multilaterais

A distribuição da APD bilateral por classe de rendimento é expressão da opção estratégica de concentrar a atuação nos 6 países parceiros prioritários. Os seus valores só não são mais expressivos porque entretanto Cabo Verde se graduou para um nível de rendimento mais elevado.<sup>19</sup> Apresentando ainda este país parceiro naturais fragilidades e desequilíbrios, Portugal entendeu dever continuar a participar ativamente na mitigação dos mesmos, através da sua intervenção. O valor de 37% destinado aos Países de Rendimento Médio Baixo (PRMB) justifica-se, maioritariamente, pelo facto de Cabo Verde integrar esta categoria e ser um dos principais parceiros da Cooperação Portuguesa.

Por outro lado, mantendo-se o compromisso de canalizar 0,15%-0,20% APD/RNB para aos PMA, regista-se que a evolução positiva alcançada entre 2009 e 2011 (0,16% em 2011), não foi mantida nos anos seguintes (Quadro 3.4.), fortemente influenciada pela graduação de Cabo Verde.

**Quadro 3.4.**

	2009	2010	2011	2012	2013
APD/RNB destinada aos PMA	0,11%	0,14%	0,16%	0,10%	0,08%

### 3.2.2. Distribuição Setorial

No plano setorial, as intervenções são programadas em função, por um lado, das prioridades e necessidades dos países parceiros, e, por outro, da existência em Portugal de instituições com elevada capacidade e experiência adaptadas à realidade dos países parceiros e que, como tal se entende conjuntamente com países parceiros, trazem valor.

A par da concentração geográfica nos países de língua portuguesa, em especial nos PALOP e em Timor-Leste, e excluindo o efeito distorcivo que o Apoio a Programas, através da concessão de linhas de crédito, exerce na distribuição setorial da ajuda, a Cooperação Portuguesa tem mantido o foco nas suas áreas prioritárias de intervenção, a saber: Educação, Saúde, Governo e Sociedade Civil, Outras Infraestruturas e Serviços Sociais, Transportes e Energia. Estes setores

<sup>19</sup> Cabo Verde integra a categoria de País de Rendimento Médio Baixo (PRMB).



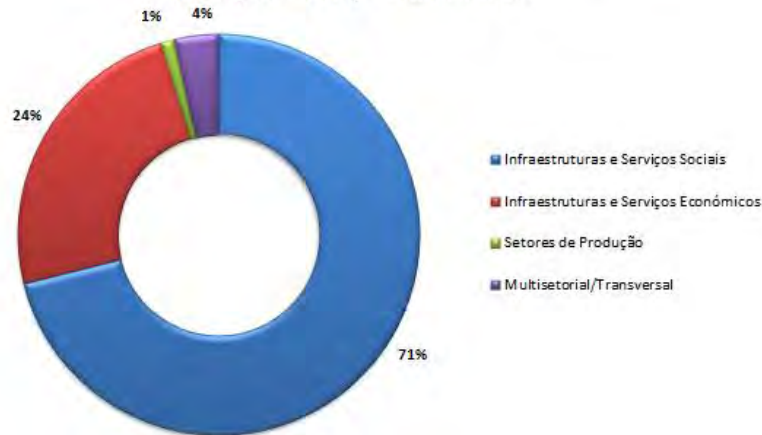
representaram no período 2009 a 2013 cerca de 94% da Ajuda Bilateral Setorialmente Alocável (Quadro 3.5. e Figura 3.7.).

**Quadro 3.5.**

Distribuição Setorial da APD Bilateral (valores brutos)										
Setores CAD	2009		2010		2011		2012		2013	
	APD (milhares €)	%	APD (milhares €)	%	APD (milhares €)	%	APD (milhares €)	%	APD (milhares €)	%
<b>Infraestruturas e Serviços Sociais</b>	<b>128.060</b>	<b>57,0%</b>	<b>126.537</b>	<b>38,8%</b>	<b>92.686</b>	<b>25,0%</b>	<b>93.116</b>	<b>27,5%</b>	<b>109.440</b>	<b>42,4%</b>
110 - EDUCAÇÃO	54.523	24,3%	55.228	16,9%	43.685	11,8%	40.608	12,0%	39.864	15,4%
120 - SAÚDE	6.432	2,9%	8.677	2,7%	11.716	3,2%	11.142	3,3%	12.140	4,7%
130 - POLÍTICAS EM MATÉRIA DE POPULAÇÃO/ SAÚDE REPRODUTIVA	258	0,1%	676	0,2%	776	0,2%	205	0,1%	623	0,2%
140 - FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BASICO	305	0,1%	750	0,2%	452	0,1%	170	0,1%	189	0,1%
150 - GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	50.230	22,4%	45.499	14,0%	16.941	4,6%	11.891	3,5%	6.737	2,6%
160 - OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	16.313	7,3%	15.707	4,8%	19.116	5,2%	29.099	8,6%	49.887	19,3%
<b>Infraestruturas e Serviços Económicos</b>	<b>19.499</b>	<b>8,7%</b>	<b>64.097</b>	<b>19,7%</b>	<b>38.912</b>	<b>10,5%</b>	<b>41.395</b>	<b>12,2%</b>	<b>23.906</b>	<b>9,3%</b>
210 - TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	17.239	7,7%	24.762	7,6%	22.089	6,0%	25.481	7,5%	7.234	2,8%
220 - COMUNICAÇÕES	1.374	0,6%	1.083	0,3%	832	0,2%	547	0,2%	446	0,2%
230 - ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	34	0,0%	37.541	11,5%	15.361	4,1%	14.388	4,2%	15.335	5,9%
240 - BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	820	0,4%	705	0,2%	620	0,2%	969	0,3%	890	0,3%
250 - NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	32	0,0%	5	0,0%	11	0,0%	11	0,0%	0	0,0%
<b>Setores de Produção</b>	<b>3.279</b>	<b>1,5%</b>	<b>1.641</b>	<b>0,5%</b>	<b>1.638</b>	<b>0,4%</b>	<b>841</b>	<b>0,2%</b>	<b>560</b>	<b>0,2%</b>
311 - AGRICULTURA	2.899	1,3%	1.175	0,4%	1.332	0,4%	572	0,2%	428	0,2%
312 - SILVICULTURA	0	0,0%	70	0,0%	185	0,1%	99	0,0%	24	0,0%
313 - PESCAS	38	0,0%	0	0,0%	6	0,0%	9	0,0%	0	0,0%
321 - INDÚSTRIA	0	0,0%	12	0,0%	57	0,0%	128	0,0%	96	0,0%
322 - RECURSOS MINERAIS E INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS	92	0,0%	84	0,0%	11	0,0%	23	0,0%	8	0,0%
323 - CONSTRUÇÃO	0	0,0%	267	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
331 - POLÍTICA COMERCIAL E REGULAMENTOS E AJUSTAMENTO RELACIONADO COM O COMÉRCIO	91	0,0%	1	0,0%	8	0,0%	1	0,0%	0	0,0%
332 - TURISMO	160	0,1%	33	0,0%	40	0,0%	8	0,0%	4	0,0%
<b>Multisetorial/Transversal</b>	<b>7.788</b>	<b>3,5%</b>	<b>7.269</b>	<b>2,2%</b>	<b>5.747</b>	<b>1,6%</b>	<b>2.711</b>	<b>0,8%</b>	<b>4.271</b>	<b>1,7%</b>
410 - General environmental protection	1.274	0,6%	993	0,3%	658	0,2%	261	0,1%	663	0,3%
430 - Other multisector	6.513	2,9%	6.275	1,9%	5.090	1,4%	2.451	0,7%	3.608	1,4%
<b>Total Setorialmente Alocável</b>	<b>158.627</b>	<b>70,6%</b>	<b>199.544</b>	<b>61,2%</b>	<b>138.985</b>	<b>37,5%</b>	<b>138.064</b>	<b>40,8%</b>	<b>138.177</b>	<b>53,5%</b>
500 - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS	47.946	21,3%	106.319	32,6%	215.662	58,2%	185.035	54,7%	102.353	39,6%
600 - AÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	1.545	0,7%	2.593	0,8%	3.673	1,0%	5.390	1,6%	6.848	2,7%
700 - AJUDA HUMANITÁRIA	567	0,3%	133	0,0%	395	0,1%	71	0,0%	193	0,1%
910 - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DO DOADOR	13.180	5,9%	14.796	4,5%	10.173	2,7%	8.617	2,5%	8.884	3,4%
920 - APOIO ÀS ONGDs	36	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
998 - NÃO AFETADO / NÃO ESPECIFICADO	2.594	1,2%	2.439	0,7%	1.231	0,3%	722	0,2%	532	0,2%
930 - AJUDA AOS REFUGIADOS NO PAÍS DOADOR	194	0,1%	206	0,1%	398	0,1%	642	0,2%	1.176	0,5%
<b>Total Não Setorialmente Alocável</b>	<b>66.063</b>	<b>29,4%</b>	<b>126.486</b>	<b>38,8%</b>	<b>231.532</b>	<b>62,5%</b>	<b>200.478</b>	<b>59,2%</b>	<b>119.987</b>	<b>46,5%</b>
<b>Total Bilateral</b>	<b>224.690</b>	<b>100,0%</b>	<b>326.030</b>	<b>100,0%</b>	<b>370.517</b>	<b>100,0%</b>	<b>338.541</b>	<b>100,0%</b>	<b>258.164</b>	<b>100,0%</b>

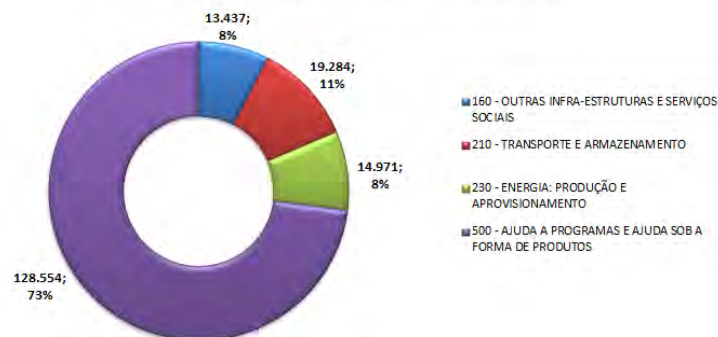
Para a Cooperação Portuguesa o apoio à capacitação institucional em áreas como a Educação, Saúde, Justiça, Segurança, Segurança Social e Emprego, Finanças Públicas, tem sido encarado como um processo continuado e de longo prazo, de carácter estruturante, para uma efetiva apropriação de conhecimento e capacidades pelos países parceiros. A Cooperação Portuguesa tem também financiado importantes intervenções nas áreas dos Transportes e Armazenamento e da Energia, os quais representaram no período 2009-2013, respetivamente, cerca de 13% e de 11% da Ajuda Bilateral Sectorialmente Alocável.

**Figura 3.7.**  
**Distribuição da Ajuda Setorialmente Alocável**  
 Média (2009 - 2013) - % Valores Brutos



As linhas de crédito e empréstimos têm sido um instrumento de financiamento que tem permitido à Cooperação Portuguesa ir ao encontro das necessidades identificadas pelos parceiros em matéria de criação e reabilitação de infraestruturas. (Figura 3.8.).

**Figura 3.8.**  
**Distribuição setorial da ajuda financiada com recurso a linhas de crédito**  
 Média (2009-2013) - milhares € e % valores Brutos



A Cooperação Portuguesa considera que as necessidades em infraestruturização identificadas pelos países parceiros só poderão ser conseguidas com recurso a instrumentos idênticos às linhas de crédito ou, em alternativa, através da utilização de instrumentos de financiamento inovadores com elevado potencial de alavancagem de financiamento privado.

### BOX 3.2. Apoio a Cabo Verde através das Linhas de Crédito

A 8 de novembro de 2014 foi inaugurada a Barragem de Figueira Gorda, no Concelho de Santa Cruz, a nordeste da Ilha de Santiago. Esta infraestrutura tem o propósito de viabilizar a implementação de projetos de energias renováveis, conservação do ambiente e mobilização de água. A barragem foi a quarta infraestrutura desta natureza construída ao abrigo da Linha de Crédito disponibilizada por Portugal em 2009, a par de Salineiro, Saquinho e Faveta, nos concelhos de Ribeira Grande, Santa Catarina e São Salvador do Mundo.

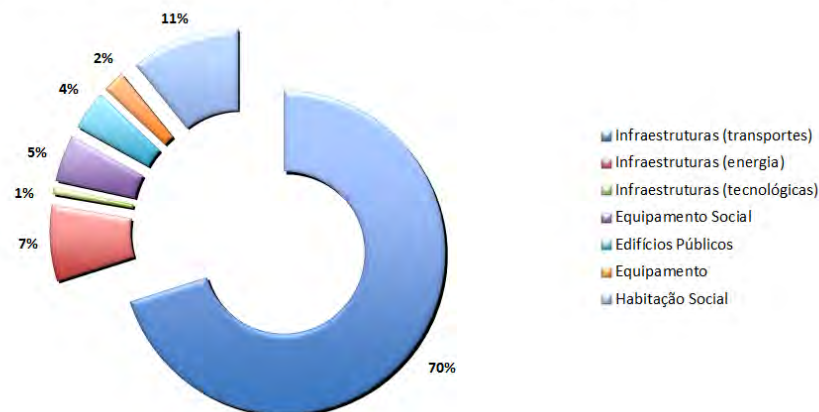
A barragem de Figueira Gorda permite revitalizar a região de Justino Lopes, bacia hidrográfica que durante muito tempo albergou as maiores plantações de banana e agricultura de regadio, sendo conhecida como celeiro de Santiago. E atualmente a maior infraestrutura hidráulica de Cabo Verde e deverá garantir a irrigação de 105 hectares, beneficiando diretamente agricultores de 6 comunidades, e promovendo o agronegócio.

No período compreendido entre 2007 e 2014 cerca de 80% (Figura 3.9.) do financiamento disponibilizado através da utilização de linhas de crédito/empréstimos concessionais destinou-se em grande parte para a satisfação das necessidades dos países parceiros em:

- infraestruturas na área dos transportes rodoviários, marítimos e aéreos (70%).
- habitações sociais (11%).
- planeamento energético e infraestruturas para produção de energias renováveis (7%).

**Figura 3.9.**

**Utilização das Linhas de Crédito / Empréstimos (2007 a 2014)**

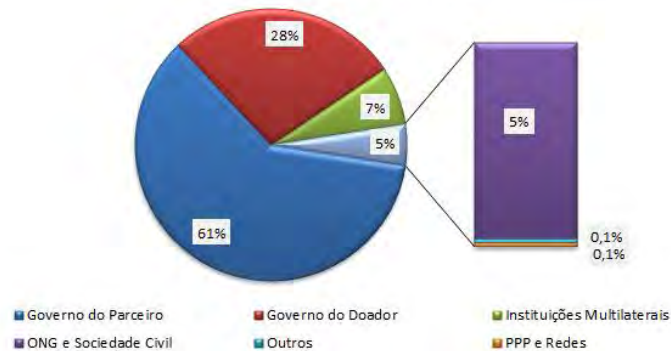


### 3.2.3. Canais de Ajuda

Em linha com os compromissos assumidos de utilização dos sistemas nacionais dos países parceiros, a Cooperação Portuguesa tem, no período em análise, utilizado preferencialmente o canal Governo do parceiro (61%). O canal Governo do doador representou em média (28%), as Instituições Multilaterais (7%). A APD canalizada pelas ONGD e a Sociedade Civil, que têm igualmente um papel ativo na implementação das atividades nacionais de Cooperação para o Desenvolvimento, registou um peso médio de 5%. (Figura 3.10).

**Figura 3.10.**

**APD Bilateral por Canal de Ajuda**  
 média (2009-2013) - % Valores brutos



Confirmando a importância conferida às intervenções das ONGD refira-se, a título de exemplo, que após o golpe de Estado de abril de 2012 na Guiné-Bissau, Portugal suspendeu a cooperação institucional mantendo o seu apoio às populações guineenses através de projetos desenvolvidos pela sociedade civil.

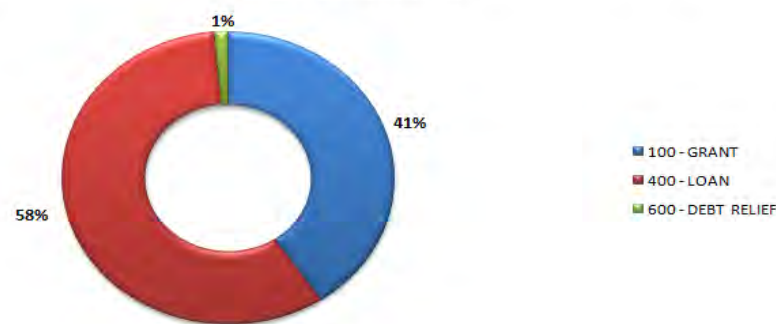
### 3.2.4. Distribuição da APD Bilateral por Tipo de Financiamento

Em termos de instrumentos de financiamento, a APD portuguesa, no período 2009-2013, tem recorrido maioritariamente à concessão de **donativos e de empréstimos/linhas de crédito concessionais**. Nesse período, a APD portuguesa foi constituída em cerca de 58% do seu volume por empréstimos/linhas de crédito e apenas 41% por donativos (Figura 3.11.).

**Figura 3.11.**

**Distribuição da Ajuda por Tipo de Financiamento**

Média (2009-2013) - %

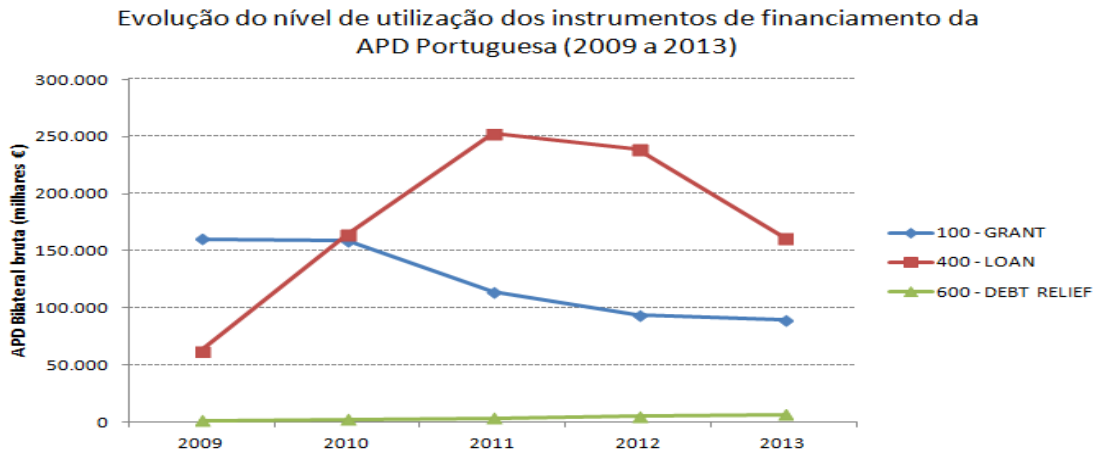


Entre 2009 e 2010 a componente de donativo pesava cerca de 60% e a dos empréstimos cerca de 39% (Figura 3.12.). Contudo, esta situação inverteu-se a partir de 2010 em resultado de uma maior utilização, por parte dos países parceiros, dos empréstimos/linhas de crédito concessionais disponíveis, e de um decréscimo no volume de donativos disponibilizado, decorrente das fortes restrições orçamentais a que a Administração Pública Portuguesa tem sido sujeita (Figura 3.12.).

Nos últimos 2 anos a tendência de aumento significativo do peso das linhas de crédito na composição da APD parece ter revertido em resultado quer de uma redução no nível de utilização das linhas de crédito (por estas se encontrarem na fase final do período de

desembolso), quer pela opção política de não contratualizar novas linhas de crédito concessionais durante o período em análise. Simultaneamente assiste-se a um decréscimo menos acentuado no volume de donativos anualmente disponibilizado pelo Estado Português (Figura 3.12.).

**Figura 3.12.**



Pese embora a conjuntura política e económica adversa e a diminuição do volume da APD, Portugal optou, estrategicamente, por manter os compromissos políticos: na componente donativos (fortemente influenciada pelos orçamentos correntes dos ministérios) assegurou a estabilidade<sup>20</sup> possível das verbas destinadas à cooperação para o desenvolvimento; na componente empréstimos continuou a assegurar a disponibilidade dos empréstimos e das linhas de crédito concessionais comprometidas com os parceiros em anos anteriores.

### 3.3. Distribuição da APD Multilateral

A distribuição da APD multilateral reflete os espaços internacionais de discussão privilegiados pela Cooperação Portuguesa para participação e acompanhamento das temáticas relativas ao Desenvolvimento. Portugal, em linha com os objetivos, princípios e prioridades da Cooperação Portuguesa previstos no *Conceito Estratégico*, privilegia o relacionamento com a CPLP, a UE, a OCDE, as NU, a Conferência Ibero-Americana, as instituições financeiras internacionais, a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, e respetivas instituições e agências especializadas.

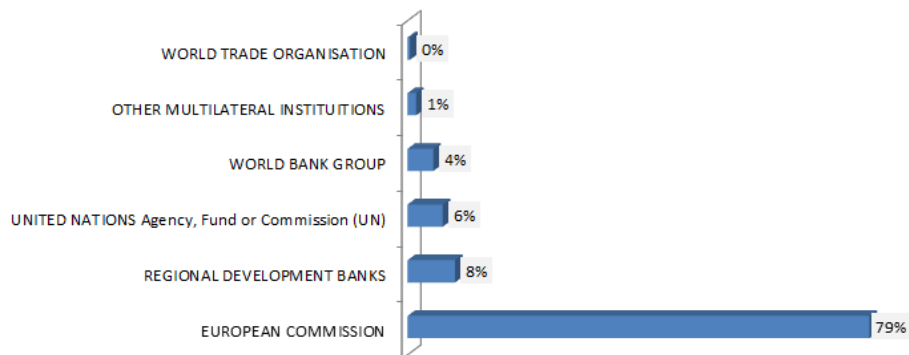
A Cooperação Portuguesa procura alocar a ajuda-canalizada por via das instituições financeiras internacionais de acordo com as prioridades nacionais em termos de países alvo de cooperação e tendo em conta as temáticas prioritárias de cooperação nacional. Portugal participa ativamente nos processos de reconstituição de recursos das janelas concessionais dos bancos multilaterais de desenvolvimento durante os quais incita as instituições a implementar melhores práticas no que diz respeito a gestão financeira, eficácia da ajuda, engajamento com os países em desenvolvimento de acordo com os compromissos assumidos internacionalmente, entre outros. As contribuições nacionais para estes exercícios são determinadas pelos constrangimentos financeiros nacionais.

<sup>20</sup> De salientar que o decréscimo (em cerca de 56%) da componente donativos entre 2010 e 2011 se deveu nomeadamente à alteração das regras de notificação estatística relativas a participação bilateral de contingentes militares em Operações de Paz Internacionais, conforme previsto nas Diretivas CAD DCD/DAC/STAT(2011)19/REV2, pág. 21).

As contribuições de Portugal para a Comissão Europeia tanto para o Orçamento da Comissão Europeia para a Ajuda Externa como para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e para o Banco Europeu de Investimento (BEI) representaram, em média, cerca de 79% da APD Multilateral, assumindo-se claramente como o principal beneficiário da APD multilateral portuguesa. A atual composição da APD multilateral tem impactos, nomeadamente, na alocação de recursos aos PMA.

**Figura 3.13.**

**APD Multilateral**  
 Média (2009-2013) - % valores Líquidos



**Principais Documentos de Referência**

- Camões, I.P. (2012) Common Standard – Implementation schedule
- Camões, I.P. (2012) Requisitos de Manutenção da Base de Dados da Cooperação Portuguesa (Documento interno dos termos de referência sobre requisitos funcionais da nova Base de Dados – Em desenvolvimento aplicacional)
- Global Partnership (2011) Busan Partnership For Effective Development Co-Operation
- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa.
- OCDE (2014) Secretariat Report on ODA Loans in 2012
- OCDE Recommendation on Terms and Conditions of Aid 1978
- OCDE/DAC (2008) DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance.
- OCDE/DAC (2013) Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire
- OCDE/DAC (2013) DAC and CRS Reporting Issues in 2012
- OCDE/DAC (2014) DAC and CRS Reporting Issues in 2013
- OCDE/DAC (2014) Final Communiqué of the 2014 DAC High Level Meeting
- OCDE/DAC (2015) Development Co-Operation Report 2015 (Draft)
- OCDE/UNDP (2014) Global Partnership Monitoring Report



## 4. Organização Adaptada à sua Finalidade

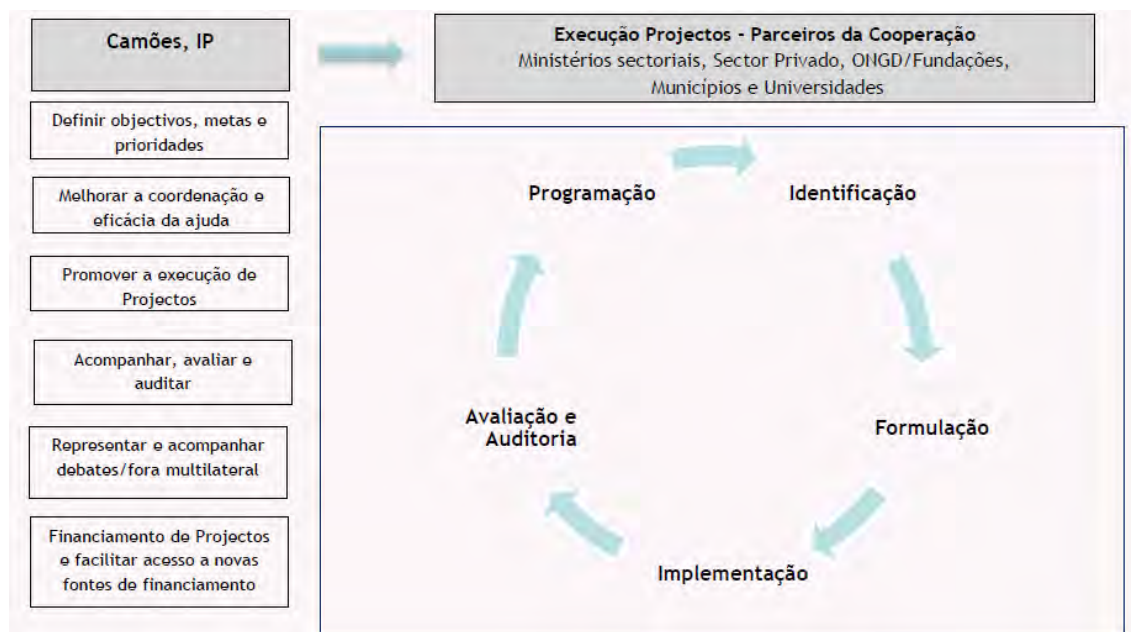
### 4.1. Sistema Institucional

#### 4.1.1. Liderança e Gestão

Desde 2011 registaram-se importantes mudanças no contexto institucional da cooperação para o desenvolvimento. O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), responsável por propor, executar e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as atividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas e o Instituto Camões (IC), encarregue de propor e executar a política de ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro, foram fundidos, em agosto de 2012, tendo sido criado o Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. que reuniu as atribuições desses dois organismos.

O Camões — Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. é um instituto público, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio. Sob a superintendência e tutela do respetivo ministro prossegue atribuições do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). O Camões, I.P. é o organismo da Administração pública portuguesa responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, cabendo -lhe a condução dessa política pública e pela política de promoção externa da língua e da cultura portuguesas. Assume, ainda, o tratamento e a disseminação de informação substancial e a representação ativa no sistema multilateral, conjuntamente com outros serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério das Finanças.

**Figura 4.1. Papel do Camões, I.P.**



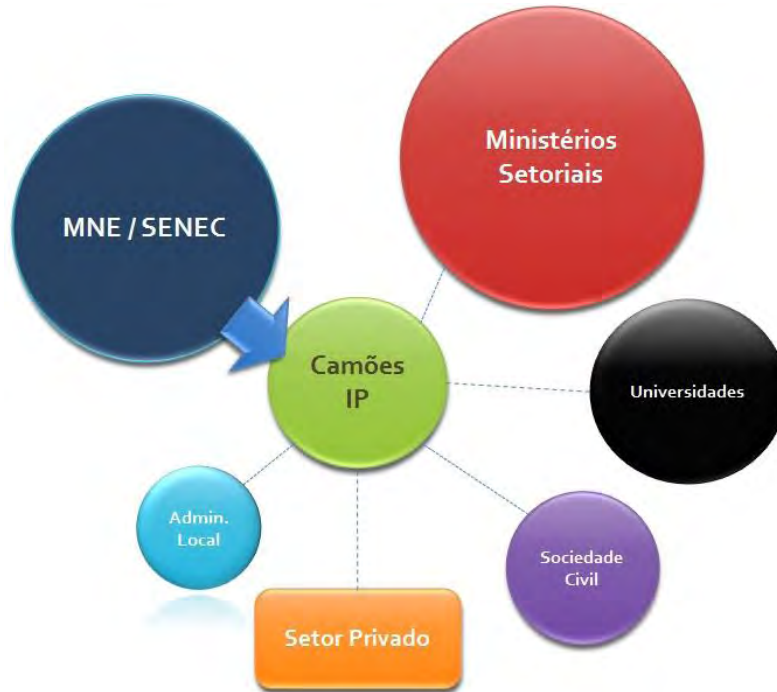
O Camões, I.P. relaciona-se com um vasto leque de entidades que são atores estatais e não estatais da cooperação, entre as quais se contam a Assembleia da República, a Administração central (ministérios setoriais, universidades, institutos politécnicos e centros de investigação), a administração local, os atores não-estatais e as ONGD e fundações, associações empresariais e empresas e sindicatos (Figura 4.2).

Neste contexto, são prioritárias as ações de direção, coordenação e supervisão dos diferentes parceiros nacionais. O Camões, I.P. tem vindo a delegar, de forma gradual e progressiva, as responsabilidades de execução direta dos Programas, nos parceiros da Cooperação Portuguesa,



atendendo às suas vantagens comparativas, técnicas e ou financeiras, destacando-se o Programa Ensino de Qualidade em Português na Guiné-Bissau (PEQPGB) ou o Escola + em São Tomé e Príncipe, implementados pelas Fundações FEC e IMVF respetivamente.

**Figura 4.2. Atores da Cooperação Portuguesa**



Ao possuir uma missão múltipla que integra igualmente objetivos de promoção externa da língua e cultura, o Camões, I.P. pretende refletir na sua ação a complementaridade, diversidade e abrangência temática e geográfica da sua Missão.

Têm vindo a ser aprofundadas novas formas de trabalhar, concentrando esforços entre os vários atores, promovendo sinergias e complementaridades, e potenciando os compromissos internacionalmente assumidos. Em termos operacionais o Camões, I.P. adotou princípios que decorrem de compromissos de eficácia, nomeadamente:

- Coerência/coordenação – reforçando o diálogo com os parceiros sobre a complementaridade das intervenções, reduzindo a fragmentação da ajuda;
- Concentração geográfica e sectorial e aposta em programas estruturantes e de maior dimensão que vão ao encontro das prioridades dos países parceiros;
- Liderança, apropriação e sustentabilidade das intervenções;
- Maior transparência e previsibilidade dos fluxos de financiamento;
- Gestão orientada para resultados e reforço dos mecanismos de acompanhamento e avaliação; e
- Reforço e diversificação de parcerias, incluindo a cooperação triangular, novas fontes de financiamento e alavancagem de recursos bilaterais com fundos multilaterais.

#### **4.1.2. Coordenação Interna na Sede**

A estrutura organizacional do Camões, I.P. reflete preocupações de integração de funções e de

busca de sinergias entre as áreas de intervenção da instituição e uma otimização do uso dos recursos humanos tendo em vista, ainda, uma redução das redundâncias e dos custos de funcionamento sem afetar a coerência da intervenção e a capacidade de resposta.

A coordenação interna é assegurada através da realização de reuniões semanais das chefias da cooperação, bem como de reuniões gerais de coordenação bimensais. Têm também tido lugar missões conjuntas de acompanhamento e/ou avaliação de intervenções em curso como, por exemplo, em São Tomé e Príncipe no âmbito do projeto “Escola +” e em Moçambique no quadro do Cluster da Ilha de Moçambique.

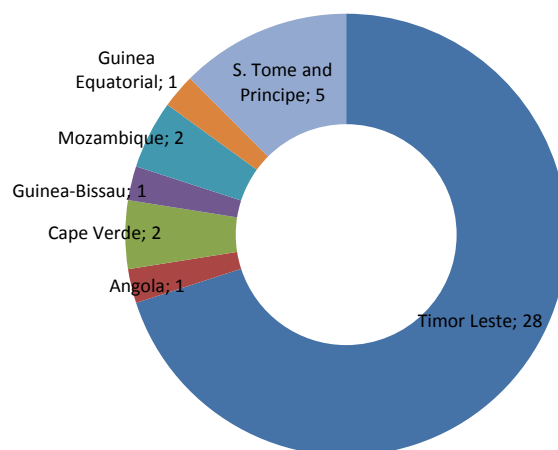
A Direção de Serviços de Cooperação (DSC), sob orientação e decisão da Direção, é a unidade orgânica responsável pela operacionalização e acompanhamento técnico das responsabilidades do Camões, I.P. em matéria de cooperação. Desenvolve a sua atividade em estreita coordenação interna, essencialmente com o apoio da Direção de Serviços de Planeamento e Gestão (DSPG) e do Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA) e promove sinergias com a Direção de Serviços e Língua e Cultura (DSLCL) (Anexo I).

A coordenação e articulação com os Ministérios Sectoriais é feita no âmbito da CIC. Com a sociedade civil, a articulação ocorre por via de reuniões regulares com a Plataforma das ONGD e através de reuniões do Fórum da Cooperação. Acresce que tem sido possível reforçar a coordenação com os Ministérios Setoriais e mesmo com as ONGD e entre estes, nesta fase promovendo reuniões país que potenciam o efectivo conhecimento de capacidades, estratégias e abordagens.

#### 4.1.3. Coordenação Interna nos Países Parceiros

No terreno, a gestão da cooperação é assegurada por Adidos da Cooperação, na dependência direta do Embaixador de Portugal. Os serviços foram reforçados nos últimos anos com recursos humanos do Camões, I.P. e através do recrutamento de agentes da cooperação (atualmente 40, Figura 4.3).

**Figura 4.3. Distribuição geográfica dos Agentes de Cooperação**



As Embaixadas têm vindo a ser envolvidas de forma mais estruturada e estratégica na definição e seguimento dos PIC/PEC e dos projetos, incluindo os das organizações da sociedade civil, através de reuniões com as equipas no terreno e com visitas às intervenções.

A coordenação entre os serviços na sede e nos países parceiros é realizada através de reuniões

presenciais (bianuais), e de contactos eletrónicos e teleconferências. São produzidos pontos de situação e relatórios, no quadro do processo de acompanhamento das intervenções em curso. São igualmente produzidos relatórios setoriais pelos escritórios no terreno. Os Agentes de Cooperação afetos aos escritórios da cooperação produzem, ainda, relatórios de atividades semestrais que integram a identificação de ajustamentos a introduzir nos processos.

Os PIC/PEC preveem a realização de reuniões anuais de seguimento com as autoridades parceiras. As Embaixadas mantêm, entretanto, reuniões sistemáticas tanto com os ministérios coordenadores da ajuda como com os sectoriais envolvidos em projectos, em nome da Cooperação Portuguesa.

As Embaixadas participam também regularmente, em articulação com o Camões, I.P., nas reuniões de coordenação de doadores. As Comissões de Acompanhamento Estratégico, ao nível dos projetos reúnem anualmente, reforçando o acompanhamento e a coordenação.

O programa de cooperação bilateral é igualmente discutido nas Cimeiras Bilaterais (de natureza política), nos casos em que estão institucionalizadas, que se realizam em cada dois anos.

#### **4.1.4. Estrutura e Sistemas**

Desde o último exame do CAD à política de cooperação para o desenvolvimento, em 2010, a instituição responsável por esta área sofreu uma significativa transformação. Foi criado o Camões – Instituto da cooperação e da Língua, I.P. que resultou da fusão do ex-IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.), instituto que detinha a competência na área da Cooperação para o Desenvolvimento, com o ex-Instituto Camões, I.P., instituto que tinha competências na área da promoção e divulgação da Língua e Cultura portuguesas, concretizada em 2012.

Por Deliberação do Conselho Diretivo do Camões, I.P. (1201/2012, de 27 de julho) e nos termos dos Estatutos, foram criadas treze unidades orgânicas flexíveis que no âmbito da DSC correspondem a quatro Divisões das áreas-chave da cooperação: (i) Divisão de Programação de Cooperação (DPC); (ii) Divisão de Assuntos Bilaterais (DAB); (iii) Divisão de Assuntos Multilaterais (DAM) e (iv) Divisão de Apoio à Sociedade Civil (DASC).

Neste contexto, foram reduzidos treze cargos de dirigentes (cerca de 39%) passando a estrutura organizacional ao nível da Direção superior a integrar um Presidente, um Vice-Presidente e dois Vogais e, ao nível da direção intermédia, três unidades orgânicas nucleares - Direção de Serviços de Cooperação (DSC); Direção de Serviços da Língua e Cultura (DSL) e Direção de Serviços de Planeamento e Gestão (DSPG).

À DSPG compete a coordenação das atividades relativas à administração e gestão dos recursos, financeiros, patrimoniais e humanos, transversais às duas áreas de atuação do Camões, I.P.

A ação das duas direções de serviço operacionais do Camões, I.P. – Cooperação e Língua e Cultura – encontram-se devidamente especificadas com orçamentos próprios de funcionamento, complementando-se e promovendo sinergias entre atividades. Têm sido promovidas sinergias e ações conjuntas no que à formação de professores de língua portuguesa diz respeito. As estruturas no terreno, nomeadamente os Centros Culturais estão em transformação para Centros de Cooperação e Cultura, potenciando a ação de ambos os desígnios institucionais no terreno e reforçando as estruturas e equipamentos ao serviço da cooperação.

Ao nível organizacional, o Camões, I.P. dá uma considerável atenção à gestão do risco, incluindo os riscos de corrupção e infrações conexas, tendo em atenção os contextos em que

opera. O GAA é a unidade orgânica responsável pela elaboração do Plano de Gestão do Risco (trienal), seguindo um processo *bottom-up* de envolvimento de todas as unidades orgânicas. Foi criada uma Comissão do Risco que supervisiona a implementação do Plano de Gestão do Risco. O Plano de Gestão do Risco tem em consideração cinco grandes tipologias de riscos, é monitorizado anualmente e revisto se necessário. Identifica as ações a implementar, bem como os responsáveis, para reduzir a probabilidade e/ou impacto do risco, incluindo os riscos de corrupção. Uma formação alargada sobre esta temática está a ser equacionada, nomeadamente no quadro da Convenção da OCDE de luta contra a corrupção em transações comerciais internacionais que Portugal subscreveu.

Ao nível da gestão do ciclo do projeto foram adotados procedimentos comuns. Foram também definidos procedimentos de gestão que definem os passos e responsabilidades de cada Unidade Orgânica, numa ótica de gestão da qualidade (ciclo PDCA, referido no capítulo 6.1). Este sistema permite a identificação de constrangimentos processuais e na ótica de resultados e a sua reformulação em função dos objetivos pretendidos. Em situações de alterações de contexto, é possível propor e aprovar a reformulação de projetos para os adequar às novas realidades.

Foi igualmente desenvolvido um sistema de Ordens Internas (OI) que codifica cada Unidade Orgânica, o país parceiro e a natureza das atividades apoiadas, o que tem permitido um registo apurado de toda a execução orçamental do Camões IP. Este sistema é facilitador do processo de recolha e contabilização da execução orçamental do Camões, I.P. e, inerentemente a sua conformidade com as Diretivas de Reporte Estatístico do CAD/OCDE. Este sistema ao permitir assegurar a comunicação entre a Base de Dados da Cooperação Portuguesa e o sistema da Unidade de Gestão Financeira, é facilitador do processo de recolha e contabilização da execução orçamental do Camões, I.P. e, inerentemente da sua conformidade com as Diretivas de Reporte Estatístico do CAD/OCDE.

## **4.2. Adaptação à Mudança**

O Camões, I.P. está consciente dos desafios que se lhe colocam face às mudanças em curso na agenda do desenvolvimento e à necessidade de adaptar a resposta institucional às mesmas, mantendo e/ou reforçando a qualidade da sua abordagem. Nesse sentido, o DL 21/2012 de criação do Camões, I.P. prevê como órgão consultivo a CIC (reorganizada para funcionar ao nível político) e a figura do Fiscal Único que, nos termos do artigo 17º da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, é o órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial do Instituto. Estas estruturas reforçam a Direção e o controlo de qualidade e eficácia dos programas de cooperação.

Ao nível dos programas de cooperação, e perante uma alteração dos pressupostos, Portugal tem tido a capacidade de reorientar as suas intervenções nos diversos setores. A título ilustrativo, após o golpe de Estado de abril de 2012 na Guiné-Bissau, Portugal suspendeu a cooperação institucional mantendo o seu apoio com projetos desenvolvidos pela sociedade civil, apoiando diretamente as populações. A cooperação institucional foi retomada após a reposição da legalidade democrática, tendo sido acordado com o parceiro um novo documento de programação. Esta flexibilidade e capacidade de adaptação são assumidas também ao nível da gestão do ciclo do projeto, resultante igualmente de um trabalho de grande proximidade com os parceiros e as equipas.

Sendo Portugal um pequeno doador, o principal desafio coloca-se no encontrar de um espaço próprio na nova configuração mundial pós-2015. Na prática, este desafio significa que estamos cientes da necessidade de continuar a garantir a qualidade e a adequação de resposta às necessidades dos parceiros, bem como à participação multilateral, num contexto muito mais

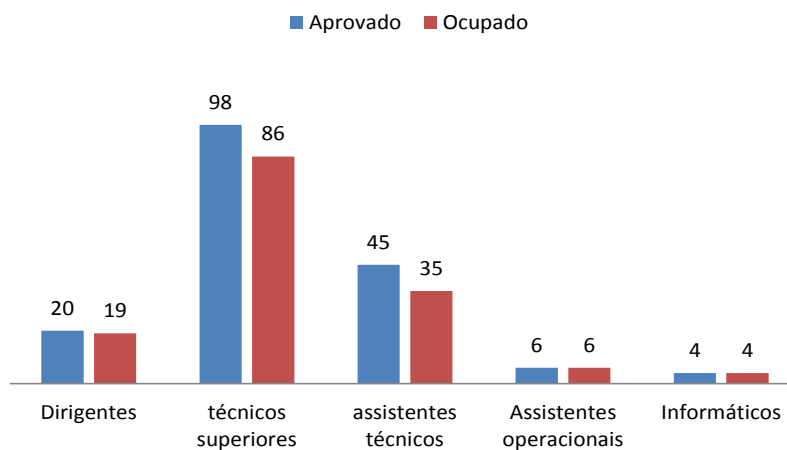
complexo e em permanente evolução. Por isso o Camões, I.P. solicitou ao ECDPM um estudo que permita desenhar pistas de trabalho e apoie o ajustamento da resposta institucional à sua nova realidade, garantindo eficácia, qualidade e resultados e pretende participar nos debates e no trabalho de reflexão em curso no CAD sobre o futuro da cooperação para o desenvolvimento.

### 4.3. Recursos Humanos

#### 4.3.1. Número, Composição e Localização de Funcionários

O mapa de pessoal do Camões, I.P. aprovado é de 173 postos, estando ocupados 150. Há um défice de técnicos superiores e de assistentes técnicos, que se reflete numa sobrecarga de trabalho dos recursos humanos (Figura 4.4.). Os orçamentos anuais afetos a recursos humanos não têm permitido preencher os postos previstos no quadro de pessoal.

**Figura 4.4. Mapa de pessoal do Camões, IP**



Anualmente, o Camões, I.P. apresenta o mapa de pessoal, que nos termos da Lei do Orçamento de Estado é submetido para validação e aprovação do ministro da tutela, com indicação do número de postos de trabalho de que o Instituto carece para o desenvolvimento da missão e respetivas atividades, distribuídos por cargos, carreiras/categorias.

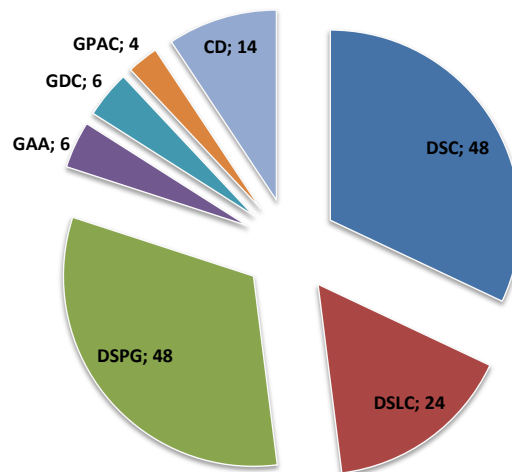
O recrutamento dos trabalhadores necessários ao preenchimento dos postos de trabalho previstos no mapa de pessoal, nos termos do disposto no art.º 30º do anexo à Lei nº 35/2014, de 20 de junho, é feito, em regra, por tempo indeterminado em função do exercício de funções permanentes e ocorre por intermédio de procedimento concursal restrito a trabalhadores detentores de um vínculo de emprego público por tempo indeterminado. O recrutamento está, pois, fortemente limitado por imposição legal.

A 31 de dezembro de 2014, o número de trabalhadores do Camões, I.P. encontrava-se distribuído da seguinte forma: (i) 150 trabalhadores efetivos; (ii) 115 agentes de cooperação; (iii) 337 professores da rede EPE e (iv) 44 leitores. Numa análise por categorias, e ao nível dos serviços internos, o grau de tecnicidade é superior a 50%.<sup>21</sup>

Na sede a distribuição do staff é a constante na figura 4.5.

<sup>21</sup> Grau de tecnicidade corresponde ao nº de Técnicos Superiores no total do universo dos trabalhadores

**Figura 4.5. Distribuição do staff da sede (Camões, I.P.)**



Desde o último exame do CAD, a mobilidade do staff para o terreno melhorou. Exemplo disso, é a presença de técnicos do Camões, I.P. em Moçambique, na Guiné-Bissau e na Guiné Equatorial a exercer funções de coordenação nas Embaixadas (neste momento 4 elementos) e um elemento na Estrutura de Missão portuguesa junto do G19.

No quadro da Lei nº13/2004 e da figura do Agente da Cooperação, o Camões, I.P. procura reforçar, na medida das suas capacidades financeiras, os escritórios junto das Embaixadas para acompanhamento dos programas, através do recrutamento de especialistas. Atualmente estão nesta situação 7 especialistas (2 em Timor-Leste; 1 em São Tomé e Príncipe; 1 em Cabo Verde; 1 em Angola; 2 em Moçambique). Em 2015, e pela primeira vez, há técnicos de cooperação em todas as Embaixadas nos principais países parceiros, com exceção de Angola.

Acresce que, desde a fusão do IPAD com o Instituto Camões (e até 1 de março de 2015), saíram do sector da cooperação 20 pessoas (17 das quais técnicos superiores e 2 diplomatas). Parte destas saídas (4) foram para exercer funções no terreno e uma para o Gabinete do SENEC. A DSC foi reforçada com 10 pessoas, metade das quais vindos de outros organismos da Administração pública e dois regressaram do terreno. A perda de recursos humanos especializados e com domínio das matérias tem dificultado o funcionamento operacional. Os recursos humanos, entretanto contratados, carecem do domínio e conhecimento específicos da cooperação, que será positivamente contrabalançado por novos contributos e competências de outras áreas que enriquecerão a médio prazo o desempenho global da instituição.

O Camões, I.P. pode recrutar especialistas como Agentes da Cooperação afetos a intervenções concretas mas não pode recrutar especialistas para a sede. Esta realidade limita a possibilidade de recrutar staff altamente especializado na área da cooperação que tenham comprovada experiência profissional e competências adquiridas em contexto internacional, designadamente organizações internacionais, agências de cooperação bilateral ou organizações da sociedade civil nacionais ou internacionais. Acresce que o Camões, I.P. não pode recorrer aos programas de estágios profissionais do Instituto de Emprego o que também limita a sua ação.

Anualmente o Camões, I.P. recebe estagiários de universidades e também do MNE, mas o número é diminuto e a duração de curto-prazo. Em 2015 iniciou um programa inovador de



estágios em parceria com a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG). Neste quadro o estagiário é pago através da FCG e desenvolve trabalho no Camões, I.P. numa área de interesse comum.

#### **4.3.2. Desenvolvimento do Pessoal**

A possibilidade do staff da sede trabalhar no terreno existe, decorrendo de uma opção gestionária. Face aos constrangimentos de recursos humanos sentidos, cada caso é analisado de per se. Esta mobilidade, que é estratégica para reforçar conhecimento e competências, está ainda limitada pela insuficiência de recursos humanos na sede e pelas limitações existentes no recrutamento e contratação de pessoal em sua substituição.

Tendo presente que os recursos humanos constituem o ativo estratégico mais importante para o desempenho e sucesso das organizações, a sua formação e desenvolvimento assume-se como uma das principais prioridades da política de gestão de recursos humanos definida para o Camões, I.P. Neste sentido, existe um Plano Estratégico de Formação Integrada (PeFi), aprovado em 2014, que estabelece as grandes linhas de orientação a seguir na elaboração dos planos anuais, bem como os mecanismos de avaliação, acompanhamento e controlo da implementação dos respetivos procedimentos.

Os recursos humanos são incentivados a participar em ações de formação promovidos pelos parceiros e nos programas de formação no âmbito da UE, CPLP e Conferência Ibero-Americana. Em 2013-2014 houve uma participação de recursos humanos da cooperação em 11 ações de formação (2013 - 2.º Encontro "Conhecimento e Cooperação"; Diploma em Cooperação Internacional - SUL/SUL; Entender o *Project Cycle Management* da EU; Financiamento, *Procurement* e Gestão de Contratos de Apoio ao Desenvolvimento; V Curso de Gestão Civil de Crises; Saber Elaborar Candidaturas QREN e Seminário Internacional - Cooperação descentralizada: novos desafios, novas parcerias. Em 2014, destacam-se 6 ações, o V Curso de Gestão Civil de Crises, *Emerging Practices in Development Evaluation, Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation*, gestão do ciclo do projeto, agenda pós-2015, Diploma de Especialização em Cooperação para o Desenvolvimento (DECODE) e avaliação na gestão de resultados).

#### **Principais Documentos de Referência**

- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa RCM 17/2014.
- Camões – DL 21/2012.
- Portarias 194/2012 e 94/2014.
- CIC – Portaria 173/2013.
- OECD, Managing AID <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/35051857.pdf>
- OECD, Effective Aid Management 12 lessons of the peer review series, <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/40720533.pdf>
- Making Development Co-operation Fit for the Future, CAD OCDE, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5js6b25hzv7h.pdf?expires=1426093481&id=id&accname=guest&checksum=6AD95CEF7F7A7532A1994D149C42627A>



## 5. Modalidades de Prestação da Ajuda e Parcerias para uma Ajuda de Qualidade

### 5.1. Processos de Orçamentação e Programação

A Cooperação Portuguesa reconhece a importância de o financiamento ao desenvolvimento ser previsível a fim de promover a capacidade dos países parceiros planearem e gerirem mais eficazmente os seus programas de desenvolvimento.

A Lei de Enquadramento Orçamental, Lei 91/2001 de 20 de agosto (com alterações introduzidas pela Lei n.º 41/2014 de 10 de julho – 8ª alteração), determina, no seu artigo nº 4, que: “1- Os orçamentos dos organismos do setor público administrativo são anuais; 2- A elaboração dos orçamentos é enquadrada num quadro plurianual de programação orçamental, que tem em conta os princípios estabelecidos na presente lei e as obrigações referidas no artigo 17º. 3 — Os orçamentos integram os programas, medidas e projetos ou atividades que implicam encargos plurianuais, os quais evidenciam a despesa total prevista para cada um, as parcelas desses encargos relativas ao ano em causa e, com caráter indicativo, a, pelo menos, cada um dos três anos seguintes”.

Face à natureza descentralizada da Cooperação Portuguesa, os instrumentos de ajuda (Figura 5.1) são financiados a nível nacional através do Orçamento de Estado, nomeadamente verbas do Camões, I.P., Ministérios Setoriais e administração local, e de fundos privados.

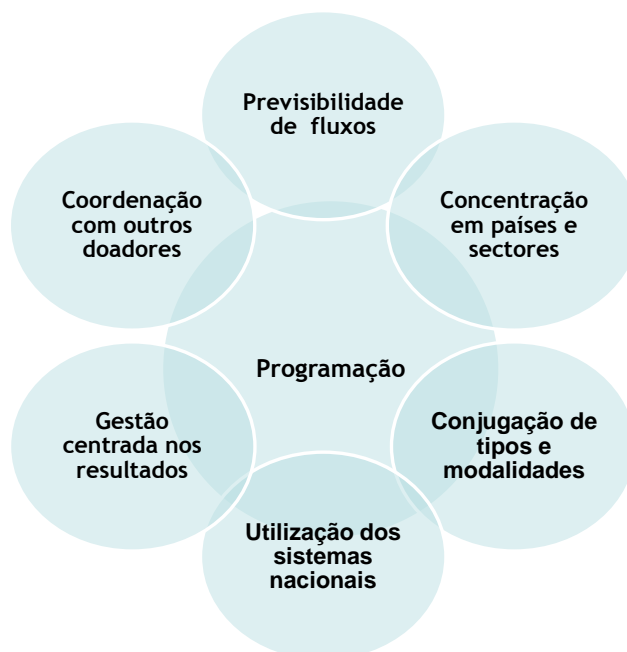
**Figura 5.1. Instrumentos de Ajuda**



O Camões, I.P. está dotado de um orçamento único e de um sistema de contabilidade pública de forma a reforçar o controlo orçamental, racionalizar recursos e eliminar duplicações de procedimentos e tarefas. A determinação quanto à repartição anual do orçamento da instituição pelas suas áreas de atuação é feita ao nível político. O Departamento Geral de Administração é a entidade coordenadora do MNE e assume a relação com a Direção-Geral de Orçamento do Ministério das Finanças. Tem responsabilidades de supervisão e de coordenação.

Refira-se que nos vários exercícios de planeamento orçamental prospetivos em que o Camões, I.P. tem estado envolvido, tem sido incluída a mensagem da necessidade de reforço orçamental, nomeadamente do orçamento da Cooperação, essencial para a prossecução dos compromissos internacionais e o reforço da abrangência de programas e projetos.

**Figura 5.2. Princípios orientadores da programação**



Neste entendimento têm sido registados aperfeiçoamentos em matéria de previsibilidade plurianual, uma vez que os PEC, já assinados com alguns dos seus países parceiros, contemplam envelopes financeiros globais indicativos por eixos setoriais de intervenção. Gradualmente, e à medida que a vigência dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) vai terminando, vão sendo assinados PEC (Quadro 5.1).

**Quadro 5.1. Cooperação Portuguesa - Programas País**

PIC Angola	2007 - 2013	Envelope Financeiro: 65 M€
PIC Cabo Verde	2012 - 2015	Envelope Financeiro: 56 M€
PIC Guiné-Bissau	2008 - 2010	Envelope Financeiro: 35 M€
Plano de Ação Guiné-Bissau	2014 - 2015	Envelope Financeiro: 6,8 M€
PIC Moçambique	2011 - 2014	Envelope Financeiro: 62 M€
PIC São Tomé e Príncipe	2012 - 2015	Envelope Financeiro: 43,5 M€
PEC Timor-Leste	2014 - 2017	Envelope Financeiro: 42 M€

Notas:

1. Encontra-se para análise das autoridades angolanas o PEC PT-Angola 2015-2018.
2. Encontra-se a ser preparado o novo PEC PT-Moçambique.

A Cooperação Portuguesa também tem procurado assegurar a previsibilidade anual do financiamento, ao iniciar um procedimento de comunicação ao país parceiro dos montantes previstos (indicativos) para o ano seguinte. Tem também procurado participar ativamente no preenchimento de Bases de Dados próprias dos países parceiros, como são exemplo a ODAMOZ, em Moçambique ou o Portal da Transparência da Ajuda em Timor-Leste.

Assiste também a preocupação de a ajuda ser progressivamente registada nos orçamentos dos países parceiros, sendo que neste momento esse registo tem sido assegurado nos apoios gerais ao Orçamento de Estado em Moçambique e em Cabo Verde, no apoio ao Orçamento Setorial (setor educação - FASE) em Moçambique, bem como relativamente aos projetos financiados pelo Camões, I.P. em Cabo Verde cujos desembolsos são disponibilizados através da CUT (Conta Única do Tesouro).

Portugal também participa, de forma regular, no exercício de identificação das previsões indicativas de desembolso para anos seguintes no âmbito do **Forward Spending Survey (FSS)**, Essa informação é apresentada por atividade (num formato CRS), para um período de 4 anos, e para o universo ajuda CPA (Country Programmable Aid) e ajuda não CPA, em resposta a um compromisso de esforço acrescido acordado no âmbito do CAD/OCDE.

Apesar de Portugal não dispor, ao nível do Orçamento de Estado, de um instrumento formal que permita identificar previsões plurianuais em matéria de cooperação para o desenvolvimento, esse constrangimento tem sido, de alguma forma mitigado, com instrumentos alternativos como o FSS.

Sinalizando esse empenho e a importância que Portugal confere à temática da previsibilidade da ajuda, importa referir que o rácio da previsibilidade da APD portuguesa se situou, em 2013, próximo dos 90%,<sup>22</sup> facto particularmente relevantes numa conjuntura económica especialmente adversa.

Atendendo às situações de fragilidade dos seus principais parceiros, Portugal adapta o apoio ao contexto específico de cada país, garantindo uma maior flexibilidade e possibilidade de, se necessário, reafetar recursos. Portugal tem por experiência que os contextos particulares a que estão sujeitos os países em situações de fragilidade ou mesmo conflito, como é o caso da Guiné-Bissau, ditam a necessidade de uma intervenção ajustada e adequada a essas realidades.

A Cooperação Portuguesa tem um desafio relativamente à fragmentação da sua ajuda. Esta decorre de fatores estruturais e deve ser paulatinamente enfrentada. Resulta essencialmente da sua natureza descentralizada e da multiplicidade de atores, que exigem uma coordenação de esforços, agregação de intervenções e criação de cadeias de valor. Esta situação é uma das prioridades do Camões, I.P. - que viu reforçado o papel do Parecer Prévio com caráter vinculativo, um instrumento facilitador do papel de coordenação do Camões, I.P.

#### Processo de programação/ baseado no contexto e promoção do alinhamento com as estratégias nacionais

A Cooperação Portuguesa tem vindo a assegurar que os documentos de programação (PEC) estão alinhados com as prioridades e o calendário das estratégias nacionais de desenvolvimento dos parceiros (3-4 anos). Os PEC incluem também envelopes financeiros globais indicativos para o período do programa, os quais são desagregados por eixos setoriais de intervenção.

Os PEC procuram ainda ver reforçadas as intervenções na área da promoção da paz e segurança

---

<sup>22</sup> Fonte: Development Cooperation Report 2015 (no prelo).

e do Estado de direito, enquanto bases para o desenvolvimento sustentável e cujo processo de liderança deve ser do país parceiro. Nesta linha, Portugal promove o apoio a instituições eficazes e o reforço de capacidades em áreas que criam ambientes favoráveis como a Justiça e as Finanças Públicas. Mantém intervenção em áreas tradicionais como sejam a Educação, a Saúde, o Desenvolvimento Rural, ou o reforço dos sistemas de proteção social e promoção das políticas de inclusão social e de emprego. O apoio à área do Ambiente (Alterações Climáticas) tem vindo a ganhar alguma relevância.

#### Utilização dos sistemas nacionais

Portugal está comprometido em utilizar os sistemas nacionais dos países parceiros, compromisso reforçado em Busan. Porém, nem sempre o enquadramento político e institucional dos países parceiros é facilitador da operacionalização desse compromisso. Trata-se de países que na sua maioria enfrentam situações de debilidade governativa, administrativa e institucional, revelando constrangimentos que requerem abordagens específicas e limitam a utilização dos sistemas nacionais. Tendo presente esta facto, tem sido priorizado o reforço de capacidades para a utilização desses sistemas e procedimentos, promovendo a capacitação das instituições locais, tais como os Ministérios das Finanças, Bancos Centrais, Tribunais de Contas nas áreas da gestão das finanças e administração públicas, política fiscal, investigação de fluxos ilícitos, entre outras áreas primordiais da gestão pública.

Ainda assim, Portugal procura promover uma utilização crescente dos sistemas e procedimentos locais, dando preferência à contratação local e/ou regional, e evitando a criação de estruturas e procedimentos paralelos.

A decisão sobre a possibilidade de utilizar os sistemas nacionais (incluindo a utilização de ferramentas de avaliação/monitorização mutuamente acordadas) tem sido tomada através de um processo de diálogo aberto e transparente com os principais países parceiros. Existem instrumentos específicos que complementam este trabalho, tais como relatórios dos serviços locais da Cooperação Portuguesa, relatórios de progresso dos projetos em execução e, em casos específicos (como em Moçambique e Cabo Verde) relatórios do Grupo de Apoio ao Orçamento.

Os sistemas nacionais têm sido utilizados na cooperação com os países parceiros. A ajuda tem vindo a ser registada nos orçamentos desses países, nomeadamente os apoios gerais ao Orçamento de Estado em Moçambique e em Cabo Verde, o apoio ao Orçamento Setorial (setor educação - FASE) em Moçambique, bem como os projetos financiados pelo Camões, I.P. em Cabo Verde cujos desembolsos são disponibilizados através da CUT (Conta Única do Tesouro). No âmbito multilateral, Portugal incita ativamente as instituições a fazer uso dos sistemas nacionais e a capacitar as entidades executoras nos países beneficiários para melhorá-los.

#### Planeamento e programação informada pela análise de riscos e oportunidades

Os PEC procuram avaliar os riscos e vulnerabilidades e incorporar as prioridades de Redução do Risco de Catástrofes/Resiliência (RRC). Por outro lado, a proposta de Estratégia de Ajuda Humanitária incorpora essas prioridades, numa abordagem integrada à Ajuda Humanitária e de Emergência.

A análise do Risco e o seu seguimento integram a preparação das propostas e a implementação das intervenções. Os riscos são analisados durante as diferentes fases, equacionando potenciais fatores internos e externos condicionantes da eficácia e eficiência de cada intervenção. O reforço do conceito de gestão do risco contribuirá para melhorar o processo de planeamento estratégico e de tomada de decisão.

### Desligamento e Condicionalidade

Portugal está comprometido com as recomendações da OCDE sobre o desligamento da ajuda aos PMA e HIPC, um compromisso que reforçou em Busan em 2011. As conclusões do DAC 2012 Mid-term review apontam igualmente para a necessidade de rever os termos do ligamento de futuras linhas de crédito. O Camões, I.P. considera a temática do ligamento como um dos maiores desafios do seu programa de ajuda e está profundamente empenhado em encontrar soluções que permitam apresentar melhorias significativas nesta matéria.

Portugal tem assegurado uma notificação do estatuto do ligamento em sintonia com as regras e orientações de notificação do CAD/OCDE. Contudo, é reconhecido pelo próprio WP-STAT que entre os doadores não existe coerência na forma de notificação, uma vez que a Recomendação do CAD/OCDE para o Desligamento da Ajuda aos PMA e HIPC não tem sido interpretada de forma uniforme pelos doadores. Portugal tem defendido junto do CAD/OCDE no sentido de um trabalho de clarificação nesta matéria a fim de garantir a fiabilidade das análises comparativas no desempenho entre doadores.

Portugal tem, igualmente, defendido junto do CAD/OCDE uma clarificação das regras de reporte do estatuto do ligamento nas diferentes tipologias de ajuda e uma harmonização da prática de contabilização pelos doadores. Portugal tem manifestado de forma muito clara que as tipologias de ajuda que por natureza não são passíveis de ser desligadas, ou que não podem ser sujeitas a um processo de procura e aquisição públicas (como os custos imputados com estudantes, e as ações de sensibilização para o desenvolvimento), devem ser excluídas do âmbito da aplicação da recomendação do desligamento.

Reconhecemos que os níveis de ligamento da sua ajuda são elevados relativamente ao nível médio de desligamento dos doadores CAD. Um constrangimento que resulta nomeadamente do peso significativo das linhas de crédito e empréstimos concessionais na APD bilateral.

Quadro 5.2. Grau de Desligamento da APD Bilateral Portuguesa

	%				
	2009	2010 *	2011**	2012**	2013**
Desligada	61,2	42,6	27,5	24,6	29,9
Parcialmente Desliga	-	-	-	-	-
Ligada	38,8	57,4	72,5	75,4	70,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

\* Grau de desligamento calculado em função dos montantes dos compromissos APD excluindo custos administrativos

\*\* Grau de desligamento calculado em função dos montantes dos compromissos APD excluindo custos administrativos e Ajuda aos Refugiados

Refira-se, contudo, que ainda que com progressos lentos, a Cooperação Portuguesa continua a promover o desligamento da Ajuda, através do incentivo a processos de aquisição de bens e serviços da responsabilidade dos países parceiros, procurando-se impulsionar, dessa forma, o *procurement* local e regional.

As condições da ajuda são acordadas com os parceiros nos programas de cooperação e/ou nos Memorandos de Entendimento (MdE). No âmbito do Apoio ao Orçamento de Cabo Verde, foram acordadas pelos doadores matrizes setoriais com a parte cabo-verdiana e o desembolso é efetuado de acordo com o cumprimento das metas. O MdE prevê que esta matéria seja acordada bilateralmente entre cada doador e Cabo Verde. Assim, Portugal, no seu MdE, coloca como condicionante a manutenção da estabilidade macroeconómica, a boa implementação das reformas das Finanças Públicas e do DECRP III.

Em relação ao Apoio ao Orçamento e ao Fundo de Apoio ao Setor da Educação (FASE) em Moçambique, os respetivos MdE da Parceria regulam a relação entre as partes em termos de

mecanismos de consulta, tomada de decisão, desembolsos, monitoria e prestação de contas, revisão e avaliação, auditoria, gestão financeira e/ou troca de informação, que devem ser cumpridos para a decisão sobre compromissos. Além do respeito por esses mecanismos, os MdE definem também objetivos e valores da parceria e o compromisso do Governos com princípios de base (salvaguarda da paz e promoção de processos políticos democráticos; independência do sistema judiciário; Estado de direito; respeito pelos direitos humanos; prioridade na luta contra a pobreza através das suas políticas e planos e nos padrões de despesa pública; prossecução de políticas macroeconómicas sólidas e sistemas eficazes de gestão de finanças públicas). O desempenho do Governo é avaliado nos momentos de Revisão Anual como o que está agora a começar, e resultados menos positivos ou a violação de objetivos, valores ou de um dos princípios base podem ser razões para suspender os desembolsos, não sem antes serem utilizados os mecanismos de consulta e diálogo da parceria para tentar ultrapassar esta questão de forma “amigável”.

## 5.2. Parcerias

### *Divisão do trabalho e abordagens conjuntas, responsabilização mútua e parcerias*

Portugal considera que uma melhor divisão de trabalho e a adoção de novas abordagens (abordagens conjuntas, cooperação delegada, ajuda baseada em programas, parcerias com outros atores como o setor privado) potenciam a qualidade da cooperação e reconhece que maiores progressos nesta matéria exigem uma melhor capacidade de coordenação no terreno a qual assenta na necessidade de um reforço das estruturas locais, reforço em recursos humanos e igualmente uma maior delegação de responsabilidade, incluindo financeira.

Embora reconhecidamente de forma ainda insuficiente, tem-se assistido a um aumento gradual do pessoal no terreno (funcionários da organização, coordenadores de projetos e contratados localmente), tal como referido no capítulo 4.

A Cooperação Portuguesa tem procurado participar ativamente em iniciativas de **coordenação dos parceiros** no terreno, nomeadamente em:

- São Tomé e Príncipe, em parceria com o PNUD para criar uma unidade de coordenação da ajuda;
- Moçambique, no setor do Ensino Secundário;
- Guiné-Bissau, no Programa Educação para Todos do Fundo da Parceria Global para a Educação, gerido pela UNICEF.

Também nas modalidades de Apoio ao Orçamento se assiste a essa coordenação. Em Cabo Verde, Portugal coordena a par da UE o Grupo Segurança no âmbito do Grupo de Apoio ao Orçamento. Em Moçambique, Portugal foi eleito para presidir ao grupo dos maiores doadores, o denominado G19<sup>23</sup>, por um ano, a partir de junho de 2015 (Caixa 5.1.).

---

<sup>23</sup> G19 - grupo também integrado pelo Canadá, Reino Unido, Suíça, Suécia, Noruega, Alemanha, França, Áustria, Itália, Irlanda, Finlândia, Dinamarca, Banco Mundial, Banco Africano do Desenvolvimento, União Europeia e que tem como associados o FMI, a ONU, os Estados Unidos, a Espanha e Holanda.



### Caixa 5.1. G19

Em junho de 2015, Portugal passa a integrar, pela primeira vez, o grupo de três países, com a Itália e a Suécia, de apoio à presidência para assegurar a continuidade do diálogo político com as autoridades de Maputo.

Este grupo, fundado em 2000 e que o nosso país integra desde 2004, contribui diretamente com mais de 30% do valor total do Orçamento do Estado moçambicano.

De forma a fazer face a esse desafio, a Cooperação Portuguesa reforçou as suas estruturas no terreno com a criação de uma Estrutura de Missão.

A Cooperação Portuguesa tem vindo a apostar na **cooperação delegada** identificando intervenções assentes nas mais-valias da Cooperação Portuguesa. Portugal tem assegurado projetos de cooperação delegada em Moçambique (Desenvolvimento Institucional do MINT – Ministério do Interior) e em Timor-Leste (Setores da Justiça, Desenvolvimento Rural, Comunicação Social/Media e Alterações Climáticas) e dois Programas transversais aos PALOP e Timor-Leste na área da Governação – Estado de Direito (Branqueamento de Capitais) e Governação Eletrónica. Está em fase final de negociação um novo projeto, para o setor agrícola, na Guiné-Bissau. Para concretizar esta parceria, a Certificação do Camões, I.P. foi concedida em 2013, reiterando a certificação que tinha sido obtida pelo então IPAD para o mesmo efeito.

Portugal tem vindo igualmente a intensificar contactos no sentido do estabelecimento de **parcerias triangulares** que contribuam para resultados eficazes no desenvolvimento dos países parceiros. As parcerias a serem desenvolvidas com outros atores, alguns dos quais doadores emergentes, têm como principais beneficiários (embora não de forma exclusiva) os países prioritários da Cooperação Portuguesa e os setores onde esta possui uma mais-valia, ou que sejam complementares do apoio concedido no plano bilateral.

No plano multilateral Portugal tem evidenciado esforços no sentido de promover o debate sobre as principais características e mais-valias da cooperação triangular, defendendo nesse quadro um alargamento do conceito dominante de cooperação triangular, na defesa do entendimento de que as abordagens triangulares devem abranger a diversidade de experiências e modelos, ao mesmo tempo que constituem oportunidades de partilha e complementaridade de ações. São exemplos deste esforço, a organização conjunta com a OCDE, de uma reunião de *policy dialogue*, realizada em Lisboa, em maio de 2013. As conclusões da reunião de Lisboa, foram apresentadas na reunião do *Steering Committee* da Parceria Global para o Desenvolvimento Eficaz, julho de 2013, Adis Ababa.

O relatório síntese do SGNU sobre a Agenda pós-2015 reconhece o importante papel da cooperação triangular na implementação dos ODS. Da mesma forma, Portugal reconhece na cooperação triangular uma capacidade única para o estabelecimento de parcerias, extremamente relevante no esforço global e inclusivo de erradicação da pobreza e de promoção do desenvolvimento sustentável, que promove uma perspetiva mais aberta e menos assente na tradicional dicotomia norte-sul, complementar à cooperação tradicional, e onde estas modalidades apresentem vantagens comparativas.

A cooperação triangular representa, deste modo, um importante investimento de longo prazo, uma vez que pode ter um efeito multiplicador, complementando, assim, os esforços de cooperação bilateral, podendo acrescentar valor a estas relações de cooperação. A título de exemplo, a Cooperação Portuguesa e a sua homóloga chilena estão a preparar um programa conjunto em Moçambique e há perspetivas de cooperação futura na Guiné-Bissau e em São



Tomé e Príncipe com o Japão.

Ao nível da **Programação Conjunta**, Portugal tem acompanhado e participado na discussão em curso sobre programação conjunta da Ajuda da UE e Estados-membros, que terá implicações importantes no processo de programação da Cooperação Portuguesa e no relacionamento com os países parceiros. Está em curso o processo de discussão sobre a programação conjunta em Moçambique, que poderá vir a arrancar em 2016 (Timor-Leste foi incluído na lista de países a serem abrangidos por este exercício, mas prevê-se que o processo demore mais tempo). Portugal tem manifestado a intenção de participar nos exercícios de programação conjunta que venham a ter lugar nos países parceiros. Tem igualmente defendido que nenhum exercício de programação conjunta deve avançar sem serem respeitados os princípios de apropriação e liderança do país parceiro e serem garantidos mecanismos/procedimentos transparentes para a sua definição.

Importa ainda referir que a 27 de janeiro de 2013, à margem da 20ª Cimeira da União Africana, Portugal foi um dos Estados signatários da “Estratégia Conjunta de Cooperação da “UE+” para a Etiópia. Trata-se de uma estratégia de cooperação conjunta que lança as bases para uma futura programação conjunta da UE na Etiópia.

Por outro lado, os novos PEC reforçam a orientação estratégica para a implementação de programas e projetos (PPA) de forma mais integrada e em resposta aos programas do parceiro, visando assegurar a integração das intervenções de cooperação em Programas da responsabilidade do parceiro (**PBA - Programme-Based Approaches**).

O Camões, I.P. tem procurado criar parcerias com diferentes atores governamentais e não-governamentais, bem como contribuir para a criação de parcerias entre os demais atores nacionais. Pretende-se igualmente promover parcerias entre autarquias e outros parceiros de cooperação, designadamente ONGD e o setor privado, no âmbito do desenvolvimento de projetos de cooperação e educação para o desenvolvimento (ED).

Devem ser destacadas, em particular, duas iniciativas de fundo levadas a cabo em parceria com organizações da sociedade civil: a subscrição, em 2010, por 14 instituições públicas e organizações da sociedade civil, do Plano de Ação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015; a execução do programa nacional do Ano Europeu para o Desenvolvimento 2015 que, sob a coordenação do Camões, I.P., envolve várias organizações da sociedade civil e propõe-se, entre outros objetivos, contribuir para uma mais ampla compreensão da CPD.

É também de destacar o apoio a projetos de ONGD, no quadro da linha de financiamento de projetos em países em desenvolvimento, desde 2002, e da linha de financiamento de projetos de ED, desde 2005. Nas duas linhas, privilegia-se o apoio de projetos implementados em parceria. No que se refere aos projetos em países em desenvolvimento, a formalização de parcerias com organizações dos países parceiros constitui um requisito prévio.

Nesta matéria, é ainda de salientar o Contrato-programa celebrado com a Plataforma Portuguesa das ONGD para 2014-2018, que, por sua vez, procura contribuir para a criação de parcerias entre ONGD, universidades, municípios, setor privado e organismos públicos.

### **Caixa 5.2. Apoio a projetos de ONGD**

Entre 2009 e 2014, foram apoiados 188 projetos de ONGD para países em desenvolvimento, num montante global de 12,6 milhões de euros, correspondendo à seguinte distribuição geográfica: 27,2% para a Guiné-Bissau; 21% para Moçambique; 16,7% para Angola; 10,4% para São Tomé e Príncipe; 9,6% para Timor Leste; 5% para Cabo Verde; 10% para outros países.

Em 2014, a distribuição setorial do montante afeto aos projetos de ONGD fez-se nos termos seguintes: 42% para Capacitação Institucional; 19% para Proteção Social, Inclusão Social e Emprego; 19% para Desenvolvimento Rural e Mar; 12% para Educação e Ciência; 4% para Saúde; 4% para Ambiente, Crescimento Verde e Energia.

O Camões, I.P. tem ainda vindo a apoiar o Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento, promovido pela Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação EDP, Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e Fundação Portugal-África. Esta iniciativa destina-se a apoiar as ONGD na elaboração e preparação de candidaturas a linhas de financiamento internacional, na área da cooperação para o desenvolvimento. Neste quadro, tem prevalecido uma orientação no sentido de se apoiarem iniciativas que assentem em parcerias entre ONGD, instituições de ensino superior e centros de investigação.

No domínio da Educação para o Desenvolvimento (ED) e no âmbito da elaboração, execução e acompanhamento da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (ENED), o Camões, I.P. tem vindo a criar parcerias com várias organizações governamentais e não-governamentais. Neste âmbito, é de sublinhar os protocolos e contrato-programa celebrados com atores chave nacionais e internacionais, a saber: Ministério da Educação e Ciência, CIDAC – Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral, Fundação Gonçalo da Silveira, Escola Superior de Educação de Viana do Castelo e GENE – Global Education Network Europe. Note-se que os relatórios anuais de acompanhamento da execução da ENED evidenciam uma evolução positiva no que respeita ao peso relativo dos projetos e atividades levados a cabo em parceria: 73%, em 2010-2011; 74%, em 2012; 80%, em 2013.

### **Caixa 5.3. Apoio a projetos ED de ONGD**

Entre 2009 e 2014, foram apoiados 69 projetos de ONGD, num valor total de 2,6 milhões de euros. Em 2014, 39,7% dos apoios foram adstritos a projetos no domínio da sensibilização e influência política (advocacia social), 35,5% a projetos no âmbito da educação formal e 24,8% a projetos no quadro da educação não formal.

No que diz respeito às autarquias, é de notar que o Camões, I.P. e a CE apoiam o projeto Redes para o Desenvolvimento: Educação Global para uma Cooperação Eficiente (2014-2017), que tem como objetivo principal o alargamento e consolidação de uma rede temática de municípios portugueses dedicada à cooperação para o desenvolvimento.

Nesta matéria, é de frisar que tem prevalecido o cuidado de se minimizarem os custos de transação ligados aos procedimentos de análise e seguimento dos projetos, através da simplificação dos respetivos processos e da clarificação das regras de reporte e auditoria.

## **5.3. Estados Frágeis**

Os principais países parceiros da Cooperação Portuguesa são, na sua maioria, estados frágeis e afetados por questões relacionadas com conflito e/ou fragilidade institucional, pelo que o apoio a esses países se reveste de particular importância para Portugal, tanto ao nível da

cooperação bilateral como multilateral.

Ao nível bilateral, a cooperação desenvolvida com esses países dá especial importância aos processos de construção da paz e do Estado, incluindo o reforço institucional em áreas-chave da governação, como o Estado de direito, a segurança e a prestação de serviços essenciais.

Esta ajuda tem sido alinhada com os compromissos internacionalmente assumidos por Portugal, como os princípios para o bom relacionamento com os Estados Frágeis (aprovados em 2007) e o *New Deal for Engagement in Fragile States*, que Portugal subscreveu e no qual alguns dos países prioritários da Cooperação Portuguesa (Timor-Leste e Guiné-Bissau) também participam.

No sentido de promover uma abordagem mais coerente e integrada (*whole of government*) das intervenções nesses domínios, Portugal aprovou em 2009 uma Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento referida no capítulo 1.

Esta ligação entre segurança e desenvolvimento tem sido também uma prioridade importante dos programas país assinados com os países parceiros e, no caso dos parceiros que subscreveram o *New Deal*, os respetivos PIC/PEC têm vindo a ser progressivamente alinhados com os princípios e objetivos nele contidos (ex. PEC de Timor-Leste).

Em todos os programas de cooperação bilateral consta como uma área importante a do reforço da Governação e do Estado de direito.

Em São Tomé e Príncipe, Portugal tem promovido uma abordagem coordenada no sector da Justiça, nomeadamente com o PNUD, na área dos Registos e Notariados. Também a abordagem diplomacia, defesa e desenvolvimento têm sido reforçadas envolvendo os ministérios envolvidos e outros doadores, como sejam a UE, na análise conjunta e na definição e ações coordenadas. São disso exemplo os casos de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.

No terreno Portugal participa ativamente nos mecanismos de coordenação dos doadores (só em São Tomé e Príncipe não existe formalmente um mecanismo, apesar de Portugal ter financiado, através do PNUD, um projecto para a sua criação) e participa em fundos multidoadores, decorrendo de uma análise custo-benefício. Portugal procura que a implementação dos seus programas seja facilitadora do processo de construção do Estado, com projetos direcionados para as competências de planeamento e gestão das instituições públicas. Os esforços envidados no apoio à Guiné-Bissau após a tomada de posse das novas autoridades, em 2014, e em particular o processo que conduziu à adoção de um plano de ação de curto prazo, para 2014/2015, refletem igualmente uma abordagem "*whole of government*", ao envolver os diferentes ministérios portugueses no apoio a áreas-chave como a educação, saúde, justiça, proteção social ou segurança, em resposta às prioridades definidas pelo país. Além dos atores governamentais (ministérios setoriais e Parlamento), a preparação desse plano de ação envolveu também uma consulta e colaboração com atores não-governamentais com uma atuação importante no terreno, possibilitando, assim, uma abordagem verdadeiramente inclusiva e integrada.

Esta prioridade está patente no forte empenho de Portugal em promover a operacionalização dos compromissos assumidos pela UE durante a Presidência Portuguesa (2007) no sentido de reforçar a ligação entre os instrumentos de segurança e de desenvolvimento e de melhorar a atuação relativamente aos Estados frágeis. Nesse quadro, Portugal tem vindo a pugnar pelo estabelecimento e operacionalização de uma Abordagem Global da UE para situações de crise e de conflito externo que vá muito além de uma abordagem reativa e securitária, promovendo, antes uma verdadeira atuação integrada dos vários atores e instrumentos sobre as causas estruturais da instabilidade e conflito, com destaque para os Estados frágeis e em linha com os

objetivos e princípios do New Deal. No sentido de promover o debate em torno desta problemática, o Camões, I.P. apoiou, ao abrigo de um acordo de colaboração estabelecido com o ECDPM e o IMVF, a elaboração de um *policy paper* intitulado “Which EU Comprehensive Approach? Challenges for a EU Action Plan”<sup>24</sup> que apresenta alguns desafios e propostas de ação concretas nesse sentido.

Portugal tem sido também um forte defensor da inclusão, na agenda pós-2015, de um objetivo sobre sociedades pacíficas e estáveis, como uma forma importante de reconhecer e reforçar onexo entre segurança e desenvolvimento, e conceder particular atenção para os Estados frágeis, não obstante o caráter universal dessa agenda. Na mesma linha, no quadro das discussões em curso sobre o financiamento ao desenvolvimento, Portugal tem vindo a defender que as atividades de cooperação na área da segurança, que tenham comprovado impacto no desenvolvimento, possam ser contabilizadas como APD, como forma de reconhecer e reforçar o impacto importante dessas ações, independentemente dos agentes (militares ou civis) que as concretizem.

Dada a prioridade concedida aos Estados Frágeis, Portugal tem vindo a participar nas redes de trabalho focadas nesses países nomeadamente na Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade (INCAF).

O acompanhamento da temática a nível multilateral tem permitido conhecer as boas práticas neste domínio, e a coordenação em curso com o CAD para a Guiné-Bissau tem como objetivo preparar e implementar em parceria com as autoridades guineenses uma estratégia país equilibrada, coordenada e onde pretende implementar de forma gradual os princípios da eficácia da ajuda. Com esta experiência concreta pretende-se criar um modelo de ajuda próprio, adaptado à realidade e competências e mais-valias da Cooperação Portuguesa, para estas situações.

### **Principais Documentos de Referência**

- Camões, I.P. (2012) Programa Indicativo de Cooperação com Cabo Verde 2012 – 2014
- Camões, I.P. (2012) Programa Indicativo de Cooperação com São Tomé e Príncipe 2012 – 2015
- Camões, I.P. (2014) Plano de Ação para a Guiné Bissau (2014 - 2015)
- Camões, I.P. (2014) Programa Estratégico de Cooperação com Timor-Leste (2014 - 2017)
- Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)
- Global Partnership (2011) Busan Partnership For Effective Development Co-Operation
- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa.
- IPAD (2007) Programa Indicativo de Cooperação com Angola 2007 – 2013
- IPAD (2011) Programa Indicativo de Cooperação com Moçambique 2011 – 2014
- Lei 66/98, de 14 de outubro – ONGD
- Regras, Critérios e Formulários para Projetos Institucionais <http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-bilateral/formularios-cooperacao>
- Linha de financiamento de projetos de ONGD – Regras, Critérios e Formulários <http://www.instituto-camoes.pt/projetos/root/cooperacao/sociedade-civil/projetos>
- OCDE/DAC (2014) Aid Untying: 2014 Report. Review of the Implementation of the 2001 Recommendation and the Accra and Busan Untying Commitments
- OCDE/DAC (2015) Development Co-Operation Report 2014 (no prelo)
- Partnering with Civil Society- 12 Lessons from DAC Peer Reviews, OECD, 2012 (INGLÊS) <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf>

---

<sup>24</sup> Publicação disponível no seguinte endereço: <http://ecdpm.org/publications/eu-comprehensive-approach-challenges-eu-action-plan-beyond/>

- Plano de Ação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)
- Protocolo entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Plataforma Portuguesa das ONGD
- Regulamento do Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projetos de Cooperação para o Desenvolvimento

## 6. Gestão Centrada nos Resultados, Transparência e Prestação de Contas

### 6.1. Sistema de Gestão Centrada nos Resultados

O Camões, I.P. está ciente da importância de uma abordagem centrada nos resultados. No quadro do *Conceito Estratégico* “A avaliação e a prestação de contas pelos resultados alcançados e a incorporação de lições aprendidas nas atividades futuras, devem estar no centro das preocupações, sendo uma importante ferramenta de gestão e de planeamento”. Tendo a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável como as metas da cooperação para o desenvolvimento, a gestão orientada para resultados é parte integrante da implementação dos compromissos assumidos no contexto da agenda da eficácia da ajuda. Neste esforço, incluem-se todos os atores da Cooperação Portuguesa, para desenvolverem os seus sistemas e capacidades para fornecer e gerir focados nos resultados.

Demonstrar resultados, no quadro de restrições como as referidas nos capítulos 2 e 3, é fundamental para garantir o apoio público e defender um aumento da atenção do poder político para com a cooperação para o desenvolvimento.

O compromisso com a gestão centrada nos resultados é visível nos PEC. Todos têm que:

- ser ancorados nos resultados das avaliações aos Programas anteriores;
- ser flexíveis por forma a reorientar o programa face a necessidades de reprogramação identificadas;
- ter um compromisso explícito na gestão dos programas e projetos de cooperação numa ótica de gestão por resultados;
- incorporar a análise de risco;
- identificar os principais programas e projetos para o período de vigência do PEC e o compromisso com a monitorização e avaliação dos mesmos.

Intimamente ligada com a gestão por resultados, o Camões, I.P. está comprometido com a implementação de um sistema de gestão da qualidade (certificação ISO 9001: 2008). Deste sistema faz parte um ciclo PDCA -planear (*Plan*), implementar (*Do*), avaliar (*Check*), agir (*Act*) – o qual inclui um processo de melhoria contínua e visa melhorar a prestação de contas/responsabilização e servir simultaneamente como ferramenta de aprendizagem e incorporação de lições.

Ao nível dos programas e projetos a matriz de enquadramento lógico é amplamente utilizada, centrando-se os esforços cada vez mais na definição de indicadores de resultados (*outcomes*) em vez de outputs.

Apesar dos progressos realizados, o Camões, IP assume a gestão centrada nos resultados como um dos principais desafios institucionais e está ciente do esforço que deve fazer num futuro próximo no sentido de:

- reforçar a capacidade das unidades operacionais na gestão centrada nos resultados, nomeadamente através de formação adaptada à sua realidade;
- afetar recursos (humanos e financeiros) e criar capacidade para planear e gerir programas país focados na gestão por resultados
- reforçar a utilização das lições aprendidas da avaliação;
- reforçar os PEC com matrizes de operacionalização centradas nos resultados
- reforçar a gestão do risco, pressupostos e fatores críticos de sucesso e a forma como podem ser geridos.

Reconhecemos que os resultados de desenvolvimento só podem ser alcançados quando os países parceiros promovem abordagens de resultados e todos os atores da cooperação as apoiam e usam. O desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais está, por essa razão, no centro das preocupações da Cooperação Portuguesa.

## 6.2. Sistema de Avaliação

No *Conceito Estratégico* a avaliação da Cooperação Portuguesa é um importante mecanismo de responsabilização, prestação de contas e aprendizagem. Nesse sentido, ela deve estar no centro das preocupações da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento e fornecer apoio eficaz às atividades de planeamento e gestão, para fortalecer uma “cultura de avaliação” entre os principais atores. Os principais objetivos são:

### Objetivos da avaliação

- A apresentação de resultados e uma afetação de recursos mais objetiva e coerente, quer na tomada de decisão, quer na hierarquização de prioridades dos projetos;
- A incorporação, em tempo útil, das recomendações e lições aprendidas de projetos em curso;
- A análise e estudo detalhado de estratégias de saída, assegurando de forma programada a apropriação dos resultados e dos processos.

A avaliação da Cooperação Portuguesa é uma das atribuições do Camões, I.P., com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda (art.º 3º c) e i) do DL 21/2012, de 30 janeiro). O Gabinete de Avaliação e Auditoria depende hierárquica e funcionalmente do Conselho Diretivo, garantido assim a independência da avaliação relativamente às unidades operacionais.

O GAA conta com um chefe de divisão e 5 técnicos superiores, que desenvolvem as atividades quer de avaliação quer de auditoria interna. O GAA também é responsável pela supervisão do Plano de Gestão do Risco e pelo sistema de controlo da qualidade.

Está em curso a elaboração de uma política de avaliação. Adota explicitamente os princípios e critérios de avaliação do CAD/OCDE. Define o papel da função avaliação na Cooperação Portuguesa e a responsabilidade de cada um dos seus atores. A sua elaboração segue uma abordagem participativa, incluindo todos os detentores de interesse da Cooperação Portuguesa, nomeadamente os ministérios setoriais, embaixadas nos países parceiros e sociedade civil (através da Plataforma das ONGD).

No Camões, I.P. a “avaliação” tornou-se uma rotina no ciclo do programa. O planeamento da avaliação faz parte do processo de avaliação dos PEC e dos principais programas/projetos. Todos os PIC/PEC são avaliados no fim de cada ciclo. Estas avaliações são sobretudo exercícios conjuntos com os países parceiros. Os princípios, critérios e orientações do CAD para a avaliação são usados em todas as avaliações. Dada a sua importância, foram traduzidos para a língua portuguesa, ajudando a criar um jargão de avaliação e uma cultura de avaliação entre os atores da Cooperação Portuguesa. Os documentos orientadores da função avaliação foram recentemente revistos, no âmbito do processo de criação de um sistema de gestão da qualidade (caixa 6.1). O compromisso com a abordagem aos Estados frágeis levaram o GAA/Camões, I.P. a propor a tradução para português do documento do CAD “*Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility*”



### **Caixa 6.1. Documentos orientadores da avaliação**

Guia de Avaliação  
Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados (versão portuguesa)  
Código de Ética da Avaliação  
Normas de Gestão das Avaliações  
Estrutura de Termos de Referência da Avaliação  
Critérios para Seleção de Avaliadores Externos  
Normas para Evitar Conflitos de Interesses no Processo de Avaliação  
Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento  
Matriz para apreciação da qualidade dos relatórios de avaliação  
Sistemas de Avaliação e sua Utilização: Uma Ferramenta de Trabalho para a sua Apreciação e para os Exames dos Pares  
Diretrizes para a Divulgação e Assimilação de Ensinamentos das Avaliações

Existe um Plano Trienal de Avaliação (2014-2016), revisto anualmente para poder incorporar novas solicitações e/ou revisões bem como necessidades de conhecimento das unidades operacionais. O Plano é desenvolvido através de um processo participativo, com discussão com as unidades operacionais do Camões, I.P. e com as Embaixadas nos países parceiros. O principal foco é a avaliação país, setor e temática. O orçamento tem uma base anual. O Plano inclui avaliações internas e externas. As avaliações internas são sobretudo exercício de aprendizagem e reflexão sobre intervenções em curso ou exercícios conjuntos com os países parceiros (sobretudo as avaliações dos PIC). As avaliações conjuntas dos PIC têm vindo a ser realizadas desde 2011, tendo subjacente os princípios da Declaração de Paris. Mútua prestação de contas, apropriação e criação de capacidade local em avaliação estão na base do trabalho conjunto em avaliação. Estão em curso as avaliações conjuntas dos PIC de Moçambique e Cabo Verde e no segundo semestre de 2015 terá início a avaliação conjunta do PIC de São Tomé e Príncipe.

### **Caixa 6.2. Avaliações realizadas/iniciadas entre 2011 e 2014**

#### **2011**

Avaliação do PIC de São Tomé e Príncipe (2008-2011)  
Avaliação Conjunta do PIC de Timor-Leste (2007-2010)  
Avaliação Conjunta do PIC de Angola (2007-2010)  
Avaliação da Cooperação no Setor da Justiça com os PALOP (2000-2009)

#### **2012**

Avaliação Conjunta do PIC de Cabo Verde (2008-2011)

#### **2013**

Avaliação do Projeto Escola + em São Tomé e Príncipe (2009-2013)  
Avaliação do Projeto de Apoio ao Ministério do Interior de Moçambique (Cooperação Delegada)

#### **2014**

Avaliação da Cooperação com os Laboratórios de Engenharia Civil dos PALOP (2002-2012)  
Avaliação Conjunta do PIC de Moçambique (2011-2014)  
Avaliação Conjunta do PIC de Cabo Verde (2012-2014)  
Avaliação do Programa Mós Bele – Cluster de Timor-Leste  
Avaliação do Projeto de Apoio à Intensificação da Produção Alimentar (PAIPA)  
Avaliação do Papel da SOFID na Promoção do Desenvolvimento (2007-2014)

A experiência adquirida nesta abordagem conjunta levou o GAA, na última reunião da EvalNet do CAD a participar no grupo de trabalho do CAD/OCDE - *Collaborative Partner-Donor Evaluation* (CPDE) liderado pela França.

A avaliação faz parte do léxico das unidades operacionais da cooperação. Contudo, há ainda um

longo caminho a percorrer nos restantes atores da cooperação nomeadamente nos ministérios sectoriais, para criar uma cultura de avaliação forte. Nas ONGD já há práticas de avaliação das suas intervenções, particularmente nos projetos cofinanciados pela UE e/ou pelo Camões, I.P.

Preocupado com a criação de uma cultura de avaliação, o GAA tem realizado ações de formação interna e está a preparar a realização de outras iniciativas, em articulação com o INA, conjugando o facto de 2015 ser simultaneamente o Ano Europeu do Desenvolvimento e o Ano Internacional da Avaliação.

### **6.3. Aprendizagem Institucional**

Todos os relatórios de avaliação são discutidos e partilhados com os principais detentores de interesse e disponibilizados no *website* do Camões, I.P. São igualmente enviados para os países parceiros, através das Embaixadas de Portugal, e para o DReC do CAD/OCDE.

Para garantir a qualidade da avaliação, é nomeado um grupo de gestão para cada avaliação. Foi criada uma Matriz de apreciação da qualidade dos relatórios de avaliação, tendo por base as Normas do CAD para a Qualidade da Avaliação (documento traduzido para português e disponível no *website* do Camões, I.P.).

Os relatórios de avaliação são discutidos com os técnicos relevantes das diferentes unidades operacionais e outros atores relevantes da Cooperação Portuguesa. A versão provisória do relatório final é apresentada pelos avaliadores, num workshop onde participam todos os detentores de interesse.

Desde 2006, todas as avaliações são objeto de um sistema de seguimento das recomendações e lições aprendidas. Este sistema tem por base duas fichas: ficha do contraditório e ficha de seguimento. Ambas são divulgadas no *website* do Camões, I.P. junto do respetivo relatório de avaliação. Após a entrega do relatório final de avaliação é solicitado aos serviços o preenchimento da ficha do contraditório e um ano depois é enviada a ficha de seguimento, a qual afere o nível de implementação das recomendações. O sistema ainda precisa de ser melhorado de forma a garantir maior relevância dos resultados da avaliação no processo de tomada de decisão.

Anualmente o GAA produz o “Relatório da Avaliação e Auditoria”, no qual são apresentados as atividades desenvolvidas e os principais resultados alcançados. Apresenta igualmente o nível de implementação das recomendações das avaliações dos anos anterior e tenta extrair lições para a Cooperação Portuguesa. Quando possível, sintetiza as lições e evidências da avaliação.

São, por outro lado, promovidas reuniões setoriais e/ou país para coordenação e partilha de informação e de boas práticas internamente e envolvendo os parceiros e executores, numa lógica de promoção da melhoria contínua. Esta atividade, que tem sido saudada por todos os envolvidos, deve ser mantida e aprofundada.

### **6.4. Comunicação, Responsabilização e Sensibilização para o Desenvolvimento**

#### **6.4.1. Transparência**

Portugal reconhece, no seu *Conceito Estratégico*, que o acesso à informação sobre Cooperação para o Desenvolvimento é um contributo primordial em matéria de transparência e defende que devem ser reforçados os instrumentos que permitam responder aos compromissos que, nesta matéria, foram subscritos na Declaração de Busan.

Portugal está fortemente empenhado na publicação eletrónica de todos os fluxos de ajuda num formato comum e comparável. Nesse sentido, publicou o calendário de implementação

do *Common Standard*, que se encontra disponível para consulta pública no *website* do Camões, I.P.

É neste contexto que deve ser entendida a reformulação do sistema de base de dados existente (o novo SIICP, referido no capítulo 3 (Caixa 3.1.). Uma reformulação que permitirá dar corpo ao calendário de compromissos do *Common Standard*, mas que também pretende acomodar as alterações que decorrem da revisão das diretivas de reporte estatístico e habilitar o Instituto com instrumentos que permitam uma resposta mais eficaz, designadamente ao nível da publicação de informação e da prestação de contas.

Transitoriamente e, demonstrando o compromisso de Portugal em matéria de transparência, a Cooperação Portuguesa tem vindo, de forma continuada, a aumentar qualitativa e quantitativamente o volume de informação publicada. De salientar que desde 2012 tem sido publicado, em tabelas dinâmicas, informação de dados finais, por projeto. Em 2014, indo ao encontro de uma das dimensões do compromisso de Busan, a de publicar informação atual, foram igualmente disponibilizados os dados preliminares tal como reportados no questionário preliminar do CAD/OCDE. Este esforço adicional granjeou à Cooperação Portuguesa uma pontuação mais favorável no 2014 *Aid Transparency Index* e o reconhecimento por parte das Organizações da Sociedade Civil que, naturalmente, reivindicam uma política de maior transparência e acesso à informação.

Foi também criada uma *Task Force* que atravessa vários departamentos do Camões, I.P. com vista a monitorizar a informação pública que se encontra no seu *website* e garantir a regular atualização de dados bem como a publicação de novos elementos como mais documentação relativa aos programas/projeto, ou informação sobre os orçamentos por programa/projeto.

A resposta de Portugal ao FSS, num formato CRS consubstancia, igualmente, um exercício de transparência e de previsibilidade. Tal como referido no ponto 5.1, apesar de Portugal não dispor, ao nível do Orçamento de Estado, de um instrumento formal que permita identificar previsões plurianuais, esse constrangimento tem sido, de alguma forma mitigado, com instrumentos alternativos como o FSS, a comunicação de informação dos montantes previstos (indicativos) para o ano seguinte aos países parceiros ou participando ativamente no preenchimento de Bases de Dados próprias dos países parceiros, como são exemplo a ODAMOZ, em Moçambique ou o Portal da Transparência da Ajuda em Timor-Leste.

A transparência na divulgação de resultados e na prestação de contas, obrigatória por força do Decreto-lei nº 135/99 de 22 de abril, foi reforçada com a publicação do decreto-lei nº 73/2014, de 13 de maio, que veio consolidar as políticas públicas de modernização e simplificação da Administração Pública através da utilização de plataformas e tecnologias de informação e comunicação para divulgar com maior transparência ações e resultados, melhorando assim a interação com os cidadãos. Neste contexto, o Camões, I.P. presta contas das suas atividades e resultados através da divulgação dos seus instrumentos de gestão, designadamente, Plano e Relatório de Atividades, Balanço Social, Plano de Formação Integrada e Relatório de Gestão, privilegiando como canal de comunicação o portal institucional na Internet em conformidade com o previsto na legislação.

Foi elaborada uma Estratégia de Comunicação, acompanhada por um plano de ação anual, que tem por objetivo dar a conhecer a missão e os objetivos estratégicos do Instituto, procurando, ao mesmo tempo, reforçar o sentimento de confiança do público através de mecanismos de transparência e de maior proximidade e envolvimento.

As questões de comunicação sobre a Cooperação Portuguesa e sobre a cooperação para o desenvolvimento em geral assumem uma importância primordial tendo como objetivos: (i)

informar o público nacional e internacional sobre a missão do Camões, I.P. as linhas orientadoras, as estratégias de cooperação (globais e setoriais), os programas, projetos e ações de cooperação que visam contribuir para a melhoria das condições de vida dos países parceiros, bem como a respetiva atividade de acompanhamento, numa lógica de gestão por resultados e de “valor do dinheiro”; (ii) produzir e difundir informação de prestação de contas e responsabilização (“*accountability*”), efetivando os princípios da transparência e da administração aberta, dando visibilidade às iniciativas públicas ou apoiadas com dinheiro público; (iii) fortalecer a compreensão e o apoio público à cooperação para o desenvolvimento, através da partilha de informação; (iv) afirmar-se como instrumento complementar da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED), incentivando à reflexão, ao debate público e ao reforço do pensamento crítico no quadro do exercício de uma cidadania ativa e global.

Como referido no ponto 6.1, como parte dos esforços do Camões, I.P. para melhorar a qualidade e transparência, está a ser introduzido o ciclo PDCA – Planear (P), implementar (D) avaliar (C) e agir (A). Para o efeito, as unidades operacionais procederam à revisão dos seus procedimentos e estão a ser feitos esforços de melhoria em relação à: i) programação dos PEC com cada país parceiro; ii) avançar para a elaboração de matrizes de acompanhamento da operacionalização dos PEC e; iii) fortalecimento da utilização da avaliação nos processos de tomada de decisão.

#### **6.4.2. Mecanismos de responsabilização e Sensibilização sobre o Desenvolvimento**

Alinhado com os princípios reafirmados na Declaração de Busan, Portugal reconhece a importância da gestão por resultados, da prestação de contas/responsabilização mútua e da monitorização conjunta. Tal pressupõe esforços comuns que estejam alinhados com as prioridades e políticas definidas pelos países parceiros, e que promovam um impacto sustentado na erradicação da pobreza e redução das desigualdades, no desenvolvimento sustentável e no reforço das capacidades desses países. Portugal promove a prestação de contas regular e contínua e tem vindo a participar em processos de monitorização conjunta (Caixa 6.3).

##### **Caixa 6.3 Principais processos de monitorização conjunta**

- *Global Monitoring Survey 2013 (Aid Effectiveness Monitoring Survey)*, no âmbito da Parceria Global de Busan para o Desenvolvimento Eficaz, cuja monitorização dos compromissos assumidos em Busan em 2011 foi liderada pelos países parceiros (exercício conjunto entre Portugal e Timor-Leste, Moçambique, Guiné-Bissau, e Cabo Verde).
- Monitorização sobre a implementação dos compromissos do *New Deal for Engagement in Fragile States* (exercício conjunto entre Portugal e Timor-Leste e Guiné-Bissau).
- Avaliação Anual de Desempenho dos Parceiros de Apoio Programático (PAP) (exercício conjunto com Moçambique).
- *Progress on the implementation of selected Busan commitments* – Exercício de monitorização OCDE.
- *EU Annual Accountability Report on Financing for Development Questionnaire*.
- Ronda de monitorização da eficácia da cooperação para o desenvolvimento do setor da saúde 2014 (exercício conjunto com Cabo Verde).

A Cooperação Portuguesa encontra-se ainda a preparar um documento interno sobre a Gestão Centrada nos Resultados, procurando, por um lado, ir ao encontro de uma das recomendações do último Exame do CAD/OCDE à política de Cooperação Portuguesa e, por outro, ao *Conceito*

*Estratégico* que vem dar relevo à gestão centrada nos resultados. Para a preparação deste documento de trabalho o Camões, I.P. tem participado em *workshops* organizados pelo CAD (Grupo de Trabalho sobre Avaliação) e pela UE.

Para a comunicação de resultados e prestação de contas, o Gabinete de Comunicação e Documentação do Camões, I.P. utiliza canais de comunicação internos e externos, recorrendo à Intranet para comunicar internamente com os seus colaboradores e utiliza a Internet e redes sociais para divulgar resultados junto dos seus parceiros e público-alvo. Este Gabinete é constituído por uma equipa que se dedica numa base diária à atualização permanente da Intranet, do portal na Internet e à publicação de notícias no âmbito das atividades estratégicas do Instituto nas redes sociais.

Finalmente, e no seguimento da simplificação dos procedimentos administrativos têm vindo a ser implementadas um conjunto de medidas entre as quais se destaca o balcão único com serviços em linha, designadamente no âmbito das bolsas e agentes de cooperação.

O apoio público à cooperação para o desenvolvimento continua forte em Portugal, apesar do impacto da crise económica. De acordo com o último relatório do Eurobarómetro, mais de nove em cada dez inquiridos em Portugal dizem que ajudar as pessoas nos países em vias de desenvolvimento é importante (93%). A maioria (70%) concorda com a ideia de que a ajuda aos países em vias de desenvolvimento deve aumentar. Portugal é um dos cinco únicos países onde pelo menos um em cada cinco inquiridos (20%) diz que a ajuda deve aumentar, indo além do que já foi prometido. Os entrevistados mais jovens (15-24 anos) são muito mais propensos a dizer que a ajuda deve aumentar além do que já foi prometido (34% vs. 18%) e que estariam dispostos a pagar mais por bens alimentares ou outros produtos de países em vias de desenvolvimento (28% vs. 17%).

A atuação da Cooperação Portuguesa é acompanhada pela Assembleia da República, sendo realizadas, numa base sistemática, audições sobre a matéria tanto ao nível político como da Direção do Camões, I.P. realçando-se neste contexto a ação do Grupo Parlamentar de Negócios Estrangeiros e o Grupo Parlamentar de População e Desenvolvimento.

A área da comunicação, responsabilização e sensibilização para o desenvolvimento é uma área que necessita de reforço, sobretudo na capacidade de comunicar para os parceiros e o público em geral, tanto interna como externamente.

Contudo, há que destacar o trabalho sistemático e de qualidade desenvolvido no âmbito da educação para o desenvolvimento, cuja prioridade foi reforçada no *Conceito Estratégico* como uma das três áreas de atuação da Cooperação Portuguesa.

É assim de salientar a aprovação, em 2009 da **Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (ENED)**, e a elaboração de um Plano de Ação subscrito por 14 entidades públicas e da sociedade civil, em 2010, assente numa abordagem participativa e que contempla resultados, indicadores e um mecanismo de acompanhamento e avaliação claros. A ENED tem como grande objetivo a *promoção da cidadania global através de processos de aprendizagem e de sensibilização da sociedade portuguesa para as questões do desenvolvimento, num contexto de crescente interdependência, tendo como horizonte a ação orientada para a transformação social.*, e abrange quatro objetivos específicos, correspondentes a quatro áreas: capacitação e diálogo institucional, educação formal, educação não formal, e sensibilização e influência política (advocacia social).

A Comissão de Acompanhamento da ENED, que compreende o Camões, I.P., o Ministério da Educação e Ciência, a Plataforma Portuguesa das ONGD e o CIDAC – Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral, reúne-se entre 12 a 15 vezes por ano, e o grupo



alargado das 14 entidades subscritoras, reúne duas a três vezes por ano. Desde 2010, foram produzidos três relatórios de acompanhamento anual (2010-2011, 2012 e 2013) e realizados quatro grandes encontros de atores relevantes (três edições das Jornadas de ED e uma edição do Fórum de ED - este último na Assembleia da República em 2014). A execução da ENED e o acompanhamento da mesma envolve diretamente cerca de 50 entidades.

A ENED tem vindo a ser objeto de menção em diversos contextos internacionais, como um exemplo das melhores práticas, designadamente, no quadro da Comissão Europeia (vide *Commission Staff Working Paper: Development Education and Awareness Raising (DEAR) in Europe*, Comissão Europeia, 2013), OCDE/CAD (vide *Partnering with Civil Society- 12 Lessons from DAC Peer Reviews*, OCDE, 2012), Centro Norte-Sul do Conselho da Europa e GENE - Global Education Network Europe (vide *Global Education in Portugal*, GENE, 2014). No seguimento da apresentação do relatório *Global Education in Portugal*, em outubro de 2014 na Assembleia da República, e em conformidade com o prescrito pela própria ENED, o Camões e os demais parceiros encontram-se a preparar a avaliação final da ENED, a ocorrer em 2015.

Neste contexto, a atuação do Camões, I.P. no domínio da educação para o desenvolvimento, materializa-se em três linhas fundamentais: execução e acompanhamento da execução da ENED; manutenção de uma linha de financiamento para projetos de ONGD, reconhecendo o papel essencial que estes atores têm tido neste domínio; e participação ativa nos *fora* europeus e internacionais, tendo em vista o intercâmbio de práticas e a construção de abordagens estratégicas comuns.

Ainda neste quadro, é de destacar o trabalho desenvolvido entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Educação e Ciência, com vista a assegurar a incorporação da educação para o desenvolvimento e a educação para a cidadania global nos *currícula* da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, através da criação de um referencial e de um curso de formação para professores.

Por fim, é de salientar que o Camões, I.P. é a entidade coordenadora do programa nacional do **Ano Europeu para o Desenvolvimento 2015**. Este programa envolve diversas instituições públicas e organizações da sociedade civil e tem como objetivo contribuir para informar, sensibilizar e promover o interesse, a participação e o pensamento crítico dos cidadãos portugueses no que toca às políticas de desenvolvimento portuguesa e europeia.

### **Principais Documentos de Referência**

- A study on facts and needs of global learning in Germany, Portugal and Romania, 2014 [http://www.finep.org/files/fgl\\_study\\_final\\_version\\_march\\_2014-1.pdf](http://www.finep.org/files/fgl_study_final_version_march_2014-1.pdf)
- Camoes, IP (2012) Common Standard – Implementation schedule
- Camões, I.P. (2015) Estratégia de Comunicação
- Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)
- Global Education in Portugal, GENE – Global Education Network Europe, 2014 (INGLÊS) <http://gene.eu/peer-review/>
- Global Partnership (2011) Busan Partnership For Effective Development Co-Operation
- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa.
- Linha de financiamento de projetos de ONGD – Regras, Critérios e Formulários <http://www.instituto-camoes.pt/projetos/root/cooperacao/sociedade-civil/projetos>
- Partnering with Civil Society- 12 Lessons from DAC Peer Reviews, OECD, 2012 (INGLÊS) <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf>
- Plano de Ação da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015 (INGLÊS)



- Política de Avaliação (draft).
- Protocolo de colaboração celebrado entre o Camões e a Direção-Geral da Educação
- Protocolo entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Plataforma Portuguesa das ONGD
- Publish What You Fund (2014) Aid Transparency Index
- Relatórios de acompanhamento da ENED 2010-2011, 2012 e 2013 <http://www.instituto-camoes.pt/sociedade-civil/educacao-para-o-desenvolvimento>
- OECD (1991), OECD DAC Principles for Evaluation of Development Assistance
- OECD (2013) Evaluating Development Activities, 12 Lessons from the OECD DAC
- OCDE (2010), Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento

## 7. Ajuda Humanitária

### 7.1. Quadro Estratégico

A ação humanitária de Portugal é norteada pelo *Conceito Estratégico*, que sublinha o compromisso Português com os princípios humanitários fundamentais: “A intervenção da cooperação portuguesa nesta área é guiada pelos princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, consagrados no Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária, e cujos esforços são realizados no sentido de promover e respeitar o Direito Humanitário Internacional, o Direito dos Refugiados e os direitos humanos, no respeito pelos Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário (GHD – Good Humanitarian Donorship), subscritos por Portugal em 2006.”

A resposta humanitária Portuguesa envolve uma variedade de parceiros que inclui, direta e indiretamente, governos e organizações da sociedade civil dos países afetados, ONGD Portuguesas e organizações multilaterais. Compete ao Camões, I.P. “Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência”, através da Divisão de Apoio à Sociedade Civil (DASC).

A Ajuda Humanitária é um domínio ainda em construção, para o que a existência de um modelo de coordenação formal assumido por todos os envolvidos, ministérios sectoriais e organizações da sociedade civil, é um primeiro passo fundamental, e aquele que está ao alcance da ação direta do Camões, I.P. A existência de uma política nacional de resposta humanitária será um passo subsequente. Atualmente o programa tem uma base reativa, de pequena dimensão, envolvendo um número bastante elevado de atores.

É um facto que não existe nesta fase uma estrutura específica para o acompanhamento desta temática ou um orçamento dedicado. Para permitir uma resposta adequada aos desafios deste sector, várias medidas foram tomadas no sentido de hierarquizar prioridades e definir um foco na ação.

Assim, em termos estratégicos e com o objetivo de fornecer uma proposta integrada que inclua, nomeadamente, a criação e reforço da resiliência das comunidades e países parceiros e a redução do risco de catástrofes, Portugal está a elaborar uma proposta de Estratégia Operacional de Ação que está em processo de discussão entre os parceiros. Esta proposta sublinha a importância de manter uma perspetiva flexível, interligando e articulando a ajuda de emergência, a reabilitação e o desenvolvimento (LRRD). Pretende-se também criar uma relação mais sistemática com as várias organizações relevantes, estabelecendo pontos focais e responsabilidades partilhadas no que diz respeito à informação, conhecimento, métodos e operacionalização. A dinamização deste processo esteve dependente, por uma questão de enquadramento, da aprovação do *Conceito Estratégico*. O processo será relançado através de consulta alargada, pretendendo-se que a Estratégia seja também aprovada através de uma Resolução do Conselho de Ministros.

Portugal pretende assumir uma visão integrada da ação humanitária, incluindo também uma perspetiva a médio/longo prazo como o fortalecimento da resiliência das famílias, das comunidades e dos países parceiros e a redução do risco de catástrofes.

Para o efeito, a resiliência e a redução do risco de catástrofes estão progressivamente a ser integradas nos PEC.

Estas áreas foram também integradas, após discussão com a Plataforma Portuguesa das ONGD, nas novas regras e diretrizes da Linha de Financiamento de Projetos de Desenvolvimento de ONGD (em conjunto com outros assuntos transversais como o género e as alterações

climáticas). Foram apoiados ainda vários projetos de redução do risco de catástrofes pelo Camões, I.P. na Linha de Financiamento de Projetos de Desenvolvimento de ONGD, de forma a alavancar projetos relevantes e de caráter inovador (pilotos), na maioria das vezes financiados pela Linha DIPECHO da Comissão Europeia, nomeadamente em Moçambique e na América Latina.

Salienta-se igualmente que, numa perspetiva de flexibilidade de financiamento, foram apoiados alguns projetos de redução do risco de catástrofes na Linha de Financiamento de Projetos de Desenvolvimento de ONGD. Foram ainda feitos esforços no sentido de reforçar a capacidade das ONGD nesta área, nomeadamente através da formalização de Contratos-Programa com a Plataforma Portuguesa de ONGD, que resultaram, por exemplo, na elaboração do “Estudo sobre a Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal”.

Houve também uma preocupação por parte do Camões, I.P. e dos seus parceiros no Mecanismo de Elaboração de Projetos de Desenvolvimento, (FCG, FLAD, FEDP, FPA) de incluir a área de redução do risco de catástrofes nas áreas apoiadas. Este Mecanismo tem por objetivos apoiar as ONGD na análise das necessidades (identificação e conceção) e contribuir para a diversificação das suas fontes de financiamento, promovendo o reforço das capacidades e instrumentos destes importantes atores da política de Cooperação Portuguesa.

## **7.2. Eficácia na Conceção de Programas**

As decisões sobre os apoios financeiros atribuídos por Portugal à ação humanitária, baseiam-se numa análise à gravidade das crises e à mais-valia que uma intervenção de Portugal poderá representar. Apesar de não haver um documento específico para estabelecer e comparar as necessidades humanitárias nos diversos países, Portugal recorre a uma diversidade de fontes para argumentar as suas decisões humanitárias, nomeadamente:

- Os Planos de Resposta Estratégica e a percentagem de financiamento recebido;
- Os resultados da Avaliação global das necessidades e da avaliação das crises esquecidas da ECHO;
- Os Pontos de Situação da ECHO;
- A informação fornecida no GT COHAFA;
- Documentos gerais da Reliefweb, ou;
- A informação privilegiada fornecida pelas missões diplomáticas.

Para Portugal, como para muitos outros doadores e agências internacionais, assegurar a participação dos beneficiários no ciclo de programação constitui um desafio. Nesse sentido, esta preocupação é mais notória nos projetos de redução do risco de catástrofes apoiados pelo Camões, I.P. na Linha de Financiamento de Projetos de Desenvolvimento de ONGD, a generalidade dos quais com financiamento maioritário da Linha DIPECHO da Comissão Europeia. Aqui, o envolvimento das bases locais na discussão, definição e implementação de soluções é procurado, por exemplo, através da organização de Comitês de Gestão de Risco de Desastres, ou nos Comitês de Gestão da Água. A população é assim consultada e envolvida em cada fase para assegurar que as suas reais necessidades são atendidas.

Nesta mesma linha a proposta de Estratégia Operacional de Ação, em processo de discussão entre os parceiros, define a necessidade das organizações envolvidas nestes processos respeitarem os Padrões Mínimos para a resposta a desastres do “Sphere Project”, que faz referências específicas à prestação de contas e ao envolvimento dos beneficiários.

## **7.3. Eficácia da Prestação da Ajuda, das parcerias e dos Instrumentos**

Portugal tem vindo a priorizar a alocação dos fundos disponíveis para agências das Nações

Unidas (Ex. “core funding”) e fundos flexíveis e/ou “non-earmarked” como o CERF – Central Emergency Response Fund. O compromisso com esta área pode ser demonstrado pelo facto de Portugal contribuir, regularmente e de forma ininterrupta, para o CERF desde a sua criação, ascendendo o mesmo a um valor acumulado de 2 milhões de dólares. Foram ainda realizadas contribuições para agências humanitárias tais como o ACNUR (1.832.252€), o UNWRA (311.776€), a UNICEF (399.640€), o PAM (87.126€) e a Cruz Vermelha Internacional (238.513€).

Portugal reconhece que a estrutura e o peso relativo das contribuições disponibilizadas para os diversos atores humanitários influenciam a sua capacidade e participação de forma mais ativa na discussão da Agenda Humanitária Internacional. Efetivamente, fatores organizacionais e orçamentais resultam numa resposta operacional mais complexa e demorada a situações súbitas de crise humanitária.

Tendo este facto presente, Portugal valoriza as relações de parceria estabelecidas, direta e indiretamente, com os stakeholders nesta área e tem tomado iniciativas com o objetivo de apoiar e melhorar a sua capacidade e estratégia de resposta. A ajuda humanitária é prioritariamente alocada através de parcerias e das Nações Unidas.

Portugal tem vindo a partilhar informação com outros doadores sobre a ajuda humanitária e defende uma abordagem baseada nos princípios humanitários nos fora relevantes. De referir, igualmente, a participação de Portugal nas discussões sobre recuperação e transição nos Grupos de Trabalho ao nível europeu (COHAFA) e de outras Organizações e Instituições Internacionais, nomeadamente a Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade (INCAF) da OCDE/CAD.

#### **7.4. Adequação da Organização à sua Finalidade**

Tal como anteriormente referido, a resposta humanitária Portuguesa envolve uma variedade de parceiros, incluindo parceiros nacionais, o que obriga a um esforço de coerência, coordenação e complementaridade. Para tal, foram tomadas iniciativas no sentido de melhorar a articulação e coordenação com outros Ministérios relevantes, como a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) e o Ministério da Defesa, nomeadamente no âmbito da preparação da Estratégia Operacional (em discussão). Pretende-se criar um mecanismo operacional de articulação interinstitucional que venha, precisamente, a assegurar a coordenação entre todas as entidades com competência ou intervenção nesta área.

No âmbito da ação humanitária Portuguesa, os meios e recursos militares são utilizados de forma a respeitar os princípios humanitários e em conformidade com as Diretrizes de Oslo revistas, o Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária e a Lei Humanitária Internacional. Apesar das Forças Armadas Portuguesas não serem frequentemente utilizadas em operações humanitárias, foram contudo de grande importância e mais-valia em algumas operações (Ex. Cabo Verde na erupção do vulcão do Fogo) devido à sua capacidade logística.

Portugal tem vindo igualmente a trabalhar para aumentar o conhecimento sobre os princípios que devem reger a ajuda humanitária e o envolvimento em Estados frágeis. Assim, estão a ser realizados esforços no sentido de introduzir a sensibilização para os princípios humanitários e de “Bom Doador Humanitário” na formação dos novos diplomatas e dos funcionários do Camões, I.P. Esta informação foi ainda dinamizada junto dos ministérios sectoriais pertinentes e das Embaixadas de Portugal.

#### **7.5. Resultados, Aprendizagem e Prestação de Contas**

O acompanhamento e a avaliação regular do desempenho são importantes para Portugal. Para acompanhar o impacto dos programas promovidos pelas organizações internacionais na área

da ação humanitária, Portugal segue as avaliações feitas às agências das Nações Unidas – e outras relevantes na área – que são disponibilizadas em matéria de resposta humanitária. Os resultados os processos de avaliação feitos pelos parceiros são tidos em consideração no processo de melhoria contínua.

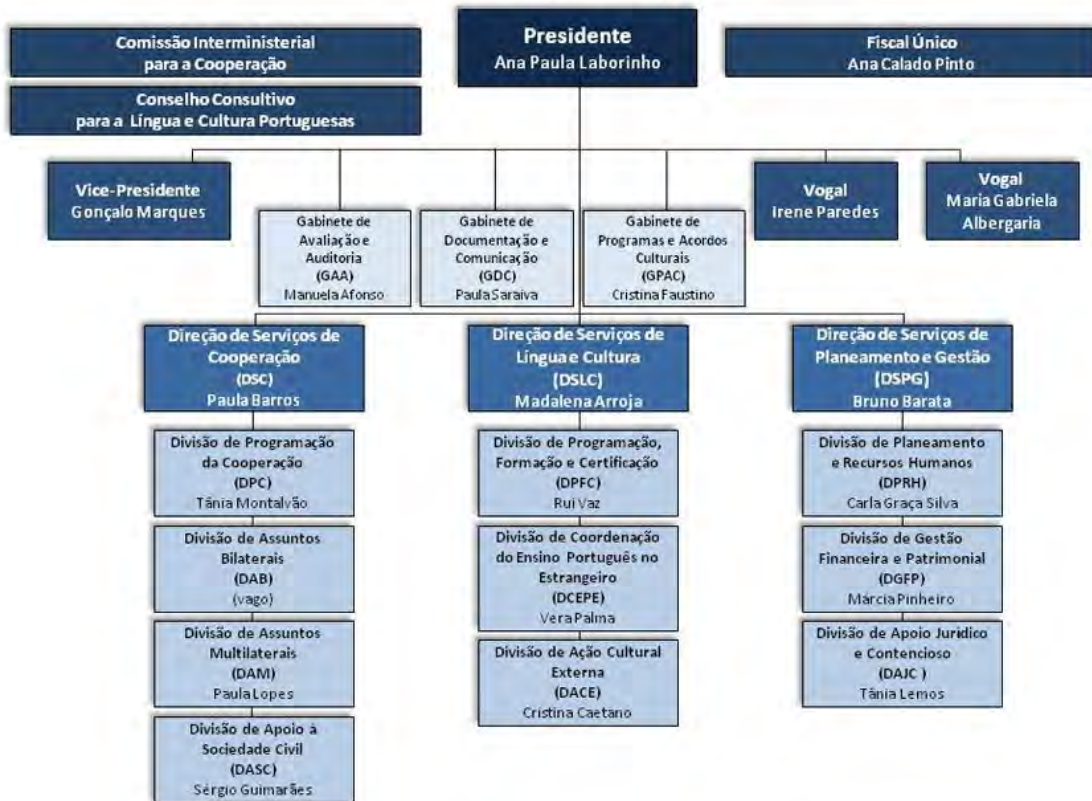
Quanto ao seu próprio desempenho, os projetos de ajuda de emergência de ONGD apoiados por Portugal, assim como os projetos de redução do risco de catástrofes, têm no seu orçamento uma provisão para a realização de avaliação do desempenho. Os parceiros são, pois, encorajados a incluir a avaliação nos seus projetos como parte do seu sistema de monitorização e reporte.

### **Principais Documentos de Referência**

- Governo de Portugal (2014) Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa
- Princípios e Boas Práticas de Dador Humanitário <http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-para-desenvolvimento/ajuda-humanitaria>
- Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária <http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-para-desenvolvimento/ajuda-humanitaria>
- Diretrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da proteção civil na resposta internacional a catástrofes (relançadas pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários da ONU em novembro de 2006 e cujo processo de revisão foi concluído a 28 de novembro de 2007) – Diretrizes de Oslo <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications>
- Raquel Freitas, Estudo sobre a Ajuda Humanitária e de Emergência em Portugal, Plataforma Portuguesa das ONGD
- OECD (2014) Guidelines for Resilience Systems Analysis. How to analyse risk and build a roadmap to resilience
- OECD (2014) Risk and Resilience: Progress Report from September 2014

## Anexo 1. Organograma

### Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. Estrutura Orgânica





## Anexo 2. Grau de Implementação das Recomendações do Exame de 2010

2010 DAC Recommendation	Progress achieved
<p>1. Use the planned update of its <i>Strategic Vision</i> as an opportunity to:</p> <p>(i) set out how it will reduce the fragmentation of its programmes and make use of different aid modalities;</p> <p>(ii) plan how to improve mainstreaming of gender equality and environment;</p> <p>(iii) encourage engagement with and support from civil society and parliamentarians;</p> <p>(iv) Reiterate that language instruction, when funded by ODA, should only be used to promote development.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portugal approved a new strategy for its development co-operation – The Strategic Concept for Portuguese Development Cooperation 2014-2020 – which sets out bilateral and multilateral priorities.</li> <li>✓ The <i>Strategic Concept</i> assumes concentration as one of its main principles - concentration on 6 main partner countries and concentration on two or three priority sectors in each country. It also assumes the combination of different aid instruments and modalities, promoting complementarity and creating synergies.</li> <li>✓ Portugal continues to be engaged in mainstreaming gender equality and environment: i) in bilateral projects (Institutional and NGO Programs/Projects application forms were adapted to include cross-cutting issues such as gender, disaster risk reduction/resilience, capacity development, climate change, according to defined policies and strategies.; ii) in multilateral <i>fora</i> and policies (including in the framework of the post 2015 agenda); iii) in the national sectorial strategies definition process (Desertification, Climate Change, Biodiversity, Environment, Gender Equality, Health).</li> <li>✓ Portugal still needs to adopt a more structured and efficient bilateral approach on gender issues. However it represents an important issue and Portugal has been committed to raising awareness on the importance of gender issues (both from a Human Rights and from a development perspective).</li> <li>✓ Camões, I.P. reinforced the work with NGOs as well as other relevant actors who have been participating in several policy discussions like the <i>Strategic Concept</i> and or the national position paper on Post-2015 agenda.</li> <li>✓ Parliament has been involved in several ways in development co-operation strategies and actions. In a near future the idea is that PCD Report will be presented for discussion at the Parliament.</li> <li>✓ As the Portuguese is the official language of the main partner countries, it is natural to use it in all contexts and project approaches, namely, training and technical assistance. In this sense, strengthening the correct Portuguese domain is crucial for capacity development and central for the approaches to education systems.</li> </ul>
<p>2. Revisit its approach to engaging the private sector in development. Specifically, it should give IPAD a full seat on the SOFID board and, over the next three years, evaluate the extent to which SOFID has contributed to development and poverty reduction in partner countries.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The <i>Strategic Concept</i> recognizes the importance and the role of private sector in development, whether through (i) the promotion of a business environment (ii) partnerships that provide the sharing of knowledge, technology and resources and, (iii) the promotion of foreign Portuguese investment in developing countries.</li> <li>✓ Yet the process of analysis and internal coordination concluded that it is premature to develop a strategy on this issue.</li> <li>✓ Camões, I.P. has been actively engaged in international discussions assuring regular participation in specific meetings, within the EU (EU blending platform; EU expert group on the private sector) and the OECD (AGID – Advisory group on investment and development), regarding this issue.</li> <li>✓ The launch of the Platform for “Partnership in Development” will facilitate the involvement of the private sector in development.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Camões, I.P. participates in the Strategic Council of SOFID (Development Finance Institution).</li> <li>✓ Camões, I.P. has been actively participating in WPSTAT meetings, and thus it has been fully committed to WPSTAT's workplan for measuring and monitoring development finance. Private sector representatives have been involved in the discussion of financing for development.</li> <li>✓ In what concerns the monitoring and reporting of private flows, 2014 flows were more comprehensive by involving 208 private entities.</li> </ul>
<p>3. Develop a communications strategy which sets out how Portugal will pro-actively engage key target groups (other parts of government parliamentarians and media), demonstrate development results and build a wider base of public support for Portuguese development co-operation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ A Communication Strategy was approved, together with an annual action plan.</li> <li>✓ In Development education also adopted a National Strategy on Education and Development.</li> <li>✓ Regarding the information disclosure on ODA: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Since 2012, Portugal is publishing in Camões, I.P. website ODA statistics based on CRS report, both in English and in Portuguese, disclosing volume data information in both currencies: EUR and USD.</li> <li>- In December 2012, Portugal published the Common Standard - Implementation schedule which is publically available both in the OECD and Camões, I.P. website.</li> <li>- Additionally, a new web based system is being developed which includes a free, friendly, easily and interactive access to the Portuguese cooperation data, both at an aggregated and an activity level. The webpage will be prepared to display information both in English and in Portuguese and it is also foreseen the possibility to show the volume data in EUR or in USD. It is also foreseen the option to download information to a machine readable format (xls and xml).</li> </ul> </li> <li>✓ A website in English is fundamental and a short term priority.</li> </ul>
<p>4. Apply the new law on policy coherence for development, including by (i) strengthening the institutions or co-ordination mechanisms with a mandate, tools and authority to promote PCD; and (ii) establishing systems to monitor, analyze and report on the development impacts of Portugal's policies on partner countries.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portugal has established the main legal and institutional building blocks for promoting Policy Coherence for Development (PCD). The adoption, in 2010, of the Council of Ministers Resolution 82/2010 on PCD foresees the establishment of a national work plan, a PCD network and an institutional framework for advancing PCD.</li> <li>✓ Due to significant institutional adjustments made in the administrative structures of all ministries, including in the framework of development cooperation, the establishment of a national work plan and of a national PCD network suffered a delay.</li> <li>✓ Work is under way to establish a PCD network, to define a PCD work program and to work on PCD indicators.</li> </ul>
<b>Aid volume, channels and allocations</b>	
<p>5. Establish realistic interim targets for significant increases in ODA by 2015, embed these multi-year binding targets in the state budget and stick to them. It should also work within the EU framework to meet its commitment to achieve the 0.7% target. As the economic situation improves, the DAC expects that Portugal will speed up its</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Between 2011 and 2014 Portugal was subject to a PAEF. This led to severe budgetary constraints in public budgets. Consequently, the ODA levels reflect this pressure: 509 M€ (2011), 452 M€ (2012), 368 M€ (2013).</li> <li>✓ Portugal is not presently in condition to establish concrete interim targets for ODA increases but it remains though committed to speed up its efforts to gradually approach the 0.70% ODA/GNI target as soon as the economic situation allows. Portugal has recently reiterated this commitment at the highest level in the HLM 2014,</li> </ul>

<p>efforts to meet its international commitments.</p>	<p>and has been engaged in the discussion on this topic at the EU level.</p>
<p>6. Continue to increase its sectorial focus while also reducing the large number of standalone small projects and investing in larger projects or programmes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The <i>Strategic Concept</i> focuses on coherence, concentration, ownership and partnership and responds to the 2010 recommendation of reducing the fragmentation of Portugal's co-operation programme.</li> <li>✓ To enhance sectorial concentration Portugal has focused the new generation of Programmes – Strategic Cooperation Programmes (SCP) – in priority sectors such as education/training, health, and good governance (justice and security).</li> <li>✓ The role of Camões, I.P. in giving “Prior Opinion” to projects funded and developed by other public entities was reinforced by the <i>Strategic Concept</i>.</li> </ul>
<p>7. Increasingly complement its use of technical co-operation with grant modalities which involve greater financial transfers to partner countries particularly as it scales up Portuguese ODA</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The extent on using country systems, and thus also involving greater financial transfers, is taken on an individual basis <i>vis a vis</i> the conditions (robustness of partners systems) required to move to further use. Portugal is committed to supporting the creation of those conditions by directing its cooperation to the reinforcement of partner's institutions.</li> <li>✓ In Mozambique, Portugal is involved in general budget support and in sectorial budget support (FASE). In Cape Verde, Portugal is involved in general budget support and the financial support to specific projects financed by Camões, I.P. is transferred to Cape Verde Treasury through the CUT (<i>Conta Única do Tesouro</i>).</li> </ul>
<p>8. Build strategic partnerships with some key domestic and partner country NGOs, for example by introducing multi-year strategic framework agreements</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ On geographical bases Camões, I.P. has strategic partnerships with NGOs, founded on shared objectives and specific added value. In this context NGOs are the entities responsible for project implementation. There are examples, namely with FEC in Guinea-Bissau and Angola or IMVF in Sao Tome and Principe.</li> <li>✓ A close work with local partners is regular and promoted namely in projects design, implementation and evaluation.</li> <li>✓ In the social security sector all Portuguese cooperation support is channelled through local NGOs that co-finance and implement the projects. This option is grounded on partnerships agreements.</li> </ul>
<p>9. Ensure that lines of credit are used with caution in order to i) protect the focus of the development program and (ii) comply with the DAC Recommendation on the Terms and Conditions of Aid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The share that lines of credit represent in Portuguese ODA greatly influences the capacity in complying with commitments regarding the DAC Recommendation on the Terms and Conditions of Aid. Indeed in 2011 and 2012, Portuguese ODA showed an average of concessionality level below the 86% target and an average concessionality element for LDC below the 90% target.</li> <li>✓ Portugal has not signed any new lines of credit since 2010.</li> <li>✓ The present lines of credit were put in place in order to answer to countries' needs in high priority public investment projects. These lines of credit follow the principle of concentration in Portuguese main partners; cover a multiannual period allowing some predictability for partner countries and some flexibility in the use of funds. They are also registered on partner's State budgets.</li> <li>✓ These lines of credit have been tied by nature, and again the share they represent in Portuguese ODA influences greatly the tying ratios. Camões, I.P. has been working with the competent authorities (Ministry for Finance) in order to raise awareness on this topic in any future lines of credit.</li> </ul>

<p>10. Review its overall business model to reduce the fragmentation of the system and the budget and to further improve co-ordination, oversight, efficiency, effectiveness and accountability. Over the long term it should increase consolidation of the ODA budget within the institution responsible for overall co-ordination of development co-operation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portuguese Cooperation stills face a challenge regarding the potential fragmentation of its aid due to structural factors – as its decentralized nature and multiplicity of actors.</li> <li>✓ The new generation of SCP are seen as an important tool to enhance further coordination: They were fully developed with partner’s authorities and with full participation from Portuguese stakeholders (including Embassies).</li> <li>✓ The State budget is organised around programmes, each implemented by a single ministry. At present the State Budget does not legally foresees cross-cutting (horizontal) programmes and for that reason ODA budget is not represented in a single budget line in the State Budget. ODA budget is spread among 12 ministries.</li> </ul>
<p>11. Agree in writing, that IPAD should be involved right from the early stages of line ministries’ project formulation, not just at the project approval stage</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Camões, I.P., as the supervisor and coordinator institution of development cooperation, promotes coordination with line ministries and enhances coordination between public and private actors, including the planning of programs and projects and the sectorial approach. This coordination is done through meetings and/or joint missions. Ex. Joint Mission to Guinea-Bissau.</li> <li>✓ SCPs logic supports greater coordination as it defines the overarching strategy for bilateral cooperation, a clear sector concentration and up to 3 lead projects.</li> </ul>
<p>12. Agree strategic partnerships with municipalities in order to align development co-operation priorities and activities</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Stronger coordination is ongoing with municipalities although not yet formalized in a partnership.</li> <li>✓ Camões, I.P. supported the constitution of a municipality network for development cooperation.</li> <li>✓ One of the main objectives of the recent Camões, I.P./Portuguese NGDO Platform Contract-Program for 2014-2018 is to contribute to the creation of partnerships between NGDOs, universities, municipalities, private sector and public bodies.</li> </ul>
<p>13. Reform the human resources framework to enable greater staff mobility and the recruitment and retention of specialists. In its six main partner countries it should also delegate more authority to, and ensure the right type of skills to increase capacity in its embassies</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ It is in place a more restrictive policy on new admissions of human resources for public institutions.</li> <li>✓ In Camões, I.P. staff from headquarters may work on the field. This mobility, which is strategic to strengthen knowledge and skills, is still limited by the lack of human resources at headquarters. So each case is analysed per se.</li> <li>✓ Human resources are encouraged to participate in training activities and in training programs promoted by partners or in the context of the EU, CPLP and Ibero-American Conference or other relevant platforms.</li> <li>✓ The field offices were strengthened in human resources, and in 2015 all embassies will have a specific staff for SCP and projects monitoring as defined in ToR.</li> <li>✓ In the field cooperation management is ensured by Cooperation Attachés in direct dependence of the Ambassador of Portugal.</li> <li>✓ Coordination between headquarters and the field was improved and Portuguese Embassies are been involved in a more structured and strategic way in the definition and monitoring of ICP/SCP and projects, including those of civil society organizations, through coordination meetings with the teams on the ground and with visits to interventions.</li> </ul>

<p>14. Ensure that the next generation of country strategies explicitly commit Portugal to:</p> <p>(i) use partner country systems;</p> <p>(ii) make use of programme-based approaches and ensure small projects are situated within or closely linked to larger programmes; and</p> <p>(iii) increase co-ordination with other donors.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The new generation of SCPs explicitly commits Portugal to further using partner country systems, to channel its support to largest dimension programs and projects and further enhance the use of modalities such as delegated cooperation and co-financing.</li> <li>✓ Portuguese embassies ensure regular meetings with both ministries coordinators of aid and line ministries involved in projects on behalf of the Portuguese Cooperation.</li> <li>✓ Portugal is participating in donor’s coordination processes such as Joint Programming.</li> <li>✓ Portuguese presidency of G19 Group in Mozambique is an evidence of our involvement and compromise.</li> </ul>
<p>15. Increase the predictability and transparency of its aid by securing multi-year figures in its state budget and by providing regular information on aid commitments and disbursements to all partner countries, so that they can be reflected in their budgets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portuguese state budget is annual.</li> <li>✓ In order to strengthen predictability several actions have been out in place: <ul style="list-style-type: none"> <li>- The SCPs negotiated with each partner country set out the multi-annual indicative amounts by each thematic Axis for the SCP period, which is expected to facilitate predictability.</li> <li>- While collecting data for reporting on forward plans (since 2012) to the DAC, Portugal obtains figures and information from line ministries to subsequent years on an indicative basis. This creates a horizontal representation of ODA figures across Ministries. This is publicly available in DAC/OECD website. Work is underway in order to disclose that information on Camoes website either.</li> <li>- In the beginning of each year Camões, I.P. assures formal communication to Embassies on indicative figures for one year ahead.</li> <li>- Camões, I.P. is also participating in the Aid Transparency Portal initiative in Timor-Leste and has reactivated its participation in the ODAMOZ system.</li> </ul> </li> <li>✓ In terms of transparency: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Since 2012, Portugal is publishing on the Camões, I.P. website ODA statistics based on CRS report, both in English and in Portuguese, disclosing volume data information in both currencies: EUR and USD.</li> <li>- Camões, I.P. has been also assuring formal communication to Embassies on ODA figures, both global figures and “Characterization Fiches” by Country.</li> <li>- The above information is also made available is Camões, I.P. website.</li> <li>- Portuguese Cooperation remains committed in the Common Standard. It is expected that the work underway with the implementation of the new SIIP enhances further improvements in this topic.</li> <li>- This new web based system includes a free, friendly, easily and interactive access to the Portuguese cooperation data, both at an aggregated and an activity level. The webpage will be prepared to display information both in English and in Portuguese and it is also foreseen the possibility to show the volume data in EUR or in USD. It is also foreseen the option to download information to a machine readable format (xls and xml).</li> </ul> </li> </ul>
<p>16. Continue to untie more of its ODA and protect the progress it has already</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portugal remains strongly committed with the need to implement the recommendation for untying aid to the greatest extent possible.</li> </ul>

<p>made in untying by reviewing the tying terms of its existing lines of credit and ensuring that any future lines offer untied loans only. It should also ensure that the tying status of both its grants and loans is properly reported.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ The revision of the tying terms of the existing lines of credit was discussed with the Ministry of Finance. Lines of credit are a financial instrument which terms and conditions are agreed by partners and donors entities. These terms and conditions must be met and respected by both parties during the life time of the loans.</li> <li>✓ Portugal has been working with the competent authorities (Ministry for Finance) in order to raise awareness on this topic in any future lines of credit.</li> </ul>
<p>17. Turn its commitment to capacity development (CD) into practice by</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) co-ordinating more of its technical co-operation;</li> <li>(ii) reducing the dominance of expatriate expertise in favor of local or South-South exchanges;</li> <li>(iii) identifying incentives for line ministries to focus on building capacity with a view to phasing out their involvement; and</li> <li>(iv) requiring all ODA-eligible activities to identify how they will contribute to capacity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Focus on the Capacity development logic remains and there are Guidelines for analysis and implementation on bilateral cooperation and NGOs Co-financing Lines.</li> <li>✓ Increased attention has been given to the use of local expertise. However, given that a significant part of capacity development is made through peer institutions the involvement of national experts emerges as natural at this stage. This is enhanced by the fact that there are common legal and intuitional frameworks that makes this expertise relevant. It is for example the case of cooperation and capacity building activities established between the Portuguese National Statistics Office (INE) and the national statistics offices of PALOP and Timor-Leste, with the support of the Camões, I.P.</li> </ul>
<p>18. Reinforce its strong engagement in security and development by</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) giving a higher priority to civilian oversight and transparency when working in security sector reform; and</li> <li>(ii) increasing staff and high level awareness of the “do no harm” principle and of the importance of conflict sensitivity when programming in fragile contexts. It should engage in joint conflict analyses and use the findings to inform the design and management of its country programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portugal remains strongly engaged in strengthening the security and development nexus, with a particular focus on Fragile States: <ul style="list-style-type: none"> <li>- The <i>Strategic Concept</i> clearly reaffirms the priority given to fragile states and foresees closer articulation between the different instruments and actors of the external action (Diplomacy, Defence and Development).</li> <li>- SCP signed with partner countries have been increasingly aligned with the New Deal principles and priorities;</li> <li>- Increased awareness exist among Development, Defence and Diplomacy staff about the “do not harm” principles and on the New Deal principles.</li> </ul> </li> <li>✓ An articulated work has been developed between Camões, I.P. and the Ministry of Defence aiming to consolidate Portugal’s position in international discussions on the themes of Peace and Security, Fragile States and ODA.</li> <li>✓ The immediate adoption of a short-term Action Plan 2014/2015 for Guinea-Bissau after the democratic election of a new government in the country is in line with the principles of the New Deal and the EU Comprehensive Approach to crisis and conflict situations.</li> </ul>
<b>Portugal and the good humanitarian donorship principles</b>	
<p>19. Develop an overarching policy and funding guidelines for humanitarian action that embody the GHD principles and focus on areas where Portugal could clearly add value, such as disaster response and preparedness. Adequate humanitarian action staff should be allocated to develop and implement this policy.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Portugal recognizes the need to make progress in this subject. A formal coordination model is a crucial and first step to join all humanitarian actors (line ministries and civil society organizations). It will be followed by a national humanitarian response policy. Currently the program is small, has a reactive basis, involving a very large number of actors.</li> <li>✓ As such Camões, I.P. is re-launching a strategic and coordinated approach to humanitarian aid, based on the Strategic Concept.</li> <li>✓ At the moment there is not a specific structure to follow-up this area, or a dedicated budget. To allow a response to the challenges of</li> </ul>



	<p>this sector, several measures have been taken to rank priorities and set a focus on action:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Include support to prevention disasters in SCPs.</li> <li>- Adapt the NGO application forms to include cross-cutting issues (gender, DRR /resilience, CD, climate change).</li> <li>- Include support of DRR/resilience in SCPs.</li> </ul>
<p>20. Formalise an inclusive cross-ministry Portuguese humanitarian co-ordination body and conduct regular humanitarian emergency simulation exercises.</p>	<p>✓ Camões, I.P. logic is to promote a cross-ministry Portuguese humanitarian co-ordination process. To realise these intentions, Portugal may need to re-allocate adequate staff and resources.</p>