
**REVISTA DA PLATAFORMA
PORTUGUESA DAS ONGD**

Edição nº 24 . junho 2022

FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO: COMPROMISSOS E DESAFIOS



FICHA TÉCNICA

TÍTULO

Financiar o Desenvolvimento: compromissos e desafios

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Plataforma Portuguesa das ONGD

CONSELHO EDITORIAL

Ana Patrícia Fonseca, Berta Silva, Carlota Bicho,
Cármén Maciel, Joana Clemente, Luciana Almeida,
Mariana Esteves, Marta Figueiredo, Paula Aço,
Rita Leote, Tomás Nogueira

COLABORADORES NESTA EDIÇÃO

Ana Filipa Oliveira, Cármén Maciel, Teresa Antunes,
José Luís Monteiro, Nerea Craviotto, Grupo de trabalho
das Multilaterais, Eduardo Elba, Rita Cavaco,
Salvatore Nocerino, João Ribeiro de Almeida

DESIGN GRÁFICO

Ana Grave

CAPA

Inês Lourinho Silva

ISSN

2182-8199

DATA

junho 2022

CONTACTOS

Plataforma Portuguesa das ONGD
Rua Aprígio Mafra, nº17, 3º Dto
1700-051 Lisboa, Portugal
Tlf +351 218872239
info@plataformaongd.pt
www.plataformaongd.pt
www.facebook.com/PlataformaONGD

A Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento é uma associação privada sem fins lucrativos que representa um grupo ONGD registadas no Ministério dos Negócios Estrangeiros. A Plataforma das ONGD tem por missão contribuir para melhorar e potenciar o trabalho das suas Associadas, a nível institucional, político, legislativo, financeiro e social, promovendo uma cultura de partilha, de parceria, de responsabilidade e de excelência na organização e nas práticas das ONGD Portuguesas que trabalham para um mundo mais justo e equitativo nas áreas da Cooperação para o Desenvolvimento, da Ação Humanitária e de Emergência e da Educação para o Desenvolvimento e a Cidadania Global.

ÍNDICE

04

EDITORIAL

CONSELHO EDITORIAL

06

POR QUE INSISTIMOS NO
PAPEL DA AJUDA PÚBLICA
AO DESENVOLVIMENTO?

ANA FILIPA OLIVEIRA, CÁRMEN
MACIEL E TERESA ANTUNES

12

AS COMPLICADAS
CONTAS DO COMBATE
ÀS ALTERAÇÕES
CLIMÁTICAS

JOSÉ LUÍS MONTEIRO

18

O QUE SÃO OS
INSTRUMENTOS DO
SETOR PRIVADO E PORQUE
NOS DEVEMOS PREOCUPAR
COM O SEU REPORTE
ENQUANTO APD?

NEREA CRAVIOTTO

22

MULTILATERAIS, SETOR
PRIVADO E SOCIEDADE
CIVIL: ALIADOS NA
PROMOÇÃO DE UM
DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL

GRUPO DE TRABALHO
DAS MULTILATERAIS

26

FINANCIAMENTO
INTERNACIONAL PARA
O DESENVOLVIMENTO
EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

EDUARDO ELBA

30

REPENSAR A GESTÃO
DA DÍVIDA PARA APOIAR
O DESENVOLVIMENTO

RITA CAVACO

34

UMA VISÃO GERAL DAS
TENDÊNCIAS DA APD
A NÍVEL EUROPEU:
SÃO NECESSÁRIOS
MAIS RECURSOS

SALVATORE NOCERINO

38

À CONVERSA COM
JOÃO RIBEIRO DE ALMEIDA

ENTREVISTA REALIZADA
POR RITA LEOTE

42

RECURSOS

EDITORIAL

CONSELHO EDITORIAL

As questões do financiamento para o desenvolvimento são, e sempre serão, um elemento central nas discussões sobre a construção de soluções que deem resposta aos desafios globais. Segundo um [recente relatório da Oxfam](#), estima-se que, em 2022, mais de 263 milhões de pessoas possam ser empurradas para a pobreza extrema devido ao impacto da pandemia, das desigualdades e da inflação de preços de alimentos e energia – acelerada pela guerra na Ucrânia. Prevê-se ainda que as perdas e os danos provocados pela crise ecológica aumentem significativamente nas próximas décadas, em virtude da falta de ação determinada dos países, especialmente os que para tal mais contribuem, para enfrentar as consequências do aumento da temperatura global. A isto juntam-

se dificuldades no acesso a financiamento provocado pelo agravamento de crises de dívida em vários países em desenvolvimento.

Neste contexto, multiplicam-se os apelos por mais e melhor financiamento para o desenvolvimento, ao mesmo tempo que se intensifica o debate sobre quais os instrumentos e modalidades mais eficazes para enfrentar os desafios que se nos colocam, e se apela à mobilização dos países para uma ação concertada e mais solidária para atender às necessidades.

O financiamento para o desenvolvimento compreende um conjunto de ações dedicadas a gerir um determinado volume de fundos que os países doadores disponibilizam para dar resposta a necessidades identificadas em países considerados em desenvolvimento, devendo existir um alinhamento dos fluxos e políticas de desenvolvimento com as prioridades económicas, sociais e ambientais desses países. Trata-se, por isso, da canalização de dinheiro através de mecanismos especificamente dedicados a produzir impacto em termos de desenvolvimento - sejam eles subvenções ou apoios diretos aos orçamentos de estado de países parceiros, empréstimos concessionais que ofereçam condições diferentes das encontradas no mercado, ou ainda instrumentos que tenham como objetivo atrair investimento de atores privados.

A discussão em torno do financiamento para o desenvolvimento remonta ao final dos anos noventa, por altura da aprovação da Agenda para o Desenvolvimento pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, na sequência da qual foi realizada a primeira Conferência Internacional sobre financiamento para o desenvolvimento, em 2002, em Monterey, México. Daqui saiu o Consenso de Monterey, que afirma a importância do financiamento para o desenvolvimento para a erradicação da pobreza e a promoção

do desenvolvimento sustentável. Uns anos mais tarde, em 2015, a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento de Addis Abeba adotou a Agenda de Ação batizada com o nome da mesma cidade sob o mote *“A global framework for financing development post-2015”*. Nesta conferência, os Chefes de Estado e do Governo dos vários países presentes reafirmaram a sua vontade em erradicar a pobreza e a fome e alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões por meio da promoção do crescimento económico inclusivo, proteção do meio ambiente e da promoção da inclusão social.

Esta temática, no entanto, surge frequentemente associada à Agenda 2030, pois a par do exercício de definição das prioridades em que se basearam os ODS, foram feitas estimativas dos montantes que seria necessário mobilizar para a sua concretização. O resultado deste exercício deixou evidente que os montantes habituais dos fundos públicos canalizados através dos mecanismos tradicionais, como a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), não seriam suficientes para financiar as necessidades identificadas. A importância de encontrar novos modelos de mobilização de fundos veio, por isso, acrescentar complexidade ao panorama da arquitetura global do financiamento para o desenvolvimento.

Perante um cenário tão diverso e complexo, importa, cada vez mais, perceber em que medida é que cada uma das modalidades de financiamento para o desenvolvimento tem contribuído para encontrar soluções para as necessidades identificadas pelos países e pelas comunidades afetadas. Importa, contudo, que este debate contribua também para recentrar as discussões sobre a temática do financiamento para o desenvolvimento naquilo que é verdadeiramente essencial: assegurar que as respostas encontradas são orientadas por princípios como a solidariedade internacional

e direcionadas para a erradicação da pobreza a nível global e para a luta contra as desigualdades que se têm vindo a acentuar. Assim, é no sentido de contribuir para a clarificação das discussões atuais em torno das opções, dos desafios, dos instrumentos e das modalidades de financiamento para o desenvolvimento, que a Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD dedica a sua 24ª edição ao tema “Financiar o Desenvolvimento: Compromissos e Desafios”.

Para isso, a presente edição da revista da Plataforma destaca questões como o contributo financeiro que Portugal tem dedicado à sua Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), a emergência de fluxos como o financiamento climático e a sua ligação aos desafios do desenvolvimento, o papel do setor privado, a gestão dos níveis de endividamento dos países em desenvolvimento, entre outras problemáticas.

A expectativa é que a revista possa, assim, ser mais um elemento no debate que é necessário fazer sobre a adequação de alguns dos instrumentos de financiamento em que se tem apostado, sobre a importância de investir mais em modalidades de financiamento verdadeiramente orientadas para o desenvolvimento nas suas várias dimensões, e sobre as opções que devem ser prosseguidas nos próximos anos. Num momento em que se discute o que virá a ser a abordagem estratégica da Cooperação Portuguesa para os próximos anos, este é também um momento oportuno para, no âmbito nacional, dinamizar o debate sobre a temática do financiamento para o desenvolvimento.

POR QUE INSISTIMOS NO PAPEL DA AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO?

ANA FILIPA OLIVEIRA
CÁRMEN MACIEL
E TERESA ANTUNES

—
Membros do Grupo de Trabalho *Aid Watch*
da Plataforma Portuguesa das ONGD

No discurso público, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), enquanto instrumento financeiro dos Estados de apoio ao desenvolvimento, surge entre a urgência, a utopia e a impossibilidade de alcançar os compromissos internacionais. Há cerca de 50 anos que os países mais ricos, membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE), se comprometeram a dedicar 0,7 % do seu Rendimento Nacional Bruto (RNB) para a APD, porém poucos o conseguiram alcançar nos prazos acordados.

Mas por que é que a sociedade civil continua a insistir no papel da APD? Sobretudo, pela sua singularidade e por ser a tradução máxima da solidariedade entre países, uma vez que os Estados se dispõem a investir parte do seu RNB em programas de desenvolvimento. A par disso, a APD desempenha também um papel

fulcral nas economias ditas “menos avançadas”, onde o risco de investimento é mais elevado e há maior oscilação de investidores privados, e porque financia áreas consideradas vitais para o bem-estar das populações, nomeadamente em sectores como a saúde e educação, bem como as organizações da sociedade civil que desempenham um papel fundamental em diversos setores.

No entender das organizações da sociedade civil, e numa visão partilhada pelo Grupo de Trabalho *Aid Watch* da Plataforma Portuguesa das ONGD, a APD desempenha um papel fundamental também no atenuar dos impactos das sucessivas crises mundiais, como aquelas que estamos neste momento a vivenciar com a crise pandémica e com a actual guerra na Ucrânia, que coloca desafios nos sistemas de alimentação de diversas regiões do mundo ¹.

Desde 2012 que o sistema de contabilização da APD (ou seja, do que deve constar no cálculo do que é ou não o investimento público para o desenvolvimento) tem conhecido várias reformas (a chamada “modernização da APD”),



_ PUBLICAÇÕES DA PLATAFORMA PORTUGUESA

embora a sua revisão não tenha sido consensual. A narrativa que subjaz a estas reformulações é a de que o investimento público não é suficiente para fazer face aos desafios globais de financiamento do desenvolvimento e que é necessário utilizar a APD como instrumento de “alavancagem” de outros fluxos financeiros. É neste contexto que surge a importância do sector privado e da utilização de parte do financiamento público em Instrumentos do Sector Privado (ISP). Desde o início do debate, há uma década, que as organizações da sociedade civil, incluindo a Plataforma, têm assumido um papel de supervisão do processo de modernização, alertando para os riscos da “privatização da APD” ².

¹ Sobre este assunto, ler “Impacto da guerra na Ucrânia nos países em desenvolvimento”, disponível em <https://www.plataformaongd.pt/noticias/impacto-da-guerra-na-ucrania-nos-paises-em-desenvolvimento>

MAS POR QUE É QUE A SOCIEDADE CIVIL CONTINUA A INSISTIR NO PAPEL DA APD? SOBRETUDO, PELA SUA SINGULARIDADE E POR SER A TRADUÇÃO MÁXIMA DA SOLIDARIEDADE ENTRE PAÍSES

² Sobre esta matéria, ler o relatório Tempo de agir – Como os Instrumentos do Sector Privado estão a minar os orçamentos da APD, EURODAD, disponível em https://mundocritico.org/wp-content/uploads/2022/03/220322_time-for-action-report_PT_pag.pdf

A evolução da APD portuguesa

Na última década, como consequência da crise financeira que levou Portugal a pedir assistência externa, a APD portuguesa sofreu cortes substanciais. Desde então, apesar de um período tímido de recuperação, o contributo do país para o desenvolvimento global não voltou aos níveis registados antes da crise, estando atualmente estagnado em valores abaixo dos 0,2% do RNB. Em 2021, o país dedicou aproximadamente 450 milhões de dólares à APD, um aumento de 4% face a 2020, mas que, para além de corresponder a apenas 0,18% do RNB se deveu, em larga medida, às doações de doses de vacinas contra a Covid-19, sem a qual a APD portuguesa teria registado mais uma descida.

Ao mesmo tempo que se afasta cada vez mais dos compromissos internacionais, a APD portuguesa tem também vindo a acompanhar a tendência de “modernização” descrita anteriormente, procurando dar grande importância à tentativa de mobilizar financiamento privado para colmatar a incapacidade em dedicar fundos públicos para o setor. A este respeito, a Sociedade Civil tem alertado para a necessidade de Portugal garantir que este tipo de estratégias não resulta na apropriação das políticas de cooperação por parte de objetivos como a internacionalização da economia nacional – uma preocupação realçada, implicitamente, no mais recente *Peer Review* do CAD/OCDE.

A tentativa de Portugal de mobilizar financiamento adicional para a cooperação, além dos montantes inscritos nos Orçamentos do Estado, tem-se também refletido na inversão das tendências da utilização dos canais bilateral e multilateral. Com efeito, ao contrário do que acontecia até há cerca de 10 anos, o canal multilateral é hoje a via dominante através da

—
**EM 2021,
[PORTUGAL] DEDICOU
APROXIMADAMENTE
450 MILHÕES DE DÓLARES
À APD, UM AUMENTO DE
4% FACE A 2020, MAS
QUE, PARA ALÉM DE
CORRESPONDER A APENAS
0,18% DO RNB SE DEVEU,
EM LARGA MEDIDA,
ÀS DOAÇÕES DE DOSES
DE VACINAS CONTRA A
COVID-19, SEM A QUAL
A APD PORTUGUESA TERIA
REGISTADO MAIS UMA
DESCIDA**

qual Portugal canaliza a sua APD – o que se deve, em larga medida, às contribuições para o orçamento da União Europeia. Uma vez que Portugal é um recetor líquido de fundos europeus e que uma das principais prioridades da cooperação portuguesa tem passado pela implementação de programas financiados

por Bruxelas (a chamada cooperação delegada), a Sociedade Civil tem alertado para a possibilidade de, nos últimos anos, esta estratégia estar a ser utilizada como forma de minimizar as contribuições efetivas de Portugal para o desenvolvimento global.

Portugal no contexto atual da APD e da solidariedade internacional

Os recentes dados divulgados pelo CAD/OCDE ³ indicam que, globalmente, a APD total aumentou, em 2021, 4,4% em termos reais em relação a 2020, atingindo um novo pico. No entanto, esse aumento deve-se principalmente ao apoio dos membros do CAD no âmbito de respostas à COVID-19, particularmente sob a forma de doações de vacinas (em grande medida, doações de doses excedentárias) para responder às injustiças globais que se verificaram nesse contexto. Se os custos das vacinas fossem excluídos, a APD cresceria apenas 0,6%, em termos reais, em comparação com 2020 – enfatizando a necessidade crescente dos estados olharem com maior cuidado e seriedade para o que é necessário fazer para assegurar o cumprimento das metas inscritas na Agenda 2030.

Os momentos-chave da história moderna (numa primeira fase, com o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, em 2000, da realização da Conferência de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002, ou através da Cimeira do G8 em Gleneagles, em 2005; e, numa segunda fase, com o renovar dos compromissos internacionais, em 2015, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), mostram que, apesar dos picos de crescimento da APD que se concentram perto destas datas assinaláveis, as flutuações conjunturais (crises económicas, conflitos geopolíticos e/

— AO MESMO TEMPO QUE SE AFASTA CADA VEZ MAIS DOS COMPROMISSOS INTERNACIONAIS, A APD PORTUGUESA TEM TAMBÉM VINDO A ACOMPANHAR A TENDÊNCIA DE “MODERNIZAÇÃO” DESCRITA ANTERIORMENTE, PROCURANDO DAR GRANDE IMPORTÂNCIA À TENTATIVA DE MOBILIZAR FINANCIAMENTO PRIVADO

ou crises humanitárias que surgem na senda das migrações forçadas) têm vindo a afetar o nível de envolvimento dos estados face aos compromissos estabelecidos.

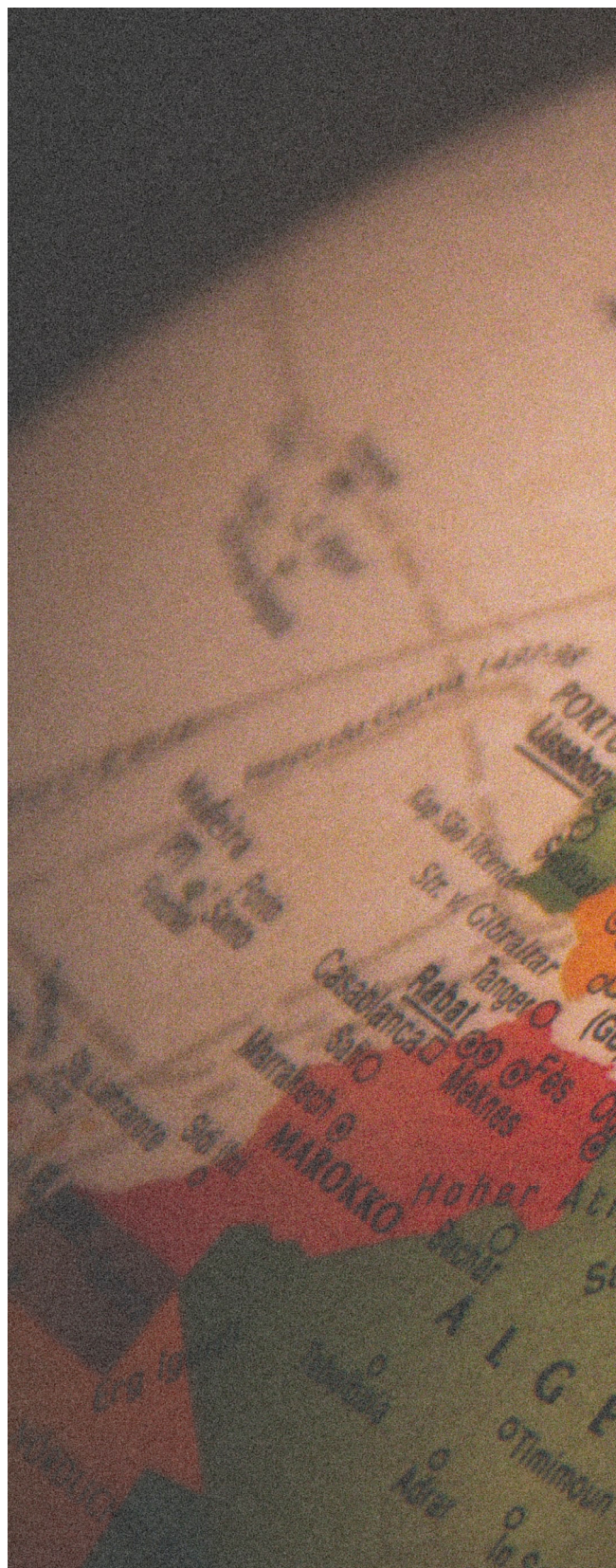
No entanto, os exemplos bem sucedidos dos países do CAD, que, em 2021 (no segundo ano de pandemia à escala global) cumpriram ou excederam a APD, como a Dinamarca (0,70%), Alemanha (0,74%), Luxemburgo

³ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>

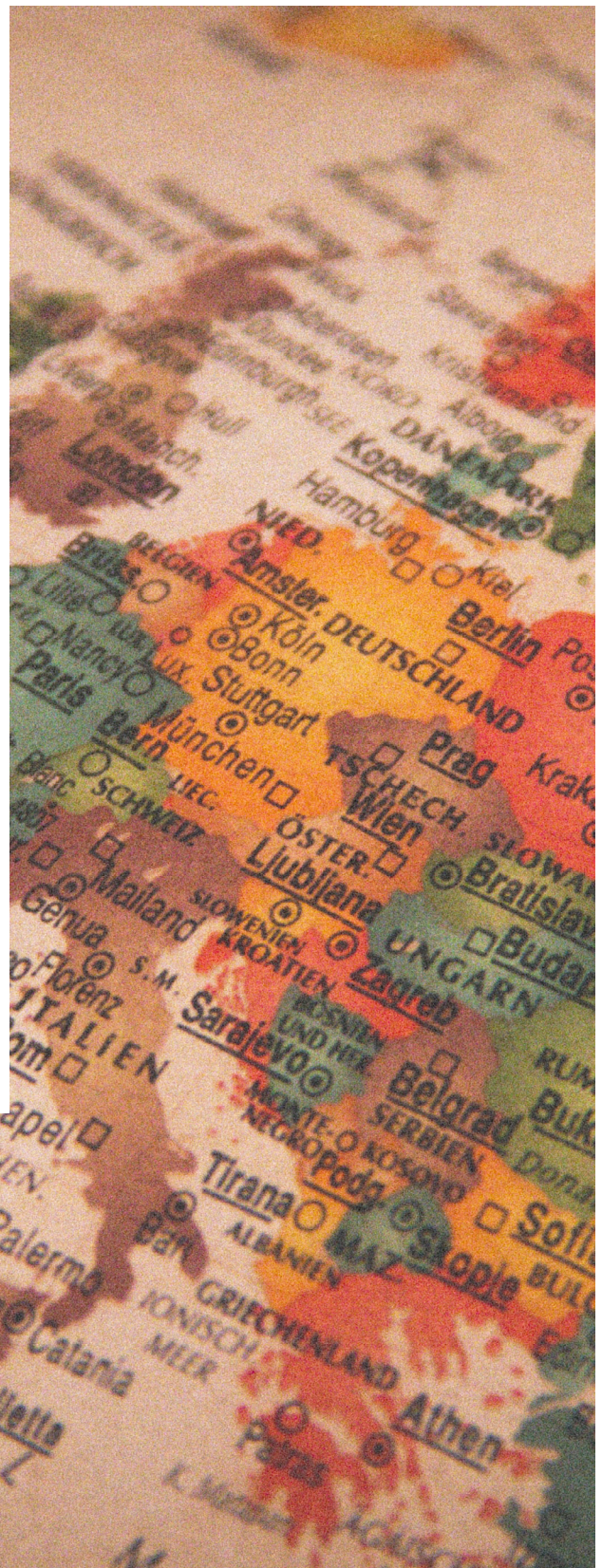
(0,99%), Noruega (0,93%) e Suécia (0,92%), demonstram que, num mundo em acelerada mudança, onde a instabilidade política, social e económica é a marca-de-água da atualidade, a solidariedade internacional (seja na relação entre os estados, seja na procura de soluções para responder às crises que enfrentamos), pode ser reforçada através da APD, revelando-se esta um instrumento singular na afirmação dos compromissos de entreajuda e cooperação para o desenvolvimento.

Como o CAD/OCDE refere na análise aos dados preliminares de APD, esta deve ser encarada como fonte estável de financiamento do desenvolvimento e deve amortecer o impacto de crises financeiras (como aconteceu após a crise da dívida mexicana no início da década de 1980, da recessão do início dos anos 90 ou da crise financeira em 2008). Por outro lado, a resiliência da APD em responder ao atual quadro da crise provocada pela COVID-19 é igualmente fator de relevo que deveria fazer com que qualquer estado insistisse na sua pertinência e no cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente.

O que é que será ainda necessário para que a política externa portuguesa siga caminho para um alinhamento pleno com a agenda do Desenvolvimento, cumprindo a sua cota parte no papel que lhe cabe de contribuir para o cumprimento das metas internacionais em matéria de Ajuda Pública ao Desenvolvimento?



Sevilla
Gibraltar
Os
Abu
Las
ahara



AS COMPLICADAS CONTAS DO COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

JOSÉ LUÍS MONTEIRO

—
Oikos – Cooperação e Desenvolvimento

A ONU usa o termo financiamento climático para se referir ao dinheiro que é destinado a ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas, ou seja, o montante que precisa de ser gasto em atividades que contribuirão tanto para reduzir as emissões globais de gases com efeito de estufa, como para adaptar as comunidades às novas condições climáticas.

Apesar da sua evidente importância, o financiamento climático é um daqueles temas que só aparece verdadeiramente nos radares dos *media* e do grande público durante duas semanas por ano, aquando da realização da COP (a última, que decorreu em Glasgow, resultou em mais desilusão e esperanças adiadas).

Em 2009, os países mais ricos concordaram em aumentar progressivamente as verbas disponibilizadas para ajudar os países em desenvolvimento a combater as alterações climáticas, até atingir os 100 mil milhões de

—
**A ONU USA O TERMO
FINANCIAMENTO
CLIMÁTICO PARA SE
REFERIR AO DINHEIRO QUE
É DESTINADO A AÇÕES DE
MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO
ÀS ALTERAÇÕES
CLIMÁTICAS**

dólares em 2020. Desde então já se passou mais de uma década, 11 COPs, 1 pandemia e a concentração de CO2 na atmosfera já subiu 8%... E continuamos a discutir quão perto dessa meta estamos verdadeiramente.

Quanto?

A verdade é que não sabemos. Uma análise simples dos fluxos financeiros que alegam ser destinados ao combate às Alterações Climáticas, em 2019 e 2020, diria que já atingimos a meta dos 100 mil milhões. Uma vez que globalmente foram investidos em média 632 mil milhões em cada um destes anos e, apesar de 75% dos fundos ficarem na Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá e Ásia Oriental (sobretudo China), os valores disponibilizados para os países em desenvolvimento parecem estar muito perto dos 100 mil milhões.

No entanto, todas as análises mais profundas (ainda não disponíveis para 2019/2020) que vêm sido realizadas aos valores declarados, mostram que os fundos que realmente são disponibilizados em condições aceitáveis são muito inferiores.

A título de exemplo, a Oxfam determinou que, para 2016, os valores apresentados pelos países desenvolvidos estavam altamente inflacionados e apenas cerca de 1/3 desse valor deveria ser considerado como contribuindo para a meta dos 100 mil milhões.

**TODAS AS ANÁLISES
MAIS PROFUNDAS
(...) QUE VÊM SIDO
REALIZADAS AOS
VALORES DECLARADOS,
MOSTRAM QUE OS
FUNDOS QUE REALMENTE
SÃO DISPONIBILIZADOS
EM CONDIÇÕES
ACEITÁVEIS SÃO MUITO
INFERIORES**



Quando?

Era suposto ser para 2020. Não foi, e de Glasgow não saíram novas metas ou novas datas concretas. O melhor que se conseguiu foi o estabelecimento de um “programa de trabalho” para definir novos objetivos quantificados, tendo ficado no ar que os 100 mil milhões efetivos seriam atingidos em 2023 (portanto, o melhor que podemos dizer é que está “apalavrado”).

Mais alarmante será o cenário se expandirmos a análise para o nível global. Em primeiro lugar, nem sequer há uma meta global estabelecida, o melhor que temos são estimativas do valor de investimento necessário para cumprir o Acordo de Paris. Para piorar estamos tão longe desse valor que parece que os alertas não estão a ser ouvidos por ninguém. Apesar do valor do financiamento climático global anual ter aumentado 74% entre 2011 e 2020, precisar-se-ia aumentar 590% até 2030 para estarmos no rumo certo para manter o aquecimento global abaixo de 1,5°C no final do século.

Mas o financiamento climático não se pode resumir às perguntas “quanto” e “quando”. O “quem”, “como” e “o quê” são questões igualmente importantes.

Quem?

75% dos 632 mil milhões investidos anualmente, em 2019 e 2020, foram mobilizados através de fundos domésticos. Para os países pobres, que não têm fundos significativos em casa, o financiamento climático oferece um leque de opções muito mais limitado. É sobretudo aqui que entram as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (DFIs) e os Fundos Climáticos internacionais, e também é aqui que deve entrar a cooperação bilateral.

— FICA PROVADO QUE, PELO MENOS ATUALMENTE, NÃO PODEMOS DEPENDER DE PRIVADOS PARA COMBATER AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO E, CONSEQUENTEMENTE, CUMPRIR O ACORDO DE PARIS

Nos últimos anos, as instituições privadas têm assumido grande importância no financiamento climático, representando atualmente 49% do total global. No entanto, os valores globais são enganadores, porque estas instituições procuram lucros rápidos e rendimento garantido, pelo que investem sobretudo em projetos de energias renováveis nos países desenvolvidos ou nas economias emergentes, ignorando completamente as necessidades de grande parte da população global.

Basta verificar que 60% dos 105 mil milhões investidos na Europa Ocidental provêm de financiadores privados, enquanto apenas 10% dos 19 mil milhões investidos na África Subsaariana são obtidos a partir de fontes privadas de financiamento. Fica provado que, pelo menos atualmente, não podemos depender de privados para combater as alterações climáticas nos países em desenvolvimento e, consequentemente, cumprir o Acordo de Paris.



Como?

Outro aspeto crucial do financiamento climático é a forma de processamento deste financiamento. Embora existam vários tipos de financiamento (incluindo subvenções, empréstimos concessionais, empréstimos não concessionais, capitais próprios, etc.) nem todas são adaptadas às realidades dos países em desenvolvimento.

A utilização de qualquer instrumento financeiro que contribua para o aumento (presente ou futuro) da dívida pública de um país em desenvolvimento tem, obrigatoriamente, de ser analisado com extrema profundidade antes de ser utilizado por qualquer governo responsável.

Há muito que a sociedade civil defende que o financiamento de medidas contra as alterações climáticas sob a forma de empréstimos, especialmente os empréstimos não concessionais ¹ não deve ser contabilizado

da mesma forma que os outros tipos de financiamento das medidas climáticas. As organizações da sociedade civil (OSC) têm exercido pressão junto dos doadores para privilegiarem as subvenções como forma de apoiar a transição climática nos países em desenvolvimento, dado que criam benefícios significativos sob a forma de maior sustentabilidade da dívida e maior manobra orçamental para alcançar os objetivos de desenvolvimento do país.

A dívida de países de baixo e médio rendimento do Sul vem crescendo, há vários anos, de forma regular. Contudo, a situação piorou muito nestes anos de crise económica global associada à pandemia e à invasão da Ucrânia, e o número de países do Sul Global criticamente endividados cresceu para 148 países, em 2020.

No entanto, apesar dos inúmeros avisos da sociedade civil - bem como dos governos de estados em desenvolvimento e de várias instituições internacionais - e apesar do grave sobre-endividamento dos países em desenvolvimento, os montantes disponibilizados por subvenção têm aumentado muito mais lentamente do que os montantes disponibilizados de outras formas. Por exemplo, dos 632 mil milhões utilizados anualmente, em 2019 e 2020, apenas 36 mil milhões por ano foram feitos sobre a forma de subvenção.

¹ Empréstimos que são concedidos em condições próximas das do mercado, ao contrário dos empréstimos concessionais que são concedidos em condições substancialmente mais generosas do que os empréstimos de mercado, por exemplo com taxas de juro inferiores às disponíveis no mercado ou com períodos de carência, ou uma combinação de ambos.

O quê?

No financiamento climático, pelo menos tão importante como o “quanto”, é “em quê” este dinheiro está a ser gasto. Em termos gerais, os sistemas de energia renovável e transporte sustentável nos países desenvolvidos e nas economias emergentes consomem a maior fatia do financiamento de medidas contra as alterações climáticas, enquanto os projetos de adaptação têm muito poucas dotações.

Dados recentes mostravam que apenas 46 mil milhões dos 632 mil milhões foram gastos em projetos de adaptação (aos quais podemos juntar 15 mil milhões em projetos que contribuem simultaneamente para adaptação e mitigação). Apesar deste valor ser apenas 7,2% do total do financiamento climático global anual, representa uma melhoria considerável em relação aos 5% que eram investidos em projetos de adaptação há 5 anos.

Sobretudo para os países em desenvolvimento, é imprescindível que se aumente ainda mais o investimento público em adaptação. Os fundos privados raramente fluem para projetos de adaptação porque, se os projetos de energias renováveis têm uma boa taxa de retorno, é muito mais difícil reunir bons argumentos de negócio para projetos de adaptação – como construção de muros marítimos e modernização de infraestruturas.

Mais?

A todos estes problemas acrescem as perdas e danos provocados pelas alterações climáticas. Enquanto os países do Norte Global continuam a não querer discutir o assunto, nem a contabilizar as perdas e danos que as nações em desenvolvimento sofreram no passado, o problema continua na mente dos decisores

— SOBRETUDO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO, É IMPRESCINDÍVEL QUE SE AUMENTE AINDA MAIS O INVESTIMENTO PÚBLICO EM ADAPTAÇÃO

políticos e na vida das populações, especialmente do Sul Global. Prevê-se que as perdas e os danos cresçam nas próximas décadas, em maior ou menor dimensão, conforme o nível de aumento da temperatura global. Não se trata apenas de perdas resultantes de eventos climáticos extremos. As catástrofes de eclosão lenta também contribuirão para o aumento dos danos, por exemplo, sob a forma da subida do nível do mar, da extinção de espécies e do aumento da salinidade do solo. As perdas e danos futuros para os países em desenvolvimento estão estimados em 428 mil milhões de dólares anuais em 2030 e em 1,67 biliões de dólares em 2050, se as temperaturas globais aumentarem 3°C.

Todos os anos, a necessidade imperiosa de acelerar o combate às alterações climáticas está no centro de inúmeros alertas lançados por vários atores da sociedade (desde organizações da sociedade civil às Nações Unidas, de líderes religiosos a adolescentes de vários países, de grupos de cientistas a representantes de grupos indígenas, etc.).

Todos os anos são inúmeros os apelos para a melhoria do financiamento climático, para que se coloque as pessoas à frente do lucro.

Todos os anos, responsáveis políticos e económicos optam por fazer o mínimo aceitável para parecer que o combate global às alterações climáticas está entre as suas prioridades.

Não será altura de mudar de atitude? Não será este o tempo certo para levar os alertas a sério? Cada vez que o assunto é discutido ao mais alto nível, vem-me à cabeça uma frase do Senhor dos Anéis:

“Tudo o que temos de decidir é o que fazer com o tempo que nos é dado.”



—
**A TODOS ESTES
PROBLEMAS ACRESCEM
AS PERDAS E DANOS
PROVOCADOS PELAS
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS.
ENQUANTO OS PAÍSES
DO NORTE GLOBAL
CONTINUAM A NÃO QUERER
DISCUTIR O ASSUNTO,
NEM A CONTABILIZAR
AS PERDAS E DANOS
QUE AS NAÇÕES EM
DESENVOLVIMENTO
SOFRERAM NO PASSADO,
O PROBLEMA CONTINUA
NA MENTE DOS DECISORES
POLÍTICOS E NA VIDA
DAS POPULAÇÕES,
ESPECIALMENTE DO SUL
GLOBAL**

O QUE SÃO OS INSTRUMENTOS DO SETOR PRIVADO E PORQUE NOS DEVEMOS PREOCUPAR COM O SEU REPORTE ENQUANTO APD?

NEREA CRAVIOTTO

—

Eurodad

Antes de 2014, vários membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) já prestavam apoio a iniciativas orientadas para o setor privado nos países em desenvolvimento, sobretudo através das suas instituições financeiras de desenvolvimento (IFD) ¹. No entanto, grande parte deste apoio não era elegível para ser reportado como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) – uma vez que estas operações não cumpriram os critérios básicos ² para serem consideradas como tal. Em resposta a uma narrativa global que coloca o “setor privado” no centro dos esforços de mobilização de recursos e do desenvolvimento, os membros do CAD decidiram incentivar as operações dos

doadores de apoio ao setor privado, oferecendo a possibilidade de reportar estas operações como APD.

Na Reunião de Alto Nível de 2016, como parte do processo de modernização da APD, os membros do CAD chegaram a acordo quanto aos princípios que definiam da melhor maneira o esforço dos doadores envolvidos na utilização de instrumentos do setor privado (ISP) na APD, o que abriu as portas para o acordo de 2018 sobre os métodos provisórios de reporte dos ISP. Desde então, as OSC têm suscitado questões fundamentais sobre as profundas repercussões destas discussões na quantidade e qualidade da APD, incluindo a erosão dos critérios fundamentais de concessionalidade da APD.

A investigação anterior da Eurodad oferece uma análise dos acordos e compromissos assumidos pelos membros do CAD em relação à APD através de ISP, às implicações para a APD e às principais questões em jogo. Uma análise mais recente da ajuda ligada indica também que a

CAIXA 1

O QUE SÃO OS INSTRUMENTOS DO SETOR PRIVADO (ISP)?

Os ISP são instrumentos de financiamento aos quais os prestadores de APD podem recorrer para fazer investimentos diretos em empresas privadas ou em “veículos de ISP” – tais como instituições financeiras de desenvolvimento (IFD), fundos de investimento ou outros veículos específicos – que, por sua vez, investem em entidades privadas em países em desenvolvimento. Consistem em empréstimos públicos a entidades do setor privado, investimentos de capital, financiamento “*mezzanine*”, subvenções reembolsáveis e garantias. Além disso, as contribuições de capital para as IFD são também consideradas como ISP, quer sejam concedidas como subvenções ou investimentos de capital.

utilização e reporte de ISP representam sérias ameaças de um aumento da APD ligada e outras formas de APD com motivação comercial, que poderiam afetar a definição de APD, a sua qualidade e disponibilidade.

O que nos dizem os dados disponíveis sobre a APD e os ISP?

Embora os níveis de APD tenham vindo a aumentar nos últimos dois anos, atingindo um máximo histórico de 178,9 mil milhões de dólares em 2021, temos assistido também a uma fatia crescente de APD sob a forma de ISP. De acordo com os últimos dados disponíveis da OCDE, entre 2018 e 2021, a APD reportada como ISP subiu de 2,5 mil milhões de dólares para 3,8 mil milhões, 4 mil milhões e 4,1 mil milhões, respetivamente, representando um aumento de 64% ao longo do período de quatro anos³. Nestes quatro anos, foi reportado um total de 60% de APD através de ISP no âmbito da abordagem instrumental, que avalia cada transação ISP entre a IFD e a empresa ou instituição privada no país parceiro. O restante (40%) foi reportado ao abrigo da abordagem institucional, que mede a transferência de fundos elegíveis como APD para uma IFD, ou outros veículos, tais como fundos de investimento.

Infelizmente, nem a abordagem instrumental nem a institucional informam o público sobre o

UMA ANÁLISE MAIS RECENTE DA AJUDA LIGADA INDICA TAMBÉM QUE A UTILIZAÇÃO E REPORTE DE ISP REPRESENTAM SÉRIAS AMEAÇAS DE UM AUMENTO DA APD LIGADA E OUTRAS FORMAS DE APD COM MOTIVAÇÃO COMERCIAL

impacto que a ajuda canalizada através dos ISP está a ter no combate à pobreza e às desigualdades ou no cumprimento dos ODS. Ambas são igualmente limitadas na informação que fornecem sobre a adicionalidade⁴, nomeadamente para os recursos da APD reportados no âmbito da abordagem institucional.

A distribuição da APD através de ISP por geografias e setores ilustra que este financiamento visa tanto os países como os setores mais

— INSISTIR NO CARÁCTER CONCESSIONAL DA APD É, ANTES DE MAIS, UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIO, CRUCIAL PARA PROTEGER A NATUREZA DISTINTIVA DA APD. ALÉM DISSO, A EXPANSÃO DOS LIMITES DA APD PODERIA POTENCIALMENTE DESVIÁ-LA DE ONDE É MAIS NECESSÁRIA

rentáveis. Nos casos em que as informações sobre os países beneficiários estão disponíveis ⁵ — tal acontece principalmente no caso dos dados comunicados no âmbito da abordagem instrumental — notamos que, de 2018 a 2020, uma média de 52% da APD através de ISP foi atribuída aos países de rendimento médio-alto, principalmente Turquia, Sérvia, Brasil e África do Sul, contra uma média de 3,5% para os países menos desenvolvidos, principalmente Camboja, Tanzânia, Somália e Etiópia ⁶. No que se refere aos setores, entre 2018 e 2020, a grande maioria da APD através de ISP destinou-se ao setor bancário e financeiro (uma média de 42%, ao setor industrial, mineiro e da construção (média

de 16%) e ao setor energético (média de 15%).

A informação disponível sobre a adicionalidade da APD através de ISP é limitada, mas esta é uma tendência preocupante, considerando que, no futuro, a adicionalidade poderá substituir o critério de concessionalidade ⁷ da APD no contexto dos ISP. A análise dos dados disponíveis mostra uma melhoria no reporte da adicionalidade desde 2018, altura em que apenas uma pequena parte do total da APD através de ISP (5,5%) incluía algum nível de informação. Em 2020, os dados sobem para 61% do total da APD através de ISP. No entanto, na maioria dos casos, a informação continua a ser limitada e não suficientemente específica para permitir uma avaliação externa adequada. A falta de evidências sobre as razões pelas quais a despesa da APD através de ISP é uma boa utilização da APD torna mais difícil responsabilizar os membros do CAD, conduzindo eventualmente ao desperdício de recursos já de si escassos.

¹ As IFD são instituições controladas pelos governos que investem em projetos do setor privado em países do hemisfério sul. Para mais informações sobre o papel das IFD: Romero, M.J. and Van de Poel, J. (2014). Private finance for development unravelled (p.8). Eurodad: Bélgica. Ligação: https://www.eurodad.org/private_finance_for_development_unravelled.
² Até 2017, o CAD definiu a APD como "os fluxos para países e territórios da Lista de Beneficiários APD do CAD e para instituições multilaterais que são: [I] disponibilizados por agências oficiais, incluindo governos e autoridades locais, ou pelas suas agências executivas; e [II] em que cada transação: a) é gerida tendo como principal objetivo a promoção do desenvolvimento económico e do bem-estar dos países em desenvolvimento; e b) tem um carácter concessional e comporta um elemento de subvenção de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%). A partir de 2018, os limiares do elemento de subvenção foram alterados. Ver mais informações aqui.

³ Fonte: Estatísticas de desenvolvimento da OCDE: <https://stats.oecd.org/>, quadro DAC1. Os dados para 2021 são baseados em valores preliminares da APD de 2021.

⁴ As regras definem a adicionalidade de acordo com três dimensões (financeira, de valor e do desenvolvimento). Para ser adicional, uma transação pública deve satisfazer a adicionalidade financeira ou de valor, combinada com a adicionalidade de desenvolvimento. Para mais explicações sobre a adicionalidade, consultar o relatório da Eurodad "Time for action: How private sector instruments are undermining aid budgets", na ligação: https://www.eurodad.org/time_for_action.

CHEGOU O MOMENTO DE OS MEMBROS DO CAD ASSEGURAREM QUE A APD É CANALIZADA ATRAVÉS DOS MELHORES INSTRUMENTOS E MECANISMOS POSSÍVEIS PARA GARANTIR QUE O PROGRESSO DAS PESSOAS MAIS VULNERÁVEIS E MARGINALIZADAS PERMANECE NO CENTRO DAS SUAS DOTAÇÕES DE APD. OS INSTRUMENTOS DO SETOR PRIVADO NÃO SÃO, MANIFESTAMENTE, A RESPOSTA

Está na hora de o CAD defender uma ajuda de qualidade que chegue aos mais pobres

A atual revisão do acordo ISP de 2018 oferece aos membros do CAD uma oportunidade de defender o caráter concessional da APD, mesmo que isso limite a medida em que os ISP possam ser elegíveis como APD. Insistir no caráter concessional da APD é, antes de mais, uma questão de princípio, crucial para proteger a natureza distintiva da APD. Além disso, a expansão dos limites da APD poderia potencialmente desviá-la de onde é mais necessária.

Os membros do CAD devem também assegurar que a APD através de ISP cumpre critérios rigorosos e normas de reporte, bem como mecanismos eficazes de responsabilização. A inclusão dos ISP nas estatísticas da APD sem regras adequadas corre o risco de minar a integridade e credibilidade das estatísticas da APD. Entretanto, na ausência de clareza sobre as regras que regem a APD através de ISP e de salvaguardas, há fortes razões para considerar os ISP como Outros Apoios Públicos⁸ em vez de APD.

A APD é um recurso vital e deve visar os países e povos mais necessitados para ter um impacto duradouro na redução da pobreza e das desigualdades, e contribuir efetivamente para realizar os ODS. Chegou o momento de os membros do CAD assegurarem que a APD é canalizada através dos melhores instrumentos e mecanismos possíveis para garantir que o progresso das pessoas mais vulneráveis e marginalizadas permanece no centro das suas dotações de APD. Os Instrumentos do Setor Privado não são, manifestamente, a resposta.

⁵ Entre 2018 e 2020, em média 57% da APD através de ISP (dados CRS / USD deflacionados) não reporta a distribuição geográfica dos recursos mobilizados. Fonte: Estatísticas de desenvolvimento da OCDE: <https://stats.oecd.org/>.
⁶ Calculado com base no total de APD através de ISP (dados CRS / USD deflacionados), para o período 2018-2020. Fonte: Estatísticas de desenvolvimento da OCDE: <https://stats.oecd.org/>.

⁷ Sendo a concessionalidade a suavidade de um crédito, utilizada pelo CAD para traduzir o benefício para o mutuário em comparação com um empréstimo à taxa de mercado.

⁸ Uma definição de Outros Apoios Públicos pode ser encontrada aqui: <https://data.oecd.org/drif/other-official-flows-oof.htm>.

MULTILATERAIS, SETOR PRIVADO E SOCIEDADE CIVIL: ALIADOS NA PROMOÇÃO DE UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

GRUPO DE TRABALHO DAS MULTILATERAIS ¹

É automática a associação dos fluxos de Financiamento ao Desenvolvimento às organizações internacionais multilaterais, sejam Bancos de Desenvolvimento, Instituições Financeiras Internacionais, União Europeia e Nações Unidas (“multilaterais”). Nas multilaterais encontramos os principais promotores de Desenvolvimento à escala global.

A sociedade civil e, em particular, as organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD) têm também estado sempre na “linha da frente” da promoção do Desenvolvimento - seu objetivo primordial.

Já o setor privado aparece mais recentemente como um pilar essencial do Financiamento ao Desenvolvimento, em reconhecimento do papel enquanto motor do desenvolvimento

¹ O Grupo de Trabalho das Multilaterais é uma parceria entre a aicep Portugal Global e o GPEARI do Ministério das Finanças, que promove a participação dos agentes nacionais no mercado das multilaterais. Para mais informações e esclarecimentos: gt.multilaterais@portugalglobal.pt

— NAS MULTILATERAIS ENCONTRAMOS OS PRINCIPAIS PROMOTORES DE DESENVOLVIMENTO À ESCALA GLOBAL

económico e desejando-se que este possa ser assumido de uma forma mais preponderante e consistente para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

O SETOR PRIVADO APARECE MAIS RECENTEMENTE COMO UM PILAR ESSENCIAL DO FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO, EM RECONHECIMENTO DO PAPEL ENQUANTO MOTOR DO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Coordenar e potenciar sinergias e esforços entre as Multilaterais, o Setor Privado e a Sociedade Civil é essencial.

As necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento são elevadas, particularmente em infraestruturas e, por definição, de médio e longo prazo, mas os recursos disponíveis são escassos e, dada a incerteza e o risco associados aos países, dá-se preferência, muitas vezes, a utilizações de curto prazo.

Quais as mais-valias das multilaterais para fazer a “ponte” entre necessidades e recursos?

Ao nível do financiamento, o seu *core business*, as multilaterais permitem aceder a financiamentos: (I) em termos e condições competitivos (concessionais para os países mais pobres, vulneráveis e altamente endividados); (II) com maturidades longas, que tornam viáveis projetos, particularmente de infraestruturas; (III) em moeda local; (IV) quando necessário, contra-cíclico; (V) com efeitos demonstrativos, aparecendo muitas vezes como primeiros

emissores, por exemplo, de *climate bonds* e (VI) mobilizando outras fontes de financiamento, privadas ou públicas, que permitam viabilizar planos de financiamento e alavancar os recursos disponíveis (agenda *from billions to trillions*), incluindo a mobilização doméstica de recursos. A coordenação entre financiadores/doadores é, neste quadro, absolutamente essencial.

Para além de financiamento, e com igual ou maior importância, as multilaterais (VII) atuam como agentes mitigadores de riscos (entre eles, regulatório, crédito, político ou cambial); (VIII) apoiam a preparação dos projetos e a capacitação dos recursos humanos e institucionais locais; (IX) disseminam conhecimento; promovem de bens públicos globais, como o clima, biodiversidade e igualdade de género; e (X) atuam de *honest broker*, central para o diálogo de política e promoção de projetos regionais. As multilaterais contribuem para uma melhoria do ambiente de negócios em geral.

As multilaterais são atores centrais

A aproximação das empresas às multilaterais é um fator muito relevante para que incorporem nas suas estratégias e projetos as práticas e os objetivos que conduzem ao Desenvolvimento.

Tal aproximação não deve e não tem de ser pela necessidade de obter financiamento. Porém, esse será sempre um aspeto que poderá promover esse relacionamento.

Quando questionamos as empresas sobre as principais dificuldades no acesso a financiamento das multilaterais, estes são os principais fatores apontados: a falta de informação sobre os instrumentos e facilidades disponíveis, a dificuldade na identificação dos interlocutores, a complexidade do processo,

a dimensão dos projetos financiados pelas multilaterais (ser superior ao do investimento previsto), ter conhecimento técnico insuficiente para preparação do dossier e a morosidade do tempo de aprovação.

Mas, para o setor privado, não será apenas uma questão de disponibilidade de fundos. Muitos são os fatores que podem levar uma empresa a investir e apostar num país e num projeto. A maioria desses fatores prende-se com o modelo de gestão económico-financeira vigente. Como tal, havendo a decisão de investir levanta-se ainda a questão se e como os investimentos contribuem e estão alinhados com os objetivos sustentáveis.

Como promover investimentos sustentáveis? Existem atualmente os estímulos adequados?

Com o seu enfoque em Desenvolvimento e uma perspetiva de longo prazo, as multilaterais são os parceiros ideais para promover projetos sustentáveis, resilientes, com qualidade e com impacto. A agenda de ação climática e sustentabilidade é um elemento central das suas estratégias e planos operacionais. Todas as multilaterais definiram metas ambiciosas de apoio à luta contra as alterações climáticas, financiamento verde, e alinhamento com o Acordo de Paris. E estes objetivos traduzem-se no tipo de projetos que estas procuram financiar.

Os próprios conceitos, princípios, taxonomia e instrumentos associados a investimentos sustentáveis e aos temas ambientais, sociais e de governança (*ESG – Environmental, Social and Governance*) são algo cada vez mais relevante e, em certa medida, ainda em evolução. E estas considerações permeiam os critérios de elegibilidade e de avaliação dos projetos.

A APROXIMAÇÃO DAS EMPRESAS ÀS MULTILATERAIS É UM FATOR MUITO RELEVANTE PARA QUE INCORPOREM NAS SUAS ESTRATÉGIAS E PROJETOS AS PRÁTICAS E OS OBJETIVOS QUE CONDUZEM AO DESENVOLVIMENTO

TAL APROXIMAÇÃO NÃO DEVE E NÃO TEM DE SER PELA NECESSIDADE DE OBTER FINANCIAMENTO. PORÉM, ESSE SERÁ SEMPRE UM ASPETO QUE PODERÁ PROMOVER ESSE RELACIONAMENTO

Para maior detalhe sobre esta temática, remete-se, por exemplo, para os links:

[OECD Guidelines for Multinational Enterprises](#)
[União Europeia - Finanças Sustentáveis](#)
[Operating Principles for Impact Management](#)

A forte agenda de sustentabilidade das multilaterais abre uma janela de oportunidade para as empresas, bancos e ONGD europeias, dado o seu *know-how*. As próprias multilaterais têm vindo a reforçar o seu relacionamento com ONGD, por exemplo através dos processos de consulta pública das suas políticas e projetos.

As empresas podem viabilizar a realização e a manutenção a médio e longo prazo de projetos de ONGD, e vice-versa.

Para concluir, será importante referenciar que as parcerias entre empresas e ONGD poderão ser fundamentais para o cumprimento de critérios que já são, e serão, exigidos a projetos e investimentos, designadamente para o acesso a concursos e financiamento. Por exemplo, uma empresa aporta os seus produtos ou serviços e/ou investimentos e, por seu lado, a ONGD traz as suas valências nas áreas sociais e/ou a proximidade com a realidade e populações locais.

—
A FORTE AGENDA DE SUSTENTABILIDADE DAS MULTILATERAIS ABRE UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA AS EMPRESAS, BANCOS E ONGD EUROPEIAS, DADO O SEU *KNOW-HOW*. AS PRÓPRIAS MULTILATERAIS TÊM VINDO A REFORÇAR O SEU RELACIONAMENTO COM ONGD, POR EXEMPLO ATRAVÉS DOS PROCESSOS DE CONSULTA PÚBLICA DAS SUAS POLÍTICAS E PROJETOS



FINANCIAMENTO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO EM SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

EDUARDO ELBA

—
Diretor Executivo da Federação de ONG de São Tomé e Príncipe

São Tomé Príncipe é um microestado insular, situado no Golfo da Guiné, literalmente dependente da ajuda pública ao desenvolvimento e não só. Tem uma base produtiva muito limitada, um capital humano pouco desenvolvido e com uma vivência democrática profundamente marcada por instabilidade institucional. Por outro lado, o país desenvolveu durante muitos anos uma política paternalista assente em assistencialismo e que o Estado era o maior empregador, relegando o sector privado para 2.º plano.

Esse panorama pouco encorajador tem influenciado o processo de governação interna do país e por conseguinte, o impacto das ajudas que tem vindo a mobilizar.

Quando observamos os fluxos de cooperação internacional para o desenvolvimento em São Tomé e Príncipe verifica-se haver duas formas

essenciais que marcaram a entrega desses mesmos fluxos, nomeadamente, por donativo e empréstimo, sendo o donativo a mais expressiva, dentre parceiros bilaterais e multilaterais.

É globalmente aceite dizer-se que a economia e a sociedade santomense sobrevivem fundamentalmente por intermédio da ajuda externa. De facto, as receitas internas têm sido muito exíguas para financiar o OGE, chegando as fontes externas (créditos e donativos) a corresponderem a 92% do total do financiamento em determinados orçamentos. Em termos de acesso ao financiamento para programas de desenvolvimento e de redução da pobreza, o país tem apenas acesso a subvenções ou donativos das instituições multilaterais tradicionais, como por exemplo a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) e o Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD). De acordo com o Gabinete da Estratégia Nacional para a Gestão

—
**QUANDO OBSERVAMOS OS
FLUXOS DE COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO EM
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
VERIFICA-SE HAVER DUAS
FORMAS ESSENCIAIS QUE
MARCARAM A ENTREGA
DESSES MESMOS FLUXOS,
NOMEADAMENTE, POR
DONATIVO E EMPRÉSTIMO**

da Dívida Pública 2012-2020, a análise da sustentabilidade da dívida de STP recomenda que o elemento donativo de novos e futuros empréstimos sejam de 50% a médio prazo, tendo em conta o risco de sobreendividamento do país.





— OUTRO ELEMENTO EXTREMAMENTE IMPORTANTE DE SUBLINHAR TEM A VER COM A MODALIDADE DE ENTREGA DAS AJUDAS AO PAÍS, TRADUZIDA EM PROGRAMAS E PROJECTOS, DESCORANDO A AJUDA DIRECTA AO ORÇAMENTO

Outro elemento extremamente importante de sublinhar tem a ver com a modalidade de entrega das ajudas ao país, traduzida em programas e projectos, descorando a ajuda directa ao orçamento.

Como sabemos, o orçamento é o maior instrumento de política pública de qualquer governo, reflecte programas e políticas do governo e é ao mesmo tempo uma ferramenta para monitorar o desempenho do Estado e para o responsabilizar.

O facto dos fluxos financeiros serem entregues em forma de projectos/programas, é uma desvantagem em termos de previsibilidade orçamental, de reforço de competência institucional e do monitoramento por parte da sociedade civil.

**—
A MELHORIA DA
EFICÁCIA DAS AJUDAS,
PASSARIA, ENTRE
OUTRAS COISAS, POR AS
ENTIDADES PÚBLICAS
E OS PARCEIROS
INTERNACIONAIS
DEVEM PROMOVER UM
AMBIENTE FAVORÁVEL
PARA O EFECTIVO
ENVOLVIMENTO E
PARTICIPAÇÃO DA
SOCIEDADE CIVIL
NO DEBATE SOBRE
A DEFINIÇÃO DAS
PRIORIDADES PARA O
PAÍS E A COORDENAÇÃO
DAS AJUDAS**

São Tomé e Príncipe enquanto receptor das ajudas deve procurar melhorar a eficácia das ajudas que recebe, naturalmente com a colaboração dos parceiros, de forma a criar condições para reduzir a dependência de exterior.

A melhoria da eficácia das ajudas, passaria, entre outras coisas, por:

- Acelerar os programas de reforma das finanças públicas, no sentido de imprimir maior transparência na gestão das ajudas;
- Os parceiros internacionais devem implementar programas para o desenvolvimento de um sistema de coordenação da ajuda assente em objectivos claros, de acordo com os critérios e melhores práticas internacionais de transparência, que permitam a apropriação pelas autoridades locais.
- As autoridades nacionais devem elaborar regularmente relatórios de cooperação internacional para maior transparência e informação sobre a gestão das ajudas.
- As entidades públicas e os parceiros internacionais devem promover um ambiente favorável para o efectivo envolvimento e participação da sociedade civil no debate sobre a definição das prioridades para o país e a coordenação das ajudas.
- As autoridades nacionais e os parceiros internacionais devem assegurar o alinhamento das áreas de cooperação com as prioridades de desenvolvimento do país, de modo a acautelar a dispersão de recursos.

REPENSAR A GESTÃO DA DÍVIDA PARA APOIAR O DESENVOLVIMENTO

RITA CAVACO

—
ACEP

Os níveis de endividamento dos países em desenvolvimento têm aumentado a um ritmo alarmante. De acordo com o Banco Mundial, muitas economias emergentes entraram já na pandemia com níveis recorde de dívida soberana, fenómeno que se agravou durante a crise sanitária. Em 2020, o peso da dívida nos países de rendimento baixo e médio foi de cerca de 9%, comparativamente a uma média de 1,9% do PIB por ano na década anterior. Atualmente, 60% dos países de rendimento baixo têm de reestruturar as suas dívidas ou estão em risco de ter de o fazer ¹.

Simultaneamente, a crise pandémica coincidiu com uma estagnação dos níveis de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e com o abrandamento do crescimento económico a nível mundial. Os países em desenvolvimento têm-se debatido com uma volatilidade muito significativa dos preços das matérias-primas e com a persistência do fenómeno de evasão fiscal. É importante realçar que as opções de financiamento disponíveis e as dinâmicas da dívida variam muito entre países emergentes e economias avançadas.

As economias avançadas têm geralmente melhor acesso aos mercados e opções de financiamento mais favoráveis.

Em África, o problema da dívida é particularmente preocupante na generalidade do continente. Entre 2015 e 2020, a lista de países da África Subsaariana em risco elevado de sobre-endividamento ou já em situação de sobre-endividamento aumentou de 8 para 23 ². Por outro lado, o perfil da dívida no continente africano tem sofrido alterações nos últimos anos. Hoje, uma parte significativa dos credores não estão inseridos no Clube de Paris ³, o que dificulta uma acção concertada e célere nas negociações de reestruturação da dívida ⁴. Enquanto instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial representam ainda cerca de um terço do total da dívida do continente africano, a China, que não pertence ao Clube de Paris, constituiu o maior credor do continente nos últimos dez anos. Simultaneamente, a percentagem de credores privados que cobram taxas de juro comerciais aumentou no continente africano de 11,2% para 28,7% entre 2010 e 2020.

No que diz respeito aos países africanos de língua oficial portuguesa, Moçambique e São Tomé e Príncipe encontram-se atualmente em situação de sobre-endividamento e Cabo Verde e Guiné-

Bissau em risco elevado de sobre-endividamento. Em relação a Angola, o *Standard Bank Group* referiu-se recentemente ao país, em conjunto com o Gana, o Quênia, a Etiópia e a Zâmbia, como os “cinco frágeis”, alertando para o risco iminente de sobre-endividamento que enfrentam.

A crise da dívida enfrentada atualmente por uma percentagem significativa dos países em desenvolvimento irá agravar-se com a subida dos juros causada pelos receios da inflação no contexto da Guerra na Ucrânia. O aumento dos custos do serviço da dívida e de divisas estrangeiras irá impactar os países dependentes da importação de alimentos e de combustíveis, desviando recursos de áreas fundamentais para o desenvolvimento, como os serviços públicos, medidas para a redução da pobreza, para o desenvolvimento industrial e investimento em infraestruturas. Muitos países serão asfixiados pelos custos do serviço da dívida e incapazes de pagar os empréstimos contraídos, o que pode levar a problemas de financiamento muito significativos, com agravamento das desigualdades e tensões políticas e sociais.

Caso não se verifique um cancelamento significativo da dívida destes países, a solução passará por cortes na despesa, com custos humanos e para o desenvolvimento muito significativos. Prevê-se que a austeridade afete 6,6 mil milhões de pessoas em 2022, ou 85% da população mundial. Em 2025, estima-se que 6,3 mil milhões de pessoas ou 78% da população viva ainda sob austeridade ⁵.

Esta crise deriva de uma arquitetura financeira e da dívida ineficaz, insustentável e incapaz de servir os países e populações mais vulneráveis. Não existe atualmente um mecanismo de insolvência rápido e estruturado para países incapazes de suportar os encargos da dívida. Não existe igualmente um mecanismo de responsabilização de credores que contratualizam empréstimos de forma irresponsável. Segundo a Rede para a Dívida e o Desenvolvimento, uma parte significativa dos empréstimos contratualizados por países em

— A CRISE DA DÍVIDA ENFRENTADA ATUALMENTE POR UMA PERCENTAGEM SIGNIFICATIVA DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO IRÁ AGRAVAR-SE COM A SUBIDA DOS JUROS CAUSADA PELOS RECEIOS DA INFLAÇÃO NO CONTEXTO DA GUERRA NA UCRÂNIA

¹ World Bank (2022), *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*, disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2022>

² The Economist (2022), “Debt repayment costs are rising fast for many African countries”, Apr 30th 2022, Paris, disponível em: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2022/04/30/debt-repayment-costs-are-rising-fast-for-many-african-countries>

³ Saber mais:

<https://clubdeparis.org/>
⁴ Georgieva, K., Pazarbasioglu, C., (2021), “The G20 Common Framework for Debt Treatments Must be Stepped Up”, 2nd December, 2021, IMF, disponível em: <https://blogs.imf.org/2021/12/02/the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up/>
⁵ Ortiz, I., Cummins, M. (2021), *Global Austerity Alert: Looming Budget Cuts in 2021-25 and alternative pathways*, Initiative for Policy Dialogue, disponível em: <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>



desenvolvimento são utilizados para adquirir armamento ou equipamento militar ou para financiar projectos com resultados negativos para o desenvolvimento. As populações dos países devedores não devem ser forçadas a pagar dívidas ilegítimas.

Por outro lado, qualquer solução para o problema da dívida terá de envolver todos os credores. A Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida (ISSD) falhou, em parte porque não conseguiu envolver todos os credores, nomeadamente os do sector privado, que detêm hoje 20% da dívida dos países em desenvolvimento. Não existe um mecanismo que assegure a participação plena do setor privado nestes processos e incentivos de índole comercial dificultam na grande maioria das vezes a sua participação voluntária.

Outra fragilidade da atual arquitetura financeira e da dívida relaciona-se com a falta de regulação das agências de notação financeira. Vários países

**CASO NÃO SE VERIFIQUE
UM CANCELAMENTO
SIGNIFICATIVO DA DÍVIDA
DESTES PAÍSES, A
SOLUÇÃO PASSARÁ POR
CORTES NA DESPESA, COM
CUSTOS HUMANOS E PARA
O DESENVOLVIMENTO
MUITO SIGNIFICATIVOS**

devedores não aderem a esquemas de reestruturação da dívida por recearem uma descida na sua classificação e um aumento do custo do serviço

da dívida. Apesar da importância destes processos para garantir a sustentabilidade da dívida a longo-prazo, as notações de risco da Etiópia, do Camarão e do Paquistão desceram depois de aderirem ao ISSD ou ao Quadro Comum para o Tratamento da Dívida para além da ISSD ⁶.

Organizações da sociedade civil que intervêm na monitoria da dívida consideram necessário reformar o sistema de financiamento do desenvolvimento e a arquitetura da dívida soberana, através da criação de um mecanismo multilateral permanente sob os auspícios das Nações Unidas, concebido para apoiar na resolução da dívida e que reúna todos os credores. As atuais Avaliações de Sustentabilidade da Dívida, conduzidas pelo FMI e pelo Banco Mundial, devem ser adaptadas, incorporando considerações de natureza social e humana, e não só financeira, nas suas análises. É igualmente necessário reforçar a regulação, a prestação de contas e a transparência das agências de notação.

ESTA CRISE DERIVA DE UMA ARQUITETURA FINANCEIRA E DA DÍVIDA INEFICAZ, INSUSTENTÁVEL E INCAPAZ DE SERVIR OS PAÍSES E POPULAÇÕES MAIS VULNERÁVEIS

COMO ALTERNATIVA À CONSOLIDAÇÃO FISCAL É NECESSÁRIO CANCELAR A DÍVIDA, AUMENTAR OS NÍVEIS DE APD E COMBATER A EVASÃO FISCAL, A FRAUDE FINANCEIRA E OS FLUXOS FINANCEIROS ILÍCITOS

A constante priorização do reembolso da dívida e consequente consolidação fiscal têm impactos muito negativos nos países em desenvolvimento, com retrocessos significativos em termos do desenvolvimento, do combate às alterações climáticas, do acesso aos serviços públicos e dos direitos humanos. Como alternativa à consolidação fiscal é necessário cancelar a dívida, aumentar os níveis de APD e combater a evasão fiscal, a fraude financeira e os fluxos financeiros ilícitos.

⁶ Munevar, D. (2020), "IIF Private creditor participation proposal: A cure worse than the disease", 2th June 2020, Eurodad, disponível em: https://www.eurodad.org/a_cure_worse_than_the_disease

UMA VISÃO GERAL DAS TENDÊNCIAS DA APD A NÍVEL EUROPEU: SÃO NECESSÁRIOS MAIS RECURSOS

SALVATORE NOCERINO

—
Consultor de políticas e *advocacy*, Concord Europe

Faz já 52 anos que foi acordado o objetivo de 0,7% do RNB para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Em outubro de 1970, foi aprovada uma Resolução da ONU que apelava aos países “economicamente avançados” da altura para aumentarem a sua APD aos países em desenvolvimento, com o prazo inicial de 1975! *Spoiler*: muito poucos países cumpriram consistentemente esta meta e a União Europeia no seu todo teve de renovar várias vezes o seu compromisso para com este objetivo. Em 2015, a UE acordou 2030 como prazo final para o cumprimento.

Agora, em 2022, é bem sabido que este objetivo está de facto muitíssimo longe de ser alcançado. No ano passado, a APD dos países da OCDE atingiu apenas 0,33% do seu RNB, menos de metade do compromisso de 0,7%. A nível da UE, embora as coisas pareçam estar a progredir um pouco, apenas 0,49% do RNB total da UE foi atribuído à APD em 2021,

—
**NO ANO PASSADO,
A APD DOS PAÍSES DA
OCDE ATINGIU APENAS
0,33% DO SEU RNB,
MENOS DE METADE DO
COMPROMISSO DE 0,7%**

registrando mesmo uma ligeira diminuição em relação aos valores do ano anterior. Entretanto, o progresso dos indicadores de desenvolvimento humano deu vários passos atrás pela primeira vez em décadas após o duro golpe da pandemia, e milhões de pessoas estão a ser empurradas para a pobreza e a exclusão.

Com menos de oito anos para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) até ao prazo de 2030, é evidente que nem a UE nem o grupo mais alargado de países *desenvolvidos* estão

O PROGRESSO DOS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DEU VÁRIOS PASSOS ATRÁS PELA PRIMEIRA VEZ EM DÉCADAS APÓS O DURO GOLPE DA PANDEMIA, E MILHÕES DE PESSOAS ESTÃO A SER EMPURRADAS PARA A POBREZA E A EXCLUSÃO

a fazer o suficiente para enfrentar os desafios que estiveram na origem deste objetivo há quase meio século atrás. Além disso, estamos a entrar naquilo que a ONU atualmente define como um cenário de “crises múltiplas”, ou seja, a combinação da já bem conhecida crise climática de longo prazo, da pandemia COVID-19 e, mais recentemente, da guerra na Ucrânia, com os seus muitos efeitos colaterais. Se a UE está seriamente empenhada na construção de parcerias para enfrentar estes desafios, são urgentemente necessários mais recursos para o fazer.

Qual é o ponto da situação atual?

Existem grandes diferenças entre os Estados-Membros da UE na sua abordagem à cooperação para o desenvolvimento e, mais concretamente, nos seus níveis de despesa em APD. Historicamente, apenas alguns Estados-Membros atingiram os objetivos de forma consistente: o Luxemburgo, a Suécia, a Dinamarca e, mais recentemente, a Alemanha. Quando ainda pertencia à UE, o Reino Unido era

também um dos grandes doadores e um dos países com melhor desempenho nesta área, especialmente porque consagrou este compromisso na sua legislação nacional até à sua saída no ano passado.

Por outro lado, a grande maioria dos Estados-Membros está muito abaixo do objetivo de 0,7%, apesar de algumas exceções como a França, Países Baixos ou Bélgica, que têm vindo a registar progressos constantes ao longo dos últimos anos. Pelo contrário, os restantes países mal atingem o objetivo de 0,33%, que foi fixado especialmente para os países que aderiram à UE depois de 2002. Nesse sentido, a despesa da APD portuguesa em 2021, por exemplo, está em linha com outros países do Sul, como a vizinha Espanha, ou Itália, ambos com cerca de 0,2%.

Finalmente deve ser feita uma menção especial às instituições da UE, uma vez que estas praticamente não dispõem de recursos próprios e o seu orçamento é quase inteiramente constituído pelas contribuições dos Estados-Membros (e, portanto, não pode ser medido em relação à percentagem de despesa baseada no RNB). No entanto, os valores absolutos mostram que, se fossem contadas como um país, as instituições da UE seriam o segundo maior doador da Europa, depois da Alemanha. Mas o que queremos dizer quando falamos de instituições da UE? Basicamente referimo-nos à Comissão Europeia enquanto ator principal e, em menor medida, ao Banco Europeu de Investimento (BEI), embora este último tenha visto o seu papel reforçado nos últimos anos.

Para além dos valores brutos...

Como as OSC têm afirmado constantemente, não se trata apenas de quantidade, mas também de qualidade. A forma como a UE presta a sua APD é importante e, nesse sentido, é necessária uma análise mais aprofundada a fim de verificar se toda a APD contribui ativamente para reduzir as desigualdades e a pobreza nos países parceiros.

É, portanto, essencial fazer uma distinção entre

A FORMA COMO A UE PRESTA A SUA APD É IMPORTANTE E, NESSE SENTIDO, É NECESSÁRIA UMA ANÁLISE MAIS APROFUNDADA A FIM DE VERIFICAR SE TODA A APD CONTRIBUI ATIVAMENTE PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES E A POBREZA NOS PAÍSES PARCEIROS

ajuda “genuína” e “inflacionada”. Como indicam os [relatórios AidWatch](#) da CONCORD, há muitas formas de os doadores poderem reportar como APD certas rubricas orçamentais que não têm qualquer impacto no desenvolvimento, ou que nunca atingirão os seus objetivos nos países parceiros. É o caso, por exemplo, dos custos com refugiados dentro dos países doadores, que, ao abrigo das atuais regras do CAD da OCDE, podem ser reportados como APD dentro de determinadas condições, tornando o país doador no próprio beneficiário da ajuda. Este fim, que se encontrava em declínio nos últimos anos, poderá registar um aumento do financiamento em virtude do impacto da guerra na Ucrânia.

E, especificamente este ano, as doações de doses excedentárias de vacinas COVID-19 que os países ricos fizeram depois de comprarem várias vezes mais doses do que as necessárias para vacinar a sua população podem agora ser contadas como APD.

Apesar do [forte apelo das OSC para evitar esta abordagem](#), os países da UE reportaram até 1,5 mil milhões de euros nestas doações de vacinas em 2021. Para alguns países, como a Eslovénia, Eslováquia, Hungria, Espanha ou mesmo Portugal, esta foi uma grande parte dos seus orçamentos para a ajuda, representando mais de 5% do total da sua APD. Outros, tais como os Países Baixos, decidiram não reportar doações de vacinas em excesso como APD.

É necessária mais e melhor APD!

No entanto, para além das assimetrias, os números mostram que a UE é, ano após ano, o maior bloco de doadores do mundo: em 2021, representava 46% de toda a APD mundial. Esta é certamente uma boa notícia, e dá à UE um papel proeminente na definição das tendências que impulsionam a cooperação

NO ENTANTO, PARA ALÉM DAS ASSIMETRIAS, OS NÚMEROS MOSTRAM QUE A UE É, ANO APÓS ANO, O MAIOR BLOCO DE DOADORES DO MUNDO: EM 2021, REPRESENTAVA 46% DE TODA A APD MUNDIAL

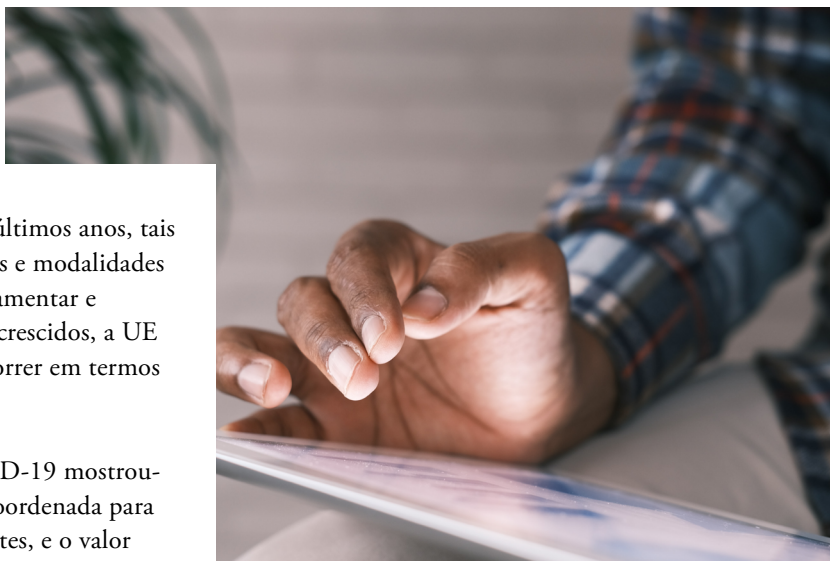
internacional, tanto em termos quantitativos como qualitativos. No entanto, e apesar dos compromissos com os princípios de eficácia que as OSC têm

defendido e mantido na agenda nos últimos anos, tais como a simplificação de instrumentos e modalidades de ajuda com um novo quadro regulamentar e mecanismos de prestação de contas acrescidos, a UE tem ainda um longo caminho a percorrer em termos de quantidade e de qualidade.

Recentemente, a pandemia da COVID-19 mostrou-nos a importância de uma resposta coordenada para enfrentar os desafios globais emergentes, e o valor acrescentado que os recursos públicos têm na redução dos impactos adversos das crises. Neste contexto, a APD, devido à sua natureza concessional, é um dos instrumentos mais poderosos para apoiar os que ficam mais para trás e os mais afetados pelas crises. Assim, e apesar da sua diluição conceptual devido à emergência de outros tipos de fluxos e às mudanças na sua forma de contabilização, a APD continua a ser essencial, pois permite um controlo adequado da sua utilização, mantendo os doadores responsáveis pelos seus compromissos e despesas.

E agora, enquanto ainda estamos a lidar com as consequências de longo prazo da pandemia, o mundo já entrou numa nova crise: a guerra causada pela invasão russa da Ucrânia, e os múltiplos efeitos mundiais não só na segurança humana, mas também no abastecimento alimentar, no aumento dos preços dos alimentos e nas ruturas das cadeias de abastecimento. Além disso, a crise climática que permanecerá irreversivelmente connosco durante as próximas décadas sublinha ainda mais a necessidade de aumentar os esforços para enfrentar todos estes desafios de uma forma coordenada e colaborativa. Neste cenário de crises múltiplas, temos de assegurar que a UE se comporta à altura das circunstâncias, ou pelo menos cumpre os seus compromissos de há décadas.

Nesse sentido, a APD pode ser vista apenas como uma gota no oceano, um primeiro passo para acompanhar as expectativas. Mas este primeiro passo é essencial para iniciar a viagem.



—
**RECENTEMENTE, A
PANDEMIA DA COVID-19
MOSTROU-NOS A
IMPORTÂNCIA DE UMA
RESPOSTA COORDENADA
PARA ENFRENTAR OS
DESAFIOS GLOBAIS
EMERGENTES, E O VALOR
ACRESCENTADO QUE OS
RECURSOS PÚBLICOS TÊM
NA REDUÇÃO DOS IMPACTOS
ADVERSOS DAS CRISES**

À CONVERSA COM JOÃO RIBEIRO DE ALMEIDA

Presidente do Camões, I.P.



ENTREVISTA REALIZADA POR

Rita Leote, Diretora executiva da
Plataforma Portuguesa das ONGD

Tendo em conta as alterações significativas no âmbito da arquitetura internacional do financiamento para o desenvolvimento e a diversificação das modalidades a si associadas, qual pode ser o papel das agências de desenvolvimento dos países doadores, nomeadamente do Camões, IP?

Aceleração das mudanças e interdependências mundiais tem-se refletido numa complexificação dos desafios de desenvolvimento. Os efeitos de crises cumulativas e interligadas – destacando-se a crise climática e de sustentabilidade, as consequências da pandemia de COVID-19 ou as ameaças à paz e segurança globais como a guerra da Ucrânia – traduzem-se em múltiplos impactos humanos, sociais e económicos, suscitando uma urgência de políticas e ações integradas e abrangentes.

O atual contexto é igualmente uma oportunidade para reconstruir melhor e de forma mais sustentável, com o reforço da cooperação internacional a tornar-se uma necessidade decorrente de interesses e responsabilidades

NÃO OBSTANTE, A AJUDA PÚBLICA AO DESENVOLVIMENTO (APD) SER ESSENCIAL, É UM BEM ESCASSO FACE À DIMENSÃO DOS DESAFIOS, IMPORTANDO UTILIZÁ-LA DE FORMA ESTRATÉGICA COM OUTROS FLUXOS

partilhadas. O reforço e diversificação do financiamento do desenvolvimento constituem uma oportunidade estratégica para os próximos anos, mobilizando esforços e recursos, públicos e privados, que contribuam para a realização dos objetivos globais de desenvolvimento.

Não obstante, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) ser essencial, é um bem escasso face à dimensão dos desafios, importando utilizá-la de forma estratégica com outros fluxos, assim como a apoiar a mobilização dos recursos internos dos países parceiros.

Em termos operacionais, o reconhecimento e reforço do papel de múltiplos intervenientes nas políticas de cooperação, integrando de forma mais estruturada atores estatais e também não-

A INTERVENÇÃO DOS ATORES DA COOPERAÇÃO SEGUIR UMA TENDÊNCIA DE LOCALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO, INCLUINDO A TRANSFERÊNCIA PARA O TERRENO DE RESPONSABILIDADES, INSTRUMENTOS E CAPACIDADES DE DECISÃO

estatais, como a sociedade civil e o setor privado, incentiva ao reforço do trabalho em rede e a criação de parcerias. A intervenção dos atores da cooperação segue uma tendência de localização do desenvolvimento, incluindo a transferência para o terreno de responsabilidades, instrumentos e capacidades de decisão, bem como um enfoque maior na ação a nível local, especificamente na capacitação, no apoio setorial e no financiamento a vários atores nos países parceiros.

Face a esta nova realidade, o Governo português através do Camões, IP tem vindo a empreender um esforço significativo na procura de soluções inovadoras que passam não só por novos modelos de financiamento, como também pela criação de novas parcerias entre novos atores, públicos e privados, nacionais e internacionais, envolvidos nesta área. É deste modo que a Cooperação Portuguesa perspetiva a cooperação triangular como modalidade que complementa e maximiza o impacto da atuação bilateral e multilateral, permitindo potencializar as mais-valias de dois parceiros em apoio a um terceiro.

A cooperação triangular é ainda um instrumento importante para um multilateralismo forte, permitindo mobilizar mais recursos diversificados para o financiamento do desenvolvimento e para alcançar os ODS.

Nos últimos anos, a APD portuguesa tem sido canalizada sobretudo via canal multilateral. Que desafios tem esta aposta colocado ao Camões, IP enquanto agência coordenadora da Cooperação Portuguesa?

Os impactos referidos anteriormente vieram demonstrar claramente a importância de três elementos: (I) da cooperação e solidariedade internacionais, na medida em que a perceção de riscos globais se reforçou, enfatizando a necessidade de um sistema multilateral forte, eficaz e baseado em normas; (II) do investimento no desenvolvimento humano, em particular nas áreas da saúde e educação, que assumem hoje inegável relevância geopolítica e são estruturantes para a prossecução de outras prioridades; (III) do reforço das capacidades e da resiliência para absorver, adaptar e recuperar de choques, a todos os níveis – principalmente choques externos e transnacionais, que não se esgotarão na pandemia.

A dimensão dos desafios de desenvolvimento sublinha, igualmente, a importância crescente da agenda dos bens públicos globais e sua governação, com impactos também no plano do financiamento. Alguns desafios comuns, como as alterações climáticas, a preservação da biodiversidade, a saúde ou as migrações, requerem respostas mais concertadas a nível mundial, que assentem nas instituições multilaterais e que sejam capazes de ligar a governação global às necessidades dos cidadãos.

Pretende-se assim a concretização, através da atuação a nível multilateral, de financiamentos, programas e ações em benefício dos países parceiros da Cooperação Portuguesa. Define-se ainda como relevante o desenvolvimento de uma abordagem estratégica eficaz e consequente para a participação

(...) AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS, A PRESERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, A SAÚDE OU AS MIGRAÇÕES, REQUEREM RESPOSTAS MAIS CONCERTADAS A NÍVEL MUNDIAL, QUE ASSENTEM NAS INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS E QUE SEJAM CAPAZES DE LIGAR A GOVERNAÇÃO GLOBAL ÀS NECESSIDADES DOS CIDADÃOS

A Cooperação Portuguesa tem, nos últimos anos, priorizado setores como a educação e a saúde; de que forma poderá esta aposta ser reforçada ao longo dos próximos anos?

de Portugal nas IFI (Instituições Financeiras Internacionais), para as contribuições para agências, fundos e programas multilaterais, e para a colocação de peritos e quadros nas organizações internacionais e instituições europeias.

A nível multilateral, o enfoque está por isso na participação de Portugal e na sua capacidade de influenciar as políticas, o funcionamento e a eficácia das organizações multilaterais, tendo como base as diretrizes gerais estabelecidas na Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral. Neste sentido, Portugal acompanha os debates de vários fóruns internacionais, assegurando uma participação ativa e influente, com o objetivo de promover as prioridades e os objetivos da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, bem como fortalecer parcerias e sinergias com ações bilaterais. Portugal continua a aprofundar as suas relações com a CPLP, a UE, a OCDE, a ONU, a Conferência Ibero-Americana, as Instituições Financeiras Internacionais, a União Africana, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental, bem como com os seus órgãos e agências especializados, com um enfoque especial nas prioridades geográficas e setoriais da cooperação portuguesa para o desenvolvimento. É dada especial atenção aos debates em curso na UE, na ONU e no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE no que se refere à Agenda de 2030, à Agenda de Ação de Addis Abeba sobre o financiamento para o desenvolvimento, ao Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz, Migração & Desenvolvimento, ao acompanhamento da Parceria Global para a Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz e das Convenções do Rio, nomeadamente da Convenção das Nações Unidas para as alterações climáticas.

A próxima ECP (Estratégia da Cooperação Portuguesa) 2030 preconiza um reforço da cooperação bilateral com os países parceiros prioritários, privilegiando setores onde se verificam mais-valias claras da Cooperação Portuguesa face a outros parceiros. A relevância da cooperação bilateral em setores chave contribui, igualmente, para o reconhecimento pelos pares da experiência e mais-valia de Portugal na implementação de outras modalidades e mecanismos de cooperação (como no âmbito da União Europeia e da cooperação triangular) nesses mesmos setores, potenciando os resultados.

As prioridades setoriais da intervenção da Cooperação Portuguesa combinam as necessidades particulares e as prioridades de

desenvolvimento definidas pelos países parceiros com as vantagens comparativas da Cooperação Portuguesa nas áreas da educação e formação (em todos os níveis de educação, incluindo ensino superior e formação profissional), de boa governação e de capacitação institucional em setores chave como a saúde, a par da administração pública, sistema judicial, Estado de direito, gestão de finanças públicas ou setor de segurança.

Entendemos, igualmente, que a Educação constitui um eixo prioritário da Cooperação Portuguesa e será, provavelmente, um dos elementos que mais contribui, direta ou indiretamente, fruto do seu efeito multiplicador, para reconhecer e combater dinâmicas estruturais de exclusão, de normalização da violência, das desigualdades e de degradação ambiental, criando condições para um mundo mais inclusivo, pacífico, justo e sustentável.

Concomitantemente, a Cooperação Portuguesa ao concentrar parte do seu esforço financeiro no fortalecimento dos sistemas públicos de saúde de países em desenvolvimento, procura contribuir para fortalecer e aumentar a capacidade desses sistemas para que possam desempenhar o papel de apoio às estratégias de desenvolvimento e de redução da pobreza em cada país e para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a par do objetivo de redução das evacuações médicas.

Os novos desafios postos pela COVID19 vieram introduzir uma maior pressão no funcionamento do sector, promovendo intervenções da Cooperação Portuguesa mais focadas na redução, prevenção e mitigação do risco pandémico, aliando, quando necessário, uma resposta integrada de assistência humanitária e de desenvolvimento sustentável, estratégias já refletidas nos novos PEC.

Considerando o atual momento histórico, marcado pelo aumento das desigualdades e impactos das alterações climáticas, aos quais se juntou uma pandemia e uma guerra na Europa, que desafios destaca para o setor do Desenvolvimento, em particular no que diz respeito à capacidade dos estados para mobilizar recursos financeiros para a cooperação?

O aparecimento de novos desafios globais de desenvolvimento e o conhecimento adquirido em promover a sustentabilidade ambiental e energética contribuíram para colocar a transição energética, o acesso à água e o saneamento, assim como as tecnologias de informação como prioridades de apoio aos países parceiros da Cooperação Portuguesa, ao que acresce o desafio emergente da segurança alimentar que o conflito na Ucrânia veio agravar.

Já foi aqui referido que, no que respeita à Cooperação Portuguesa, no quadro das IFI, pretende-se criar uma abordagem estratégica eficaz e consequente para a participação de Portugal nestas instituições, que permita igualmente potenciar os recursos aportados nomeadamente em prol dos principais países parceiros da Cooperação Portuguesa.

Consideramos que a nova ECP2030 poderá contribuir para o aprofundamento do envolvimento do setor privado na cooperação para o desenvolvimento através de uma utilização da APD de forma catalítica para mobilizar recursos financeiros adicionais para o desenvolvimento económico e social sustentável.

RECURSOS

ARTIGOS/PUBLICAÇÕES

Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development

Busan Partnership for Effective Development Co-Operation

CONCORD, Aidwatch 2021: A geopolitical commission: building partnerships or playing politics?

Plataforma Portuguesa das ONGD, A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: Um compromisso para o futuro

Plataforma Portuguesa das ONGD, O Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Fragmentação, adaptação e inovação num mundo em mudança

Plataforma Portuguesa das ONGD, Financiamento Sustentável, Setor Privado e Transição Justa

Reliefweb, Financing for Sustainable Development Report 2022

Eurodad, How lessons from development finance can strengthen climate finance

CONCORD, A call to safeguard public services and sustainable businesses in Least Developed

OCDE, ODA Levels in 2021- Preliminary data

Eurodad, Strings still attached: Unmet commitments on tied aid

SITES

OCDE

EURODAD

World Bank

International Aid Transparency Initiative

CONCORD Europe

ACEP ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS
ADDHU ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS
ADIRN ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO RIBATEJO NORTE
ADPM ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO PATRIMÓNIO DE MÉRTOLA
ADRA ASSOCIAÇÃO ADVENTISTA PARA O DESENVOLVIMENTO, RECURSOS E ASSISTÊNCIA
AIDGLOBAL ACÇÃO E INTEGRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO GLOBAL
AJAP ASSOCIAÇÃO DOS JOVENS AGRICULTORES DE PORTUGAL
AMU COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE LUSÓFONA POR UM MUNDO UNIDO
APDES AGÊNCIA PIAGET PARA O DESENVOLVIMENTO
APF ASSOCIAÇÃO PARA O PLANEAMENTO DA FAMÍLIA
APOIAR ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE APOIO A ÁFRICA
ASSOCIAÇÃO AVOAR
ASSOCIAÇÃO CUERAMA
ASSOCIAÇÃO HELPO
ASSOCIAÇÃO HORIZONTES
ASSOCIAÇÃO PAR RESPOSTAS SOCIAIS
ATLAS ASSOCIAÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
BRIGADA DO MAR
CÁRITAS PORTUGUESA
CHAPITÔ
CIDAC CENTRO DE INTERVENÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO AMÍLCAR CABRAL
CPR CONSELHO PORTUGUÊS PARA OS REFUGIADOS
EAPN PORTUGAL REDE EUROPEIA ANTI-POBREZA
EQUIPA D'ÁFRICA
EPAR DESENVOLVIMENTO, ENSINO FORMAÇÃO E INSERÇÃO, CRL
FCL FUNDAÇÃO CIDADE DE LISBOA
FEC FUNDAÇÃO FÉ E COOPERAÇÃO
FGS FUNDAÇÃO GONÇALO DA SILVEIRA
FUNDAÇÃO BOMFIM
FUNDAÇÃO CHAMPAGNAT
FUNDAÇÃO TERESA REGOJO
PARA O DESENVOLVIMENTO
G.A.S. PORTO GRUPO DE ACÇÃO SOCIAL DO PORTO

GIRL MOVE PORTUGAL
GRAAL ASSOCIAÇÃO DE CARÁCTER SOCIAL E CULTURAL
HEALTH4MOZ
HUMANITAVE ASSOCIAÇÃO DE EMERGÊNCIA HUMANITÁRIA
ICE INSTITUTO DAS COMUNIDADES EDUCATIVAS
IMVF INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE FLOR
IPAV INSTITUTO PADRE ANTÓNIO VIEIRA
KARINGANA WA KARINGANA ASSOCIAÇÃO
LEIGOS PARA O DESENVOLVIMENTO
MDM - P MÉDICOS DO MUNDO PORTUGAL
MENINOS DO MUNDO
MONTE DESENVOLVIMENTO ALENTEJO CENTRAL - ACE
MSH MISSÃO SAÚDE PARA A HUMANIDADE
MUNDO A SORRIR ASSOCIAÇÃO DE MÉDICOS DENTISTAS SOLIDÁRIOS PORTUGUESES
OIKOS COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
OMAS / LEIGOS DA BOA NOVA
ORBIS COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO
PROSOCIAL ASSOCIAÇÃO PROMOTORA DE INSTITUIÇÕES SOCIAIS
ROSTO SOLIDÁRIO ASSOCIAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HUMANO
SAPANA
SAÚDE EM PORTUGUÊS
SOLSEF SOL SEM FRONTEIRAS
SOPRO SOLIDARIEDADE E PROMOÇÃO
TERRAS DENTRO ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO
TESE ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
UMP UNIÃO DAS MISERICÓRDIAS PORTUGUESAS
UNICEF COMITÉ PORTUGUÊS PARA A UNICEF
URB-ÁFRICA ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO URBANO
VIDA VOLUNTARIADO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AFRICANO
VITAE ASSOCIAÇÃO DE SOLIDARIEDADE E DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL
VSF VETERINÁRIOS SEM FRONTEIRAS PORTUGAL
WACT WE ARE CHANGING TOGETHER

Com o apoio de