



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Portugal e a Ação Humanitária: Uma Análise Crítica

Ricardo Manuel Pereira Colaço

Mestrado em Ação Humanitária

Orientadora:

Doutora Raquel Maria Martins de Freitas, Professora Auxiliar Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientador:

Doutor Luís Paulo Mah Silva, Professor Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024

Departamento de Sociologia

Portugal e a Ação Humanitária: Uma Análise Crítica

Ricardo Manuel Pereira Colaço

Mestrado em Ação Humanitária

Orientadora:

Doutora Raquel Maria Martins de Freitas, Professora Auxiliar Convidada,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Co-Orientador:

Doutor Luís Paulo Mah Silva, Professor Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2024

AGRADECIMENTOS

O meu primeiro agradecimento vai para a minha esposa, Hélia, que me incentivou a ingressar no Mestrado de Ação Humanitária e que sempre me motivou e apoiou ao longo deste percurso, permitindo ultrapassar algumas contrariedades. Agradeço também aos meus familiares que contribuíram para este caminho, sobretudo ao meu filho, Miguel e aos meus pais, Teresa e Fernando por todo o apoio e paciência que tiveram comigo.

Agradeço aos orientadores, a Professora Doutora Raquel Freitas e o Professor Doutor Luís Mah, por terem aceitado esta tarefa, mas principalmente pelo apoio, disponibilidade, orientações e sugestões fornecidas, as quais foram decisivas para o resultado deste trabalho.

Agradeço a todos os professores e colegas deste Mestrado, sobretudo às suas coordenadoras, a Professora Doutora Ana Lúcia Martins e a Professora Doutora Joana Azevedo, por toda a ajuda, dedicação e motivação, sem as quais, este trajeto teria sido mais difícil.

Quero agradecer a todas as pessoas que aceitaram e se disponibilizaram para responder às entrevistas, das quais obtive opiniões de grande relevância e decisivas para o resultado desta dissertação, derivadas das suas experiências e conhecimentos, que foram uma mais-valia para a minha aprendizagem e enriquecimento pessoal.

Agradeço ainda a todos os amigos e colegas, que apoiaram e facilitaram a gestão deste percurso, pois a minha condição de Trabalhador-Estudante exigiu alguma coordenação e articulação entre a vida pessoal, profissional e estudantil. Por último, agradeço a todos aqueles que ajudam a salvar vidas e contribuem para aliviar o sofrimento e necessidades das pessoas mais fragilizadas.

Resumo

Esta dissertação analisa a política pública portuguesa em Ação Humanitária, desde a criação da Unidade de Ação Humanitária no Instituto da Cooperação Portuguesa em 1994, até 2022, ano da publicação da mais recente Estratégia da Cooperação Portuguesa, que engloba as orientações para esta área e parte de uma questão central: como tem evoluído a política pública portuguesa em Ação Humanitária e quais as suas capacidades de implementação? Para responder a esta questão, a investigação revê a bibliografia relevante, realiza uma análise documental e conduz entrevistas semiestruturadas com atores ligados à Ação Humanitária.

Baseando-se na teoria da transferência e difusão de políticas, a investigação parte da hipótese de uma convergência de políticas influenciada por atores externos. O estudo examina como os compromissos internacionais, consensos e recomendações assumidos por Portugal se refletem nas orientações políticas nacionais, bem como os desafios de implementação destas políticas no contexto português. As capacidades de implementação são avaliadas à luz da teoria da implementação de políticas públicas, identificando fatores críticos ao seu sucesso e desafios que possam comprometer os resultados esperados.

Os resultados demonstram que, embora exista um alinhamento com o contexto internacional, persistem desafios na implementação destas políticas devido a constrangimentos internos. A perceção dos entrevistados foi fundamental para identificar esses obstáculos e fundamentar recomendações para melhorar a sintonia entre as políticas definidas e as capacidades de implementação existentes. Esta investigação contribui para a adequação das políticas públicas de Ação Humanitária às suas condições de implementação no contexto português.

Palavras-chave: Ação Humanitária; políticas públicas; transferência de políticas; implementação

Abstract

This thesis analyzes the Portuguese public policy in Humanitarian Action, from the creation of the Humanitarian Action Unit at the Portuguese Cooperation Institute in 1994, until 2022, the year of the publication of the most recent Portuguese Cooperation Strategy, which encompasses the guidelines for this area and starts from a central question: how has the Portuguese public policy in Humanitarian Action evolved and what are its implementation capacities? To answer this question, the research reviews the relevant bibliography, conducts a documentary analysis and conducts semi-structured interviews with actors linked to Humanitarian Action.

Based on the theory of policy transfer and diffusion, the investigation is based on the hypothesis of a convergence of policies influenced by external actors. The study examines how the international commitments, consensuses and recommendations assumed by Portugal are reflected in the national policy guidelines, as well as the challenges of implementing these policies in the Portuguese context. Implementation capabilities are evaluated in the light of the theory of public policy implementation, identifying critical factors to its success and challenges that may compromise the expected results.

The results show that, although there is an alignment with the international context, challenges persist in the implementation of these policies due to internal constraints. The perception of the interviewees was key to identifying these obstacles and informing recommendations to improve the alignment between defined policies and existing implementation capacities. This research contributes to the adequacy of public policies of Humanitarian Action to their conditions of implementation in the Portuguese context.

Keywords: Humanitarian Action; public policies; policy transfer; implementation

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Abstract	v
Índice	vii
Glossário de Siglas e Acrónimos	ix
Capítulo 1 – Introdução	1
1.1. Contextualização e Problemática	1
1.2. Relevância da Problemática	3
1.3. Metodologia	4
1.3.1. Abordagem Teórica	4
1.3.2. Abordagem Metodológica	5
1.4. Organização da Dissertação	7
Capítulo 2 - Enquadramento Teórico	9
2.1. A Transferência e a Difusão de Políticas Públicas	9
2.2. A Implementação de Políticas Públicas	11
2.3. O Papel das OI na Transferência e Difusão de Políticas Públicas	13
Capítulo 3 – Ação Humanitária como Política Internacional	17
3.1. A Ação Humanitária e o Direito Internacional	17
3.2. A Transferência e Difusão de Políticas de Ação Humanitária	19
3.2.1. A influência da ECHO da União Europeia	19
3.2.2. A influência do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE	21
3.2.3. A influência do “ <i>Good Humanitarian Donorship</i> ”	22
Capítulo 4 - O Caso Português	23
4.1. Transferência/difusão de políticas	24
4.1.1. A particularidade do “ <i>The Grand Bargain</i> ” - A Localização da Ajuda	40
4.2. Capacidade de Implementação	42
4.2.1. Objetivos e Autoridade	42
4.2.2. Estrutura de Implementação e Liderança Competente	43
4.2.3. Apoio das partes interessadas e Manutenção das Prioridades.....	56
Capítulo 5 - Conclusões	57
Fontes	61
Legislação	61
Outras fontes de informação	63
Webgrafia	65
Referências bibliográficas	67

ANEXOS	69
Anexo A - Princípios e Boas Práticas do <i>Good Humanitarian Donorship</i>	69
Anexo B – Excertos de Entrevistas por classificação/categoria temática	72
Anexo C – Figuras	76
Anexo D – Guiões das Entrevistas Semiestruturadas	83

Glossário de Siglas e Acrónimos

AEEM – Associações Especializadas dos Estados Membros
AHE – Ajuda/Ação Humanitária e/ou de Emergência/Urgência
AMI - Assistência Médica Internacional
ANPC - Autoridade Nacional de Proteção Civil
APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAD (DAC) – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CCC - Conselho Consultivo para a Cooperação
CE - Comissão Europeia
CEAH – Consenso Europeu de Ajuda Humanitária
CERF – (United Nations) Central Emergency Response Fund
CICL – Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP
CICV - Comité Internacional da Cruz Vermelha
CP – Cooperação Portuguesa
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DAB - Divisão de Assuntos Bilaterais
DAHSCC – Divisão de Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania.
DG-ECHO – Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
DH – Direitos Humanos
DIH – Direito Internacional Humanitário
DL – Decreto-Lei
DSASCAE - Direção de Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência
ECP - Estratégia da Cooperação Portuguesa
EM – Estado-Membro da União Europeia
EOAHE – Estratégia Operacional de Ajuda Humanitária e de Emergência
FCE – Fundo para a Cooperação Económica
FICV - Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
GHD – Good Humanitarian Donorship
HDP – Humanitário-Desenvolvimento-Paz
IASC – (United Nations) Inter-Agency Standing Committee
ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa
INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica
IP – Instituto Público
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IRR – Instrumento de Resposta Rápida
MICV - Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MPC - Mecanismo de Proteção Civil
MPC-UE - Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia
OCDE (OECD) – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
OCHA – (United Nations) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI – Organizações Internacionais
ONG – Organizações Não-Governamentais
ONGD – Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas
OSC – Organizações da Sociedade Civil
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PE – Parlamento Europeu
PEC – Programas Estratégicos de Cooperação
PPONGD – Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
RCM – Resolução Conselho de Ministros
RH – Recursos Humanos
RNB/PNB - Rendimento Nacional Bruto/Produto Nacional Bruto
TL – Timor-Leste
UE – União Europeia

Capítulo 1 – Introdução

Esta dissertação é motivada pela curiosidade e descoberta, ao longo do Mestrado de Ação Humanitária, das necessidades evidentes e prioritárias de milhões de pessoas, a quem importa acudir. A ONU (Organização das Nações Unidas) através da OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) e do *Global Humanitarian Overview*, estimava para 2022, que 274 milhões de pessoas necessitariam de assistência humanitária e proteção. Este número representava um aumento significativo em relação aos 235 milhões de pessoas de 2021, que já era o valor mais elevado em décadas. A ONU e organizações parceiras pretendiam ajudar 183 milhões de pessoas, em 63 países, o que exigiria 41 biliões de US dólares. Em 2023, estes valores atingiram mais de 363 milhões de pessoas, tendo sido financiado 21,8 biliões de US dólares, dos 56,7 milhões identificados para as 245 milhões de pessoas alvo, ou seja 38,3% das necessidades. Curiosamente, em 2024, há uma redução face a 2023, estimando-se quase 300 milhões de pessoas a necessitar de assistência humanitária, e a ONU e organizações parceiras solicitaram 46,4 biliões de US dólares, para ajudar 180,5 milhões de pessoas em 72 países (OCHA, 2024).

Considerando ser responsabilidade de todos os seres humanos, representados na grande generalidade por Estados Soberanos, de salvar vidas e satisfazer as necessidades básicas dos seus semelhantes, foi necessário analisar o papel de Portugal e mais especificamente do Estado português neste âmbito, a sua visão, objetivos, políticas e intervenções, bem como, a relação existente com a comunidade internacional, boas práticas e padrões de atuação. Importa realçar que o CICL (Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, IP), tal como os seus antecessores, o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), é o organismo público responsável pela implementação da Política da Cooperação Portuguesa, integrado na administração indireta do Estado, tutelado pelo MNE (Ministério dos Negócios Estrangeiros), dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio, que tem a competência de “*assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência*” (Decreto-Lei (DL) n.º 21/2012).

Portugal tem demonstrado dificuldades em cumprir os compromissos e acordos assumidos internacionalmente em matéria de AHE (Ajuda/Ação Humanitária e/ou de Emergência), havendo indícios de incompatibilidades entre as políticas públicas neste âmbito e a capacidade de as implementar, as quais importa investigar.

1.1. Contextualização e Problemática

Portugal não tem cumprido o acordo, assumido na Cimeira da Terra, em 1992, de destinar 0,7% do RNB (Rendimento Nacional Bruto) à APD (Ajuda Pública ao Desenvolvimento). De 2011 a 2015, com a crise económica, a APD reduziu de 508,2 para 277,5 milhões € e desde 2014, tem-se mantido abaixo de 0,20% do RNB (Ferreira, P. e Oliveira, A., 2022). Em 2015, era de 0,16%, subindo ligeiramente e

oscilando entre os 0,17% e 0,18% até 2022, onde se verificou um aumento para 0,21%, cerca de 418 milhões € (ver figs. 1 e 2) (CICL, 2024). Em 2022, a APD Portuguesa, em relação aos outros EM (Estado-Membro) da UE (União Europeia), estava em linha com os países pós-alargamento (UE-13), em 14º lugar nos países UE-15 e na 26ª posição entre os membros da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico), no rácio APD/RNB e em montantes absolutos (OCDE, 2024; Eurostat, 2024).

A APD Portuguesa, tal como a atuação, prioriza e concentra-se maioritariamente, nos PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) e TL (Timor-Leste), sobretudo pela APD bilateral, que atingiu em 2022 quase 122 milhões € (29%). A APD multilateral atingiu no mesmo ano, 296 milhões € (71%), impulsionada pelo aumento do contributo para mecanismos de ajuda e parcerias com a UE, ONU, BM (Banco Mundial), entre outros (CICL, 2024). O CICL, entre 2018 e 2020, geriu cerca de 7% de toda a APD (Ferreira e Oliveira, 2022) e as OSC (Organizações da Sociedade Civil), em 2019, receberam 8% da APD bilateral, com 0,1% atribuídos como contribuições de base (OECD, 2022).

Os montantes disponíveis para a AHE portuguesa, são uma pequena parcela da APD total, 1,8%, 2,7%, 1,5%, 0,9% e 8,3% entre 2018 e 2022, respetivamente, (os 8,3%, devem-se a uma doação de mais de 30 milhões € à Ucrânia, devido à guerra – ver fig. 8 no anexo C), doando mais de 40% a parceiros multilaterais (OECD, 2022). Os dados existentes até 2022, indicam que o financiamento atribuído à AHE, é residual, bem como a previsibilidade e clarificação dos critérios para atribuição do mesmo.

Portugal aparenta estar alinhado com as principais OI (ONU, UE, OCDE, etc.) e Estados prestadores de AHE, no que toca ao Direito Internacional, Direitos e Princípios fundamentais nesta matéria, assumindo compromissos internacionais, que são depois transpostos para a política pública de AHE, constatado nas várias ECP (Estratégia da Cooperação Portuguesa). No entanto, as avaliações, estudos e recomendações, sobretudo do CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento)-OCDE, revelam problemas sucessivos, que sugerem a existência de incompatibilidades entre as políticas definidas e a sua implementação. Com base neste contexto, esta dissertação procura responder às seguintes questões:

- Q1) As políticas públicas de AHE definidas pelo Estado português e implementadas pelo organismo público competente nesta matéria, têm cumprido os seus objetivos e estão alinhadas com os objetivos e políticas internacionais de outros Estados e Organizações neste âmbito?
- Q2) De que forma os acordos, tratados e consensos estabelecidos com OI (Organizações Internacionais) e outros atores, influenciam a definição das políticas públicas de AHE do Estado Português?
- Q3) Quais são os principais desafios e condicionantes existentes na implementação de políticas públicas de AHE?

1.2. Relevância da Problemática

Os mais de 30 anos de incumprimento da meta dos 0,7% do RNB para a APD, os valores reduzidos e com grandes variações anuais destinados à AHE e a fraca visibilidade da atuação portuguesa, são alguns exemplos que levam a procurar as razões que têm dificultado o cumprimento de alguns compromissos.

Poderá haver uma desadequação entre a formulação das políticas e a capacidade de as implementar, devido a transferência/difusão de políticas por imposição/pressão externa (coerção), falta de consideração pela realidade portuguesa ou incapacidade e recursos insuficientes para as implementar?

Por exemplo, o Exame do CAD de 2022, reforça que o aumento da APD é essencial para Portugal fortalecer as capacidades do seu sistema, aumentar recursos, a colaboração programática e comunicação interministerial, investir em sensibilização e instrumentos de planeamento. Este aumento também poderia permitir ao CICL, recrutar e investir na formação de técnicos, articular com *stakeholders* e proporcionar tempo para refletir e aprender (OCDE, 2022). O CAD realça a forte ligação entre Portugal e os países parceiros prioritários em vários setores técnicos que pode ser aproveitada para um maior investimento no setor humanitário (Freitas, 2020).

Por outro lado, melhorar a qualidade da AHE depende de uma maior coerência e coordenação entre os vários atores no setor, influenciando o sucesso, a adequação e os resultados das intervenções. Diferentes perceções dos objetivos e prioridades entre atores das áreas de defesa, segurança, proteção civil, desenvolvimento e cooperação dificultam abordagens integradas e coerentes. Assim, é importante ampliar os mecanismos de reflexão, programação, interação e atuação conjunta. A ligação da AHE ao desenvolvimento e à paz, incluindo a prevenção de conflitos, reconciliação e segurança humana, é crucial para criar sinergias entre as intervenções e alcançar resultados mais abrangentes e sustentados (Ferreira e Oliveira, 2022).

Esta dissertação pretende contribuir para o debate em torno da atuação do Estado português em matéria de AHE. A investigação recorreu a documentos oficiais públicos, legislação, estratégias, relatórios, entrevistas com informadores-chave e literatura secundária para analisar os potenciais fatores nacionais e internacionais que influenciam a definição das políticas públicas nacionais e condicionam a sua ação. O objeto de estudo é a definição e implementação de políticas públicas em AHE, pelo Estado Português. O período em análise, decorre entre 1994 e 2022, por ter surgido, pela primeira vez, em 1994, uma Unidade de Ajuda Humanitária (UAH) no ICP e a última ECP 2030 e Exame do CAD, surgirem em 2022.

1.3. Metodologia

1.3.1. Abordagem Teórica

No sentido de compreender a definição e implementação das políticas públicas nacionais em matéria de AHE, a teoria de transferência e difusão de políticas ajuda a analisar criticamente que tipo de influência (interna ou externa) pode ter contribuído para a definição e formulação das políticas públicas nacionais, bem como a eficácia da sua implementação. Assim e de acordo com o modelo proposto por Dolowitz & Marsh (2000, p. 9), para se analisar a transferência de políticas, é crucial compreender algumas das variáveis envolvidas no processo e que podem influenciar, com mais ou menos sucesso, as políticas públicas em matéria de AHE e ajudar a responder às questões levantadas nesta dissertação. Estas variáveis são:

- *Quem?* são os atores envolvidos, qual a importância e influência que os governos, OI, ONG (Organizações Não-Governamentais) e outros participantes, podem ter no desenvolvimento e implementação de políticas humanitárias;
- *Como?* Os mecanismos e processos de transferência são fundamentais para compreender como as políticas são adotadas. Sejam eles voluntários ou baseados em coerção, competição, emulação ou aprendizagem. A negociação e adaptação são essenciais para uma transferência bem-sucedida;
- *O Quê?* O conteúdo das políticas de AHE é outro ponto-chave, ou seja, através da análise de legislação, regulamentos, programas, recomendações e estratégias existentes, é possível avaliar se essas políticas são introduzidas e/ou adaptadas no contexto do destino;
- *Contexto?* A análise comparativa das características dos contextos (origem e destino), bem como o nível de desenvolvimento económico, social, cultural, o sistema político e institucional dos envolvidos, permite perceber a adequação das políticas transferidas, a necessidade de ajustes e as condições para uma implementação eficaz, através da existência e disponibilidade de RH (Recursos Humanos), materiais, técnicos e financeiros adequados aos compromissos e objetivos acordados;
- *Resultados?* Aprovação da política e inclusão em legislação, regulamentos, protocolos, estatutos ou outros. A análise da eficácia, impacto e sustentabilidade da transferência, pode ser aferida através de indicadores de desempenho, resultados de projetos e avaliações.

Relativamente a uma análise de implementação de políticas, adota-se o esquema proposto por Mazmanian & Sabatier (1983), abordado no ponto 2.2, que destaca as condicionantes que podem determinar o sucesso da mesma.

Considera-se também alguns fatores determinantes que podem condicionar a transferência e adoção de políticas e a sua implementação, enquanto facilitadores ou limitadores dos mesmos:

Externos:

- *Políticas Internacionais de AHE*: Os atores, as organizações, o tipo de política e a forma da transferência, as pressões e recomendações, os acordos e compromissos assumidos por Portugal, especialmente com a ONU, UE e OCDE e países beneficiários.

Internos:

- *Contexto Político*: A implementação pode ser condicionada por fatores políticos, legais, económicos, sociais e culturais;
- *Contexto Institucional*: Capacidade e competência institucional para implementar políticas de AHE: O CICL, pode ser condicionado pela disponibilidade de RH, financeiros e técnicos, competência e limitações jurisdicionais, coordenação e articulação com parceiros nacionais e internacionais, e transparência na prestação de contas.

1.3.2. Abordagem Metodológica

Segundo Bryman (2012), a pesquisa qualitativa aborda processos da vida social, sendo uma das suas principais características, a preocupação em mostrar como eventos e padrões se desenrolam ao longo do tempo. O estudo de caso, envolve um estudo intensivo, através da etnografia ou de entrevistas qualitativas, podendo ser uma organização, vida, família ou comunidade, onde os etnógrafos ou observadores participantes, coletam dados adicionais por meio de entrevistas e análise de documentos.

Optou-se pelo método qualitativo e pelo “Estudo de Caso” como um dos tipos de investigação possíveis, sendo relevante para esta investigação, visto que o Estado Português, representado pelo CICL, tem a responsabilidade de “*assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE*”.

Recorreu-se a fontes documentais e a entrevistas semiestruturadas, para obter os dados necessários. As entrevistas semiestruturadas permitem ao entrevistador aplicar uma série de perguntas programadas, que costumam ter uma abordagem mais geral do que as perguntas estruturadas, podendo variar a ordem de acordo com a situação. Também permitem alguma flexibilidade para explorar os processos sociais em profundidade, tendo o entrevistador alguma liberdade para fazer perguntas adicionais com base em respostas significativas. As entrevistas qualitativas possuem a vantagem de poder obter significados não verbais e contextuais que estão presentes nas narrativas dos participantes (Bryman, 2012).

A análise de documentos oficiais, é uma importante fonte de informações estatísticas e processuais, com relevo para os pesquisadores sociais, pois incluem legislação, relatórios e fornecem insights sobre diversas questões sociais (Bryman, 2012). Assim, será realizada uma análise de conteúdo qualitativa, de forma indutiva, a documentos oficiais, entre 1994 e 2022 e realizadas entrevistas semiestruturadas relevantes para a AHE, destacando:

- Legislação nacional portuguesa que estrutura e regulamenta a AHE, sobretudo as várias ECP e EOAHE. Documentos oficiais públicos relativos ao CICL, referentes à sua estrutura, organização, recursos, estratégias, mecanismos de implementação e relatórios.
- Documentos oficiais públicos dos atores e órgãos externos, como a ONU, UE e CAD-OCDE;
- Entrevistas semiestruturadas a informantes-chave do ICP, IPAD e CICL, com conhecimentos e experiência sobre capacidades de implementação: existência de objetivos políticos claros, fundamentados, consistentes e autoridade legal. Regras, hierarquia adequada e recursos, capacidades políticas, de liderança e gestão, e apoio político;
- Entrevistas semiestruturadas a informantes-chave de ONG com conhecimentos e experiência e relação com o ICP, IPAD e CICL, face à eficácia da implementação dessas políticas.

Recorreu-se aos sucessivos Exames “*Peer Reviews*” do CAD-OCDE, não só por ser uma das variáveis importantes que explica a sua influência na transferência/difusão das políticas, mas porque são uma fonte importante na avaliação e implementação de políticas públicas em matéria de AHE. As suas avaliações e recomendações têm uma periodicidade de 5/6 anos, comparam a evolução com o exame anterior e com os outros membros do CAD. Além disso, os mesmos exames têm vindo a destacar que a falta de recursos tem limitado a monitorização e avaliações sistemáticas dos programas humanitários portugueses, dependendo de relatórios das ONG e organizações multilaterais (OECD, 2010).

O recurso a várias fontes de dados permitirá a triangulação da informação, a análise de evidências relativas à transferência e definição de políticas e as medidas tomadas para a sua implementação.

Considerando o ponto anterior, abordou-se primeiramente as variáveis ligadas à transferência de políticas, determinando os agentes envolvidos, as suas características e a relação com Portugal, em termos de AHE. A seguir, examinou-se o conteúdo da transferência (legislação, regulamentos, recomendações, princípios, etc.) e o seu processo (coerção, competição, emulação ou aprendizagem), analisando documentos oficiais sobre a introdução e/ou adaptação das políticas à realidade portuguesa e se tiveram em consideração contexto existente. Por fim, analisou-se o processo de implementação das políticas, através da caracterização do agente executor, relativamente à existência de objetivos políticos claros, fundamentados, consistentes e autoridade legal, regulamentação, hierarquia adequada e recursos, capacidades de liderança e gestão e apoio político. Realizou-se esta análise recorrendo a documentação oficial e a informação disponibilizada nas entrevistas, para complementar a análise documental.

As entrevistas visam ajudar a compreender a perspetiva dos participantes sobre a transferência de políticas de AHE para a realidade portuguesa, a sua aplicação nos processos de tomada de decisão e implementação e identificar fatores que facilitem ou inibam o processo. Dada a importância das perceções e opiniões de responsáveis pela promoção e execução das políticas, foram abordados colaboradores do ICP, IPAD e CICL, com diferentes funções e níveis de responsabilidade, ONG, com experiência e conhecimentos relativamente aos três Institutos, na implementação de projetos de AHE.

Embora tenham sido dirigidos 18 convites para entrevistas, só foi possível entrevistar 11 participantes-chave, tendo a maioria dos atuais colaboradores do CICL e metade das ONGD (Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento) membros da PPONGD (Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento), não respondido aos convites ou não mostraram disponibilidade. Por motivo de anonimato, foi atribuído um algarismo a cada um dos entrevistados, entre (1) e (11), para diferenciar as citações.

O guião das entrevistas aborda numa fase inicial, questões relativas a marcos da política de AHE portuguesa, a sua relação e influência com OI e se a política é implementada. Numa segunda fase, são tratadas as condicionantes ligadas às capacidades institucionais de implementação das políticas. Na última fase aborda-se as capacidades e a implementação, com base nos compromissos e políticas assumidas, identificados sobretudo pelos Exames do CAD-OCDE. As entrevistas forneceram informações importantes sobre as perceções, experiências, opiniões e conhecimentos dos entrevistados. Estas informações foram essenciais para complementar a análise documental e oferecer uma visão mais abrangente do panorama político e aplicação prática das políticas em questão.

1.4 Organização da Dissertação

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. No primeiro Capítulo, apresentamos a Introdução, que descreve as motivações e contextualiza alguns fatores que nos levaram a construir a dissertação e a explorar as razões por detrás dos mesmos, apresentando as questões que queremos ver respondidas. Apresentamos ainda neste Capítulo, a Metodologia de Investigação, a abordagem e fundamentação da mesma.

O segundo Capítulo, aborda o Enquadramento teórico da teoria das políticas públicas, com destaque para a teoria da transferência/difusão de políticas e a implementação de políticas, focando-nos também no papel das OI na transferência/difusão de políticas públicas.

No Capítulo 3 discutimos a Ação Humanitária, enquanto política pública internacional, os seus princípios e a relação com o Direito Internacional, apresentando também a influência de exemplos assumidos por OI e considerados como Boas Práticas em Ação Humanitária.

No quarto Capítulo, analisamos o “Caso Português”, a sua evolução ao longo de quase 30 anos, a influência internacional nas políticas públicas nacionais de Ação Humanitária e as principais mudanças que daí resultaram, com base no quadro teórico definido, apresentando também as perceções dos entrevistados e considerações. Analisamos ainda as capacidades de implementação do principal responsável pela Ação Humanitária do Estado português, evocando novamente as perceções dos informantes-chave e apresentando considerações.

No último Capítulo, o quinto, terminamos a dissertação, apresentando as conclusões, resultados da investigação e recomendações.

Capítulo 2 - Enquadramento Teórico

O conceito de política pública compreende as intervenções de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental sobre um determinado domínio específico da ação do Estado (Costa, 2020, p.1). As políticas públicas podem ser entendidas como o resultado de um processo ou padrão de atividades que envolve diferentes atores - governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais -, em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, procurando solucionar problemas públicos (Rodrigues, 2014, p. 17). A decisão de não intervir ou adiar a intervenção também pode ser vista como uma forma de política pública, podendo a mesma ter impactos significativos na sociedade (Afonso, 2021).

A ação pública é um processo que ocorre em etapas, sendo flexível e sujeito a mudanças com base nas experiências, no contexto e nas interações entre os envolvidos. Segundo Rodrigues (2014), existem quatro etapas comuns às várias teorias propostas para analisar políticas públicas:

- *Definição do Problema e Agendamento*: Perceber os problemas como questões políticas. Debater publicamente as causas dos problemas e colocá-los na agenda política;
- *Formulação de Medidas Políticas e Legitimação da Decisão*: Explicar a ação política, definindo objetivos, estratégias e alternativas para resolver problemas. Procura mobilizar apoio político;
- *Implementação*: Analisar e investigar se estão reunidos os recursos institucionais, organizacionais, burocráticos e financeiros necessários para colocar em prática as medidas de política elaboradas;
- *Avaliação e Mudança*: Acompanhar e avaliar os programas de ação e políticas públicas, medindo os efeitos e impactos face aos objetivos estabelecidos, a eficiência e eficácia da intervenção pública. De acordo com o *feedback*, pode ser necessário repetir todo o processo, procedendo-se a mudanças nos objetivos e métodos políticos com base em novas informações, mudanças no contexto ou no tempo.

Embora este esquema de etapas, que pode ou não ser cíclico, seja considerado por alguns autores demasiado simplicista (Afonso, 2021), ajuda a entender que os participantes, as ideias, as instituições, os interesses, a informação e os recursos de poder envolvidos em todas estas etapas do processo político, são fundamentais para compreender como as políticas públicas funcionam (Rodrigues, 2014).

2.1. A Transferência e a Difusão de Políticas Públicas

Segundo Costa (2020), a convergência das políticas públicas dos países, com as existentes internacionalmente, acontece através da difusão e transferência de políticas em situações de colaboração e parcerias, originando o desenvolvimento de políticas públicas comuns. A transferência de políticas públicas é um processo em que a informação relativa ao funcionamento de um sistema político é utilizada por outro sistema político. Pode ocorrer por variados processos, como a emulação, aprendizagem, coerção ou competição (Dolowitz & Marsh, 2000, in Costa, 2020).

A difusão é um processo através do qual as escolhas políticas de um país afetam as políticas existentes num outro país (Simmons and Elkins 2004, p. 171, Braun and Gilardi 2006, 270 D. Marsh and J.C. Sharman p. 299, Simmons et al. 2006, p. 781, in Marsh & Sharman, 2009, p. 272).

Para David Marsh & J.C. Sharman (2009), a literatura sobre transferência e difusão de políticas são complementares e apesar de terem diferentes abordagens metodológicas, geralmente identificam quatro mecanismos de transferência/difusão das políticas: *a aprendizagem, competição, coerção e emulação (imitação)*, sendo a aprendizagem o principal mecanismo identificado na literatura de transferência, enquanto outros os mecanismos recebem mais atenção na literatura de difusão. Segundo Kuhlmann (2021), estes quatro mecanismos, podem ser caracterizados do seguinte modo:

- *Aprendizagem*: é o mecanismo de transferência e difusão de políticas em que uma entidade política (A) adota uma determinada política porque acredita que ela poderá ser eficaz para resolver um determinado problema. A aprendizagem pode ocorrer de diferentes maneiras. Uma maneira é que a entidade política (A) observe as experiências de outras entidades políticas (B) e conclua que uma determinada política é eficaz. Outra maneira é que (A) realize pesquisas ou estudos que a levam a concluir que uma determinada política é eficaz. A aprendizagem pode ser influenciada por diferentes fatores, como a capacidade de aprendizagem de (A), o acesso de (A) a informações sobre as experiências de outras entidades políticas (B);
- *Competição*: é o mecanismo de transferência e difusão de políticas em que uma entidade política (A) adota uma determinada política para obter uma vantagem económica ou política sobre outra entidade política (B). A competição económica ocorre quando uma entidade política (A) adota uma política para atrair investimentos ou empresas de outras entidades políticas (B). Por exemplo, um país pode reduzir os impostos sobre as empresas para atrair investimentos estrangeiros. A competição política ocorre quando uma entidade política (A) adota uma política para aumentar sua legitimidade ou popularidade em relação a outra entidade política (B). Por exemplo, um governo pode adotar políticas sociais para mostrar que está preocupado com o bem-estar dos cidadãos;
- *Coerção*: é o mecanismo de transferência e difusão de políticas que destaca uma dinâmica de poder assimétrica, onde uma entidade política (A) exerce pressão direta ou indireta sobre outra (B) para adotar políticas específicas, utilizando condicionalismos, liderança política e ideias hegemónicas. A condicionalidade ocorre quando (A) oferece benefícios ou impõe sanções a (B) para que esta adote uma determinada política. Por exemplo, a UE pode oferecer fundos a países em desenvolvimento se estes adotarem políticas de proteção ambiental ou impor sanções a um EM quando este não cumpre os compromissos assumidos. A liderança política ocorre quando (A) é percebida como líder num determinado domínio político e suas políticas são adotadas por (B). Por exemplo, potências militares percebidas como líderes em matéria de política de defesa, as suas políticas são frequentemente adotadas por outros países. As ideias hegemónicas ocorrem quando uma determinada ideia ou crença

é amplamente aceite como sendo verdadeira ou correta. Essas ideias podem levar à adoção de políticas públicas em consonância. Por exemplo, a ideia de que um mercado livre é a melhor maneira de organizar a economia, levou à adoção de políticas de privatização em muitos países;

- *Emulação (imitação)*: é o mecanismo de transferência e difusão de políticas em que uma entidade política (A) adota uma determinada política, existente numa entidade política (B) porque a considera ser "apropriada" ou "legítima". A emulação pode ocorrer por diferentes razões. Por exemplo, a entidade política (A) pode acreditar que uma política é mais eficaz para resolver um determinado problema ou (A) pode querer alinhar-se com as normas ou valores de outras entidades políticas (B). A emulação pode ser influenciada por diferentes fatores, como as relações existentes, a cultura política e os meios de comunicação entre (A) e (B).

De acordo com Afonso (2021), os estudos de transferência de políticas públicas assentam mais em abordagens qualitativas e têm-se dedicado a diferentes áreas como a dinâmica das políticas públicas, envolvendo atores, processos e instituições, desenvolvimento e governação, relações internacionais e organizações governamentais internacionais, redes globais de políticas públicas, a europeização (sobretudo através da aplicação de políticas, leis, regulamentos e normas supranacionais a todos os EM) e condições sociopolíticas do transplante de políticas. Hadjiisky et al. (2017) citados por Afonso (2021, p. 27-34) afirmam que para compreender os elementos estruturais e os fatores da dinâmica da transferência e da implementação das políticas públicas deve-se ter em atenção, questões como:

- *"Porquê"*, a motivação envolve aspetos estruturais e interesses, com o Estado a desempenhar um papel central. A transferência pode ser imposta por OI e impulsionada pelo fluxo de capitais.
- *"Quem"*, a transferência assume uma dimensão humana, envolvendo políticos, burocratas e OI. A intencionalidade é crucial, dando poder a estes agentes, para influenciarem este processo.
- *"Quê"*, a transferência vai além da replicação, refletindo contestações, compromissos e imposições. A resistência ocorre quando os recetores (Estado ou organizações) percebem os interesses existentes por detrás do que é transferido.
- *"Onde"*, a transferência não se limita a Estados, estendendo-se a outros atores, sendo as OI, atores cruciais.

2.2. A Implementação de Políticas Públicas

Segundo Potůček (2017), existem quatro teorias principais dedicadas à implementação de políticas, as quais são fundamentais para que as políticas sejam concretizadas:

- A. *"modelo autoritário"* (top-down) destaca um fluxo descendente de informações numa estrutura hierárquica, através de gestão direta, planeamento, inspeção e auditoria, hierarquia e autoridade, sendo o governo o principal regulador. Este modelo supõe que o decisor define as tarefas e o implementador executa-as com rigor. Mas, por vezes, perante conflitos de interesse, sendo o

implementador o detentor de recursos como o tempo, informações e competências, e não havendo o controle absoluto sobre as suas ações, este tenderá a seguir os seus interesses e valores, maximizando os seus benefícios;

- B. “*modelo participativo*” (bottom-up), foca-se num fluxo ascendente de informações e na utilização de instrumentos como a espontaneidade, coordenação, aprendizagem, negociação e cooperação, aproximando-se da democracia participativa;
- C. “*modelo das coligações de advocacia*” postula uma pluralidade de atores na implementação de políticas, que comunicam, negociam e compartilham valores e objetivos comuns, formando coligações para facilitar a formulação das políticas e promover os seus interesses. Este modelo, destaca a formação de diversas coligações para facilitar a implementação de políticas;
- D. “*modelo de processo de aprendizagem contínua*” ou “*modelo de mudança cultural*” vê a implementação como um processo evolutivo onde os objetivos, instrumentos e os métodos evoluem continuamente através de tentativa e erro e aprendizagem contínua, tendo em consideração os processos de implementação utilizados no passado.

A implementação de políticas depende do conteúdo e da adequação da política, mas também de alguns fatores (Potůček, 2017), como:

- *As competências do implementador*: Os implementadores devem comprometer-se seriamente com a política, investir tempo e recursos, ter capacidade de se relacionar e influenciar positivamente o público-alvo, obtendo junto deste, o feedback necessário do progresso da implementação;
- *O grau de valores partilhados entre as partes interessadas*: Para garantir o sucesso de uma política, é crucial entender as políticas, valores e motivações dos *stakeholders* envolvidos. A probabilidade de sucesso aumenta com a convergência de valores e diminui perante oposições. O implementador deve ter as informações necessárias sobre todo o processo, para prever e gerir consequências;
- *A coordenação entre os elementos necessários*: A implementação é mais eficaz quando há uma coordenação eficaz entre os diversos atores, gestão e disponibilidade de RH e as suas qualificações/competências, recursos financeiros, e materiais.

Também, Mazmanian & Sabatier (1983, p. 41), destacam as condicionantes que podem determinar o sucesso da implementação, que agrupámos do seguinte modo:

1. *Objetivos e Autoridade*: Existência de mecanismos legais que definem objetivos políticos claros, consistentes e fundamentados em teorias sólidas, identificando problemas, apresentando soluções e concedendo a autoridade legal para a implementação;
2. *Estrutura de Implementação e Liderança Competente*: As agências responsáveis devem dispor de regulamentação adequada para estruturar a implementação, capacidades de liderança e gestão, hierarquia adequada, recursos necessários e comprometimento com os objetivos políticos definidos;

3. *Apoio das partes interessadas e Manutenção das Prioridades*: Os programas são apoiados politicamente por parte de governantes, legisladores e outros grupos, mantendo a prioridade dos objetivos políticos ao longo do tempo, garantido que não são prejudicados pelo surgimento de políticas públicas conflitantes ou mudanças relevantes.

De acordo Potůček (2017), o processo de implementação pode ser dividido em quatro etapas: nomeação do implementador, elaboração do projeto, tomada de decisões e realização da política, monitorização e avaliação contínuas, podendo ser equiparado à teoria de gestão de projetos. Segundo Westland (2006), após a escolha do implementador, que é responsável por mitigar conflitos de interesse, facilitar acordos e avaliar a conformidade com os objetivos da política, este seleciona o gestor(a) e sua equipe de trabalho. Em seguida, passa-se à fase de planeamento, que inclui a criação de vários planos: projeto, recursos, financeiro, qualidade, risco, aceitação, comunicações e aquisições. Depois, avança-se para a execução, implementando os planos e monitorizando os resultados, identificando possíveis mudanças, riscos e problemas, e assegurando que os critérios de aceitação são cumpridos.

Existem diversas dificuldades na implementação de políticas: previsibilidade limitada do futuro, risco de consequências não intencionais das medidas, complexidade das relações sociais, as quais são de difíceis de controlar, e os valores e comportamentos das instituições e pessoas podem divergir das orientações. Além disso, podem surgir conflitos, sinergias e consequências não intencionais, entre as múltiplas políticas. Existe também, o conceito de déficit de implementação, que considera a diferença entre os recursos gastos na implementação e os existentes ou necessários para atingir os objetivos da política, refletindo a diferença entre as intenções políticas originais e a realidade (Potůček, 2017).

2.3. O Papel das OI na Transferência e Difusão de Políticas Públicas

Atualmente, a definição e formulação de políticas públicas tende a procurar as boas práticas a partir do trabalho desenvolvido por OI como a OCDE, BM, ONU e FMI (Fundo Monetário Internacional), que disponibilizam análises, diagnósticos e soluções para ajudar a desenhar e implementar melhores políticas públicas, e da participação em cimeiras, reuniões ou encontros bilaterais, intergovernamentais ou multilaterais (Rodrigues, 2014). As OI são atrizes importantes na governação global, podendo influenciar os decisores nacionais diretamente, através de políticas, condições de adesão e empréstimos e indiretamente, através de informação e políticas difundidas em conferências e relatórios, contribuindo para a definição de normas, a disseminação de ideias e a promoção de soluções para problemas comuns.

“...international organizations, such as the European Union, the International Monetary Fund and the World Bank, advocate, and at times enforce, similar policies across diverse countries. Taken together, these changes, by subjecting countries to similar pressures and expanding the amount of information available to policy-makers, have meant that policy-makers increasingly look to other political systems for knowledge and ideas about institutions, programs and policies and about how they work in other jurisdictions.” (Dolowitz & Marsh, 2000, p. 7).

As OI podem influenciar o comportamento dos Estados, atuando como pontes entre as normas e as práticas destes, podendo levar a uma harmonização de políticas, pois funcionam como um espaço de troca e observação dos sucessos e insucessos das políticas dos seus membros (Afonso, 2021). Para Gonnet (2012), as OI têm autoridade, gerem recursos técnicos e monetários, e podem produzir informações a respeito de políticas públicas das mais diversas áreas. Isso dá-lhes a capacidade de articular e mediar os interesses dos atores e recrutar técnicos para mapear, elaborar propostas e direcionar as soluções para as políticas governamentais, além de colaborarem para a legitimação de processos e políticas (Afonso, 2021, p. 38). Ainda para Afonso (2021), uma das grandes referências é o CAD-OCDE, uma OI privilegiada no estabelecimento de normas e desenvolvimento de políticas, agindo como fórum de discussão entre membros, promovendo a partilha de informações, reuniões, elaboração de diretrizes e fiscalização ativa através do processo *Peer Reviews*, ajudando a disseminar ideias sobre boas práticas e incentivando os membros a adotar abordagens semelhantes, no sentido de melhorarem o seu desempenho.

A investigação sobre difusão/transferência de políticas tem um peso relevante na análise de políticas públicas da UE, especialmente no fenómeno da “europeização”, o qual é abordado por alguns autores. De acordo com Radaelli (2003), a Europeização é um processo que envolve a adoção de regras, procedimentos, paradigmas de políticas, estilos, crenças comuns e normas por países membros e não-membros da UE. Esses processos podem ocorrer de forma intencional ou não intencional, e podem ser conduzidos por diferentes atores, como governos, ONGs, empresas e indivíduos.

“Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies” (Radaelli, 2003, p. 30).

Relativamente à UE, Afonso (2021), referindo-se a Bulmer et al. (2007), indica que a transferência de políticas tem sido relevante na mudança dos serviços públicos na Europa, ao transferir ideias políticas e projetos institucionais. Esse processo envolve a movimentação de ideias políticas e projetos institucionais e pode ocorrer de forma intencional ou não intencional, através de negociação, hierarquia ou facilitação.

A negociação é o processo de governação através do qual os governos dos EM da UE negociam acordos sobre novas políticas. Após acordado e implementado, segue-se a governação por hierarquia, um processo de transferência de políticas mais coercivo, no qual a delegação de competências legais às Instituições Supranacionais da UE (pelos EM), permitem-lhes aplicar sanções, obrigando os EM a cumprir os compromissos acordados e a mudar as suas políticas nacionais. A facilitação é um processo de governação intergovernamental, mais informal, unilateral e voluntário, promovido pela UE, onde os governos dos EM podem discutir e acordar novas políticas (Bulmer et al, 2007).

A Europeização, segundo Coman & Tulmets (2021), também é fortemente influenciada pelas modalidades de integração. Mecanismos como a integração positiva (em que a UE prescreve um modelo político), integração negativa (em que a UE desmantela as regulamentações nacionais) ou integração de enquadramento (em que a integração na UE altera ideias, crenças e expectativas), podem ser coercivos ou voluntários, dependendo da restrição ou adaptação por parte dos EM.

Radaelli, citado por Coman & Tulmets (2021), destaca que a Europeização pode ocorrer através de diferentes processos: legislação restritiva, processos ideacionais e de aprendizagem de socialização e convergência em torno de paradigmas compartilhados de políticas públicas e o ajuste de identidades e recursos materiais (orçamentos, restrições financeiras e/ou planos de resgate). Mecanismos formais de coerção são considerados mais eficazes em promover mudanças duradouras do que formas mais suaves de governação, dependentes de adaptação cognitiva, ideacional e instrumental por parte das instituições.

A literatura sobre a Europeização refere que os efeitos do processo de integração podem originar absorção (incorporação de ideias da UE sem modificar substancialmente as políticas), transformação (substituição de políticas por outras muito diferentes, definidas ao nível da UE), inércia (falta de mudança) e contenção (políticas internas menos europeizadas apesar da dinâmica de integração) (Coman & Tulmets, 2021, p. 340).

O processo de transferência de políticas da UE é influenciado por uma variedade de fatores, incluindo as dinâmicas institucionais, as pressões internacionais e as características e circunstâncias do contexto global (economia, geopolítica, alterações climáticas), as quais podem mudar com o passar do tempo. Funcionando como uma OI, a UE adota abordagens como *benchmarking* e/ou recomendações de boas práticas, em semelhança à OCDE (Afonso, 2021). De acordo com Coman & Tulmets (2021, p. 343-344), a Europeização não diz respeito apenas aos EM da UE, mas também aos países interessados em aproximar-se da UE.

Considerando a influência dos fatores internacionais e institucionais no processo de transferência de políticas da UE, é fundamental explorar a base legal que sustenta essas políticas, nomeadamente no âmbito da AHE, que será apresentado no ponto 3.2.3 do capítulo 3.

Capítulo 3 – Ação Humanitária como Política Pública Internacional

A AHE “(...) is intended to “save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and after man-made crises and disasters caused by natural hazards, as well as to prevent and strengthen preparedness for when such situations occur”. Furthermore, humanitarian action should be governed by the key humanitarian principles of: humanity, impartiality, neutrality and independence.” (Core Humanitarian Standard, 2023).

A AHE possui ligações históricas ao Cristianismo e a ações da Igreja Católica, com base em valores morais, cristãos e europeus. Com o surgimento do CICV (Comité Internacional da Cruz Vermelha), em 1863, pela mão de Henry Dunant, a AHE é conotada com cuidados médicos, à regulação da guerra e ao trabalho de enfermeiras e médicos cristãos, sendo posteriormente associado a princípios e leis. Em 1864, na Primeira Convenção de Genebra, propôs-se que aqueles que prestam assistência médica em situações de guerra devem fazê-lo sem interferência e sob proteção (art.º 1), bem como os feridos, que deixam de ser considerados militares em ação, devendo ser protegidos e tratados (art.º 6) (Allen, 2018, p. 144).

Com o surgimento da ONU em 1945 e a ratificação das Convenções de Genebra em 1949, o DIH (Direito Internacional Humanitário) expande-se, nomeadamente às Ações Humanitárias ligadas à assistência a populações civis, afetadas por guerras ou conflitos. Durante a Guerra Fria, as superpotências, promoviam guerras por procuração entre Estados pós-coloniais, pelo que, as organizações prestadoras de assistência humanitária, apoiadas pelas partes em conflito, começaram a ampliar os seus mandatos e as áreas de atuação, passando da emergência para o desenvolvimento e do alívio da fome para a redução da pobreza. Algumas destas situações colocavam em questão a ética e os valores dos princípios fundamentais de atuação e a violação da soberania dos estados (Hammond, 2015).

No pós-guerra fria, em plena globalização, a AHE cresce exponencialmente, em organizações, atores e recursos, especializando-se e atuando em diversas áreas, com princípios, valores e diferentes visões do humanitarismo (Haider, 2013, p.24). A razão deste crescimento está relacionada com o surgimento de um maior número de crises complexas.

3.1. A Ação Humanitária e o Direito Internacional

A AHE não tem fronteiras, podendo ocorrer em territórios de Estados Soberanos, com autonomia, jurisdição, culturas, crenças, valores e visões específicos, podendo os mesmos, não concordar com determinadas atuações ou organizações nas “suas terras”. Assim, foi necessário criar consensos e acordos relativos a normas e regras aceites por todos, dando origem ao Direito Internacional.

“Public international law (...) governs relationships between and among entities with international legal personality: sovereign states and other international actors, such as inter-governmental organisations and individual natural persons. The legal personality attributed to these entities means that they have rights, protections, responsibilities and liabilities under international law” (Haider, 2013, p.12).

O Direito Internacional desenvolveu-se ao longo dos tempos, passando de um sistema jurídico que regulava a coexistência pacífica entre Estados, para um regime jurídico que abrange toda a comunidade internacional. Além da função de regulação e coordenação, possui atualmente uma função governativa, com vista a orientar a ação dos Estados e as pessoas singulares ou coletivas (Wolfrum, 2006).

As fontes principais de Direito Internacional que regulam a AHE, são o Direito Internacional dos DH (Direitos Humanos), o DIH, o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Penal Internacional e leis, regras e princípios internacionais de resposta a desastres (Haider, 2013).

O Direito Internacional dos DH baseia-se na Declaração Universal dos DH, adotada pela Assembleia Geral da ONU, na Resolução 217A (III) de 1948, defende a dignidade e valor da pessoa humana, igualdade de direitos de homens e mulheres e o favorecimento do progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla (MNE, 2023) e a Carta da ONU que visa manter a paz e a segurança internacionais, desenvolver relações de amizade entre as nações, realizar a cooperação internacional e ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (Ministério Público de Portugal, 2023).

O DIH é um conjunto de normas que, por razões humanitárias, visa limitar os efeitos dos conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou deixaram de participar direta ou ativamente das hostilidades e estabelece limites aos meios e métodos de guerra (CICV, 2022, p. 1).

O DIH, sobretudo as Convenções de Genebra de 1949 e os Protocolos Adicionais I e II de 1977, possuem na sua constituição artigos relativos a direitos e responsabilidades das partes em conflito, bem como o papel a ser desempenhado por organizações de AHE, na prestação de socorro a feridos e enfermos das forças armadas, prisioneiros de guerra, apoio às populações civis e proteção dos atores humanitários. O DIH Consuetudinário, abrange a generalidade dos Estados e assenta em "práticas amplamente aceites como direito", preenche lacunas quando um tratado de DIH não é aplicável, como na ausência de ratificação, ou o direito do tratado é menos desenvolvido, como nas situações de conflitos armados não internacionais, que também se aplica às partes não estatais envolvidas (CICV, 2022).

De acordo com a UE (Comissão Europeia (CE), 2023), os princípios humanitários orientam o trabalho dos intervenientes que trabalham na esfera humanitária e ajudam a definir o que é a AHE, ou seja, prestar assistência aos necessitados, sem qualquer distinção adversa e distinguindo-a de outras atividades, de natureza política, religiosa, ideológica ou militar. A adesão aos 4 princípios humanitários infra, facilita o acesso e a aceitação, e ajuda os trabalhadores humanitários a realizar o seu trabalho:

- A humanidade significa salvar vidas e aliviar o sofrimento humano, sobretudo os mais vulneráveis;
- A neutralidade significa que a AHE não deve favorecer nenhuma das partes num conflito armado ou noutro conflito;
- A imparcialidade significa que a AHE deve ser prestada exclusivamente em função das necessidades, sem discriminação;

- Independência significa manter os objetivos humanitários independentes dos objetivos políticos, económicos, militares ou outros.

Estes princípios, subscritos por 2 resoluções da Assembleia Geral da ONU (46/182 e 58/114), estão presentes nas Convenções de Genebra de 1949 e nos seus Protocolos Adicionais I e II de 1977. Os Artigos 3º e 27º da Quarta Convenção de Genebra, definem quem e como devem ser protegidos, sendo essenciais para garantir o respeito pelos DH em situações de conflito armado (Haider, 2013, p. 25).

3.2. A Transferência e Difusão de Políticas de Ação Humanitária

3.2.1. A influência da ECHO da União Europeia

A UE presta AHE desde 1992 e tem ajudado a aliviar o sofrimento de milhões de pessoas em mais de 110 países, através da ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations), que financia e promove ações humanitárias desde então, quando a crise dos refugiados curdos atingia o seu auge, o Bangladesh estava longe de recuperar de um ciclone tropical, a fome pairava em África e as tensões nos Balcãs eram elevadas (Direção-Geral (DG)-ECHO, 2024).

Os diferentes desafios exigiam uma resposta adequada da comunidade internacional, assim, a UE criou o gabinete de AHE para trabalhar com os parceiros no terreno e prestar a assistência necessária. A UE, em conjunto com os EM, é um dos maiores doadores mundiais de AHE, aumentando gradualmente o financiamento humanitário UE nos últimos anos. Em 2022, o orçamento humanitário aumentou cerca de 20 %, para 2,62 mil milhões de EUR, mais 440 milhões de EUR do que no ano anterior (CE, 2023).

A base legal para a AHE da UE encontra-se nos artigos 21.º e 214.º do Tratado da UE de 1992 e do Tratado sobre o Funcionamento da UE de 1957, respetivamente e no Regulamento (CE) n.º 1257/96 do Conselho que regula a prestação de AHE. O quadro político é delineado pelo CEAH (Consenso Europeu sobre a Ajuda Humanitária) de 2007, assinado pela Comissão, Conselho e Parlamento da UE, que define a visão, objetivos e princípios políticos comuns e assume os 4 princípios humanitários. Segundo o CEAH, a UE promove o respeito pelo DIH, DH e Direito dos Refugiados, a responsabilidade de proteger (Resolução da ONU de 2005), os princípios do “*Good Humanitarian Donorship*” (GHD) referidos no ponto 3.2.3, a dimensão de Género, o papel central e de coordenação da ONU, sobretudo da OCHA, e defende uma abordagem coordenada entre AHE e o Desenvolvimento (Hergaden, 2023).

A DG-ECHO contribui igualmente para ações humanitárias, projetos ou programas geridos por OI (incluindo as agências da ONU) e assinou acordos-quadro de parceria com o CICV e a FICV (Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho). Desde 2003, Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (FAFA), revisto em 2014, estabelece o quadro jurídico geral para todos os acordos entre a UE e a ONU (DG-ECHO, 2024). A relação entre a DG-ECHO e os seus parceiros não governamentais é regulada pelo certificado da Parceria Humanitária da UE de 2021,

atribuído a organizações aptas para se candidatarem a financiamento da UE para ações de AHE. O certificado define princípios e obrigações, como o respeito pelo direito aplicável e os princípios humanitários, e estabelece normas mínimas para a preparação e execução das ações (DG-ECHO, 2024).

Geralmente, a CE não intervém diretamente no terreno. A maioria dos programas humanitários são executados por organizações que partilham objetivos comuns com a ECHO. Segundo o artigo 9.º do Regulamento da Ajuda Humanitária (CE) n.º 1257/96 do Conselho, as ações de AHE financiadas pelo orçamento da UE podem ser executadas pelas AEEM (Associações Especializadas dos Estados Membros). O artigo 2.º, n.º 42, do Regulamento Financeiro, indica que as AEEM são organismos nacionais de direito público ou privado, estabelecidos num EM da UE, que visam prestar um serviço público no domínio da AHE (DG-ECHO, 2024).

Segundo a DG-ECHO, a AHE da UE não é influenciada por qualquer objetivo político, estratégico, militar ou económico, sendo crucial para garantir que a ajuda é prestada às pessoas afetadas pelas crises, em contextos políticos e de segurança complexos. A resposta humanitária, deve promover e reforçar uma coordenação civil e militar eficaz, salvaguardando o espaço humanitário, ser sensível aos conflitos e respeitar o princípio “*Do No Harm*”, ou seja, as intervenções devem evitar causar danos às populações afetadas e ao ambiente e evitar que a interferência externa destabilize o contexto (DG-ECHO, 2024).

Em 2016, na Cimeira Humanitária Mundial em Istambul, a UE apresentou o seu Plano de Ação para o Quadro de Sendai, para a redução do risco de catástrofes e assumiu 100 compromissos, contribuindo para a “*Agenda para a Humanidade*”, e a aplicar o “*The Grand Bargain*”, um acordo entre os principais doadores e prestadores de ajuda, para aumentar os recursos disponíveis e o financiamento humanitário. Inicialmente, o acordo procurou mudar práticas de doação e de assistência disponibilizando mais recursos, incluindo 1 bilião de dólares ao longo de 5 anos, a priorização a programas de assistência financeira, aumento do financiamento a atores locais e redução da burocracia. Estabeleceu metas, como destinar localmente, 25% do financiamento humanitário global até 2020 e 51 compromissos em áreas como a transparência, coordenação de programas e participação de interessados (Hergaden, 2023).

A Comunicação mais recente da CE sobre AHE, de 2021, intitulada “A ação humanitária da UE: novos desafios, os mesmos princípios” (COM (2021) 0110)¹, visava reforçar o impacto humanitário global da UE, para responder à crescente procura de AHE, um problema agravado pela pandemia de COVID-19. Baseada em princípios sólidos de AHE, experimentados e testados, define ações-chave em colaboração com parceiros humanitários e outros doadores:

Ações-chave exclusivas da UE

1. Promover uma AHE e mecanismos de financiamento flexíveis e eficientes.
2. Assegurar que a AHE da UE, é prestada rápida e eficientemente a quem necessita.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0110>

Ações-chave da UE e dos Estados-Membros

1. Promover a integração dos impactos das alterações climáticas e dos fatores ambientais na política e práticas de AHE.
2. Assegurar que as políticas humanitárias, de desenvolvimento, de paz e outras se complementam para uma melhor articulação entre soluções de auxílio urgente e de longo prazo.
3. Aumentar significativamente a base de recursos para a AHE.
4. Colocar a observância do DIH no centro da ação externa da UE, protegendo as populações civis.
5. Reforçar o empenho e a liderança da UE na AHE maximizando o seu impacto.

A Resolução do PE, de 15 de dezembro de 2021, sobre as novas orientações para a ação humanitária da UE (2021/2163(INI)) (2022/C 251/07)², surge também na sequência da comunicação anterior e assume um papel importante na coordenação e articulação de esforços para melhorar a prestação de AHE, apelando à rápida aplicação das propostas anteriores.

3.2.2. A influência do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE

A OCDE, fundada em 1961, é uma organização de cooperação internacional que promove o desenvolvimento global, o crescimento económico sustentável, o emprego, o nível de vida, a estabilidade financeira e apoia os países no desenvolvimento das respetivas economias, contribuindo para o crescimento do comércio mundial (Secretaria-geral do Ministério da Administração Interna, 2024). Portugal foi um dos países fundadores, que juntamente com outros 19 países, assinou a Convenção fundadora da OCDE em 14 de dezembro de 1960, comprometendo-se a alcançar os objetivos da Organização. Embora tenha abandonado a mesma em 1974, voltou a aderir em 1991 (RCM n.º 43/99).

A delegação permanente de Portugal na OCDE, liderada por um embaixador e diplomatas, é a ponte entre o secretariado da OCDE e as autoridades nacionais. Participa na definição do programa de trabalho e do orçamento anual da OCDE, contribuindo com base na dimensão da economia nacional, monitoriza o trabalho dos comités e das agências associadas. A OCDE oferece aos 38 países membros atuais, estudos comparativos, dados estatísticos e análises que ajudam a monitorizar políticas económicas, sociais e ambientais, funcionando também como um fórum de partilha de experiências e de boas práticas em políticas públicas, entre membros e não-membros, ajudando a tomar decisões políticas. Também estabelece padrões internacionais que ajudam a criar regras comuns entre os países. (OECD, 2024).

No quadro da OCDE, uma das grandes referências em matéria de boas práticas e políticas públicas na área da AHE é o CAD. Composto por 32 membros, é o fórum internacional dos principais doadores bilaterais. O seu objetivo é promover a cooperação para o desenvolvimento com os países em desenvolvimento, contribuindo para a implementação da Agenda 2030 e para o Desenvolvimento Sustentável. Isto inclui promover um desenvolvimento económico inclusivo e sustentável, promover a

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021IP0505>

igualdade dentro e entre países, erradicar a pobreza, melhorar os padrões de vida nos países em desenvolvimento e aspirar a um futuro em que nenhum país dependa de ajuda externa.

O Comité analisa, monitoriza e partilha os fluxos de financiamento e políticas de cooperação para o desenvolvimento, e boas práticas, incluindo AHE. A cada 5/6 anos, cada membro é submetido a uma Avaliação realizada por outros 2 membros/Pares (*Peer Reviews*), que avalia as políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento e AHE, apresentando recomendações de melhorias, tendo a última avaliação a Portugal, ocorrido em 2022 (OECD, 2024).

3.2.3. A influência do “*Good Humanitarian Donorship*”

A iniciativa do GHD é um fórum e uma rede informal de doadores que promove o desenvolvimento e aplicação de um conjunto dos princípios e boas práticas de doação humanitária, que cada doador pode adaptar às suas próprias políticas, considerando que um trabalho coordenado e conjunto, dos vários membros, pode incentivar e promover um comportamento mais ético, e melhorar a AHE.

Em 2003, o Governo Sueco organizou uma reunião, com representantes de 16 governos doadores da UE, OCDE, FICV, ONG e académicos, para discutir boas práticas de doação humanitária, tendo criado um conjunto de 23 Princípios e Boas Práticas de Doação Humanitária. Em junho de 2018, em Nova Iorque, os membros do GHD adotaram um 24º princípio sobre o uso de transferências monetárias.

Os 24 Princípios e Boas Práticas da GHD³ (ver anexo A), encontram-se subscritos por 42 doadores, incluindo todos os EM da UE, tendo Portugal subscrito esta iniciativa em 2006 (CICL, 2024), têm como objetivo melhorar a eficácia das ações dos doadores, garantir a prestação de contas aos beneficiários, às organizações que implementam a ajuda e ao público, no que diz respeito ao financiamento, coordenação, acompanhamento e avaliação dessas ações (GHD, 2023).

A UE, através do ECHO da CE, participa ativamente na iniciativa GHD. Os princípios e boas práticas do GHD, inicialmente subscritos pela UE e por 17 outros doadores em 2003, e os princípios humanitários, estão alinhados e consagrados no CEAH, assinado em dezembro de 2007 pelo Conselho da UE, o PE (Parlamento Europeu) e a CE. Juntamente com o Regulamento relativo à AHE, o CEAH define a natureza específica e o mandato da AHE, sendo prestada exclusivamente com base nas necessidades (DG-ECHO, 2024).

O CAD, no ponto 1 do seu documento oficial DCD/DAC(2008)64, indica a sua relação com o Grupo do GHD: *“In 2005, the DAC endorsed the Principles and Good Practices of Humanitarian Donorship and adopted them as the basis for humanitarian assessments within the DAC peer reviews.”*

³ <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html>

Capítulo 4 - O “Caso Português”

Este capítulo pretende dar resposta às três questões inicialmente formuladas no Capítulo I (Q1, Q2 e Q3), sendo que a Q2 e Q3 contribuem para responder à Q1. Num primeiro ponto, apresentamos uma perspetiva histórica da possível influência de OI e/ou outros atores nas políticas públicas portuguesas de AHE definidas pelo Estado Português, quais foram as mais influentes, de que forma atuaram e que mudanças produziram. Pretende-se assim determinar a existência de Transferência/Difusão de políticas internacionais para o domínio nacional e responder à questão:

Q2) De que forma os acordos, tratados e consensos estabelecidos com OI e outros atores, influenciam a definição das políticas públicas de AHE do Estado Português?

Num segundo ponto, será abordada a Implementação das políticas públicas portuguesas de AHE e as capacidades de implementação do *“organismo da Administração Pública portuguesa responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, cabendo-lhe a condução desta política pública”* (DL n.º 48/2018) e *“competindo-lhe assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE”* (RCM n.º 65/2015), e os principais desafios e condicionantes que enfrenta. Serão analisadas ainda a adequação das políticas às capacidades de implementação, respondendo assim, à questão:

Q3) Quais são os principais desafios e condicionantes existentes na implementação de políticas públicas de AHE?

Após responder às questões Q2 e Q3 e analisar as principais evidências e dados obtidos, pretender-se-á responder à primeira e principal questão desta Dissertação:

Q1) As políticas públicas de AHE definidas pelo Estado português e implementadas pelo organismo público competente nesta matéria, têm cumprido os seus objetivos e estão alinhadas com os objetivos e políticas internacionais de outros Estados e Organizações neste âmbito?

Importa realçar que os instrumentos orientadores da política pública de AHE são as ECP, sendo a AHE uma das três áreas da atuação da CP para o Desenvolvimento, e a EOAHE criada especificamente para a AHE. As atribuições e competências relativas à implementação estão consagradas na legislação que define a Orgânica e Estatutos dos organismos da Administração Pública Portuguesa (ICP, APAD, IPAD e CICL) responsáveis pela implementação da política pública de AHE.

4.1. Transferência/difusão de políticas

1994 - O Instituto da Cooperação Portuguesa

O DL n.º 48/94, cria o ICP pela fusão do Instituto da Cooperação Económica com a Direção-Geral de Cooperação, tornando-se o único interlocutor institucional do Estado português responsável pelo planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação (CICL, 2024).

É criada pela primeira vez, a UAH, segundo a alínea i) do artigo 11º do DL n.º 60/94. Os n.ºs de 1 a 4 do artigo 23º deste DL, indicam que competia a esta unidade, assegurar a promoção, coordenação, acompanhamento ou execução da prestação de ajuda de reabilitação, alimentar ou de emergência, no quadro das relações bilaterais, comunitárias ou multilaterais, promovendo e assegurando a ligação a organismos nacionais, estrangeiros ou internacionais, entidades públicas, ONGD (Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento) e outras entidades privadas com objetivos de AHE. Competia-lhe ainda, elaborar, coordenar e executar programas de informação e apoiar as ONGD.

O ponto 2.4 da ECP de 1999, assume que esta fusão é consequência dos novos desafios políticos à CP, pautados por um quadro multilateral ao nível da ONU, UE e BM, mas sobretudo das críticas do Exame do CAD de 1993, que indicavam a necessidade de rever os procedimentos, gestão da cooperação e a criação de um mecanismo que sustentasse e modernizasse essa política. Isto demonstra a influência do CAD-OCDE na reestruturação da política pública portuguesa e de um organismo público.

1994 e 1998 - A Sociedade Civil

O Estatuto das ONGD, é criado em 1994, pela Lei n.º 19/94, tendo como objetivos “*a cooperação e o diálogo intercultural, bem como o apoio directo e efectivo a programas e projectos em países em desenvolvimento, designadamente através de: Assistência Humanitária, Protecção e promoção dos direitos humanos e a Prestação de Ajudas de Emergência*” (alíneas b), c) e d), do n.º 1 do artigo 4º). Este Estatuto, aparenta dever-se ao Exame do CAD de 1993, pois o ponto 2.4, alínea j) da ECP 1999 refere: “*A insuficiência da colaboração [do Estado] com a sociedade civil, em geral, e com as organizações não governamentais, em particular*” (RCM n.º 43/99).

O Exame do CAD de 1997, manteve algumas críticas do anterior, referindo a “fraqueza” das ONG portuguesas e as suas tensões com o Governo, devido a problemas nos procedimentos de financiamento e do estatuto dos voluntários. O CAD recomendou a sua resolução, para permitir um envolvimento mais ativo dos portugueses, e a criação de um CCC, para fortalecer a comunidade de ONG (OECD, 1997).

A importância da sociedade civil, do papel das ONG para a CP e AHE e a falta de apoio do Estado, é reconhecido no ponto 2.3 da ECP 1999 e o ponto 2.4 da ECP 1999 indica que “*O Estado Português não tem dado às ONGD o apoio devido. Tal situação deverá ser corrigida*”. Também as críticas dos Exames do CAD de 1993 e 1997, originaram a revisão dos Estatutos das ONGD, pela Lei n.º 66/98,

alterando os objetivos e a relação entre as ONGD e o Estado (artigos 6º e 11º, desta Lei). Nos pontos 2, 4 e 6 do artigo 11º, o Estado considera os contratos-quadro como forma de relacionamento com as ONGD, podendo solicitar a intervenção técnica e/ou permitir a participação destas na definição das políticas de cooperação (Lei n.º 66/98), revelando seguir as recomendações do Exame de 1997.

1997 - Revisão à Lei Orgânica do ICP

Na revisão da Lei Orgânica do ICP (DL n.º 293/97), é referido que é *“opção aperfeiçoar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e eficácia, revelou-se necessário, para reforçar o papel do Instituto, corrigir algumas deficiências e carências de competências legais”*. No que concerne a AHE, a anterior UAH, passou a Direção de Serviços, a qual passou a integrar o apoio às ONG, tendo sido designada por: *“Direcção de Serviços da Ajuda Humanitária e de Apoio às Organizações não Governamentais”* (DSAHAONG), redefinida na alínea i) do artigo 11º deste DL.

O Exame do CAD de 1997, referia que o Estado tinha uma fraca relação e dava pouco apoio às ONG, para além do baixo envolvimento e participação destas em projetos e programas. Referia também, em termos de AHE, *“Emergency assistance remained small compared to the share of this type of aid in other DAC countries’ programmes”* e *“Aid channelled through NGOs was almost non-existent”* (OECD, 1997, p. 26). Esta revisão indicia motivos relacionados com as observações e críticas do CAD.

1999 - A Orientação Estratégica “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”

A Estratégia supracitada, foi aprovada pela RCM n.º 43/99, que no seu texto indica as suas fontes de influência externa e o alinhamento com princípios e objetivos da comunidade internacional, para alcançar objetivos comuns e estratégicos, das quais indicamos alguns exemplos:

- No ponto 2.4: *“...as críticas do primeiro exame da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa (1993) não divergem, no essencial, das que, se ouviram no segundo exame (1997)”*. A criação do ICP *“(...) por si só não remediou os males que se reconheciam e haviam sido identificados.”*
- No ponto 3, são indicadas as novas tendências das políticas de cooperação, nomeadamente o ponto 3.1 refere: *“Portugal, como membro da OCDE, está associado aos consensos que nela se formaram (...) e para os quais contribuiu. Está igualmente co-responsabilizado pela prossecução dos objectivos, políticas e critérios de avaliação que aí se definem”*.
- No ponto 5.3: *“A fraca participação portuguesa nos instrumentos multilaterais de ajuda ao desenvolvimento é uma das críticas que lhe vem sendo apontada nos sucessivos exames do CAD”*; *“Reconhecendo-se a pertinência daquela crítica, opta-se por reforçar a componente multilateral da ajuda pública portuguesa, (...) Portugal assumirá (...), a curto prazo, um papel mais activo no sistema multilateral, particularmente no sistema da ONU e da UE”*.

- O ponto 3.3.2, refere: *“Portugal, como membro da UE, deve acompanhar activamente o debate e as reformas em curso, tendo em vista dotar a política de cooperação da UE de uma maior eficácia”*; *“Uma melhor coordenação entre as políticas da UE e dos seus EM é absolutamente decisiva para se conseguir um novo resultado das intervenções (...) de acordo com os principais compromissos internacionalmente assumidos”*.

Esta ECP demonstra o comprometimento de Portugal em seguir as políticas e os acordos estabelecidos, no seio da UE, mas principalmente devido às recomendações do CAD-OCDE, que pela partilha de experiências e boas práticas dos seus membros, estabelecem padrões e regras. Considera-se assim que as críticas e recomendações do CAD-OCDE de 1993 e 1997, abordadas neste Conceito Estratégico da política de CP, reconheceram um problema, levando à reformulação da política, nesta ECP, criando legislação que iria extinguir o FCE (Fundo para a Cooperação Económica) e criar a APAD, definindo a sua orgânica e estatutos.

1999 - A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD)

Face à ineficácia do FCE em atender as necessidades atuais, o DL n.º 327/99, cria a APAD e aprova os seus Estatutos, seguindo a recomendação da RCM n.º 43/99, procurando oferecer maior flexibilidade, autonomia, capacidade de gestão e instrumentos diversificados. *“Esta nova instituição deverá (...) desenvolver uma vocação de assistência ao desenvolvimento a todos os níveis, centralizando o núcleo essencial dos recursos financeiros que permitam, efectivamente, sustentar a execução da política de cooperação”* (RCM n.º 43/99).

A APAD e o ICP passavam a ser os principais coordenadores da política de cooperação, que foi integrada no Orçamento de Estado. O ICP manteria a sua missão no âmbito da coordenação e formulação das políticas de cooperação para o desenvolvimento e a APAD financiaria as mesmas (CICL, 2024).

O Exame do CAD de 1997, criticou a atuação do FCE, ao nível da falta de monitorização, gestão e planeamento financeiro, e a desarticulação e administração orçamental interministerial (OECD, 1997), revelando incorporar as recomendações do CAD na política portuguesa e originando esta reestruturação.

2001 - Revisão à Lei Orgânica e Estatutos do ICP

O DL n.º 192/2001, reviu a Lei Orgânica e os Estatutos do ICP, na sequência de novas orientações estratégicas da política de cooperação, definidas no Conceito Estratégico da CP de 1999.

“O ICP deve passar a desempenhar o papel de órgão central de apoio à definição, elaboração e execução da política de cooperação, no âmbito do MNE, por um lado, o de centro de estudos, planeamento e programação, por outro, e, ainda, o de centro de coordenação e avaliação do sistema. Este reajustamento funcional pressupõe algumas adaptações na orgânica do Instituto.” (RCM n.º 43/99).

Relativamente à AHE, a alínea e) do artigo 11º, altera a designação anterior e cria a “*Direcção de Serviços de Assuntos Humanitários*” (DSAH). O artigo 16º, sobretudo nas alíneas de c) a e), modificou as competências e atribuições anteriores, introduzindo algumas alterações, destacando-se:

- “c) Planear, programar, executar, coordenar, acompanhar, controlar e avaliar acções de AHE, eventuais ou previstas, a países em situação de emergência;*
- d) Assegurar a coordenação, acompanhamento, controlo e avaliação das acções, projectos e programas realizados pelas ONGD e outras entidades privadas, apoiadas pelo Instituto;*
- e) Assegurar a elaboração, execução e coordenação de programas de informação e a prestação de apoio às ONGD e outras entidades privadas;”*

Isto sugere a necessidade de um maior coordenação e controlo da prestação da AHE, inclusive entre os vários ministérios e outras entidades, como as ONG, conforme indicado na ECP 1999, mas sobretudo nas avaliações do CAD-OCDE, em 1993 e 1997, na qual se baseia a referida estratégia, mas aparentemente, também como consequência do Exame de 2001.

“It is clearly important that the ICP should be sufficiently powerful and respected to support a more integrated management of Portugal’s aid through the ICC” (OECD, 1997, p. 10). “ICP’s strategic role in co-ordination is still insufficient to minimise overlaps of aid programmes implemented by different ministries and entities” (OECD, 2001, p. 14). “ICP could be accorded more financial and human resources in order to undertake a strong role in policy formulation, co-ordination, programming, monitoring, and evaluation.” (OECD, 2001, p. 29).

A ECP de 1999, no ponto 7.2, indica que *“é de grande interesse o encorajamento da acção das ONGD portuguesas, associando-as à execução da política de cooperação em áreas de comum interesse, particularmente no domínio da AHE (...)proporcionando-lhes o co-financiamento adequado”*. O Exame do CAD de 1997, indicava que *“Emergency assistance remained small compared to the share of this type of aid in other DAC countries’ programmes”*; *“Aid channelled through NGOs was almost non-existent”* (OECD, 1997, p. 26). É evidente a influência do CAD, ao produzir mudanças nas políticas.

2003 - O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

O DL n.º 5/2003, funde o ICP com a APAD, criando o IPAD. Este documento justifica esta fusão com o n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 16-A/2002, que previa a extinção, reestruturação ou fusão de serviços que tivessem objetivos semelhantes, como o ICP e a APAD. Embora o ICP estivesse mais vocacionado para a formulação de políticas e a APAD para o financiamento, a prática demonstrava que os seus estatutos orgânicos originavam uma duplicação de atuações e problemas de articulação (DL n.º 5/2003).

Neste documento o termo “humanitário” é substituído por “emergência”, e a DSAH, dá lugar à “*Direcção de Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência*” (DSASCAE) (alínea e) do n.º 1 do artigo 14º, Anexo do DL n.º 5/2003). Ao contrário de exemplos anteriores, esta reestruturação parece estar relacionada com fatores económicos, pois o documento refere: *“Inserem-se tais opções,*

também, no actual quadro da política de contenção da despesa pública e nos objectivos de melhorar a qualidade, economia e eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, através do redimensionamento das estruturas existentes” (DL n.º 5/2003).

2005 - A Orientação Estratégica “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”

A RCM n.º 196/2005, aprovou a estratégia da política externa da CP, acima mencionada, destacando nos pontos 1.1, 1.2, 2, 3.1 e 5.2, as fontes de influência multilateral, nomeadamente a ONU, UE e CAD-OCDE. Esta ECP, destaca no ponto 9.9: *“A acção humanitária portuguesa deverá (...) articular-se com os esforços da comunidade internacional, nomeadamente com os mecanismos de coordenação no seio da UE bem como ao nível das Nações Unidas”*. Seguidamente realçamos alguns pontos desta Estratégia, que referem as fontes de influência internacional, em que se baseia a política de AHE portuguesa:

1.1 - Os países da OCDE, especialmente os da UE, veem a política de cooperação como parte das suas estratégias de globalização. Para Portugal, este é também um pilar essencial da sua política externa e relações internacionais.

1.2 - A descentralização orçamental, decisões administrativas e políticas na CP, têm sido um obstáculo à sua racionalidade, eficiência e eficácia, sendo destacada nos Exames do CAD-OCDE de 1997 e 2001, exigindo novos métodos de trabalho, mais adequados à realidade do momento.

2 – O contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento:

“Enquanto parte integrante da política externa portuguesa, a política de cooperação insere-se num contexto internacional cuja relevância é determinante para a definição dos princípios, valores e objetivos que a regem. Os factores principais que estruturam o sistema internacional actual condicionam também as prioridades e actividades dos vários actores que se dedicam à cooperação internacional.”

Neste ponto destacam-se a ONU, os ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milénio) e algumas Cimeiras. Em termos da coordenação internacional, destaca-se a UE e a sua política dos “3 C” - Complementaridade, coordenação e coerência, e compromissos, para o aumento dos montantes da APD e o CAD-OCDE, que em 2001, acordou harmonizar e alinhar as políticas dos doadores com as prioridades dos países beneficiários.

“3.1 - Empenho na prossecução dos objectivos de desenvolvimento do milénio: A missão fundamental da CP converge harmoniosamente com todo o trabalho internacional, liderado sobretudo pela ONU, em torno dos ODM.” (RCM n.º 196/2005)

5.2 – Este ponto descreve o papel de Portugal nas várias OI, face às políticas de cooperação para o desenvolvimento. Na UE, participava na formulação da política comunitária, respeitando e dialogando com os outros EM. Na ONU estava envolvido nos debates na Assembleia Geral e colaborava com algumas agências como o PNUD, ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), FNUAP e UNICEF (*United Nations International Children's Emergency Fund*). Este envolvimento

incluía o financiamento de projetos específicos e a coordenação com agências como a FAO, OMS e OIT. É reconhecido que a OCDE principalmente através do CAD, é *“um dos grandes centros de produção de informação e de geração de consensos e de conhecimentos sobre a cooperação para o desenvolvimento, e Portugal participará activamente nos trabalhos correntes dessa instituição”*.

Assim, de acordo com a análise à ECP 2005, parece ficar demonstrado, mais uma vez que a política de CP, na qual se insere a política de AHE, alinha-se e segue padrões internacionais, especialmente os das OI de que Portugal é membro. Segundo um dos entrevistados, *“Tenho a impressão que as ECP (...) têm evoluído mais no sentido da conversa Internacional, do que nas necessidades reais da nossa atuação. (...) As estratégias seguem as tendências da conversa Internacional, não da prática Internacional.”* (4), evidenciando pressão (coerção), quanto a objetivos, princípios e formas de atuação.

2007 - Restruturação da Orgânica do IPAD

O DL n.º 120/2007, reestrutura a orgânica do IPAD, seguindo a orientação política da RCM n.º 196/2005, referindo que o *“IPAD é um organismo central da administração pública portuguesa responsável pela supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação, cabendo-lhe a condução da implementação da política pública de desenvolvimento”*. A alínea l) do n.º 2 do artigo 3º, diz que é atribuição do IPAD *“Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE”*.

Segundo o Exame do CAD de 2006, a ECP 2005 não sugeria, um maior papel de Portugal na AHE, mas reconhecia a importância de apoiar o esforço internacional, garantindo uma resposta humanitária oportuna, adequada e coordenada entre os vários atores, especialmente através da ONU e da UE, bem como medidas de prevenção e mecanismos de alerta prévio (OECD, 2006).

Esta reconfiguração, parece responder à necessidade de melhorar a coordenação interinstitucional com as OSC e comunidade internacional, nomeadamente com os mecanismos de coordenação da UE e da ONU, conforme descrito no ponto 9.9 da ECP 2005, conferindo ao IPAD autoridade para responder às questões identificadas, seguindo a orientação política entretanto reforçada pelo CAD-OCDE.

2012 - O Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

O CICL, surge da fusão entre o Instituto Camões, com competências na promoção da língua e cultura portuguesas e o IPAD (CICL, 2024), para *“reforma da Administração Pública, no sentido de a tornar eficiente e racional na utilização dos recursos públicos”* e como resultado de uma imposição externa, *“para o cumprimento dos objectivos de redução da despesa pública a que o País está vinculado”* (DL n.º 21/2012). O DL n.º 21/2012, aprovou a orgânica do CICL, decretando no artigo 1º que:

“1 - O Camões (...) é um instituto público, integrado na administração indirecta do Estado, dotado de autonomia administrativa, financeira e património próprio.

2 - O Camões, I. P., prossegue atribuições do MNE sob superintendência e tutela do respectivo ministro.”

O CICL, como o IPAD, tem a atribuição de “assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE” (alínea l) do n.º 2 do artigo 3º). A Portaria n.º 194/2012, aprova os estatutos do CICL, e segundo a alínea b), do n.º 1 e da alínea a) do n.º 3 do artigo 3º do anexo, compete à Direção de Serviços de Cooperação “a promoção da execução e o acompanhamento de programas, projetos e ações de (...) AHE, bem como a coordenação de intervenções e atores, reforçando a coerência das políticas para o desenvolvimento;”; “Analisar e propor a tomada decisão, bem como a emissão do parecer prévio vinculativo previsto na lei, sobre programas, projetos e ações a promover ou a apoiar, em todos os domínios da cooperação para o desenvolvimento (...), bem como (...) da AHE;”.

Contrariamente às Orgânicas do ICP e do IPAD, não existe uma Unidade, Divisão ou Direção de AHE, mas o n.º 2 do artigo 1º refere “Por deliberação do conselho diretivo, podem ser criadas unidades orgânicas flexíveis, integradas ou não em unidades orgânicas nucleares, sendo as respetivas competências definidas naquela, a qual é objeto de publicação no Diário da República”. Na Deliberação n.º 1201/2012, o Conselho Diretivo do CICL procede à criação de unidades flexíveis, referindo que é a Divisão de Assuntos Bilaterais (DAB) que exerce as competências previstas na alínea a) do n.º 3, do artigo 3.º, anteriormente mencionadas, em matéria de AHE.

Esta fusão evidencia uma influência externa, motivada por uma assistência financeira, levando à racionalização de recursos e redução de despesa, o que possivelmente reduziu o nível de prioridade da AHE nesta fase. De acordo com os dados da OCDE (ver fig. 6 no anexo C) entre 2010 e 2013, foi o período em que Portugal menos contribuiu para a AHE. Neste âmbito um dos entrevistados referiu que “A principal razão para se fazer esta fusão, não foi estratégica. Foram efetivamente razões de imposição, até externa, para reduzir as instituições que existiam.” (2).

2014 - A Estratégia da Cooperação Portuguesa 2014-2020

A RCM n.º 17/2014, aprovou a ECP 2014-2020, que pretendia contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável, respeitando os DH, a democracia e o Estado de direito de países terceiros, intervindo em três áreas, sendo uma a AHE. A estratégia segue os 4 princípios humanitários consagrados no CEAH, o DIH, o Direito dos Refugiados, os DH e princípios do GHD. A influência desta estratégia é explicada na introdução do documento, indicando que as negociações em que Portugal participava no quadro da ONU, CAD-OCDE e UE, poderiam originar uma reflexão, adequação e alinhamento da cooperação com as decisões acordadas, sendo uma referência para a futura atuação.

“...os compromissos assumidos no âmbito dos ODM, ...a Agenda para a Mudança da UE, a Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz e o Novo Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis no âmbito do CAD-OCDE, verificando-se assim a necessidade de repensar e reposicionar a CP na cena internacional” (RCM n.º 17/2014).

O ponto 2.3 desta ECP refere a intenção de se adotar uma abordagem integrada, especialmente com Estados frágeis, criando um mecanismo operacional de coordenação entre entidades com competência

ou intervenção nesta área, com enquadramento e mecanismos de articulação interinstitucional, através de parcerias com as OSC, nomeadamente ONGD, dada a sua presença no terreno, flexibilidade e grau de especialização. A coerência, coordenação e complementaridade de esforços, nomeadamente com a ANPC (Autoridade Nacional de Proteção Civil) e o INEM (Instituto Nacional de Emergência Médica), seriam importantes para uma atuação eficaz nos países parceiros e na integração de temas ligados à AHE, como a redução do risco de catástrofes e resiliência. O Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, pretendia afirmar a sua natureza consultiva na conceção, formulação e acompanhamento da política de cooperação na AHE, promover a coerência e complementaridade e permitir o diálogo entre o Estado, a Administração Local e as OSC, e fomentar a criação de projetos comuns, atuações em parceria, apresentação de propostas e pareceres (RCM n.º 17/2014).

O Exame do CAD de 2006 refere que Portugal tinha aderido aos princípios do GHD em 2006, mas faltava definir uma estratégia global para a AHE. A EOAHE refere que o CAD-OCDE também subscreveu os Princípios do GHD e o ponto 2.3, n.º 18 do CEAH, indica que essa subscrição ocorreu, em abril de 2006, sugerindo uma forte ligação entre Portugal e o CAD-OCDE, na assunção deste compromisso. O Exame de 2010, indicava que Portugal contribuiu e aderiu ao CEAH, em 2007, que se baseia nos princípios do GHD de 2003 (OECD, 2010). O anexo do CEAH indica “Princípios, normas e critérios de avaliação da ajuda humanitária”, os quais são todos baseados nas diretrizes do CAD-OCDE para a Avaliação da Ajuda Humanitária em Situações de Emergência Complexas”. Isto pode justificar a elevada importância dada aos Exames “Peer Reviews” do CAD, no âmbito da AHE.

A ECP 2005, também indicava a necessidade de apostar na coordenação entre os vários intervenientes na resposta humanitária portuguesa, que o Exame do CAD de 2006 também referia, evidenciando algumas fragilidades que justificavam essa aposta.

“A small unit within IPAD co-ordinates humanitarian aid and is also responsible for relations with NGOs. There are no technical specialists in humanitarian aid serving in this unit. IPAD is expected to mobilise other government ministries’ contributions to emergency situations as appropriate. (...) Given the vulnerability of its major partner countries to natural and conflict-related emergencies, Portugal should develop a policy for its humanitarian aid to guide its response to future situations. Such policy should ensure consistency with the endorsed “Principles of GHD” and address the need for investments in disaster preparedness and mitigation” (OECD, 2006, p. 18-19).

O Exame do CAD de 2010 destacava que Portugal não tinha implementado as recomendações do exame anterior, como a criação de uma política de AHE que incorporasse os princípios do GHD, maiores investimentos na preparação a desastres, aumento das contribuições nesta área e o destacamento de técnicos qualificados para a unidade de AHE. Assim, recomendou que Portugal formalizasse um órgão de coordenação humanitária eficaz e inclusivo, liderado pelo IPAD, com base no Centro Nacional de Coordenação de Operações, que incluísse ministérios relevantes, municípios e ONG portuguesas, e

realizasse simulações regulares. Integrar sistematicamente as questões humanitárias, particularmente a redução do risco de desastres, nos PEC (Programas Estratégicos de Cooperação) (OECD, 2010).

Tal como na ECP 2005, esta estratégia tende a seguir os padrões das OI de que Portugal é membro, no âmbito da AHE, especialmente a ONU, UE e CAD-OCDE, tendo aderido ao GHD em 2006, em consonância com o CAD e ao CEAH em 2007, que se baseia nos mesmos princípios, revelando uma convergência entre documentos orientadores/reguladores, doadores, objetivos e formas de atuação. Noutro campo, esta ECP reconhece a necessidade de melhorar a coordenação interinstitucional e interministerial e a eficácia da atuação portuguesa neste domínio, já identificada na ECP 2005 e nas observações e recomendações do CAD de 2001, 2006 e 2010, demonstrando a influência no reconhecimento dos problemas e necessidades, mas revela a morosidade de cerca de 9 anos na sua implementação, pois só na ECP 2014-2020 é afirmado que iria ser criado um mecanismo para o efeito, que deu origem à EOAHE. Um entrevistado indicou *“Eu creio que foi o bater sistemático do CAD sobre essa matéria que fez com que nós tivéssemos que ter agora essa estratégia [EOAHE], (...) que nasce da exigência Protocolar do CAD em querer que que nós tivéssemos uma estratégia de intervenção.”* (4).

2015 - A Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência

A Introdução do Anexo da RCM n.º 65/2015, indica que visando a sua implementação, são seguidas as orientações, princípios e compromissos estabelecidos na ECP 2014-2020, aprovando a EOAHE em 2015. Também refere que compete ao CICL, segundo a alínea l) do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 21/2012, *“assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE”*, promovendo sinergias com outros instrumentos, respeitando os seus princípios fundamentais e especificidade (RCM n.º 65/2015).

Segundo as alíneas de a) a e) do ponto 4 desta resolução, é criada uma Unidade de Coordenação de AHE, presidida pelo CICL e composta por representantes de 4 Ministérios: defesa nacional, administração interna, saúde e segurança social (pontos focais). O seu objetivo é implementar a EOAHE, garantindo uma coordenação adequada das respostas às iniciativas de AHE, podendo incluir representantes de outros serviços ou ministérios e convidar entidades relevantes da sociedade civil ou personalidades de mérito reconhecido para as reuniões. O CICL é responsável por promover e dinamizar os trabalhos desta Unidade, assegurando o apoio administrativo e logístico, reunindo-se nas instalações do CICL, pelo menos uma vez por semestre, com possibilidade de reuniões extraordinárias quando necessário. Esta Unidade deve elaborar um relatório anual sobre o estado de implementação da EOAHE e os principais resultados das avaliações anuais e intercalares, devem ser disponibilizados na página eletrónica do CICL e a Estratégia seria alvo de uma avaliação intercalar, após 2017 (RCM n.º 65/2015).

No ponto 1.2 do Enquadramento da EOAHE, o Governo compromete-se a respeitar e promover o DIH, o Direito dos Refugiados, os DH e os princípios fundamentais da AHE. Aderiu aos 23 (atualmente 24) Princípios do GHD para estimular a coerência e coordenação entre doadores e a prestação de contas

no financiamento, coordenação, monitorização e avaliação. Segue as diretrizes e princípios do IASC (Inter-Agency Standing Committee), Princípios Norteadores sobre Deslocados Internos, o Código de Conduta para socorros em caso de catástrofe (CICV e FICV) e as Diretrizes sobre a utilização de recursos militares na resposta a catástrofes. O governo apoia a Resolução n.º 1325 (2000) do Conselho de Segurança da ONU sobre as mulheres, paz e segurança, integrando a igualdade de género nas operações de paz. Considera as necessidades específicas de idosos e pessoas com deficiência, combatendo desigualdades e discriminações. Apoia países em situação de conflito e fragilidade na redução do risco de desastres e aumento da resiliência, conforme o Acordo para o Envolvimento Internacional em Estados Frágeis e Afetados por Conflitos (*New Deal*). Portugal cumpre compromissos com a UE, compartilhando a visão do CEAH, considerando fundamental a Estratégia Europeia de Apoio à Redução do Risco de Catástrofes nos Países em Desenvolvimento (2009) e a abordagem em matéria de resiliência. Assegura também o cumprimento da "Carta Humanitária e Normas Mínimas" do Projeto Esfera, para melhorar a qualidade e a prestação de contas dos atores humanitários (RCM n.º 65/2015).

O objetivo da EOAHE é promover a articulação, coordenação e melhorar a capacidade de resposta, eficácia e eficiência das instituições públicas envolvidas em AHE, definindo procedimentos claros e disponibilizando recursos adequados. Ao CICL, compete assegurar e coordenar as intervenções portuguesas em AHE, em colaboração com outros atores nacionais (OSC e entidades locais), com a cooperação para o desenvolvimento, setor privado e parceiros internacionais, para maximizar o impacto das ações e evitar a duplicação de esforços (RCM n.º 65/2015).

Segundo a EOAHE, os recursos existentes para a AHE podem ser canalizados através de diversos instrumentos e procedimentos, promovendo um equilíbrio entre a ação bilateral, multilateral e a intervenção direta e indireta do Estado. Bilateralmente, o Governo pode intervir diretamente através das suas instituições públicas em países parceiros, disponibilizando o transporte de bens e equipas humanitárias para zonas afetadas ou financiamento através das missões diplomáticas e financiar projetos humanitários ou promover a resiliência, através de ONGD Portuguesas, e apoiar ações de outros atores da cooperação descentralizada e outras instituições públicas nos países afetados, privilegiando os PALOP, a CPLP e outros com acordos de cooperação bilaterais com Portugal (RCM n.º 65/2015).

Multilateralmente, Portugal pode atuar através de OI como a ONU, UE, MICV, através de contribuições obrigatórias ou voluntárias, direcionadas ou não para projetos específicos (*earmarking*). As contribuições vão para organizações como a ACNUR, UNICEF e CERF (Central Emergency Response Fund), e para organizações fora da ONU, como a FICV e a OIM (Organização Internacional de Migrações), priorizando operações humanitárias coordenadas pela ONU/OCHA (RCM n.º 65/2015).

A EOAHE, prevê ainda parcerias e coordenação com parceiros internacionais, como a ONU, UE, MICV, bem como OSC e parceiros locais, como as ONGD, organizações religiosas, associações de voluntários, autoridades locais, empresas e fundações e o setor privado (empresas e fundações).

O Governo Português, pretende que este seja o instrumento privilegiado de operacionalização da sua política de AHE, pois define objetivos, princípios e compromissos claros, especifica atribuições e responsabilidades, descreve a tipologia, forma, meios e canais de atuação, as parcerias e os beneficiários.

Este documento descreve (...) o contexto em que se coordena a atuação das entidades públicas portuguesas que intervêm nesta área, (...) os princípios e as boas práticas que regem a sua atividade, respeitando os compromissos internacionais assumidos. Deste modo promove-se uma maior coerência e coordenação entre os organismos e departamentos do Estado(...) a necessária articulação com as demais entidades e (...) atores da cooperação, nomeadamente as OSC, tendo em vista uma maior eficiência na resposta às necessidades, em situações de catástrofe e de emergência humanitária, e o desejado reforço da credibilidade da intervenção externa portuguesa, com uma adequada utilização de recursos e o devido enquadramento internacional na prestação da assistência humanitária (RCM nº. 65/2015).

Como indicado na ECP anterior, o Exame do CAD, de 2006, já tinha identificado a necessidade de criar uma política para a AHE e o Exame de 2010, alertou para o não cumprimento dessa recomendação, insistindo que Portugal deveria criar uma política abrangente, com base nos princípios do GHD para orientar a sua atuação, aumentar e promover um financiamento transparente, reforçar a coordenação e fornecer diretrizes coerentes de financiamento aos parceiros. Este Exame recomendava a Portugal formalizar um órgão de coordenação humanitária, liderado pelo IPAD, que incluísse ministérios relevantes, municípios e ONG. Integrar questões humanitárias nos PEC.

Comparando a EOAHE com as críticas e recomendações do Exame do CAD de 2010, verifica-se que a maioria das sugestões foram seguidas e estão contempladas nesta estratégia, mas levaram cerca de 9 anos a surtir o efeito pretendido. O Exame do CAD de 2016, realça que Portugal seguiu as recomendações do Exame de 2010:

“The 2010 peer review recommended that Portugal set out a strategic framework for its humanitarian assistance (OECD, 2010); a new Operational Strategy had just been finalised as the peer review was completed, after several attempts. It will be interesting to see how this new Operational Strategy changes Portugal’s approach to humanitarian programming” (OECD, 2016, p. 77).

O Exame do CAD de 2022, refere que Portugal tenciona avaliar e atualizar a EOAHE, alinhando-a com os novos instrumentos, sugerindo outra vez, a influência do mesmo nas ações do CICL.

Como definido no ponto 2.3 da ECP 2014-2020, o Governo finalmente, aprovava uma política abrangente para a sua AHE, que incorpora as recomendações do CAD-OCDE, em termos de princípios e boas práticas, convergindo com os padrões internacionais. É evidente que Portugal tende a seguir as recomendações do CAD-OCDE, as quais consideram acordos, compromissos e orientações de outras OI, das quais é membro ou apoia o conteúdo dos mesmos, como é o caso do CEAH e o GHD. Nesta matéria os entrevistados referem “O Marco fundamental foi a aprovação da EOAHE, (...) que procurou, de alguma forma, tratar o tema da coerência das intervenções, que é um aspeto que facilita a intervenção, e (...) reforçar esse sentido de coerência de coordenação, quer entre entidades públicas,

quer também com a sociedade civil. Havia sempre uma grande tendência para cada Ministério fazer a sua intervenção. (...) havia uma grande pressão Internacional para que essa coordenação também fosse feita. Tínhamos uma intervenção muito fragmentada e havia essa pressão grande, para que houvesse esta estratégia [EOAHE], no sentido de podermos operacionalizar melhor com os recursos que tínhamos, que eram muito escassos. (...)” (2). “Até há alguns anos, a intervenção de alguns departamentos do Estado, era muitas vezes feita de maneira relativamente ad hoc, casuística (...) O objetivo maior da EOAHE é pôr os atores nesta área, a trabalhar em conjunto (...)” (3). “A gente tenta estar na moda (...) até a dos doadores da eficiência da ajuda (GHD), (...) foi vendida como uma Bíblia” (4). Deste modo, é evidente a forte influência que o CAD-OCDE teve na política portuguesa de AHE.

2018 - Alteração da Orgânica e Estatutos do CICL

O DL n.º 48/2018, alterou a orgânica do CICL, reconhecendo o Estado português, a falta de recursos e ineficiências na sua rede externa. Pretendia-se reforçar as competências e capacidade de gestão dos centros de CP no estrangeiro, criando unidades orgânicas, que promovessem a eficácia e eficiência dos programas, projetos e ações da CP. A Portaria n.º 215/2018, procedeu à segunda alteração dos Estatutos do CICL, aprovados no anexo da Portaria n.º 194/2012, alterada pela Portaria n.º 94/2014, adequando a organização interna do CICL às alterações das suas atribuições e da rede externa, prevendo um número de unidades orgânicas nucleares e flexíveis, para dar resposta às exigências da sua missão neste domínio. A alínea a) do n.º 1 e alínea f) do n.º 2 do Artigo 2.º-B, da Portaria n.º 215/2018, atribui à nova “*Direção de Serviços de Cooperação Bilateral*” (DSCB), que substituiu a DAB, as mesmas competências de AHE, referidas nas alíneas b), do n.º 1 e a) do n.º 3 do artigo 3º, do anexo da Portaria n.º 194/2012, acrescentando nas alíneas b), d) e e) do n.º 2 do Artigo 2.º-B, que é da competência da DSCB:

“Transmitir a informação necessária à Direção de Serviços de Planeamento e Gestão para efeitos de instrução dos procedimentos necessários à:

- *aprovação dos programas, projetos e ações (...) de AHE e à definição dos respetivos termos contratuais, tendo em vista a sua execução;*
- *celebração de protocolos de colaboração com outras entidades públicas, contratos de subdelegação e de subvenção no âmbito da execução dos programas, projetos e ações...de AHE;*
- *celebração de contratos de aquisição de bens e serviços no âmbito da execução dos programas, projetos e ações (...) de AHE;”*

Na Deliberação n.º 1093/2018, o Conselho Diretivo do CICL, indica no n.º 2, a criação da Divisão de Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania (DAHSCC), dentro da DSCB. No n.º 2.1, a “*DAHSCC, exerce as competências previstas nas alíneas a) a e) do n.º 1, alíneas b) a g) do n.º 2 e alíneas a) a h) do n.º 3 do artigo 2.º-B da Portaria n.º 194/2012, de 20 de junho, na sua redação atual;*”.

A ECP 2014-2020, mencionava a necessidade de melhorar a coordenação e comunicação do CICL com a rede diplomática, podendo ser um dos motivos desta reestruturação:

“Não obstante a escala e os recursos da nossa cooperação, entende-se que a prossecução do modelo excessivamente centralizado pode condicionar, a médio e longo prazo, a capacidade de intervenção junto dos países parceiros. A cooperação terá maior sucesso se for capaz de valorizar o papel das embaixadas, em particular dos RH afetos à CP, no processo de identificação de prioridades, na tomada decisão e no acompanhamento dos projetos” (RCM nº. 17/2014).

O Exame do CAD de 2016, em matéria de AHE, indicava que Portugal ainda não tinha articulado completamente a resposta humanitária com o desenvolvimento e os PEC, ainda não incluíam questões humanitárias ou a redução de riscos de desastres, conforme recomendado pelo Exame de 2010.

Portugal geria o seu financiamento humanitário, com base em decisões políticas, respondendo a crises pequenas, à medida que estas surgiam, utilizando fundos adicionais ou desviando fundos de programas de desenvolvimento, podendo ser interpretado como um desrespeito pelos princípios humanitários. Não possuía uma linha orçamental específica para assistência humanitária e a falta de um quadro estratégico que definisse objetivos e critérios de financiamento, afetava o envolvimento dos parceiros. A maior parte do programa humanitário era implementada através de respostas bilaterais e do MPC, muitas vezes cofinanciado pela UE, e através de contribuições para o mecanismo de financiamento conjunto global. Face à falta de recursos, o financiamento aos parceiros humanitários era imprevisível, lento e de última hora. Isto poderia mudar com a nova EOAHE (OECD, 2016).

A revisão da estrutura orgânica e dos estatutos do CICL, sugere seguir as sugestões do CAD e melhorar a coordenação, planeamento e gestão da AHE, com base nos princípios acordados, para promover a previsibilidade e transparência do financiamento e a articulação entre a AHE e a Cooperação para o Desenvolvimento, considerando as limitações de recursos do CICL.

2022 - A Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030

A RCM n.º 121/2022, aprovou a ECP 2030, o mais recente instrumento orientador da política pública de cooperação internacional para o desenvolvimento, que inclui contributos de vários atores nacionais e internacionais deste setor. Substitui a ECP 2014-2020 e atua em 3 áreas, sendo a AHE uma delas.

Esta ECP, está alinhada com as anteriores em termos de orientações, destacando a integração da CP na UE e vice-versa. A AHE portuguesa defende uma abordagem baseada nas necessidades das comunidades e países afetados, respeitando e promovendo princípios humanitários, consagrados a nível internacional e no GHD, os DH e o DIH, alinhando-se e partilhando a visão comum enunciada no CEAH, de 2008, reforçado pela Comunicação da CE ao PE e ao Conselho “sobre a ação humanitária da UE: novos desafios, os mesmos princípios” e respetivas Conclusões do Conselho da UE, de 2021. Pretende garantir respostas oportunas e coordenadas, visando a prevenção e a construção da resiliência, promover a articulação entre AHE e cooperação para o desenvolvimento, bem como, o Nexo Humanitário-Desenvolvimento-Paz (HDP) para os contextos de fragilidade. Internamente, pretende-se apostar na coordenação e coerência entre as várias entidades envolvidas na AHE, implementando a

EOAHE, considerada fundamental para apoiar ações e a integração das OSC nas estruturas de coordenação e planeamento em AHE, garantindo uma participação efetiva de elementos-chave neste domínio, que continuarão a ser um vetor dessa atuação, e envolver o poder local (RCM n.º 121/2022).

A ECP 2030 defende a participação portuguesa na promoção de uma resposta internacional coordenada e coerente com as situações humanitárias e de emergência, e a capacidade do país responder rapidamente às mesmas, privilegiando a atuação concertada e alinhada no quadro das agências, fundos e programas da ONU, UE, CICV e FICV. As contribuições para estas agências, fundos e programas, principalmente da ONU, mostram a relevância atribuída à mesma no domínio multilateral e contribuem para reforçar a resposta internacional. Neste quadro, importa reforçar as contribuições que permitem uma participação efetiva de Portugal nos centros de decisão e reflexão sobre a AHE. A estratégia continua a privilegiar os países da CPLP, sobretudo os PALOP e TL, e o papel da AHE, como instrumentos-chave de cooperação. A implementação da ECP 2030 adota um modelo de governação para promover sinergias entre intervenientes públicos, privados e da sociedade civil. Analisando a Estratégia, constatamos que refere claramente as fontes de orientação, focadas na UE, ONU, mas sobretudo no CAD-OCDE, pois integra algumas das suas principais recomendações:

- Parte I, ponto 2: *“São ainda incorporadas as Recomendações do CAD-OCDE (...), incluindo em áreas-chave visando o reforço da liderança do CICL, no âmbito da supervisão, direção e coordenação da política de cooperação, bem como da prossecução de abordagens mais robustas e programáticas, envolvendo diferentes atores nacionais, com o objetivo de aumentar o impacto e a visibilidade da CP”*.
- Parte II, ponto 4: *“A ação da CP tem vindo ainda a integrar, progressivamente, as recomendações acordadas no seio do CAD-OCDE, destacando-se mais recentemente as recomendações no âmbito da gestão do risco de corrupção; da prevenção e resposta à exploração, abuso e assédio sexual na cooperação para o desenvolvimento e assistência humanitária; do nexu HDP, e da sociedade civil na cooperação para o desenvolvimento”*.
- Parte III (Anexo), ponto 2.3.3, alínea g): *“Desenvolver mecanismos para o apoio e trabalho direto com a sociedade civil dos países parceiros prioritários, em consonância com a Recomendação do CAD-OCDE (...)”* (RCM n.º 121/2022).

O Exame do CAD de 2016, destaca a importância da nova EOAHE, para estruturar e coordenar a AHE portuguesa, pois não estava totalmente articulada com os programas de desenvolvimento e os PEC não incluíam questões humanitárias. Também não estava implementada a linha de financiamento indicada na EOAHE e mantinha-se a imprevisibilidade no financiamento, resultado de decisões políticas ad hoc, casuísticas, sendo o MPC o grande coordenador e implementador da AHE portuguesa. Isto poderia mudar com a EOAHE, sendo crucial coordenar as operações nacionais com as internacionais e utilizar os meios militares de acordo com os princípios internacionalmente assumidos. O Exame destaca as fragilidades relativas à monitorização, avaliação e insuficiência de RH, recomendando a Portugal:

- Focar-se na EOAHE, aplicar as suas diretrizes, estabelecer orientações claras para a utilização de meios militares e de defesa civil na sua resposta humanitária, em linha com os acordos internacionais e estabelecer um quadro estratégico que definisse objetivos e critérios de financiamento, bem como, uma linha orçamental específica para assistência humanitária, que garantisse respostas futuras previsíveis de acordo com os princípios humanitários;
- Estabelecer um mecanismo para melhorar a coordenação das respostas humanitárias bilaterais com os programas de Desenvolvimento e com a resposta internacional. Melhorar a comunicação de resultados da AHE e criar um consenso político para aumentar o programa humanitário;
- Definir acordos-quadro baseados em programas, com parceiros selecionados das OSC, e realizar análises conjuntas de contexto e risco, para orientar as entidades públicas em Estados frágeis;
- Avaliar se o CICL, dispunha de RH e recursos financeiros adequados para cumprir o mandato.

O Exame do CAD de 2022, realça recomendações do Exame anterior que estavam por implementar, como a criação de acordos-quadro baseados em programas, com parceiros selecionados das OSC e o reforço de RH, indicando que as OSC recebem uma pequena porção da APD bilateral. Destaca algumas melhorias como a ligação entre paz, segurança e desenvolvimento e o aumento da APD a Estados Frágeis, sendo nesta avaliação e neste setor o maior doador do CAD. Diversificou os instrumentos de atuação em contextos de crise, como o IRR (Instrumento de Resposta Rápida), uma linha de financiamento para projetos de AHE, incorporação do Nexo HDP nos mecanismos de coordenação e participação na Academia Nexus, para formação de funcionários. Destaca a EOAHE e a sua Unidade de Coordenação, que será sujeita a uma atualização devido aos novos instrumentos. Refere pela primeira vez a localização da ajuda, que poderá melhorar a eficácia da AHE. Este Exame recomendava:

- Definir um plano para aumentar a APD, estabelecer prioridades para o uso dos fundos adicionais e melhorar a comunicação sobre o valor da sua cooperação para o desenvolvimento. Aumentar a dotação financeira do IRR para tornar o instrumento mais impactante e flexível na resposta a crises futuras. Sensibilizações periódicas das ONGD sobre o IRR, em articulação com a PPONGD, poderia aumentar o número de parceiros qualificados e assegurar a transparência;
- Retirar ensinamentos para a coordenação do nexo HDP e explorar formas de tornar a assistência mais localizada, reforçando a AHE e o apoio à governação no sector da segurança, integrando elementos de reforma do sector e da supervisão civil nas atividades de cooperação militar;
- Discutir com os parceiros das OSC, formas de financiamento mais flexível e de maior prazo. Recorrer de forma mais sistemática e estratégica a conhecimentos especializados das OSC;
- Promover decisões estratégicas conjuntas e melhorar a coordenação entre os órgãos governamentais para maximizar sinergias. Delegar mais autoridade aos centros de cooperação, assegurando os recursos necessários para cumprir as suas funções, melhorando a eficiência e o envolvimento local;

- Melhorar a gestão de RH, incluindo formação e retenção de pessoal, para fortalecer a coordenação e a qualidade das suas ações de cooperação e a monitorização e avaliação dos projetos, focando-se nos resultados e assegurando recursos suficientes para avaliações independentes e gestão.

Comparando a ECP 2030 com os Exames do CAD de 2016 e 2022 e com as recomendações do CAD sobre o Nexo HDP de 2019, e sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária, de 2021, verifica-se que, tal como na EOAHE, a grande maioria das sugestões foram seguidas e estão contempladas no documento, à exceção do aumento de RH para a AHE. Fica novamente demonstrado que Portugal tende a definir a sua política humanitária de acordo com as recomendações do CAD-OCDE, sendo a sua principal fonte de influência.

Considerações:

Considerando as evidências apresentadas ao longo do ponto 4.1, as várias renomeações e reestruturações das Orgânicas e Estatutos do ICP, APAD, IPAD e CICL, tiveram origem nas orientações políticas das sucessivas ECP, que por sua vez, sofreram o contributo de influências externas de OI, como a UE, mas maioritariamente do CAD-OCDE, que através das suas observações e recomendações, conduziram à transferência/difusão de políticas de forma coerciva, por princípios e práticas hegemónicas (Kuhlmann, 2021), sendo reconhecido, por exemplo, na ECP 2005 a importância da informação e consensos gerados pelo CAD-OCDE. Também alguns entrevistados referiram, “(...) a revisão por pares, (...) é sempre importante e damos muita importância a isso, mas (...) muitas vezes era uma liturgia. Há um modelo de intervenção, e esse modelo tem que ser igual para todos (...)” (2). “(...) o ímpeto externo é importante, seja da OCDE, seja da UE, o facto de ser aprovado em 2007 o CEAH, (...) foi bastante relevante. (...) na UE, também há um segundo ímpeto externo, (...) haver verba disponível para financiar projetos e ações humanitárias. Isso é uma influência, o facto de existir esse dinheiro faz com que nos organizamos melhor. (...) a UE, foi sempre um bom exemplo em termos de boas práticas. A ECHO é um bom exemplo de práticas. (...) a PPONGD surgiu em 1985, um ano antes da entrada na CEE, por pressão externa, porque havia plataformas em todos os países da UE.” (3). “(...) Somos bons a transcrever as diretivas da UE, somos bons alunos de Bruxelas. (4). “Existe uma evolução, um bocadinho postiça, trazida de fora, imposta (...), vem do CAD, (...): “Vocês têm de fazer isto”, “ok, está bem, temos que fazer isto para ficarmos bem vistos (...) e como é que a gente faz?”, “Então..., vai buscar à ECHO.” (7).

Verifica-se também Coerção por condicionalidade e Europeização, como as restrições orçamentais impostas a Portugal, entre 2011 e 2014, pela Troika, obrigando à criação do CICL em 2012. Este caso, segundo Radaelli (2003), envolveu a adoção de regras, procedimentos e normas pelo EM, de forma intencional, através de uma governação por hierarquia (Bulmer et al, 2007). Um entrevistado indicou: “As pressões internacionais tiveram um papel muito relevante nas alterações que se foram fazendo (...) no período da Troika (...) uma necessidade de emagrecimento (...) foi uma decisão que nos foi imposta (...) não houve uma visão estratégica (...), mas antes a necessidade de corresponder àquilo que eram

imposições internacionais.” (2). Ainda dentro da Europeização, destacamos o CEAH, de 2007, que indica no ponto 7, que este é assumido por comum acordo, indiciando um processo de negociação.

Nas ECP e EOAHE, são mencionadas várias fontes de influência, orientações, acordos e compromissos que Portugal assumiu e nos quais baseia a sua política de AHE. Assim, a definição e formulação destas políticas públicas, tem-se baseado em experiências obtidas na sua participação em grupos, cimeiras, reuniões ou encontros bilaterais, intergovernamentais ou multilaterais e soluções produzidas em discussões e consensos em torno da AHE, no contexto de várias OI, sobretudo na ONU, UE, GHD e CAD-OCDE, que disponibilizam estudos, análises, diagnósticos e soluções, e estabelecem regras e padrões para a definição de políticas públicas (OCDE, 2024), proporcionando assim, um espaço transnacional para a transferência e difusão de ideias, discursos sobre os problemas e soluções políticas (Rodrigues, 2014). Esta análise, mostra que Portugal procura estar alinhado com estas OI, revelando ser influenciado pelos debates, trabalhos e observações produzidos pelas mesmas, sendo evidente, por exemplo, na ECP 2030, privilegiar uma atuação concertada com agências da ONU e com a UE, e a incorporação de recomendações do CAD-OCDE, nomeadamente dos *Peer Reviews*, do Nexo HDP de 2019 e do Reforço das OSC de 2021. Assim é demonstrado a influência exercida por OI na definição das políticas públicas de AHE do Estado Português.

4.1.1. A particularidade do “*The Grand Bargain*” - A Localização da Ajuda

Em 2016, na Cimeira Mundial Humanitária, foi proposto o “*Grand Bargain*”, um acordo entre grandes doadores e organizações de AHE, visando transferir mais recursos para as pessoas em necessidade, resolver o défice de financiamento e incluir mudanças nas práticas dos doadores e organizações, como mais programas de apoio em dinheiro, maior financiamento para organizações locais e nacionais, e redução da burocracia. O acordo pretendia garantir que 25% do financiamento humanitário global chegasse às organizações nacionais e locais até 2021, promovendo fundos plurianuais e sem restrições, garantindo mais previsibilidade e continuidade nas respostas humanitárias (OCHA, 2024).

O “*The Grand Bargain*” é a única iniciativa que reúne ONG locais e internacionais, doadores, o MICV, e agências da ONU para melhorar a eficiência da AHE. Em 2021, foi lançado o “*The Grand Bargain 2.0*”, dando prioridade ao financiamento de qualidade, localização e participação. Em 2023, os signatários reviram o progresso e decidiram lançar um novo quadro para 2023-2026, focado na continuidade da localização, financiamento de qualidade, participação, ação antecipatória e o Nexo HDP (CE, 2024). A Comunicação da UE sobre a ação humanitária da CE (2021-COM (2021) 0110), a Resolução do PE sobre as novas orientações para a ação humanitária da UE (2021/2163(INI)) e o “*The Grand Bargain*” de 2022 (ponto 4.2, recomendação 1) (Metcalf-Hough, 2023, p. 105), também sugerem a localização como forma de capacitar os intervenientes locais na tomada de decisões estratégicas e programáticas.

Também o CAD-OCDE, sugere que Portugal poderia, através do nexo HDP, apostar na localização da ajuda, melhorando a qualidade da consulta local, análises conjuntas e a capacidade de resposta local, visando a recuperação a longo prazo nos países parceiros (OECD, 2022). *“Localizar a ajuda fortalecerá a eficácia da assistência humanitária de Portugal”* (OCDE, 2022, p. 37). A estratégia poderia incluir parcerias com atores locais, treino e formação para operações mais sensíveis a conflitos, análises conjuntas informadas e avaliação de riscos. Alinhar os investimentos com as especificações locais e tornar o apoio às OSC mais flexível e a mais longo prazo, poderá ser crucial para implementar uma assistência técnica adequada e eficaz de acordo com as necessidades no terreno (OCDE, 2022). Até 2022, Portugal não tinha aderido ao *“The Grand Bargain”*, sendo uma das poucas exceções em que conseguiu resistir até à data, às influências e pressões das OI das quais é membro e dos seus pares.

Considerações:

Parece evidente, que as recomendações da UE, ONU e CAD-OCDE, vão no sentido em que todos os membros incluam a localização da ajuda nos seus programas humanitários e a respetiva adesão a este acordo. Não conseguimos encontrar dados que explicassem este não envolvimento, mas um dos entrevistados indicou que *“Somos um pequeno doador, não temos previsibilidade e não conseguimos comprometer-nos com financiamento (...) não temos arquitetura institucional (...) temos que ter em conta as nossas limitações e encontrar formas de fazer essa localização da ajuda de maneira inteligente e eficiente.”* (1). Esta razão parece adequar-se ao exposto nesta dissertação e justifica a não adesão.

Numa conversa informal, com funcionários do CICL, foi apontada outra possível razão para a não adesão. Segundo o *website* do CICL, um dos critérios para obtenção de financiamento para a AHE, é as organizações serem ONGD e estarem registadas no CICL, segundo a Lei 66/98 (CICL, 2024), o que limita o financiamento a ONG sem sede em Portugal. Esta segunda razão sugere haver um objetivo de maior controlo dos valores financiados e dos respetivos resultados, através de um protecionismo às ONG nacionais, com as quais existe uma maior proximidade, confiança e articulação.

Quanto à localização da ajuda, alguns dos entrevistados referem aspetos importantes que podem comprometer a eficácia ou viabilidade da mesma, como a falta de capacidade técnica das ONG locais ou a necessidade de um apoio e financiamento mais avultado, *“(...) as organizações locais, que conheço, em Moçambique, ou não têm pessoas com a capacidade técnica ou a sua estrutura é sobejamente mais cara. (...) os fundos que o CICL reserva, não nos permitem uma parceria com organizações moçambicanas. Organizações locais que têm capacidade de implementação, estão habituadas a implementar pela USAID, BM e não estão habituadas a trabalhar com os fluxos de financiamento do CICL, que obrigam a uma grande pressão nos fluxos de caixa no caso dos projetos plurianuais e isso já foi dito por organizações comunitárias (...) acho que para advogarem por essa via, têm que ter muito conhecimento daquilo que estão a falar”* (6). *“(...) a ECHO, quer começar a exigir nas candidaturas de projetos de AHE [a localização] (...), projetos com outra ordem de orçamentos, que as organizações*

loais tenham um papel forte, o que é absolutamente irrealista. Se no contexto Português, as organizações mais pequeninas não têm capacidade, como é que as organizações locais de uma série de países vão ter capacidade de dar resposta às exigências da UE quando se gere um projeto?” (9).

Outro fator apontado relaciona-se com a aplicação dos princípios humanitários, “(...) não se pode moralizar, mas em muitos casos embate na questão da neutralidade e independência. Muitas vezes, as análises locais, não são isentas. Em zonas de conflitos religiosos ou crises prolongadas é difícil haver uma perceção de necessidades que seja a mesma de alguém de fora. As necessidades têm de ser identificadas a partir do local, mas não necessariamente a partir da perspetiva local. Em alguns conflitos, não é fácil (...) criar esta capacidade, de tomar esse tipo de decisões de forma verdadeiramente isenta. Em alguns contextos, nem sequer é possível fazer de outra forma. Existem capacidades instaladas e não existem, conflitos dentro da população” (7).

Em suma, embora seja evidente a existência de pressões de OI, para se apostar na localização da ajuda, esta não parece ser uma medida prioritária para Portugal, face aos recursos necessários, capacidade institucional e organizacional existente. A opinião dos entrevistados também sugere uma discussão mais aprofundada sobre o tema, devido a questões fundamentais para o sucesso desta medida.

4.2. Capacidade de Implementação

Como referido na Metodologia, este ponto, será analisado de acordo com o esquema proposto por Mazmanian & Sabatier (1983, p. 41), que destaca as condições de uma implementação eficaz, ou seja:

1. **Objetivos e Autoridade:** Existência de mecanismos legais que definem objetivos políticos claros, consistentes e fundamentados em teorias sólidas, identificando problemas, apresentando soluções e concedendo a autoridade legal para a implementação;
2. **Estrutura de Implementação e Liderança Competente:** As agências responsáveis devem dispor de regulamentação adequada para estruturar a implementação, capacidades de liderança e gestão, hierarquia adequada, recursos necessários e comprometimento com os objetivos políticos definidos;
3. **Apoio das partes interessadas e Manutenção das Prioridades:** Os programas são apoiados politicamente por parte de governantes, legisladores e outros grupos, mantendo a prioridade dos objetivos políticos ao longo do tempo, garantido que não são prejudicados pelo surgimento de políticas públicas conflitantes ou mudanças relevantes.

4.2.1. Objetivos e Autoridade

Relativamente à autoridade, o Exame do CAD de 1997, apontava que o ICP precisava de mais poder e respeito para apoiar uma gestão mais integrada da ajuda (OECD, 1997). No exame de 2001, o CAD reforçou que o ICP enfrentava grandes dificuldades para coordenar e gerir a ajuda, apesar do seu papel estratégico. Faltava autoridade, ferramentas e diretrizes para evitar a sobreposição de programas entre

os diferentes ministérios (OECD, 2001). Em 2006, o CAD reforçava a necessidade de fortalecer o papel do IPAD, recomendando conceder-lhe o controle do orçamento da ajuda bilateral, bem como autoridade para gerir os fundos não utilizados e delegar maior responsabilidade às Embaixadas (OECD, 2006).

Após 2007, os DL que criaram ou reestruturaram as Orgânicas do Instituto, concedem-lhe a autoridade legal, tal como as ECP 2014-2020, ECP 2030 e EOAHE, atribuindo ao CICL a competência de *“assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE”*. Um entrevistado referiu: *“(...) o objetivo de ter um documento estratégico, é que ajuda a dar visibilidade e força a esta área de política pública (...) ao mesmo tempo dá um caminho, que num período de tempo definido, ajuda a argumentar e construir os vários instrumentos que permitem reunir o dinheiro, recursos (...) que depois põe isto em prática.”* (3). No entanto, aquilo que a legislação decreta, nem sempre, aparentemente, se verifica na prática, *“Do ponto de vista da lei, [o CICL] tem a coordenação da AHE aos países em desenvolvimento. Mas uma coisa é do ponto de vista da lei, outra coisa é, do ponto de vista prático.”* (3). *“(...) o maior empecilho é a falta de organização. É o reconhecimento de haver uma estrutura de comando e todos respeitamos (...) se você tem uma estratégia que diz que o CICL é o gerente e tem 4 “gajos” dos outros ministérios, os outros ministérios não podem fazer nada sem a coordenação do CICL, até pode ser a proteção civil, mas o coordenador é coordenador, ponto final.”* (4).

Considerações:

De acordo com a análise do ponto 4.1, parece evidente que as ECP se assumem como os instrumentos orientadores da política pública, em que se inclui a AHE. Como abordado no ponto anterior, na sua grande generalidade, as ECP contextualizam e definem com clareza os objetivos políticos, fundamentando-os em acordos, compromissos, princípios, prioridades, relações históricas e culturais. Também identificam áreas (problemas), formas, meios, canais e mecanismos de atuação, apresentando possíveis soluções para alguns problemas identificados, sobretudo pelos Exames do CAD-OCDE. Neste aspeto dois entrevistados indicaram, *“Somos muito bons a ter leis, a fazer papeis (...)”* (4). *“A ECP 2030 é inatacável, está tudo correto e no papel está tudo perfeito e tudo foi bem feito.”* (7). Assim, consideramos que atualmente estas condições existem e são adequadas. A questão da autoridade, embora esteja definida em termos legais, necessita de maior reconhecimento.

4.2.2. Estrutura de Implementação e Liderança Competente

a) Regulamentos, capacidades de liderança e gestão

Os sucessivos Exames do CAD e as ECP, referidos anteriormente, reconhecem ou evocam este problema e necessidade. Em 1997, o CAD indicava que era necessário adotar uma estratégia global, a médio prazo, para aumentar a transparência nas dotações orçamentais, a programação e a utilização dos mesmos instrumentos de gestão da ajuda, em todos os ministérios envolvidos. O ICP precisava de mais

poder e respeito, para poder apoiar uma gestão mais integrada da ajuda através da Comissão Interministerial de Cooperação (CIC). Era necessária uma equipa de gestão da ajuda, mais profissional, para aumentar a eficácia da mesma. (OECD, 1997). A ECP 1999, menciona na sua Introdução, que:

“Tem sido reconhecido que a questão do controlo e coordenação da cooperação constitui um dos seus principais problemas, atendendo à natureza horizontal da administração da ajuda e ao conjunto muito disperso de iniciativas. Sendo desenvolvida na prática por todos os ministérios, a responsabilidade política pela sua definição e condução, enquanto vector da política externa portuguesa, cabe ao MNE, sem que este possua os meios de controlo adequados, tanto ao nível da afectação de recursos, como ao nível do estabelecimento criterioso das prioridades (RCM n.º 43/99).

Como referido no ponto anterior, em 2001, o CAD, indicava que o ICP enfrentava desafios na coordenação e gestão eficaz da ajuda. Também a ECP 2005, ressalva a necessidade de responder a desafios importantes, em termos de coordenação interinstitucional. *“A complexidade da intervenção da AHE, (...) em termos dos cenários de atuação e da complexidade de meios e mecanismos, exige também uma maior coordenação no plano nacional, para que possamos desenvolver uma capacidade de resposta organizada. Colocam-se no plano nacional desafios importantes no que diz respeito à coordenação interinstitucional, a que importa dar resposta”* (RCM, n.º 196/2005, ponto 9.9).

Em 2006, o Exame do CAD, destaca que cada ministério tinha competências próprias, o que fragmentava a ajuda e criava ao IPAD desafios de gestão, coordenação e coerência, sendo crucial fortalecer a sua capacidade de análise e RH, para melhorar a coerência política, devendo os ministérios apoiar estas competências. No terreno, as decisões humanitárias e os fundos não eram delegados às Embaixadas, que tinham apenas um papel de aconselhamento (OECD, 2006).

O Exame do CAD de 2010, reafirma as dificuldades do IPAD em liderar e coordenar a AHE, apesar do mandato legal para *"garantir e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da AHE"*. Vários ministérios e agências portuguesas participavam no financiamento e nas respostas humanitárias, criando desafios à coordenação do IPAD. Este, deveria liderar um órgão de coordenação interministerial, baseado no Centro Nacional de Coordenação de Operações, que incluísse ministérios relevantes, ONG e Municípios, utilizar fóruns para simulações de crise, partilha de informações e coordenação conjunta no terreno, que incluíssem a OCHA e a ECHO. Também devia integrar sistematicamente as questões humanitárias, particularmente a redução do risco de desastres, nos PEC (OECD, 2010).

O ponto 2.3 da ECP 2014-2020, refere que seria criado um mecanismo de coordenação de AHE entre as entidades competentes, com base num plano operacional que assegurasse a articulação interinstitucional, em parceria com as OSC. Esta coerência, coordenação e complementaridade, envolvendo a ANPC e o INEM, constituía um elemento importante para atuar eficazmente.

Consequentemente, a EOAHE, de 2015, tem o objetivo de enquadrar o contexto e regulamentar a coordenação das entidades públicas portuguesas nesta área, estabelecendo princípios e boas práticas, em

conformidade com os compromissos internacionais. A mesma visa aumentar a coerência e coordenação entre os organismos do Estado e as demais entidades, incluindo as OSC, e melhorar a eficiência nas respostas a catástrofes e emergências humanitárias, reforçando a credibilidade da intervenção externa e garantindo uma gestão adequada dos recursos, dentro de um quadro internacional.

O Exame do CAD de 2016, destaca decisões políticas ad hoc na resposta a situações de crise, sugerindo desrespeito pelos princípios humanitários, imprevisibilidade na atuação e no financiamento aos parceiros. Os resultados e a aprendizagem não eram uma prioridade para o pequeno programa humanitário português e a maioria do programa humanitário continuava a ser implementado através de respostas bilaterais e pelo MPC. *“While Camões I.P. has the co-ordination mandate for international responses, in practice Portugal follows its domestic model, with operations co-ordinated through the Ministry of Interior, the home of the Civil Protection Mechanism”* (OECD, 2016, p. 80). A EOAHE, criada após várias recomendações do CAD, poderia reforçar as funções do CICL na coordenação das respostas bilaterais, da ação humanitária com os programas de desenvolvimento e com os esforços da resposta internacional (OECD, 2016). Este Exame recomendou a Portugal focar-se na EOAHE, aplicar as suas diretrizes e estabelecer orientações para a utilização de meios militares na resposta humanitária, cumprindo os acordos internacionais e criar um quadro estratégico com objetivos e critérios de financiamento e a criação de um mecanismo que coordenasse melhor as respostas humanitárias bilaterais com os programas de desenvolvimento e com os esforços da resposta internacional.

Em 2022, o Exame do CAD, destaca que Portugal, fez algumas evoluções e diversificou os seus instrumentos de resposta a crises, como o IRR (criado em 2019), a integração do nexu HDP nos mecanismos de coordenação e a assistência humanitária nos PEC. Estava a aperfeiçoar a implementação do nexu HDP em Moçambique, indo para além da AHE e do desenvolvimento, pretendendo aumentar a coerência com a sua cooperação militar de longa data. Portugal tencionava avaliar e atualizar a EOAHE, alinhando-a com os novos instrumentos. Destaca a existência de uma Unidade de Coordenação, composta por ministérios relevantes, presidida pelo CICL, que coordena respostas humanitárias que exigem conhecimentos especializados. Este Exame recomendou a Portugal, oferecer financiamento mais flexível e duradouro às OSC, recorrendo mais aos seus conhecimentos em Portugal e nos países parceiros e melhorar a gestão, incluindo os RH, a formação e retenção de pessoal, para fortalecer a coordenação e a qualidade das suas ações de cooperação.

Considerações:

Parece evidente, a morosidade e dificuldade de regulação das competências, responsabilidades legais e reconhecimento da liderança do Organismo responsável pela política pública da CP, o que tem comprometido as suas Capacidades de Liderança e Gestão, na coordenação e implementação adequada e eficaz da AHE. No entanto, verifica-se um esforço e evolução gradual na criação de uma política para a AHE, muito recomendada pelo CAD-OCDE, e de potenciar estas capacidades no CICL. As principais

evoluções verificam-se nas intenções políticas e reconhecimentos expressos nas ECP e sobretudo na EOAHE, que conduziram a reestruturações legislativas nas orgânicas e estatutos, do ICP, IPAD e CICL.

O destaque vai para a EOAHE, que criou um mecanismo específico de AHE abrangente e estruturado, que pode dar resposta aos constrangimentos do CICL, enquanto órgão de liderança e de coordenação da AHE portuguesa. Define objetivos claros, princípios e compromissos, especificando competências e responsabilidades, através de legislação criada por decisores políticos, descrevendo a tipologia, forma, meios e canais de atuação, parcerias e beneficiários. Cria ainda uma Unidade de Coordenação em AHE, composta por ministérios relevantes e presidida pelo CICL, com vista a uma melhoria da coordenação interministerial e interinstitucional e das respostas às iniciativas de AHE.

É evidente que continuam a existir alguns problemas com a EOAHE. O ponto 3.3 indica que os pontos focais desta Unidade, poderão ser convocados em situações de emergência e no caso de apelo de AHE, devem partilhar o pedido de ajuda, as necessidades diagnosticadas e eventuais ações previstas, cabendo ao CICL, reportar às entidades europeias e internacionais competentes. Um entrevistado revelou que *“(...) a unidade de coordenação não reúne quando há emergências, (...) temos mecanismos de partilha de informação. Qualquer membro da unidade pode partilhar com os restantes membros esse tipo de informação. (...) Mas não é uma coisa sistemática, ou seja, nós não partilhamos todos os pontos de situação que nos chegam. Não falamos sobre todas as crises que se calhar podíamos falar.”* (1).

Os principais resultados das avaliações anuais e intercalares, devem ser disponibilizados na página eletrónica do CICL e a EOAHE seria alvo de uma avaliação intercalar, após 2017. No *website* do CICL, não encontramos relatórios sobre a EOAHE, havendo apenas pequenas menções às reuniões da Unidade, nos Relatórios de Atividades e Autoavaliação do CICL, não referindo o conteúdo dos trabalhos. Quanto à avaliação intercalar que deveria ter acontecido após 2017, o Relatório de Atividades e Autoavaliação do CICL, de 2022, indica: *“No Quadro da EOAHE, foram partilhadas com e entre os pontos focais da Unidade de Coordenação da Estratégia, informações sobre pedidos, contribuições e outras questões relevantes para os parceiros. Foi também iniciado o processo de avaliação da EOAHE”* (CICL, 2024). Um entrevistado referiu *“(...) um ingrediente fundamental em AHE é a transparência. Portugal obriga-se (...), isto está (...) na EOAHE, à elaboração de relatórios anuais, pela tal Comissão da AHE, portanto, então onde é que estão esses relatórios? Não existem, não são acessíveis?”* (5).

Relativamente à Capacidade de Liderança e Gestão, persiste a necessidade de melhoramentos, em termos de empoderamento, coordenação, planeamento, organização e a articulação interministerial e com os parceiros das OSC, para garantir uma resposta eficiente e rápida, de acordo com as necessidades. *“O inquérito de satisfação dos colaboradores do Camões de 2020, aponta para uma satisfação relativamente baixa com os sistemas de gestão e um forte desejo por processos de trabalho mais eficientes e modernos”* (OECD, 2022, p. 19). Segundo os entrevistados, *“O que nos falta também é planeamento”* (1). *“Não há muita ideia do CICL ser um ator humanitário relevante, mesmo a nível*

interno. (...) A vantagem do CICL é ter uma ligação mais próxima (...) com os demais ministérios setoriais, com as estruturas diplomáticas, as missões e embaixadas, sobretudo nos países de língua portuguesa. Mas mesmo assim, não é suficiente. O CICL, provavelmente devia estar mais explicitado nesse papel. (...) nas situações de catástrofe ou de crises, de carácter natural, exige uma forma de atuar e nós não estamos muito preparados para isso.” (3). “Somos muito bons a ter leis, a fazer papeis (...), mas depois nada é implementado. (...) A coordenação é o busílis da questão (...)” (4). “Acho que o CICL tem de ter um papel mais ativo. (...) é um financiador muito ausente. (...) os centros de cooperação das embaixadas têm pouca relevância no acompanhamento dos projetos e acho que lhes devia ser dada essa relevância. (...) recebemos visitas de embaixadores, de adidos da cooperação (...) nunca ninguém chegou com uma pasta do projeto para perguntar sobre indicadores, com um cronograma (...) as perguntas que nos fazem, (...) qualquer curioso que visita qualquer coisa pode fazer.” (6). “Tenho percebido que (...) existe um bocadinho de autonomia, para não dizer rebeldia, por parte da Proteção Civil. Em contextos de maior protagonismo e mediatismo, existem decisões, que parecem que são tomadas quase de forma independente (...), tem a ver com uma questão de liderança, que não consegue ser assumido. Há decisões absolutamente independentes e ao CICL resta-lhes passar o cheque. (...) As pessoas da DAHSCC do CICL, acabam por estar de certa forma, limitadas por questões políticas. Não existe uma grande prioridade dentro dos recursos do Estado, a questões de AHE e a prioridade da política de CP ser para os países de língua portuguesa, que acaba por condicionar a questão da necessidade. Há necessidade, mas vamos primeiro às dos PALOP.” (7).

Quanto a aspetos positivos, ao nível da Liderança e Gestão, o Exame do CAD de 2022, indicava que os parceiros das ONGD em Moçambique, relativamente ao apoio prestado após os ciclones IDAI e Kenneth, apreciaram o planeamento conjunto e o diálogo regular com Portugal sobre o planeamento e conceção de projetos, e incentivam Portugal a continuar sistematicamente esta prática. Neste aspeto os entrevistados revelaram, “(...) a linha de reconstrução pós IDAI, não foi um financiamento Público, pelo menos na totalidade, (...) algumas entidades exigiram que o financiamento fosse para setores ou públicos específicos e o CICL fez depois essa coordenação. Essa linha foi bastante diferente das outras, porque o CICL, chamou os proponentes, a fazer uma espécie de entrevista sobre a proposta, antes da atribuição. É um modelo muito promissor, com grande potencial de replicabilidade. Do ponto de vista do implementador, faz todo o sentido (...) esta linha obrigava ao estabelecimento de consórcio.” (6). “(...) foi uma boa prática, a forma como foi desenvolvido, foi um processo, muito fresco. Tenho pena de não ter tido a repercussão que devia, calhou no meio da pandemia, (...) tenho pena que não exista (...) não sei se é vontade política, capacidade técnica ou coisas apenas do momento.” (7).

Assim, consideramos que a regulamentação existente é adequada, necessitando ser atualizada sempre que se justifique. Quando às Capacidades de Liderança e de Gestão, estas não estão adequadas, sendo demonstrado pela falta de autoridade, capacidade de coordenação, organização e planeamento.

b) Hierarquia adequada

No âmbito da AHE, a hierarquia sofreu alterações ao longo dos anos, tornando-se mais complexa, mas mais especializada. O ICP e o IPAD, só tinham o pelouro da CP e durante os seus períodos de vigência, a UAH, DSAHAONG, DSAH e DSASCAE, tinham uma dependência mais próxima do Presidente (a UAH dependia diretamente deste (n.º 4, art.º 23º, DL n.º 60/94)) (fig. 9 - anexo C). A criação do CICL, em 2012, juntou a CP com os setores da língua e da cultura, ficando a responsabilidade das 3 áreas com uma única direção, passando a AHE a ser competência da DAB, que em 2018, é transferida para a DSCB, sendo criada também a unidade orgânica nuclear e flexível DAHSCC, subordinada à DSCB, que depende diretamente do Conselho Diretivo, e indiretamente da DSPG (Direção de Serviços de Planeamento e Gestão) para efeitos de instrução de procedimentos necessários a vários níveis (fig. 10 - anexo C). Esta reorganização pretendia adequar o CICL às suas novas atribuições e à rede externa.

Comparando o ICP e IPAD com o atual CICL, verificamos que em termos hierárquicos, os primeiros eram mais simples e, possivelmente, menos burocráticos, o que poderia facilitar a articulação, as decisões e o tempo de resposta. No entanto, em termos de atribuições, responsabilidades e competências, a atual estrutura é mais específica e detalhada, podendo promover a tomada de decisões fundamentadas e conscientes e a aprendizagem. Por outro lado, o facto da direção do Instituto ter a seu cargo um maior número de setores e divisões, alguns em dependência direta de outros, tende a aumentar os tempos de resposta, devido ao maior número de análises, pareceres, decisões e autorizações. Também a especificidade das responsabilidades e atribuições, tende a aumentar a burocracia exigida e criticada no Exame do CAD, *"A necessidade de aguardar a aprovação da sede, combinada com procedimentos pesados e avessos ao risco, está a resultar em atrasos, a afetar o pessoal e os parceiros, e a afetar a coordenação com os parceiros e a capacidade de resposta às necessidades locais"* (OECD, 2022, p.19).

A hierarquia do Estado também pode condicionar as decisões do CICL, o seu funcionamento e respostas à AHE. Nesta matéria, *"O CICL, está sempre dependente de opiniões políticas e dos ministros que querem mostrar serviço na AHE, quando não tinham nada que o fazer. (...) O Camões, com 4 representantes dos 4 principais ministérios..., mas basta haver um dos outros representantes ser um Secretário de Estado para fazer com que isto... Agora não sei se o Camões para lá manda o Presidente ou se manda um diretor de serviço (...). Depois há aquelas hierarquias, o português... a gente usa muitos títulos, um chefe de Divisão não vai mandar num diretor de serviço (...)"* (4).

Considerações:

As Orgânicas do ICP até ao CICL, têm sofrido reestruturações, que visam responder à internacionalização dos objetivos políticos e crescentes exigências no contexto da AHE. No entanto, o aumento da especialização, responsabilidades e atribuições, promoveu o conhecimento e as aprendizagens, mas aumentou também a burocracia, procedimentos e consequente morosidade, a que importa responder.

Assim, hierarquia do CICL, aparenta não estar ajustada às necessidades existentes, aumentando a burocracia e os tempos de resposta, “(...) os procedimentos podem ser um obstáculo (...) e levar a uma morosidade significativa (...) os serviços, ainda que tenha gente muito dedicada, com competência, (...) desdobra-se em não sei quantas frentes, nos procedimentos complicados que vão e vêm do Serviço Jurídico (...) e num caso de uma situação de emergência, em que as respostas têm que ser rápidas e céleres para terem um bom impacto, isto não funciona.” (5). “Não têm essa capacidade [de implementação] pela falta de recursos humanos e pela estrutura burocrática que têm montada (...) É uma burocracia tão grande, enorme. Aquilo é uma coisa louca que não permite uma resposta acelerada neste tipo de processos (...).” (8). Assim, consideramos que esta condição não está adequada.

c) Recursos Humanos

O Exame do CAD de 1997, referia que havia um gabinete no ICP, a UAH, responsável pelas ONG, à qual deveriam ser destinados mais RH e capacitando os mesmos através de formação (OECD, 1997). O Exame de 2001, também recomendava conceder ao ICP mais RH para fortalecer a formulação e coordenação de políticas, desenvolvimento de ferramentas e diretrizes operacionais, abordar questões transversais e implementar um sistema global de monitorização e avaliação em todo o sistema de ajuda.

No ponto 3.5 da RCM nº. 196/2005, Portugal reconhece que “*A selectividade, que se impõe pela natureza limitada dos nossos RH - diplomáticos ou técnicos -, será feita em termos da importância relativa dos assuntos para os princípios orientadores aqui enunciados.*”

O Exame do CAD de 2006, destaca que era crucial fortalecer a capacidade de RH no IPAD, para melhorar a coerência política. A coordenação da AHE no IPAD, era realizada pela pequena DSASCAE, sem técnicos especializados e com uma dotação de 9 funcionários (6 funcionários, 2 estagiários e estava sem Chefe de Divisão) (OECD, 2006). Este Exame recomendou contratar técnicos com conhecimentos e experiência, necessários à DSASCAE, que o Exame de 2010, realça não ter sido implementado.

“Currently IPAD is constrained by the fact that it has no staff dedicated full-time to humanitarian assistance. Embassy staff in affected countries play an advisory role in humanitarian decision making, despite lacking formal delegated decision-making powers. While the staff member responsible for humanitarian assistance in Lisbon does have a good understanding of humanitarian architecture and principles, it would also be useful to widen this knowledge base within IPAD” (OECD, 2010, p. 97).

O Exame de 2010, recomendava aumentar o pessoal encarregue da programação humanitária, através de contratações específicas ou transferência da tomada de decisões para responsáveis geográficos. Capacitar e formar em princípios humanitários e DIH, as equipas de Proteção Civil, pessoal do IPAD e de outros ministérios, e Embaixadas em países com alto risco de desastres e/ou conflitos.

O Exame do CAD de 2016, destaca a capacidade limitada do CICL devido à insuficiência de RH qualificados para a AHE e sem orçamento para preencher as vagas acordadas em 2014. O Exame

anterior já tinha recomendado mais contratações, mas procedimentos rígidos de recrutamento impediam a contratação e manutenção de especialistas a longo prazo (OECD, 2016). Este Exame recomendou a Portugal avaliar se o CICL, dispunha de RH adequados para cumprir o seu mandato.

O Exame do CAD de 2022, refere os constrangimentos existentes com os RH no CICL. A contratação de efetivos estava limitada a uma reserva de funcionários públicos e a taxa de rotatividade de 25% de pessoal, levou à perda de conhecimentos especializados. *“O Camões avalia como extremo o risco de ruturas ou mesmo de “paralisia organizacional” decorrente desta elevada rotatividade”; “As elevadas exigências de pessoal no Camões, muitas vezes afetas a múltiplas questões, limitam o tempo que podem dedicar à coordenação interministerial e à reflexão estratégica. Além disso, torna-lhes mais difícil dialogar com os parceiros e participar em todo o diálogo político nos países parceiros”* (OCDE, 2022, p.19). O contraditório apresentado pelo CICL, no Relatório da Auditoria de Seguimento realizado pelo Tribunal de Contas de 2022, indica *“f) A escassez global e elevada rotatividade de RH em todas as áreas de atuação do Instituto, com dificuldade no recrutamento de colaboradores com competências e experiência profissional relevantes nas áreas críticas...”* (Tribunal de Contas, 2022, Anexo IX). Este Exame recomendou a Portugal melhorar a gestão dos RH, a formação e retenção de pessoal, para fortalecer a coordenação e a qualidade das suas ações de cooperação.

Segundo o Mapa de Pessoal do CICL, de 2022, a DAB, de que faz parte a DAHSCC, tinha 19 funcionários (ver fig. 11 no anexo C) (CICL, 2024). Consultando o *website* oficial do CICL, verificamos que as aberturas de candidaturas às linhas de financiamento de projetos de AHE e ao IRR, desde 2018 até 2022, apenas existem 3 contatos disponíveis, incluindo o chefe de divisão. De acordo com um dos entrevistados, em 2022 apenas existiam 3 pessoas, dentro da DAHSCC, com funções dedicadas à AHE.

Considerações:

A falta de RH e das suas competências adequadas para a AHE, tem sido apontada e reconhecida, desde o ICP até à atualidade, e à qual não tem sido dada a importância devida, criando problemas, como a sobrecarga de trabalho, demora nas respostas, articulação com os parceiros e a monotização/avaliação de projetos, contando neste último caso, apenas com a palavra das entidades. Relativamente aos RH os entrevistados referiram: *“Precisamos de mais gente e mais dinheiro, para gerir e para coordenar. (...) se calhar as embaixadas, deviam também ter técnicos assessores de AHE.”* (1). *“Tem havido um departamento dentro do CICL, que se manteve mais ou menos estável durante 20 anos, com a entrada e saída de pessoas, com a estabilidade dos recursos, que permitiu que houvesse um trabalho lento, mas bem estruturado e a longo prazo (...) temos estratégias, temos instrumentos, devíamos ter mais recursos, se calhar mais pessoas, uma equipa maior ou mesmo uma unidade só para o humanitário.”* (3). *“O CICL (...) com a falta de gente e com a falta de dinheiro, não sei como é que eles poderiam ter essa implementação.”* (4). *“O CICL não tem recursos no terreno, não acho que tenha capacidade para integrar mais nada com orgânica que tem (...) Quem supervisiona os nossos projetos (...) as pessoas*

são sempre as mesmas (...) às vezes até tenho dificuldade em perceber como é que elas se desdobram, porque quando há qualquer coisa extraordinária demora 3 meses a conseguir dar uma resposta.” (6). “(...) a estrutura do CICL para a AHE é uma pessoa, (...) com o bocadinho de outra. (...) devia haver alguma capacitação interna, que não existe e não acredito que exista o reconhecimento dessa necessidade (...) se fossem mais pessoas (...) e se pudessem integrá-las operativamente de uma forma mais rápida e pudessem continuar, o CICL poderia, a nível de organização interna, ser mais eficiente (...) ao CICL e às pessoas que estão no CICL, (...) falta-lhes mundo, com algumas exceções, (...) falta-lhes perceber os problemas e colocarem-se no outro lado.” (7).

Consideramos que esta condição não está adequada, sendo evidente que os RH necessários à AHE, têm sido negligenciados, não lhes sendo dada a importância devida, embora sejam um elemento fundamental para a implementação das políticas da AHE portuguesa, influenciando o tempo de resposta e o acompanhamento das situações adequadamente.

d) A APD e os Recursos Financeiros

Portugal comprometeu-se em 1992, na Cimeira da Terra, destinar 0,7% do RNB para a APD, que o Exame do CAD de 1997, criticou: “c) *As dúvidas quanto ao realismo do objectivo de 0,7% do PNB*” (RCM nº. 43/99; OECD, 1997). Nos anos 90, a APD variou bastante, refletindo-se no rácio APD/PNB (ver fig. 3 no anexo C) (OECD, 1997). Na ECP 1999, Portugal propôs atingir 0,36% do RNB em 2000, e alcançar sustentadamente 0,7% até 2006 (RCM nº. 43/99). O rácio da APD/RNB registou 0,26% em 1999, mas a ajuda de emergência manteve-se baixa, sendo 1% em 1998/99, contra 10% da média do CAD (OECD, 2001). Segundo a ECP 2005, foram estabelecidos compromissos na UE, para aumentar a APD. Os EM deveriam atingir 0,7% do RNB até 2015. Portugal, um dos EM mais antigos, ficou de atingir 0,51% até 2010, mas comprometeu-se em 2002, atingir 0,33% do RNB até 2006.

Segundo o Exame do CAD de 2006, a APD portuguesa atingiu em 2005, um rácio de 0,21% (367 milhões de USD). Considerando os problemas orçamentais que o país enfrentava, seria difícil alcançar os 0,33% em 2006, que a ECP 2005 estipulava (OECD, 2006). Este Exame recomendou a Portugal aumentar a APD e implementar os seus compromissos até 2010. O Exame do CAD de 2010, indicou que não tinha realizado progressos relevantes para cumprir a meta de 0,7% do RNB até 2015, atingindo 0,23% em 2009 e 0,34% em 2010 (OECD, 2010). Devido à recessão económica e ao programa de ajustamento, em 2014, a APD atingiu 0,19% do RNB e as projeções indicavam que não iria cumprir o objetivo de 0,7% em 2015 (OECD, 2016), dificuldade manifestada na ECP 2014-2020.

Em 2015, a APD/RNB era de 0,16%, oscilando entre os 0,17% e 0,18% até 2022, onde se verificou um aumento para 0,21%, cerca de 418 milhões € (ver fig. 2 no anexo C) (OECD, 2022; CICL, 2024). Em 2020, o rácio APD/RNB era de 0,17%, colocando Portugal em 23.º lugar entre 29 países do CAD, ficando longe da média de 0,32%. Em 2022, a APD Portuguesa estava em 14º lugar entre os países UE-

15 e na 26ª posição entre os membros da OCDE, no rácio APD/RNB e em montantes absolutos (OECD, 2024; Eurostat, 2024). O Exame do CAD de 2022, recomendava a Portugal definir um plano calendarizado para aumentar a APD, estabelecer prioridades para o uso dos fundos adicionais e melhorar a comunicação sobre o valor da sua cooperação para o desenvolvimento (OECD, 2022).

No âmbito da AHE, Portugal realizou pequenos avanços, tentando melhorar o financiamento, como a criação da APAD. O Exame do CAD de 2001, realça o aumento ligeiro do financiamento do ICP às ONG, mas os seus recursos mantiveram-se limitados, não conseguindo ser uma força política eficaz nem ter uma forte presença no terreno. Este Exame, recomendou a Portugal conceder ao ICP mais recursos financeiros para fortalecê-lo na formulação e coordenação de políticas, desenvolvimento de ferramentas e diretrizes operacionais, abordar questões transversais e implementar um sistema global de monitorização e avaliação em todo o sistema de ajuda (OECD, 2001).

O Exame do CAD de 2006, indica que a resposta humanitária portuguesa era geralmente casuística, não priorizando trabalhar com organizações da ONU, em termos de coordenação, avaliação, definição e aplicação de normas, nem pagar contribuições fixas ao sistema global de AHE. Isto podia desrespeitar os princípios 10, 12, 13 e 14 do GHD. Os desembolsos anuais para AHE eram-se baixos, variando entre 3,5% da APD em 1993 e 0,2% em 1997, ficando a média abaixo de 2% (fig. 3 e 4 - anexo C). O Exame anterior recomendou aumentar o financiamento às ONG, mas pouco mudou até ao Exame atual. Os dados fornecidos pelo Sistema de Acompanhamento Financeiro da OCHA mostravam que Portugal não estava nos 20 maiores apoiantes bilaterais do Apelo Consolidado Interagências da ONU (OECD, 2006). Este Exame recomendou dar ao IPAD o controlo do orçamento da ajuda bilateral e a autoridade para gerir saldos transitados anualmente de fundos não gastos, para aumentar a eficácia da ajuda e reduzir os custos de transação. Com a APD a crescer, Portugal devia aumentar os recursos da AHE, incluindo a prevenção, resposta rápida e flexível, recuperação e reconstrução, com base no GHD e nas necessidades, criar uma linha de financiamento e outras alternativas para melhorar a capacidade de resposta da AHE.

O Exame do CAD de 2010, indica que Portugal atribuía poucos recursos à AHE, financiando projetos específicos e mantendo o foco nos PALOP e TL, gastando cerca de 60% da sua APD bilateralmente. Não tinha aumentado o investimento na preparação a desastres e a falta de recursos para a AHE no IPAD, limitava a sua capacidade. As contribuições para a AHE eram uma pequena parcela da APD, sendo o menor doador do CAD, com uma média de 0,17% (ver fig. 5 - anexo C) face aos 9,2% dos outros doadores. O financiamento humanitário era relatado ao Sistema de Rastreamento Financeiro da OCHA, mas os dados eram incompletos e não coincidiam com os do CAD e o orçamento anual não era transparente, dificultando a responsabilização. Este Exame, recomendou a Portugal promover um financiamento previsível, transparente e baseado em necessidades, utilizando mecanismos plurianuais como o CERF, fundos humanitários comuns, adotar indicadores para monitorizar os financiamentos e facilitar o acesso das ONG portuguesas a fundos externos, como ao ECHO (OECD, 2010).

O Exame do CAD de 2016, indicava que Portugal tinha destinado 1065 milhões de dólares para a AHE entre 2010 e 2013, o menor doador do CAD, não tendo criado uma linha orçamental para a mesma (fig. 6-anexo C). Portugal geria o financiamento humanitário, com base em decisões políticas, utilizando fundos não contemplados para o efeito, podendo estar a desrespeitar princípios humanitários. A criação de orientações de financiamento, poderia ajudar a mitigar este risco, visto que a maioria do programa humanitário era implementada através de respostas bilaterais e do MPC, muitas vezes cofinanciado pela UE. O financiamento aos parceiros humanitários era imprevisível, lento e de última hora e o dos parceiros da ONU não era monitorizado, dependendo de avaliações externas. Isto poderia mudar com a EOAHE, pois o Exame anterior tinha recomendado uma política e diretrizes de financiamento para a AHE que incorporassem os princípios do GHD e se concentrassem em áreas onde Portugal acrescentasse valor (OECD, 2016). Este Exame recomendou a Portugal focar-se na EOAHE, aplicar as suas diretrizes e estabelecer um quadro estratégico que definisse objetivos e critérios de financiamento. Criar uma linha orçamental para AHE, que garantisse respostas futuras previsíveis em linha com os princípios humanitários e avaliar se o CICL dispunha de recursos financeiros adequados para cumprir o mandato.

O Exame do CAD de 2022, destaca progressos, como dedicar uma parte significativa da APD a Estados frágeis, a maior percentagem dos membros do CAD, a criação de uma linha orçamental específica para a AHE em 2018, a utilização do IRR em 2019, com um orçamento de 250 mil EUR/ano, o que aumentava a flexibilidade do financiamento e promovia sinergias entre a AHE e o Desenvolvimento, na recuperação a médio prazo, e a adaptação de fundos e instrumentos públicos, como o fundo para pequenos projetos das Embaixadas, limitado a 50.000 €/ano em 2022 (OECD, 2022, p.36).

A maioria das contribuições para a AHE era canalizada através da APD multilateral, especialmente para a UE (40,6%) e as OSC continuam a receber uma pequena parte da APD (8 % da APD bilateral em 2019). O Exame de 2016, tinha recomendado a criação de acordos-quadro com parceiros selecionados das OSC. Em Moçambique, estes parceiros, mostraram-se pouco positivos face à exigência de apresentar candidaturas anuais, dada a relação de confiança e de longa data. Mais consultas locais e análises conjuntas, ajudariam Portugal a focar-se na recuperação a longo prazo. O instrumento de cofinanciamento de apoio às OSC, na resposta aos ciclones, em Moçambique, foi crucial no apoio inicial ao Gabinete de Reconstrução Pós-Ciclones, promovendo a supervisão e a sustentabilidade das intervenções (OECD, 2022). Este Exame recomendou aumentar a dotação do IRR para o tornar mais impactante e flexível na resposta a crises futuras, sensibilizar as ONGD sobre o IRR em parceria com a PPONGD poderia aumentar o número de parceiros qualificados e a transparência. Discutir com as OSC formas de financiamento mais flexível e a longo prazo poderia aumentar a eficiência e previsibilidade.

Considerações:

O fraco financiamento atribuído por Portugal à AHE, pode ser explicado no *website* oficial do CICL, que indica as prioridades setoriais e fundamenta o compromisso do país com os objetivos da Agenda

2030, destinando assim, entre 2018 e 2022, 78% da APD setorial ao agrupamento “Infraestruturas e Serviços Sociais” (Educação, Saúde, População e Saúde Reprodutiva, Água e Saneamento, Governo e Sociedade Civil, Outras Infraestruturas e Serviços Sociais). O agrupamento “Setorialmente não Alocável”, que inclui a ajuda a programas, ações relacionadas com a dívida, AHE ou apoio a refugiados, representou uma média de 14%, no mesmo período, devido à utilização de linhas de crédito/empréstimos concessionais por alguns países parceiros, mas também pelo aumento dos apoios concedidos a refugiados e à AHE (CICL, 2024). No entanto, a média da APD destinada por Portugal à AHE, no mesmo período, é de apenas 3%, comparativamente à média de 13,2% dos membros do CAD-OCDE.

Conforme demonstrado, os montantes disponíveis para a AHE portuguesa, são uma pequena parcela da APD total (ver fig. 1 e 7 no anexo C) e na opinião dos entrevistados, *“A nossa APD (...) é muito baixa, embora tenha vindo a aumentar e isso é também significativo.”* (2). *“Portugal deve-se comprometer ter um itinerário para chegar aos 0,7%, num determinado período de tempo, (...) e haver uma submeta relacionada com a AHE. (...) devia possivelmente haver alguns critérios no orçamento da APD, do que devia ser canalizado para AHE.”* (3).

O inconstante e imprevisível financiamento à AHE, revela falta de planeamento e programação. Portugal continua a destinar uma boa parte desta ajuda, quando surgem crises de grande magnitude e visibilidade, revelando dependência de decisões políticas *ad hoc*, que a contribuição à Ucrânia em 2022 vem demonstrar (ver figs. 5, 6 e 7). Segundo os entrevistados, *“O que senti foi falta de recursos e dificuldades para conseguir esses recursos. Acho que nos últimos anos tem havido um reforço muito grande, não só de recursos, como de envolvimento do MNE.”* (2). *“(...) o CICL financia ou cofinancia as ONGD e provavelmente devia ter mais verba, o orçamento não é muito generoso e não permite fazer tudo. É preciso arranjar dinheiro, mas está sempre muito dependente das circunstâncias. É uma coisa muito casuística, a não ser que haja uma situação de crise muito importante, que tenha algum impacto até em termos de media em Portugal, em especial num país língua portuguesa.”* (3).

A disponibilidade de financiamento às OSC para a AHE é considerada insuficiente, mas destacam-se algumas evoluções que seguiram sugestões do CAD-OCDE. A criação de uma linha de financiamento de projetos, que até 2022, disponibilizava valores anuais inferiores a 500 mil Euros, o IRR (ambos decorrentes da EOAHE, segundo os critérios de elegibilidade do CICL), e o fundo único de apoio extraordinário à Recuperação e Reconstrução das Regiões Afetadas pelos Ciclones em Moçambique, em 2019 (quase 2 milhões de EUR, em sistema de consórcio de um grupo de 8 doadores) (CICL, 2024). Nesta matéria, os entrevistados referem: *“(...) o primeiro financiamento que recebemos (...) para uma emergência, foi no pós Kenneth, não estava estruturada a linha, era (...) quase informal telefonar para o CICL e dizer: “Olhem, desculpem, passa-se isto, a situação é muito complicada” e o CICL: “Então apresentem uma proposta, não há muita disponibilidade, vamos ver o que é que se arranja (...)”, era neste registo (...)* (6). *“(...) quando as ONG e entidades portuguesas queriam participar em ações de AHE, nunca havia um pleno enquadramento. Era sempre um bocadinho ad hoc.”* (8).

Relativamente às linhas de financiamento de AHE, que incluem o IRR, os entrevistados revelaram, “(...) foi muito importante a criação do IRR, embora seja um fundo com poucos recursos, é rápido e não faria sentido haver um desempenho nesta área e não ter uma linha de resposta rápida.” (6). “(...) o facto de haver uma previsibilidade financeira, tanto através do IRR como através da linha de AHE, criou uma evolução por parte das organizações e uma certa adaptação (...)” (7). “Essas instituições estão pré-selecionadas para se candidatarem mais rapidamente aos fundos [IRR] que para intervenção na área da AHE, são muito escassos. (...) o aumento do financiamento que houve na área da AHE é ridículo, (...) Se as entidades não tivessem uma estrutura montada no terreno, não conseguiam funcionar.” (8). “(...) o valor que eles dedicam a estas linhas é tão baixo, que não permite fazer nada.” (9). “(...) esta questão do IRR, acaba por ser um bocadinho aquilo que é o sistema da ECHO, é importante e é mais um instrumento que temos para responder às emergências (...) é mais para o recovery do que emergência, porque demora algum tempo, não é como a ECHO, onde há confiança para haver uma intervenção que depois é ressarcida. Aqui é preciso justificar o projeto antes, acaba por ser o mesmo mecanismo como qualquer outra das linhas de financiamento.” (10). “(...) o aumento significativo nunca é para as linhas de AHE, é para as grandes linhas, como a cooperação para o desenvolvimento, (...) o mais próximo que podemos ter a nível de rapidez e de efetividade é o IRR, mas ele próprio não é rápido. (...) uma linha de AHE demora se calhar, 2 meses a ser aprovada, isto não é uma AHE real. (...)” (11). Face ao exposto, consideramos que esta condição não está adequada às necessidades existentes de financiamento para a AHE.

e) Comprometimento com os objetivos políticos definidos

Nesta matéria e relacionado com a capacidade de gestão do CICL, pois envolve a articulação com outros setores, questionámos os entrevistados sobre a abordagem ao Nexo HDP, um objetivo político da ECP 2030, para perceber o comprometimento existente. “Ele é muito incorporado. Praticado? Não sei. É muito divulgado. (...) valorizamos (...) se o projeto obedece a lógicas de construção de resiliência, integra atividades de redução de risco de catástrofes, coisas que implicam sustentabilidade. (...) trabalhamos isso sem pensar que é uma questão do triplo nexo, porque é o certo, é óbvio” (1). “A linha de AHE é muito curta (...) aquele montante talvez esteja mais direcionado para respostas rápidas do que para trabalhar o triplo nexo.” (6). “Na UE, não conseguimos encontrar, mas no CICL, se começarmos com um IRR, depois apresentamos um projeto de AHE, na linha. (...) depois apresentar um projeto de desenvolvimento e tentar uma continuidade e ter uma lógica de intervenção sustentada e em crescendo. Isto é possível no CICL e é de elogiar.” (7). “(...) temos 2 possibilidades, ou se candidatam à linha de AHE ou à linha da cooperação para o desenvolvimento (...) Não há uma passagem. Não vejo nenhuma oferta de soluções interessantes para essa fase de transição entre um tipo de intervenção e a outra.” (9). “(...) aquilo que vejo relativamente ao triplo nexo, é irmos para uma coisa que nós temos que impor. (...)” (11). “(...) no próprio CICL deveria de haver uma lógica de

avaliação se o projeto ou intervenção, conforme a ligação que tem ao nível do nexo, se faz sentido ou não aprovar, mais do que aprovações avulsas.” (10).

Isto revela existir comprometimento com a abordagem ao Nexo HDP, a sua promoção e alguma imposição, mas as opções existentes de financiamento a projetos, relativos aos 3 setores, são independentes e não se complementam ou articulam entre si, tornando os montantes insuficientes, havendo necessidade de apresentar candidaturas independentes a cada um deles, para que se torne viável. Considerando também a calendarização e prazos de candidatura, o período de análise e a verificada morosidade das respostas, há necessidade de rever a abordagem e aplicação do Nexo HDP, pelo que esta condição não está totalmente adequada.

4.2.3. Apoio das partes interessadas e Manutenção das Prioridades

As ECP são aprovadas por RCM, as quais são da competência do governo, o qual é regulador: *“A Constituição da República Portuguesa, nos termos do n.º 2 do artigo 198.º, confere ao Governo o poder de determinar as regras relativas à sua organização e funcionamento.”* (RCM n.º 65/2024).

No seguimento de uma das recomendações do Exame do CAD de 2022, na alínea a) do ponto 2.3.2. da Parte III da ECP 2030, o Governo define como relevante: *“A consulta, diálogo regular e participação da sociedade civil no apoio à definição e implementação da política da Cooperação Portuguesa, designadamente na cooperação bilateral (PEC) na ENED (2018-2022 e subsequentes) e na EOAHE;”*. Esta ECP, já inclui contribuições das OSC, que alguns entrevistados confirmaram, *“(…) quando foi a conversa sobre a elaboração da estratégia, portanto, conversamos também com o CICL.”* (7). *“(…) esta última foi bastante participada, pela sociedade civil e pelos outros atores do desenvolvimento, (…)”* (8). *“Nós fomos chamados a contribuir para esta Estratégia [ECP 2030], para a definição da estratégia. Sim, eles puderam lá o documento e nós próprios demos feedback de algumas coisas relacionadas com a ação humanitária (…)”* (9). Isto revela apoio às políticas definidas.

Relativamente à manutenção da prioridade dos objetivos, cada ECP dista entre 6 e 9 anos da anterior/seguinte e embora sejam muito influenciadas pelos Exames do CAD-OCDE, estes têm uma periodicidade de cerca de 6 anos, sugerindo um período adequado de estabilidade. Além disso, tem-se verificado, em termos de AHE, algumas tentativas de adequação face aos crescentes desafios colocados pelo aumento e tipologia das crises humanitárias, e formas de corresponder aos, cada vez mais, compromissos e princípios assumidos por Portugal. Contudo, a generalidade dos objetivos políticos em AHE e as suas prioridades, têm-se mantido de acordo com os compromissos internacionais, princípios humanitários e do GHD, DIH, DH e CEAH, a coordenação com OI especializadas em AHE, como a ONU, FICV, CICV e a UE. Deste modo, considera-se que esta condição é cumprida.

Capítulo 5 – Conclusões

Este Capítulo apresenta os resultados agregados desta investigação, respondendo às três questões centrais formuladas inicialmente. No sentido de responder à principal questão desta dissertação, começamos por clarificar a segunda e a terceira questão, como estabelecido no início do Capítulo 4.

Q2) De que forma os acordos, tratados e consensos estabelecidos com OI e outros atores, influenciam a definição das políticas públicas de AHE do Estado Português? De acordo com a abordagem realizada no Capítulo 4, ficou demonstrado que os sucessivos documentos de orientação estratégica da política de CP, as ECP, que incluem a AHE, sofreram a influência de objetivos, modelos de princípios e de boas práticas, como ao nível da ONU, com os seus ODM e ODS, da EU, através do CEAH e a ECHO, mas principalmente do CAD-OCDE, enquanto órgão privilegiado de partilha de ideias e experiências e promovedor de consensos e acordos, através dos seus Exames periódicos, os *Peer Reviews*. Estes acabaram por influenciar o desenho ou reestruturação das políticas públicas portuguesas relativamente à AHE, que muitas vezes, só tiveram visibilidade cerca de uma década depois. Consideramos que esta influência, foi um processo de transferência/difusão de políticas coercivo, por transmitir ideias amplamente aceites como sendo corretas. Também se assistiu, embora de uma forma menos evidente, a uma europeização, através de processos de negociação, como o CEAH ou absorção de procedimentos da ECHO pelo CICL. Como exceção, a não adesão ao “*Grand Bargain*” contraria esta tendência, sendo explicada pelas limitações de recursos e capacidade institucional e organizacional.

Q3) Quais são os principais desafios e condicionantes existentes na implementação de políticas públicas de AHE? Segundo os Exames do CAD e a opinião dos entrevistados, o CICL, bem como os seus antecessores, atuam com base num modelo autoritário (Potůček, 2017), mas sempre estiveram muito condicionados pela falta de força política e consequente limitação de liderar a AHE portuguesa e coordenar eficazmente outras entidades e ministérios da Administração Pública. Não foi por falta de legislação ou regulamentação, mas pela independência e autonomia de Ministérios mais relevantes, sobretudo o MPC e como sugerido nas entrevistas, devido à hierarquia dentro do Estado, em que os representantes desses Ministérios e Instituto, poderão ter diferentes níveis de poder e influência perante os outros representantes. A hierarquia e organização do CICL, são considerados bastante burocráticos, que juntamente com procedimentos pouco adaptados à realidade e necessidades de respostas céleres face às características da AHE, também não favorecem as capacidades de implementação do mesmo. Por último e os aspetos mais importantes, prendem-se com a disponibilidade financeira para a AHE, visivelmente insuficiente para as necessidades das crises, atuação eficaz das ONG e muito abaixo da média dos congéneres europeus, do CAD-OCDE e da ONU, e que esteve sempre muito dependente de decisões políticas ad hoc e casuísticas, muito de acordo com a visibilidade e mediatismo das situações e das prioridades setoriais e geográficas, especialmente a cooperação para o desenvolvimento e os PALOP e TL. Os RH nunca estiveram nas prioridades do Governo, embora tivesse sido recomendado por diversas vezes, que fosse dedicado um maior número de pessoal qualificado à AHE, na sede e nos

países parceiros. O aumento de RH, foi uma das recomendações do CAD-OCDE, que nunca teve expressão em nenhuma das ECP, contrariamente às outras recomendações.

Q1) As políticas públicas de AHE definidas pelo Estado português e implementadas pelo organismo público competente nesta matéria, têm cumprido os seus objetivos e estão alinhadas com os objetivos e políticas internacionais de outros Estados e Organizações neste âmbito? É claríssimo que os documentos políticos, estratégias e legislação, convergem e estão alinhados com os principais atores de AHE internacionais, sobretudo daqueles com que Portugal interage no seio de OI, destacando-se a ONU, UE e CAD-OCDE, os quais são os principais pontos de discussão, partilha de experiências e conhecimentos em que o Estado português se baseia. Ficou demonstrado que a influência destas organizações e dos seus membros, pressionam principalmente por coerção, a transferência/difusão de ideais hegemónicos, princípios, boas práticas de atuação, mas também por europeização, levando à assunção de compromissos e acordos, que por sua vez culminam na definição e/ou reestruturação das políticas portuguesas neste âmbito, embora de forma morosa. No que diz respeito ao cumprimento dos objetivos destas mesmas políticas, ficou demonstrado que as capacidades de implementação ficam aquém das necessidades, ou seja, há um esforço por cumprir a maioria das políticas, mas pela “margem” mínima. Isto pode indiciar um desconhecimento e falta de perceção do contexto e realidade institucional existente, por parte dos decisores políticos ou que as capacidades reais de implementação não são consideradas quando Portugal assume estes compromissos.

De acordo com esta investigação, conclui-se que a formulação das políticas públicas portuguesas para a AHE, tem sido claramente influenciada por fatores externos, evidenciando um seguimento das sucessivas recomendações na definição de políticas específicas para a AHE e criar regras e diretrizes baseadas em princípios e boas práticas, que demoraram demasiado tempo a ser implementadas. Face às características de urgência neste âmbito, parece evidente existir uma falta de prioridade atribuída a esta área pelo Estado português.

A implementação destas políticas, tem sido condicionada pelas capacidades do organismo responsável pela política de cooperação portuguesa, revelando também alguma morosidade no seu cumprimento, ficando muitas vezes aquém dos efeitos desejados. A resistência ou o não cumprimento de sugestões relativas à definição de critérios, à flexibilidade no financiamento dos parceiros, ao aumento e gestão dos RH e à sua especialização indicam que a AHE não tem sido uma prioridade. O cumprimento destas recomendações melhoraria a organização interna, a capacidade de gestão, análise e acompanhamento dos projetos, bem como a articulação com os parceiros e a celeridade das respostas. Assim, os decisores políticos deveriam alinhar a definição das políticas públicas de AHE com as capacidades de implementação existentes, garantindo que os compromissos assumidos estão em sintonia com as capacidades.

Relativamente à Unidade de Coordenação, concordando com o estabelecido na ECP 2030, recomenda-se que a avaliação da EOAHE considere a definição e estruturação mais clara do seu funcionamento, para evitar sobreposições e atuações individuais sem consenso. A comunicação e a partilha de informações deveriam ser melhoradas. Esta unidade poderia funcionar de forma independente dos ministérios e agências que a constituem, mas com a inclusão de elementos tecnicamente especializados dos mesmos e das OSC. As competências, funções e responsabilidades destes elementos deveriam ser mais claras e concretas, especialmente no uso de meios militares. A autonomia financeira seria essencial, incluindo um orçamento próprio e uma reserva permanente de recursos, assegurados pelo CICL e ministérios da Unidade. A presidência da Unidade de Coordenação poderia ser rotativa, reforçando a independência da sua liderança.

A simplificação dos procedimentos internos e hierárquicos é outra recomendação importante, tal como delegar mais poderes decisórios à DAB e à DAHSCC e atribuindo-lhes mais RH para responder às necessidades e acelerar as respostas. Os RH necessários à AHE têm sido subvalorizados, apesar de serem essenciais para a implementação destas políticas portuguesas. A falta de atenção a este recurso afeta negativamente a coordenação, gestão e articulação com parceiros, bem como uma monitorização e avaliação adequada dos projetos, sendo fundamentais para garantir a eficácia e conformidade com os requisitos definidos, proporcionando aprendizagem e credibilidade à AHE portuguesa. O inexistente ou inadequado acompanhamento dos projetos, identificado em algumas entrevistas, compromete a última etapa do processo de avaliação (Potůček, 2017). Sem reforçar os RH, o CICL fica limitado a um papel de financiador, sem possibilidade de intervenção direta, colidindo com o ponto 3.1 da EOAHE. O Governo Português deveria rever a sua política de contratação pública, que tem imposto constrangimentos significativos aos serviços da Administração Pública ou para períodos de sobrecarga de trabalho, a contratação temporária de serviços ou equipas externas especializadas poderia ser uma solução eficaz.

Em relação ao Nexo HDP, recomenda-se um aumento dos montantes e da flexibilidade de financiamento, permitindo candidaturas simultâneas a mais do que um setor, podendo melhorar a sua aplicação. Alternativamente, poderia ser considerado a criação de um programa e/ou rubrica orçamental específica para projetos HDP, que permitisse um modelo de atuação em consórcio entre ONGD, sob a gestão do CICL, como no caso dos ciclones em Moçambique ou na cooperação delegada da UE.

É crucial aumentar o financiamento destinado aos novos instrumentos de AHE, flexibilizando o acesso e a duração dos apoios, articulando mais proximamente com os parceiros das OSC. Dado o carácter imprevisível de muitas crises, os acordos-quadro (contratos-programa) com as ONGD permitiriam uma melhor organização e resposta mais eficaz. O aumento do financiamento para a AHE poderia ser alcançado equilibrando a APD multilateral e bilateral, destinando uma maior fatia da segunda aos novos instrumentos, aos contratos-programa com as OSC e a projetos no âmbito do Nexo HDP, aumentando assim a proporção do investimento e a percentagem total dedicada à AHE.

Fontes

Legislação

- Decreto-Lei n.º 60/94 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1994). Diário da República n.º 46/1994, Série I-A de 1994-02-24, páginas 863 - 869. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/60/1994/02/24/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 293/97 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1997). Diário da República n.º 247/1997, Série I-A de 1997-10-24, páginas 5732 - 5734. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/293/1997/10/24/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 327/99 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (1999). Diário da República n.º 192/1999, Série I-A de 1999-08-18, páginas 5461 - 5467. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/327/1999/08/18/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 192/2001 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2001). Diário da República n.º 146/2001, Série I-A de 2001-06-26, páginas 3800 - 3806. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/192/2001/06/26/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 5/2003 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2003). Diário da República n.º 10/2003, Série I-A de 2003-01-13, páginas 110 - 116. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/5/2003/01/13/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 120/2007 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2007). Diário da República n.º 82/2007, Série I de 2007-04-27, páginas 2606 - 2609. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/120/2007/04/27/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 21/2012 do Ministério dos Negócios Estrangeiros (2012). Diário da República n.º 21/2012, Série I de 2012-01-30, páginas 506 - 510. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/21/2012/01/30/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 48/2018 da Presidência do Conselho de Ministros (2018). Diário da República n.º 118/2018, Série I de 2018-06-21, páginas 2588 - 2590. <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/48/2018/06/21/p/dre/pt/html>
- Deliberação n.º 1201/2012 do Ministério dos Negócios Estrangeiros - Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (2012). Diário da República n.º 168/2012, Série II de 2012-08-30, páginas 30240 - 30241. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/deliberacao/1201-2012-1787060>
- Deliberação n.º 1093/2018 do Ministério dos Negócios Estrangeiros - Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P. (2018). Diário da República n.º 194/2018, Série II de 2018-10-09, páginas 27073 - 27074. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/deliberacao/1093-2018-116621196>
- Lei n.º 19/94 da Assembleia da República (1994). Diário da República n.º 120/1994, Série I-A de 1994-05-24, páginas 2750 - 2751. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/19-269596>
- Lei n.º 66/98 da Assembleia da República (1998). Diário da República n.º 237/1998, Série I-A de 1998-10-14, páginas 5308 - 5310. <https://data.dre.pt/eli/lei/66/1998/10/14/p/dre/pt/html>
- Lei n.º 35/2014 da Assembleia da República (2014). Diário da República n.º 117/2014, Série I de 2014-06-20, páginas 3220 - 3304. <https://data.dre.pt/eli/lei/35/2014/p/cons/20240110/pt/html>
- Lei n.º 82/2023 da Assembleia da República (2023). Diário da República n.º 250/2023, Série I de 2023-12-29. Páginas 2 - 322. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/82-2023-835864042>
- Portaria n.º 194/2012 dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros (2012). Diário da República n.º 118/2012, Série I de 2012-06-20. Páginas 3057 - 3061. <https://data.dre.pt/eli/port/194/2012/06/20/p/dre/pt/html>
- Portaria n.º 215/2018 dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros (2018). Diário da República n.º 138/2018, Série I de 2018-07-19, páginas 3254 - 3265. <https://data.dre.pt/eli/port/215/2018/07/19/p/dre/pt/html>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99 da Presidência do Conselho de Ministros (1999). Diário da República n.º 115/1999, Série I-B de 1999-05-18, páginas 2636 - 2655. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/43-1999-323080>

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 da Presidência do Conselho de Ministros (2005).
Diário da República n.º 244/2005, Série I-B de 2005-12-22, páginas 7180 – 720.
<https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/196/2005/12/22/p/dre/pt/html>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014 da Presidência do Conselho de Ministros (2014).
Diário da República n.º 47/2014, Série I de 2014-03-07, páginas 1764 – 1780.
<https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/17/2014/03/07/p/dre/pt/html>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2015 da Presidência do Conselho de Ministros (2015).
Diário da República n.º 167/2015, Série I de 2015-08-27, páginas 6421 – 6427.
<https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/65-2015-70128396>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 121/2022 da Presidência do Conselho de Ministros (2022).
Diário da República n.º 236/2022, Série I de 2022-12-09, páginas 46 – 86.
<https://files.dre.pt/1s/2022/12/23600/0004600086.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2024 da Presidência do Conselho de Ministros (2024).
Diário da República n.º 81/2024, Série I de 2024-04-24, páginas 8 – 31.
<https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/65/2024/04/24/p/dre/pt/html>

Outras fontes de informação

- Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (CICL) (2024). <https://www.instituto-camoes.pt/>
- Comité Internacional da Cruz Vermelha (2023). O que é o Direito Internacional Humanitário? Genebra, Suíça. CICV. <https://www.icrc.org/en/document/what-international-humanitarian-law>
- Comissão Europeia (2024). Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias. https://commission.europa.eu/index_en
- Comissão Europeia (2021). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Sobre a ação humanitária da UE: novos desafios, os mesmos princípios. Bruxelas, 10.3.2021 - COM(2021) 110 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:110:FIN>
- CONCORD (2022): AidWatch Report 2022: Is the EU a payer, player (...) or just full of hot air? CONCORD Europe, Bruxelas. <https://aidwatch.concordeurope.org/2022-report/>
- Core Humanitarian Standard (2023). <https://corehumanitarianstandard.org/files/files/Core-Humanitarian-Standard-Portuguese.pdf>
- DG-ECHO (2024). European Commission. https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en
- Good Humanitarian Donorship (2023). <https://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>
- Merriam-Webster. (n.d.). Foreign policy. In Merriam-Webster.com dictionary. Retrieved January 28, 2024, from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/foreign%20policy>
- Ministério da Administração Interna (2024). Secretaria Geral. (SGMAI). <https://www.sg.mai.gov.pt/Paginas/default.aspx>
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (2024). Portal Diplomático. <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/>
- OECD (1997), Development Co-operation Reviews: Portugal 1997, Development Co-operation Reviews, No. 22, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264162198-en>.
- OECD (2001), Development Co-operation Report 2001: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/dcr-2001-en>
- OECD (2006). OECD Development Co-operation Peer Reviews: Portugal 2006. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/journal_dev-v7-2-en.pdf?expires=1729013984&id=id&accname=guest&checksum=20772A191117753977C6B32C55DC45AF
- OECD (2016), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Portugal 2016, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248571-en>
- OECD (2019), DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus, OECD/LEGAL/5019. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>
- OECD (2021). Recomendação do CAD sobre o Reforço da Sociedade Civil em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária, OECD/LEGAL/5021. <file:///C:/Users/rmpco/Downloads/9bd79711-f78e-466a-9947-55b89987ea58.pdf>
- OECD (2022), OECD Development Co-operation Peer Reviews: Portugal 2022, OECD Development Co-operation Peer Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/550fb40e-en>
- OECD (2023), "Portugal", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/12c61cf7-en> (accessed on 14 janeiro 2024).
- OECD (2024). <https://www.oecd.org/en.html>
- Parlamento Europeu (2021). Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de dezembro de 2021, sobre as novas orientações para a ação humanitária da UE (2021/2163(INI)). JO C 251 de 30.6.2022, p. 80–86. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021IP0505>
- Regulamento (CE) nº 1257/96 do Conselho de 20 de junho de 1996, relativo à ajuda humanitária. Jornal Oficial nº L 163 de 02/07/1996 p. 0001 – 0006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31996R1257>
- Tribunal de Contas (2022). Auditoria de Seguimento ao Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. Relatório nº 8/2022 - 2ª SECÇÃO. <https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20220622-1.aspx>
- União Europeia (2024). Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/>
- United Nations (2024). <https://www.un.org/en/>
- UNOCHA (2024). <https://www.unocha.org/>

Webgrafia

http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/carta_das_nacoes_unidas.pdf
<https://eurocid.mne.gov.pt/sites/default/files/repository/content/event/32161/documents/declaracaouniversaldireitoshumanos3.pdf>
<https://fts.unocha.org/donors/5301/emergencies/2022>
https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/estatuto_do_tribunal_internacional_de_justica.pdf
<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/protocoloIgenebra.pdf>
<https://ihl-databases.icrc.org/pt/customary-ihl/v>
<https://search.oecd.org/portugal/>
<https://shop.icrc.org/icrc/pdf/view/id/2491>
https://the-afs-archive.org/index.php?option=com_k2&view=item&id=6849:D-00130-the-geneva-convention-1864&Itemid=232
<https://www.alnap.org/help-library/defining-humanitarian-aid>
<https://www.humanitarianresponse.info/en/coordination/clusters/document/general-assembly-resolution-46-182>
<https://www.redcross.org.uk/get-involved/teaching-resources/what-is-humanitarianism>
<https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un>
<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf
<https://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.shtml>
<https://www.unocha.org/>

Referências Bibliográficas

- Afonso, Maria Manuela Gomes (2021). A avaliação na cooperação para o desenvolvimento: Portugal (1994-2012) um processo de institucionalização incompleto. Tese de Doutoramento, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. Repositório da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/22680>
- Allen, Tim (2018). Humanitarianism, in Allen, Tim; Macdonald, Anna & Radice, Henry. (2018). Humanitarianism: A Dictionary of Concepts. Routledge.
- Bryman, A (2012) Social Research Methods, Oxford: OUP.
- Bulmer, S et al (2007). Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities (Vol. 00044). Routledge.
- Coman, R. and Tulmets, E. (2021). Policy transfer within the European Union and beyond: Europeanization in times of stability and crises in Oliveira, Osmany (2021). Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation. Edward Elgar Publishing. USA. <http://dx.doi.org/10.4337/9781789905601>
- Costa, Teresa Margarida Pedroso Rodrigues de Almeida (2020). A institucionalização da política pública portuguesa de cooperação, 1974-1999. Tese de doutoramento em Políticas Públicas, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, 2020, [s.n.], Lisboa.
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. Governance. 13 (1): 5–24. doi:10.1111/0952-1895.00121.
- Ferreira, P. & Oliveira, A. (2022). Financiamento do Desenvolvimento em tempos de incerteza: o contributo da Cooperação Portuguesa. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa. https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/financiamento_do_desenvolvimento_em_tempos_de_incerteza_o_contributo_da_cooperacao_portuguesa.pdf
- Freitas, Raquel (2012). Estudo sobre a ajuda humanitária de emergência em Portugal. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa. <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/estudo-sobre-ajuda-humanitaria-e-de-emergencia-em-portugal.pdf>
- Freitas, Raquel in Plataforma Portuguesa das ONGD (2020). Perspetivas para o futuro da cooperação portuguesa. Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD – Edição nº. 21 – outubro de 2020.
- Haider, H. (2013). International legal frameworks for humanitarian action: Topic guide. Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham.
- Hammond, Laura (2015). Neutrality and Impartiality, in Mac Ginty, R., & Peterson, J. H. (2015). The Routledge companion to humanitarian action. Routledge.
- Hergaden, Malte F. (2023). Ajuda Humanitária. Fichas temáticas sobre a União Europeia - Parlamento Europeu. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/164/humanitarian-aid>
- Hill, C. (2003). The changing politics of foreign policy. Palgrave MacMillan.
- Jornal Oficial da União Europeia (2008). Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária. JO C 25 de 30.1.2008, p. 1—12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A42008X0130%2801%29>
- Kuhlmann, Johanna (2021). Mechanisms of policy transfer and policy diffusion in Oliveira, Osmany (2021). Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation. Edward Elgar Publishing. USA. <http://dx.doi.org/10.4337/9781789905601>
- Marsh, David & Sharman, J.C. (2009): Policy diffusion and policy transfer, Policy Studies, 30:3, 269-288. <http://dx.doi.org/10.1080/01442870902863851>
- Mendes, P. E. (2014). A decisão em política externa: propostas para um modelo de análise. CEPES Working Paper 2014, pp. 1-39. <https://www.cepese.pt/portal.pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-decisao-em-politica-externa-propostas-para-um-modelo-de-analise/A%20decisao%20em%20politica%20externa%20WP%20CEPESE.pdf>
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2018). Ajuda Humanitária e de Emergência. Plataforma Portuguesa das ONGD.
- Potůček, M., et al. (2017). Public Policy: A Comprehensive Introduction. Charles University in Prague, Karolinum Press. ISBN 978-80-246-3570-5 (pdf).

- Radaelli, Claudio (2003). The Europeanization of Public Policy. in Kevin Featherstone, & Claudio M. Radaelli. (2003). The Politics of Europeanization. OUP Oxford.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (Coord.) (2014). Exercícios de Análise de Políticas Públicas. Lisboa. INCM-ISCTE.
- Sabatier, Paul, & Daniel Mazmanian (1983). The Implementation of Public Policy. Scott, Foresman and Company. United States of America.
- Shafritz, Jay M., (2018). International Encyclopedia of Public Policy and Administration Volume 2 (Vol. 00002). Routledge.
- Swiss, Liam (2021). The Globalisation of Foreign Aid: Global Influences and the Diffusion of Aid Priorities, in The Palgrave handbook of development cooperation for achieving the 2030 agenda: contested collaboration /. (2020). Palgrave Macmillan.
- Victoria Metcalfe-Hough, Wendy Fenton and Farah Manji (2023). The Grand Bargain in 2022 - An independent review. HPG commissioned report. https://interagencystandingcommittee.org/sites/default/files/migrated/2023-08/HPG_report-Grand_Bargain_2023_master_rev.pdf
- Westland, Jason (2006). The Project Management Life Cycle: A Complete Step-by-step Methodology for Initiating, Planning, Executing & Closing a Project Successfully. Kogan Page. London and Philadelphia.
- Wolfrum, Rüdiger (2006). International Law. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford Public International Law. <http://opil.ouplaw.com>

ANEXOS

Anexo A - Princípios e Boas Práticas do *Good Humanitarian Donorship* (GHD, 2023)

Objetivos e Definição da Ação Humanitária

1. Os objetivos da ação humanitária são: salvar vidas, aliviar o sofrimento e preservar a dignidade humana durante e após as crises resultantes da intervenção humana ou de catástrofes naturais, assim como prevenir e reforçar a capacidade de resposta para quando ocorram tais situações.
2. A ação humanitária deve ser guiada pelos princípios humanitários da humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência.
3. A ação humanitária inclui a proteção de civis e daqueles que não participam mais em hostilidades, a provisão de alimentos, água e saneamento, abrigo, serviços de saúde e outros bens de assistência, para beneficiar os afetados e facilitar o retorno à vida normal.

Princípios Gerais

4. Respeitar e promover a implementação do DIH, direito dos refugiados e DH.
5. Reconhecer a responsabilidade primeira dos estados, pelas vítimas de emergências humanitárias dentro das suas fronteiras, garantindo um financiamento flexível e oportuno, baseado na obrigação de atender às necessidades humanitárias.
6. Disponibilizar financiamento humanitário com base numa avaliação e alinhado com as necessidades.
7. Pedir às organizações executoras, que garantam, o mais possível, um envolvimento adequado dos beneficiários no planeamento, execução, acompanhamento e avaliação da resposta humanitária.
8. Fortalecer a capacidade dos países e comunidades locais afetadas de prevenir, preparar, mitigar e responder às crises humanitárias, para garantir que os governos e comunidades estejam mais aptos a cumprir as suas responsabilidades e coordenarem-se eficazmente com os parceiros humanitários.
9. Fornecer assistência humanitária que favoreça a reabilitação e o desenvolvimento a longo prazo, garantindo, quando adequado, a manutenção e o retorno a modos de vida sustentáveis e a transição da ajuda humanitária para atividades de reabilitação e desenvolvimento.
10. Reconhecer e promover a função central e única da ONU de liderança e coordenação da ação humanitária internacional; a função específica do CICV e o papel vital da ONU, do MICV e das ONG na implementação da ação humanitária.

Boas Práticas no Financiamento, Gestão e Prestação de Contas dos Doadores

Financiamento:

11. Garantir que o financiamento da ação humanitária para novas crises não prejudique a satisfação das necessidades de crises existentes.

12. Reconhecer a necessidade de prestar uma resposta dinâmica e flexível, considerando as necessidades voláteis das crises humanitárias, garantindo a previsibilidade e flexibilidade no financiamento a organismos, fundos e programas da ONU, e a outras grandes organizações humanitárias.
13. Sublinhando a importância de definir prioridades estratégicas e transparentes, e planeamento financeiro, por parte das organizações executoras, explorar a possibilidade de reduzir ou promover, a flexibilidade da afetação de recursos e introdução de acordos de financiamento a mais longo prazo.
14. Responder de forma responsável, partilhando responsabilidades, aos Processos de Apelo Consolidados, aos apelos do MICV e apoiar ativamente a formulação de Planos Comuns de Ação Humanitária (CHAP) do IASC, como instrumento principal de planeamento estratégico, hierarquização de prioridades e de coordenação em situações de emergência complexas.

Promoção de Normas e Melhoria da Implementação:

15. Exigir às organizações humanitárias executoras, que adiram às boas práticas e se comprometam com a promoção da prestação de contas, eficiência e eficácia, na implementação da ação humanitária.
16. Promover a aplicação de diretrizes e princípios do IASC nas atividades humanitárias, os Princípios Norteadores sobre Deslocados Internos e o Código de Conduta para o MICV e ONG em Atividades Humanitárias, de 1994.
17. Permanecer em prontidão para executar ações humanitárias, nomeadamente assegurar a segurança do acesso à ajuda humanitária.
18. Apoiar mecanismos de intervenção de urgência implementados pelas organizações humanitárias, incluindo, quando necessário, a afetação de fundos para reforçar a sua capacidade de resposta.
19. Afirmar a posição primária das organizações civis na implementação de ações humanitárias, especialmente em áreas afetadas por conflitos armados. Quando a capacidade e os recursos militares são utilizados para apoiar a ação humanitária, garantir que esse uso esteja em conformidade com o DIH e os princípios humanitários, e reconhecer o papel de liderança das organizações humanitárias.
20. Apoiar a implementação das Diretrizes de 1994 sobre o Uso de Recursos Militares e de Proteção Civil no Socorro a Desastres e as Diretrizes de 2003 sobre o Uso de Recursos Militares e de Proteção Civil para Apoiar Atividades Humanitárias das Nações Unidas em Emergências Complexas.

Aprendizagem e Prestação de Contas:

21. Apoiar iniciativas que favoreçam a aprendizagem e prestação de contas para uma implementação mais eficaz e eficiente da ação humanitária.

22. Incentivar avaliações regulares das respostas internacionais a crises humanitárias, incluindo avaliações do desempenho dos doadores.
23. Assegurar elevado rigor, pontualidade e transparência nos relatórios dos doadores sobre o financiamento público de ajuda humanitária. Incentivar a elaboração de formatos padronizados neste tipo de notificação.

Modalidades de Assistência Humanitária:

24. Considerar sistematicamente o uso de transferências monetárias, entre outras modalidades, de acordo com o contexto, para atender às necessidades humanitárias de forma mais eficaz e eficiente.

Anexo B – Excertos de Entrevistas por classificação/categoria temática

1. Transferência/difusão de políticas

- *As pressões internacionais tiveram um papel muito relevante nas alterações que se foram fazendo (...) no período da Troika (...) uma necessidade de emagrecimento (...) foi uma decisão que nos foi imposta(...)não houve uma visão estratégica (...), mas antes a necessidade de corresponder àquilo que eram imposições internacionais”; “a revisão por pares, (...) é sempre importante e damos muita importância a isso, mas (...) muitas vezes era uma liturgia. Há um modelo de intervenção, e esse modelo tem que ser igual para todos (...)” (2);*
- *“São Marcos políticos a ECP de 2005, depois em 2014 e esta de 2022, a de 2014 é um Marco porque tem um capítulo sobre humanitário. A EOAHE é outro marco (...).”; “(...) Aliás, no exame de 2005 [CAD-OCDE], passou a ter um capítulo específico sobre o humanitário, (...) e Portugal foi dos primeiros a ser objeto de um exame pelos pares de acordo com esse modelo. (...) há sempre uma recomendação sobre o humanitário que invariavelmente aponta para a importância de se ter uma estratégia, de se trabalhar melhor em conjunto.” (3);*
- *“A Presidência da UE passa a ser a responsável. O país que tem a Presidência, se houvesse alguma catástrofe, passa a coordenar tudo.”; “(...) A UE nunca nos obrigou nada, porque o que nós tentamos fazer é doar(...)para estar em convivência. Quando foi do Fundo Global(...)todos os países foram doar(...), isso é ficar bem na fotografia, ou seja, fomos sempre tentando acompanhar as coisas internacionais, de acordo com a nossa dimensão económica. (...) Nunca tivemos grandes políticas de AHE(...) (4);*
- *“(...) a formulação desta [EOAHE], parece ter acontecido como resultado de uma recomendação (...) do Peer Reviews da OCDE de 2010 e o mesmo exercício em 2016, que valoriza a aprovação no ano anterior da EOAHE. (...) o documento capitaliza no conhecimento e experiências disponíveis de outros (...) Claramente, o documento vai beber, sobretudo nos documentos da UE” (5);*
- *“A UE é muito importante na questão das boas práticas e na questão Política, a um nível macro. As zonas geográficas prioritárias não coincidem com a UE.”; “Os relatórios do CAD assustam mais. Não sei se assustam, mas pelo menos incomodam. (...) a questão da previsibilidade de haver uma orçamentação para a AHE, para as ONG, vem do CAD. (...) Existe uma evolução, um bocadinho postiça, trazida de fora, imposta (...), vem do CAD, (...)” (7);*
- *“O CICL é muito atento às recomendações do “Peer Reviews” da OCDE e tenta sempre responder positivamente e integrar essas recomendações (...) que vieram no seguimento das avaliações do CAD, o Estado português acaba sempre por acatar, por vezes de uma forma cosmética.” (8);*
- *“(...) de x em x anos, o CAD manda cá uma equipa que vai fazer uma avaliação (...) nessa altura envolvem as organizações para reportar algumas coisas, que os elementos do CAD queiram*

auscultar (...) percebo que a CP e o CICL levam a sério as avaliações e as recomendações que vêm do CAD.” (9);

- “Se há mudança a fazer, é quando vem o CAD. (...) se formos ver as alterações legislativas mais significativas, é antes ou depois (...) essas coisas acontecem na proximidade, porque primeiro foi identificado no exame anterior e depois alguém tem que dar resposta, essa sim acaba por mudar significativamente, não sei se a política, mas pelo menos os procedimentos e o *modus operandi* da CP, nesta matéria humanitária também.” (10);

2. Capacidade de Implementação

2.1 Estrutura de Implementação e Liderança Competente

a) Regulamentos, capacidades de liderança e gestão:

- “Acho que é um instrumento muito importante [EOAHE]. Acho que é valorizado. Mas ao mesmo tempo, tendo em conta a falta e a nossa expressão de recursos, não é um trabalho contínuo, nós acompanhamos e trabalhamos a estratégia e lideramos a unidade de coordenação.” (1);
- “Acho que se faz um esforço, mas que esse esforço não chega nem pouco mais ou menos para as necessidades”; “a nossa AHE, que sempre teve como prioridade os “nossos” países, os países parceiros da CP, em particular os PALOP e TL, em particular Moçambique, onde são muito claros os efeitos das alterações climáticas” (2);
- “É muito difícil termos alguma política de AHE, ou seja, não há política sem dinheiro e Portugal não é um país para o desenvolvimento e muito menos para AHE.”; “ (...) em Portugal não há uma coordenação (...) da AHE, porque quando há um problema, o Ministro da Administração, (...) o Ministro da Agricultura, quer sobressair (...) todos querem televisão (...) não há nenhum ministro (...) da AHE, não vou dizer que é importante ou não, mas pelo menos o Senhor primeiro-ministro podia dizer na reunião de ministros, (...) é assim e vai ser assim.” (4);
- “A impressão que dá, é que, em algumas circunstâncias, falta critério e sustentação para algumas decisões. (...) Gostava que o CICL ou alguém do MNE, tivesse influência na unidade de coordenação.”; “No CICL há uma evolução, que tem de ser acompanhada por uma reestruturação no funcionamento, ou seja, uma agilidade maior. A pouca claridade em muitas das coisas do funcionamento, é passado para as organizações e existe alguma indefinição em várias coisas, (...) (7);
- “(...) os próprios atores muitas vezes não se deixam coordenar (...) se há até maior descoordenação, é com as entidades do próprio Estado.”; “(...) o problema é que depois não têm pessoas para o fazer.”; “Participei em várias avaliações do CAD (...) tive uma reunião em que estavam entidades dos vários ministérios que trabalham na área das relações internacionais e claramente é um

desrespeito pelo CICL que assusta. O CICL deveria ser mais empoderado (...) ter mecanismos para fazer valer as suas funções como entidade coordenadora.” (8);

- “Não há estratégia sem política, não há estratégia sem dinheiro, não há dinheiro sem estratégia.”; “Não é um papel de coordenação plena, porque a AHE portuguesa não passa só pelo CICL. (...) sinto que pode haver alguma descoordenação quando há várias áreas do Estado, o Ministério da Administração Interna, outras corporações, (...) a tentar fazer algum trabalho no terreno.” Não diria que o papel da CP ou do CICL, seja tão primordial, porque eles veem-se com as suas próprias limitações em termos de recursos e o papel deles acaba por ser condicionado.”; “(...) ando um bocado preocupado(a) com o CICL, porque acho que eles estão sem capacidade de resposta.” (9);
- “(...) não houve (...) um meeting point, uma coordenação sobre a Ucrânia, não me recorde de coisa absolutamente nenhuma. (...) Uma intervenção humanitária brutalíssima de todos os lados e também em Portugal. Nós, não intervimos, porque isto não é um país prioritário.”; “(...) as OSC não têm tido a prioridade que deveria ter e a intervenção ainda menos, porque a parte substancial do orçamento que existe para esta dimensão vai para a cooperação bilateral, instituições e organizações internacionais (...) não tem havido uma aposta, dos governos e diversas forças políticas de haver mais entidades nacionais, ONG portuguesas essencialmente, a ter um papel de intervenção humanitária. Esta dimensão humanitária nunca foi uma prioridade para nenhum governo.”; “Se nós pudermos fazer um apelo? Esta treta de relação burocrática é quase soviética, os formulários, (...) é repetição atrás de repetição (...). Nós reconhecemos que há muitos itens a bater e a demonstrar que a CP faz, mas depois, não é verificado. (...) se quem apoia o projeto, nem sequer o visita uma vez, eu posso inventar o que quiser e posso ter as despesas todas certas e posso fazer isso tudo administrativamente.” (10);
- “Aqueles candidaturas são medonhas. (...) As ONG qualificadas para o IRR, que já passaram pela fase de qualificação, (...) competem entre si. Acho que começa mal quando estamos a falar de AHE (...).” (11).

d) Recursos Financeiros (acordos-quadro (contratos-programa)):

- “A questão dos contratos-programa (...) na área humanitária, poderia ser uma mais-valia muito grande (...) como se faz com os Programmatic Partnership [DG-ECHO]. Isso poderia ser uma coisa muito interessante para nós. É uma ideia que tem surgido e sido falado, ainda não foi implementada ou ainda não foi estruturada para avançar. Até agora não tem sido uma prioridade” (1);
- “os contratos-programa podem ter um período temporal e um valor maior e serem multi-país, isso aumenta a previsibilidade do desembolso de quem financia e de quem recebe e potencia o impacto dos resultados. Portanto, trabalhar mais a longo prazo na base de contratos quadro é desejável. (3);
- “(...) não assinalo como positiva, (...) quando a tutela, procede a donativos do Estado diretamente às agências da ONU. (...) o volume de financiamento que se perde entre a entrega às agências e

destas ao Implementador. Do ponto de vista da racionalidade dos recursos e o Estado português tem poucos, para investir nessa área, não é uma estratégia que me faça muito sentido.”; “(...) o facto do financiamento ter constrangimentos em termos de tempo inviabiliza muitas intervenções (...) ou se flexibiliza um modelo para necessidades específicas, como o contrato-programa ou sem flexibilidade há realidades, que acho que é muito difícil, sejam enquadráveis” (6);

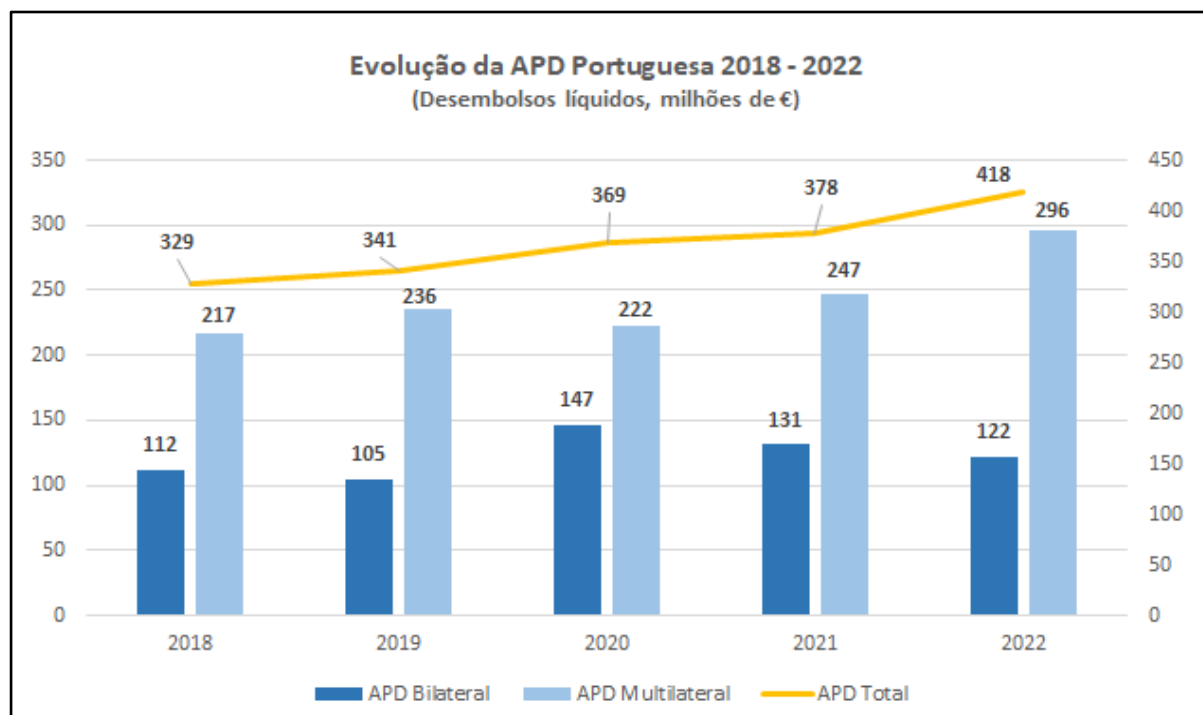
- “(...) há 17 anos que ouço falar nos contratos-programa. Não há Secretário de Estado, Presidente do CICL, ninguém capaz de tomar decisão sobre isso e avançar com os contratos-programa” (7);
- “Se em cooperação há uma série de imprevistos que acontecem, na AHE muito mais. Não deve ser um cheque em branco, mas deve haver mais flexibilidade.” (8);
- “Essa é a dimensão útil que consideramos que permitia às organizações capacitar. Os contratos-programa funcionam precisamente para dar previsibilidade e estabilidade aos serviços, seria um instrumento bastante útil” (10).

e) Comprometimento com os objetivos políticos definidos - Implementação do Nexo HDP:

- “[O Triplo Nexo] é daquelas coisas tipicamente OCDE.” (1);
- “(...) nós temos a sorte dos nossos principais parceiros em cooperação em desenvolvimento, não têm guerras civis de 5 em 5 anos.” (1);
- “A virtude do Nexo HDP, é chamar a atenção para a necessidade dos atores destes Campos, trabalharem um bocado mais em conjunto e de haver pelo menos alguma troca de informação. (...) felizmente, os países prioritários, com os quais trabalhamos, não têm, neste momento, situações de conflito, de guerra civil, a não ser Moçambique, mas não é uma guerra civil, não é em todo território, está localizada”; “Nota-se uma evolução nos acordos quadros do nosso Ministério da Defesa com os seus congéneres dos países de língua portuguesa, para integrar cada vez mais elementos que têm a ver com DH, questões do género, participação das mulheres, (...) E aí entra o nexo em várias matérias.” (3);
- “O nexo tem de ser biunívoco. Os projetos de desenvolvimento, têm que ter capacidade de dar um passo atrás e proteger o desenvolvimento, (...) tem que ser capaz de re-priorizar algumas atividades, redefinir alguns fundos e fazer emergência, porque protege os ganhos do desenvolvimento” (5);
- “Há contextos onde faz todo o sentido (...) mesmo em projetos de desenvolvimento, em alguns momentos, temos que adotar uma postura um pouco mais assistencialista e o fim é sempre o mesmo, a consolidação da paz, é criar uma estabilidade social, que está muito ligada a questões económicas.” (7).

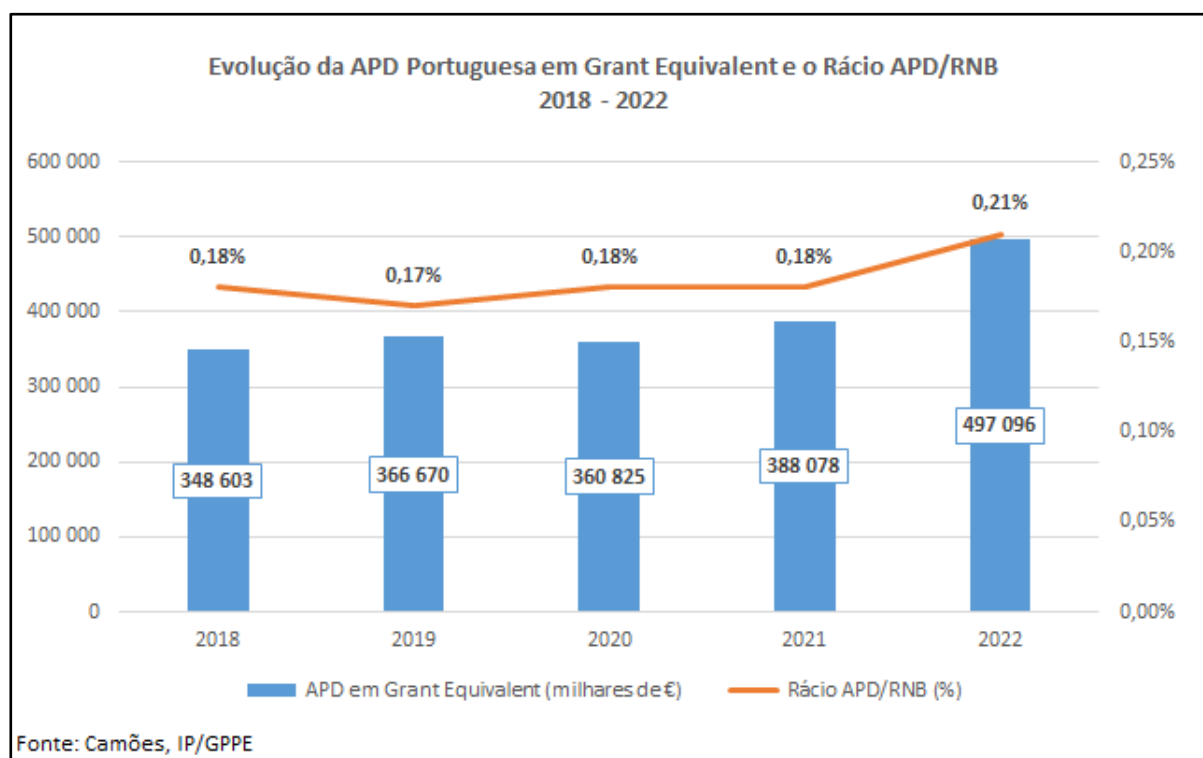
Anexo C – Figuras

Figura 1



Evolução da APD Portuguesa entre 2018 e 2022 - Fonte: CICL (2024)

Figura 2



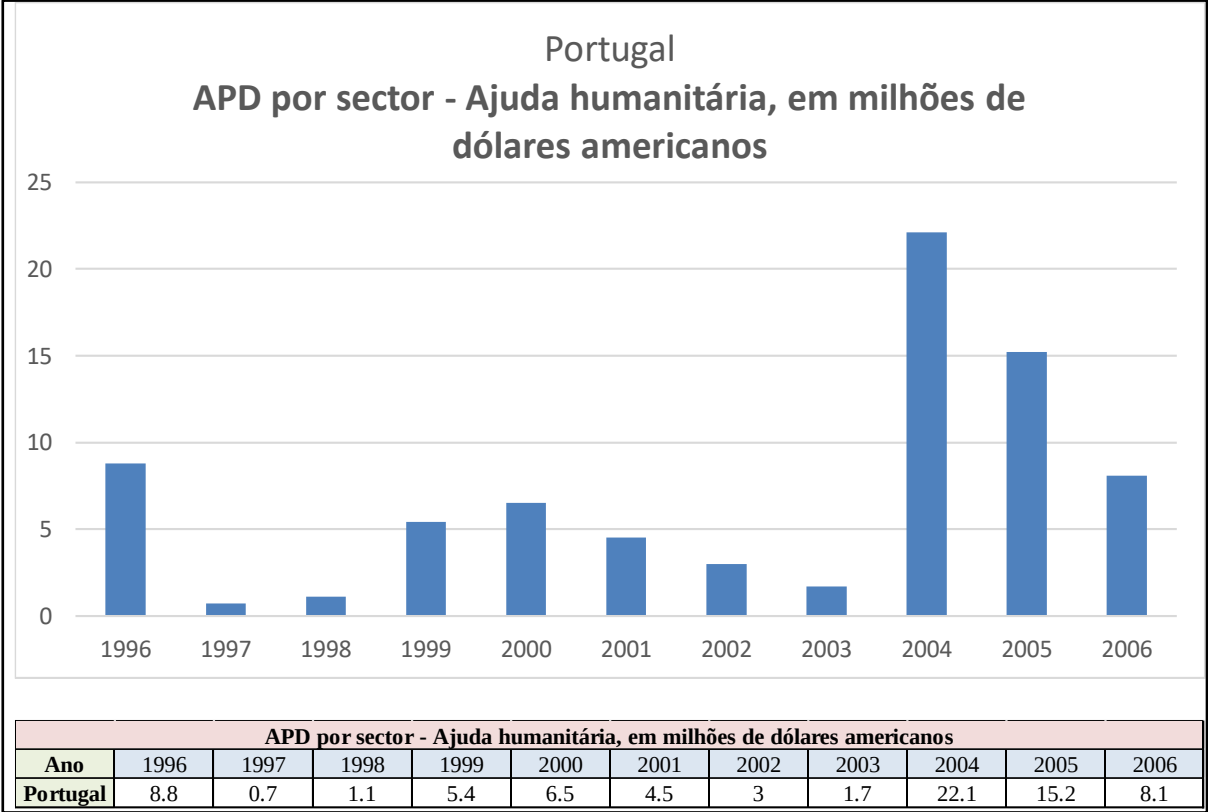
Evolução da APD Portuguesa entre 2018 e 2022 no rácio APD/RNB - Fonte: CICL (2024)

Figura 3

Desembolsos líquidos de APD por categorias principais												
	Aos preços constantes de 1994 e taxas de câmbio em milhões de US dolars				% da APD líquida total				Para referência: CAD Total: percentagem da APD líquida total (%)			
	1989/90	1993	1994	1995	1989/90	1993	1994	1995	1989/90	1993	1994	1995
Bilateral	126	181	210	141	71.8	75.7	69.3	64.3	71.5	69.7	69.8	68.9
Subsídios	89	99	142	85	50.5	41.4	46.7	38.6	58	59.2	59.5	61.4
Projetos e programas de desenvolvimento	—	4	18	1	—	1.6	5.9	0.3	19.2	15.1	15.1	14.2
Cooperação técnica	61	73	62	52	34.6	30.5	20.3	23.6	20.9	23	21.7	24.3
Ajuda alimentar	0	1	—	0	0.1	0.2	—	0	3.3	2.9	3.0	2.3
Ajuda de emergência (exceto ajuda alimentar)	—	9	4	3	—	3.6	1.2	1.4	1.9	5.8	5.9	5.2
Perdão de dívidas	—	6	21	25	—	2.5	7	11.2	4.9	4.8	5.8	6.3
Apoio através de ONGs	—	0	0	2	—	0	0	0.7	2.1	1.7	1.9	2.1
Custos administrativos	—	5	7	2	—	2.3	2.2	1.0	3.8	4.5	4.4	4.9
Outras bolsas	28	2	30	0	15.8	0.8	10	0.1	1.9	1.4	1.7	1.5
Empréstimos	37	82	68	57	21.3	34.3	22.6	25.8	13.5	10.5	10.3	7.5
Para referência: Financiamento associado	—	—	—	—	—	—	—	—	0.7	0.9	0.7	0.7
Multilateral	50	58	93	78	28.2	24.3	30.7	35.7	28.5	30.3	30.2	31.1
Agências da ONU	2	3	3	16	0.9	1.2	1.1	7.3	7.5	7.3	7.3	7.2
das quais:												
PMA	—	—	—	0	—	—	—	0	1.4	1.4	1.3	1.4
PNUD	1	1	1	1	0.5	0.4	0.4	0.4	2	1.6	1.6	1.5
UNICEF	—	—	—	—	—	—	—	—	0.8	0.6	0.6	0.6
UNFPA	—	—	—	—	—	—	—	—	0.4	0.4	0.5	0.5
Grupo Banco Mundial	5	2	13	6	2.8	0.9	4.3	2.6	8.7	9.6	8.4	9.5
dos quais: IDA	—	—	12	6	—	—	3.9	2.6	7.5	8.8	7.8	9.2
Bancos de desenvolvimento regional	8	7	0	1	4.3	2.8	0.1	0.5	4.3	4.4	4.4	2.2
CE	35	46	69	52	20	19	22.7	23.5	6	7.2	8	9.1
Outros multilaterais	0	1	8	4	0.2	0.3	2.5	1.9	2	1.7	2.1	3
Desembolsos líquidos totais de APD	176	239	303	220	100	100	100	100	100	100	100	100
dos quais: Ajuda alimentar	8	7	10	8	4.4	3.1	3.4	3.6	6.4	5.3	5	4.5
a) Para Portugal quase exclusivamente refinanciamento de dívida. Nota: Os dados relativos às agências da ONU em 1995 incluem despesas com operações de manutenção da paz que não correspondem à definição da APD. Fonte: OCDE com base em dados estatísticos portugueses.												

Desembolsos líquidos de APD portuguesa por categoria entre 1989 e 1995 – Fonte: Development Co-operation Review Series – DAC-OECD (1997)

Figura 4



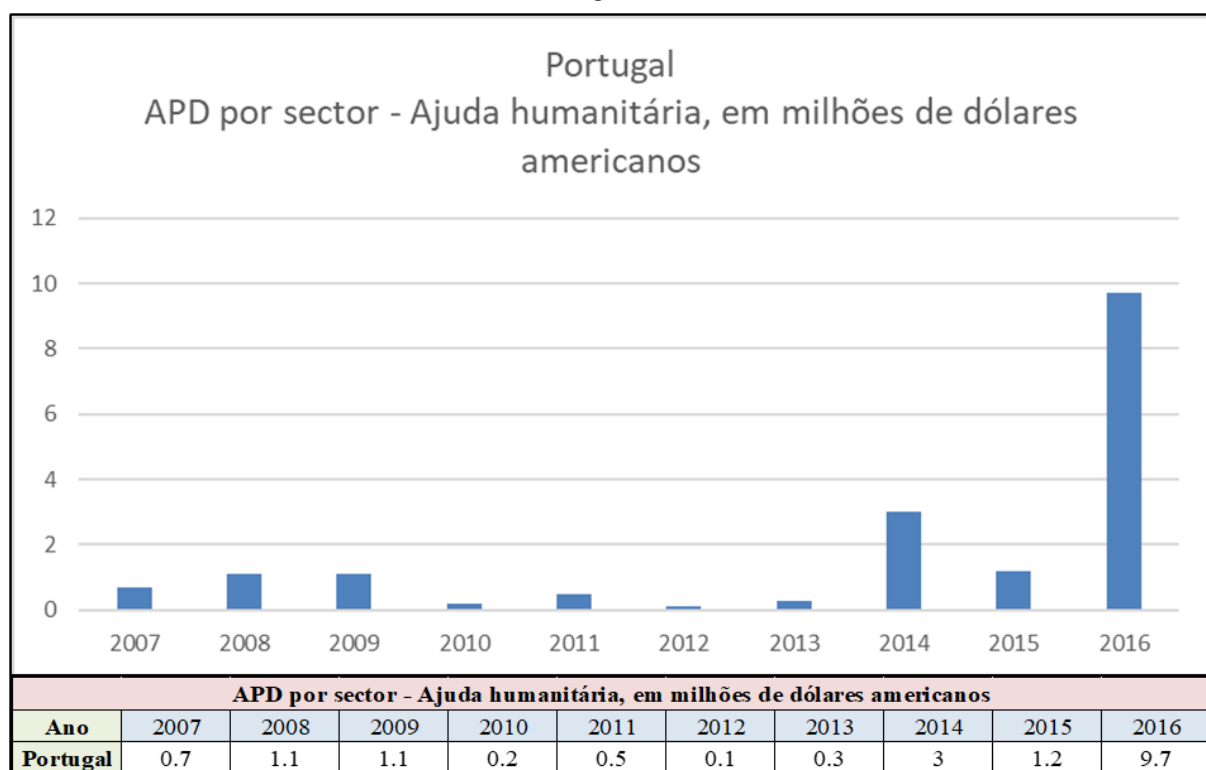
AHE portuguesa em milhões de US dólares entre 1996 e 2006 – Fonte: OECD (2024)

Figura 5

Desembolsos líquidos de APD por categorias principais											
	Aos preços constantes de 2008 e taxas de câmbio em milhões de US dolards					Desembolsos brutos %					CAD: APD líquida total (%)
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008	
Bilateral	1129	281	263	298	380	85	59	54	58	61	74
Subsídios	230	252	239	271	238	17	52	49	53	38	65
Ajuda a projetos e programas	19	39	56	23	23	1	8	11	4	3.6	24
Cooperação técnica	147	144	142	165	155	11	30	29	32	25	13
Ajuda alimentar ao desenvolvimento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Ajuda Humanitária	23	16	8	1	1	2	3	2	0	0	6
Ação relativa à dívida	8	4	1	1	1	1	1	0	0	0	8
Custos administrativos	13	20	15	15	16	1	4	3	3	3	4
Outras bolsas	20	30	17	67	42	2	6	4	13	7	8
APD bilateral não subvencionada	899	29	24	26	143	67	6	5	5	23	9
Novos empréstimos para desenvolvimento	1	29	24	26	143	0	6	5	5	23	8
Reescalamento de dívidas	898	0	0	0	0	67	0	0	0	0	0
Aquisição de capital e outros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Multilateral	204	199	224	216	247	15	41	46	42	39	26
Agências da ONU	13	13	12	13	11	1	3	3	3	2	4
Instituições da UE	145	160	150	152	161	11	33	31	30	26	10
Grupo Banco Mundial	16	15	17	18	41	1	3	4	3	7	6
Bancos de desenvolvimento regional	22	4	37	19	25	2	1	8	4	4	2
Outros multilaterais	7	7	7	13	9	1	1	1	3	1	3
APD total	1333	481	486	513	627	100	100	100	100	100	100
Reembolsos e cancelamento de dívidas	6	8	7	7	7						
APD líquida total	1327	473	479	506	620						
Para referência:											
Financiamento associado	0	0	0	0	0						
Alívio da dívida líquida	906	4	1	1	1						
Custos estudantis imputados	41	40	40	39	38						
Refugiados em países doadores	1	0	0	0	0						

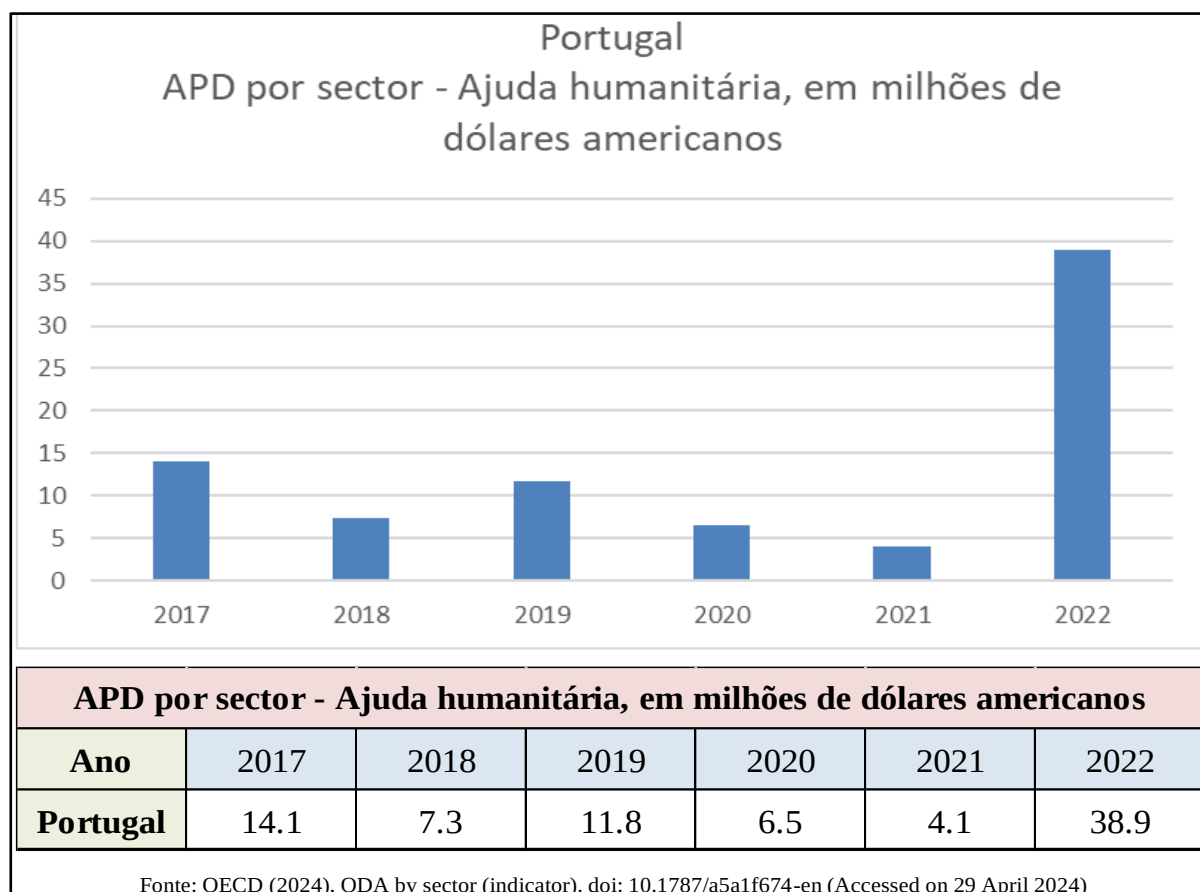
Desembolsos Líquidos de APD portuguesa por categoria entre 2004 e 2008 - Fonte: DAC Peer Review: Portugal 2010 (OECD, 2010)

Figura 6



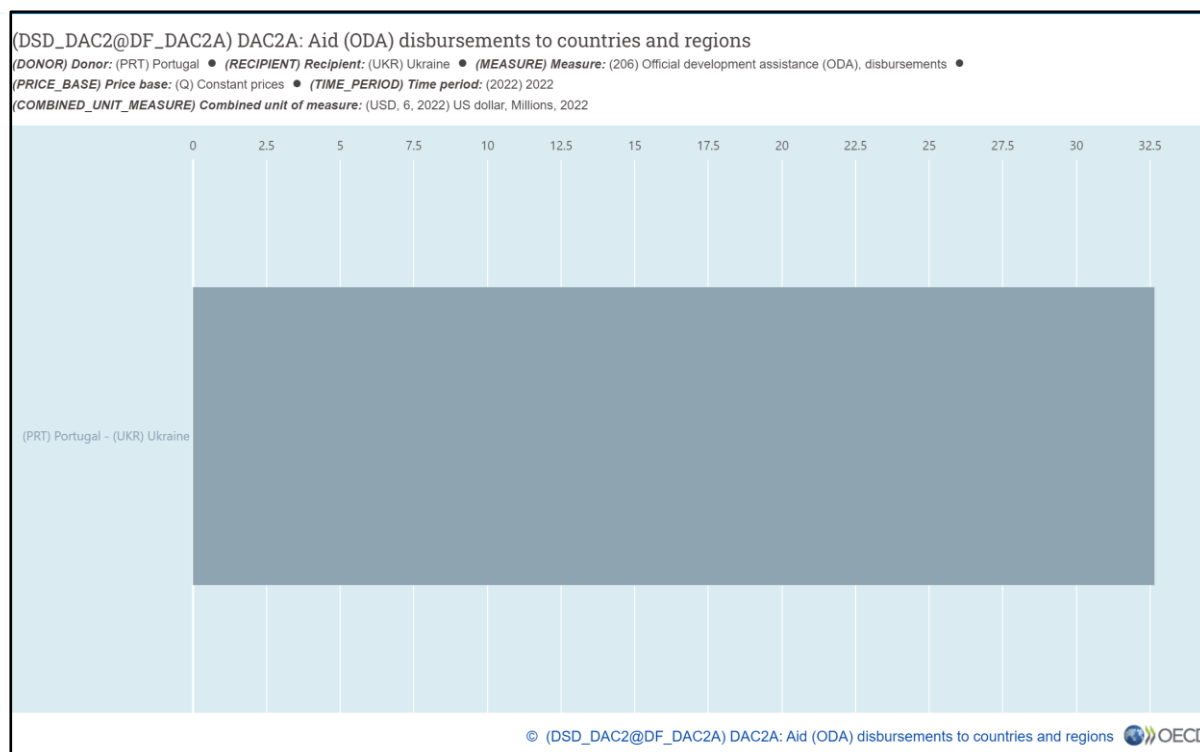
AHE portuguesa em milhões de US dólares entre 2007 e 2016 - Fonte: OECD (2024), ODA by sector (indicator). doi: 10.1787/a5a1f674-en (Accessed on 28 April 2024)

Figura 7



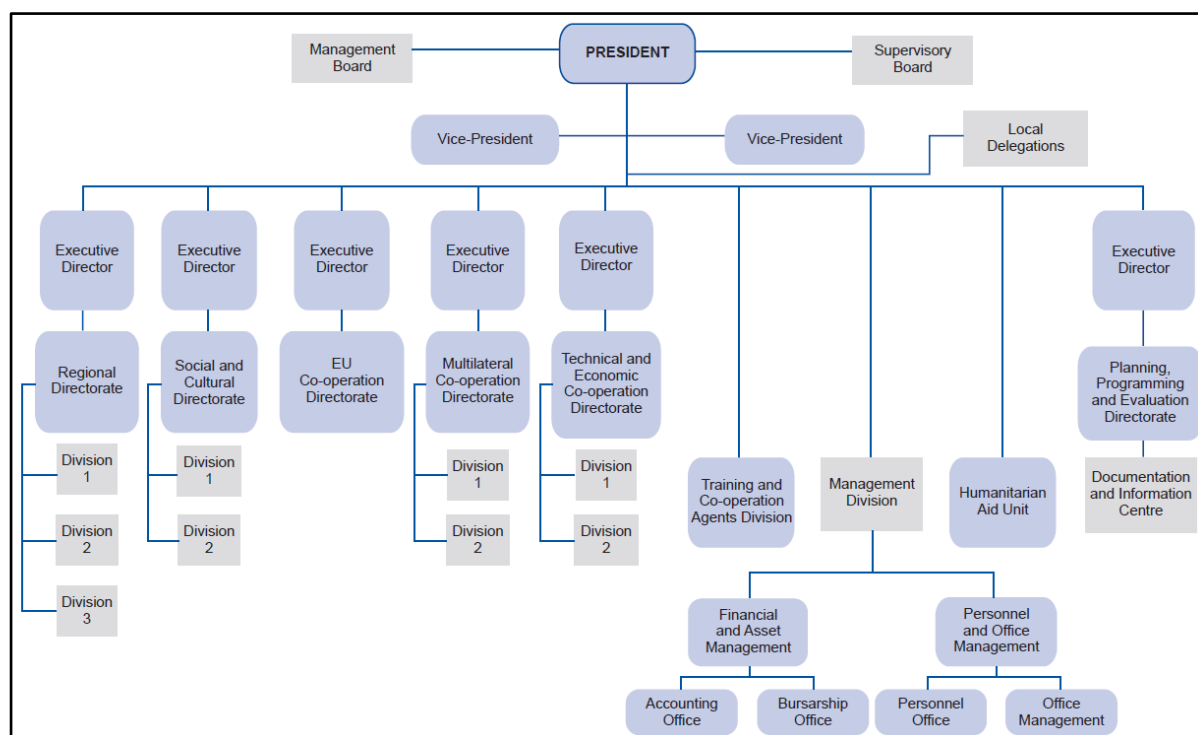
AHE portuguesa em milhões de US dólares entre 2017 e 2022 – Fonte: OECD (2024)

Figura 8



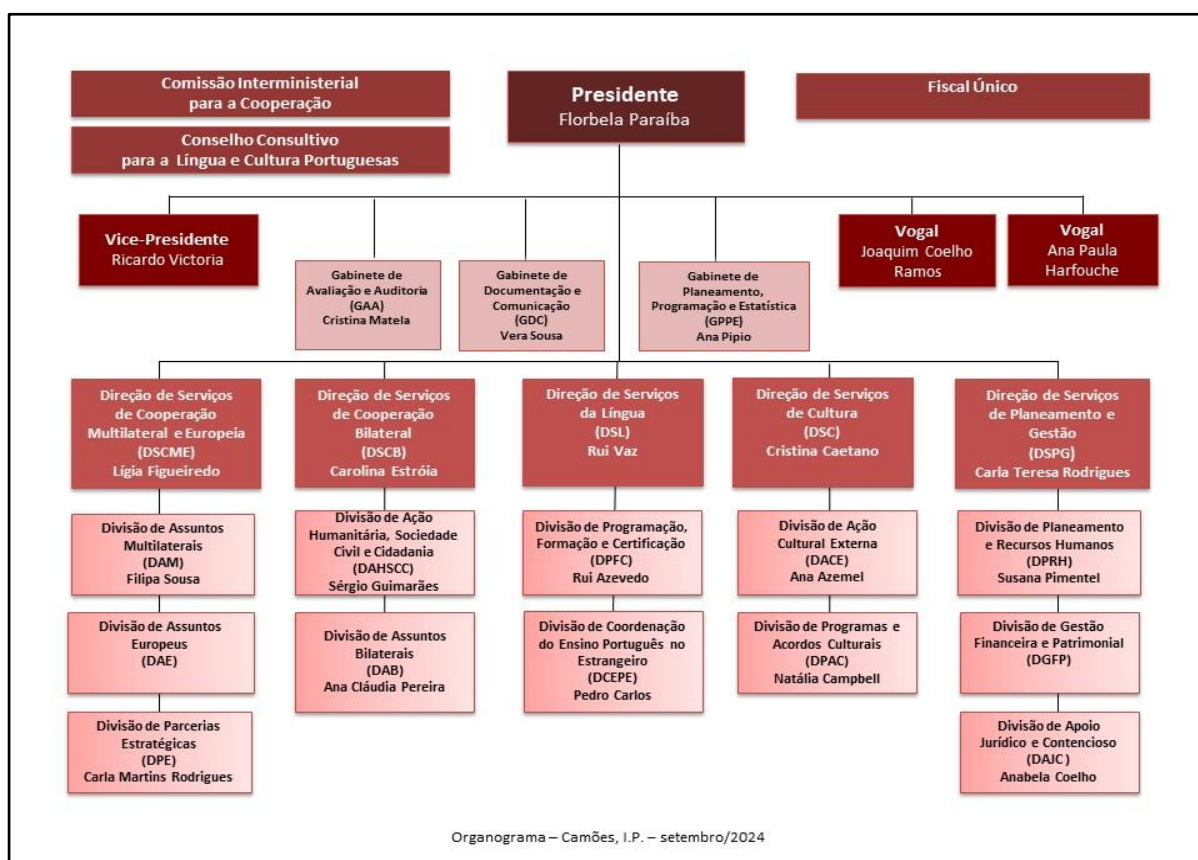
AHE portuguesa para a Ucrânia em 2022 - Fonte: OCDE (2024)

Figura 9



Organograma do ICP – Fonte: OECD (1997)

Figura 10



Organograma – Camões, I.P. – setembro/2024

Organograma do CICL em 2024 - Fonte: CICL, 2024

Figura 11

 MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS CAMÕES - INSTITUTO DA COOPERAÇÃO E DA LÍNGUA, I.P. MAPA PESSOAL ANO 2022										
Unidade Orgânica	Cargos/Carreiras/Categorias								TOTAL	
	Presidente	Vice-Presidente	Vogal	Director de Serviços	Chefe de Divisão	Técnico Superior	Assistente Técnico	Assistente Operacional		
Conselho Diretivo	1	1	2			1	4		9	
Gabinete de Avaliação e Auditoria					1	6			7	
Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística					1	13	2		16	
Gabinete de Documentação e Comunicação					1	7	4		12	
Direção de Serviços de Cooperação Multilateral e Europeia				1	3	18	2		24	
Direção de Serviços de Cooperação Bilateral				1	2	15	1		19	
Direção de Serviços da Língua				1	2	16	2		21	
Direção de Serviços da Cultura				1	2	11	3	1	18	
Direção de Serviços de Planeamento e Gestão				1	3	26	25	3	62	
Total postos de trabalho	1	1	2	5	15	113	43	3	188	

Obs.: Em relação ao Mapa de Pessoal do Camões, IP, do ano transacto, para 2022 encontram-se acrescidos 2 postos de trabalho de Técnico Superior na DSGC, a distribuir em 2022, em conformidade com a avaliação interna pelo Conselho Diretivo das necessidades de Recursos Humanos mais prementes.

Rede Externa do Camões, I.P.:	
Rede do Ensino de Português no Estrangeiro	2021/2022
Coordenadores	11
Adjuntos de Coordenação	9
Colaboradores	51
Professores	323
TOTAL	394

Fonte: Despacho conjunto nº 7720/2021, de 30 de julho, da Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, da Secretária de Estado das Comunidades Portuguesas e da Secretária de Estado da Educação

Augusto Santos Silva
Ministro do Estado
dos Negócios Estrangeiros

11.08.2021

Asser

Mapa de Pessoal do CICL em 2022 - Fonte: CICL (2024)

Anexo D – Guiões das Entrevistas Semiestruturadas

Guião de entrevista Semiestruturada para Dirigentes, Chefias e Técnicos

1. Pode descrever a sua trajetória profissional e quais foram os principais cargos e responsabilidades relacionados com a AHE?
2. Na sua opinião, quais foram os principais marcos na Política de AHE Portuguesa? Quais os motivos? Houve algum tipo de influência na definição das políticas (acordos, tratados, consensos compromissos)? De quem e como? Existem divergências entre as políticas nacionais e as internacionais?
3. Qual a importância da UE na política de AHE portuguesa? Houve mudanças? Quais? Houve uma europeização? Porquê? Pressões dos pares? Quais os Pros e Contras da adoção de regras da UE?
4. Qual é a influência do CAD/OCDE na formulação e operacionalização da política de AHE portuguesa? Que meios utiliza? Tem originado mudanças? Quais?
5. As políticas de AHE são cumpridas? Quais são os principais desafios que Portugal enfrenta na sua implementação? O Estado português apoia politicamente o CICL relativamente à AHE? Como? As ECP expõem e fundamentam com clareza os objetivos políticos e as prioridades? Porquê?
6. A EOAHE de 2015 concede ao CICL a autoridade e as competências necessárias para a implementação das políticas? Como? Exemplos? O CICL tem a capacidade política, de gestão e os recursos necessários para programar e implementar ações humanitárias? Exemplos?
7. Considera que a APD pode de deve ser reforçada para a AHE? Como? Que importância é dada à AHE no orçamento anual do CICL?
8. Qual o papel do CICL relativamente ao recrutamento, formação e capacitação de profissionais para o setor humanitário? Quais os constrangimentos e medidas a tomar?
9. De que forma o CICL promove a participação das ONG na AHE? Que tipo de mecanismos e interação existem? As ONG participam no planeamento, coordenação e implementação das ações? Porquê? Poderiam ser criadas parcerias com as ONG através de contratos-programa?
10. Uma coordenação dos programas das intervenções com as ONG, um reforço do financiamento, mais prolongado e flexível às mesmas, pode aumentar a eficiência e o impacto da ajuda humanitária? Como?
11. Como avalia a incorporação do Nexo HDP nas intervenções do CICL? Quais são os seus benefícios?
12. Qual o papel do CICL na localização da ajuda humanitária? Apostar em análises conjuntas, consultas e capacidade de resposta local, melhorariam a qualidade da ajuda? Como? Que razões levaram Portugal a não aderir ao “*The Grand Bargain*”?

Guião de entrevista semiestruturada para colaboradores da PPONGD e ONG

1. Pode descrever a sua trajetória profissional e quais foram os principais cargos e responsabilidades relacionados com a AHE?
2. Na sua opinião, quais foram os principais marcos na Política de AHE Portuguesa? Qual a sua importância?
3. Qual a importância da UE para a AHE portuguesa? Houve mudanças? Quais? Qual é a influência dos pares?
4. Qual é a influência do CAD/OCDE na formulação e operacionalização da política de AHE portuguesa? Tem originado mudanças? Quais?
5. As políticas de AHE portuguesas das ECP são cumpridas? O que pode ser melhorado? Existem diferenças significativas entre a AHE Portuguesa e os padrões internacionais?
6. Qual é o papel do CICL na AHE? Considera que o CICL possui a autoridade, competências, capacidades técnicas e de gestão e os recursos necessários para implementar AHE? Como avalia o desempenho do CICL?
7. Como avalia o nível de financiamento da AHE portuguesa? E o financiamento proporcionado pelo CICL? Considera que a APD pode e deve ser reforçada para a AHE?
8. Como avalia o CICL relativamente à formação e capacitação de ONG e profissionais para o setor humanitário? Existem constrangimentos? Que medidas devem ser tomadas?
9. De que forma o CICL promove a participação das ONG na AHE? Que tipo de mecanismos e interação existem? As ONG participam no planeamento, coordenação e implementação das ações? Poderiam ser criadas parcerias com as ONG através de contratos-programa?
10. Uma coordenação dos programas das intervenções com as ONG, um reforço do financiamento, mais prolongado e flexível às mesmas, pode aumentar a eficiência e o impacto da AHE? Como?
11. Como avalia a incorporação do Nexo HDP nas intervenções do CICL? Quais são os seus benefícios?
12. Qual o papel do CICL na localização da AHE? Apostar em análises conjuntas, consultas e capacidade de resposta local, melhorariam a qualidade da ajuda? Como? Que razões levaram Portugal a não aderir ao “*The Grand Bargain*”?