

CONSOLIDAÇÃO
DA PAZ E A SUA
SUSTENTABILIDADE
AS MISSÕES DA ONU
EM TIMOR-LESTE
E A CONTRIBUIÇÃO
DE PORTUGAL

MARIA RAQUEL FREIRE
COORDENADORA

IMPrensa DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

DANIELA NASCIMENTO

danielan@fe.uc.pt

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais, Coimbra

School of Economics of the University of Coimbra and Centre for Social Studies, Coimbra, Portugal

PARA ALÉM DAS CINZAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE

RESUMO:

Historicamente e no quadro da sua política de ajuda pública ao desenvolvimento (APD), tem sido clara a prioridade e preferência dadas por Portugal aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e a Timor-Leste. Contudo, uma análise mais aprofundada da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa permite concluir que estes compromissos com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes e/ou em alterações estruturais ao nível do seu desenvolvimento, mostrando frequentemente ser esvaziado de uma estratégia coerente e eficaz. Este balanço limitado deve-se, por um lado, à inexistência de uma política estratégica coerente e clara e, por outro, aos vários desenvolvimentos e acontecimentos políticos e económicos que marcaram a vida do país nas últimas décadas e que afetaram de forma direta, e nem sempre positiva, a forma como Portugal desempenhou o seu papel de doador. Neste contexto, o caso de Timor-Leste não foi exceção. Desde a independência, processo em que Portugal esteve ativamente envolvido, que Timor-Leste se tornou um dos países privilegiados da cooperação portuguesa, focada essencialmente na ajuda ao desenvolvimento e recuperação económica e social. Volvida mais de uma década, os resultados dessa ajuda ficam, porém, ainda aquém das expectativas. A partir de uma análise das políticas de desenvolvimento levadas a cabo por Portugal em Timor-Leste, este capítulo pretende avaliar, de forma crítica, o papel da cooperação portuguesa para o desenvolvimento deste país, sublinhando as suas contradições e fragilidades e refletindo também sobre as oportunidades e contributos da mesma ao longo dos últimos anos.

Palavras-chave: Timor Leste; Portugal; ajuda externa; desenvolvimento

BEYOND THE ASHES: A CRITICAL EVALUATION OF PORTUGUESE DEVELOPMENT AID TO TIMOR-LESTE

ABSTRACT:

Historically and within the framework of its development aid policies it is clear that Portugal has always given priority to African Portuguese speaking countries and Timor-Leste. However, a deeper analysis of the evolution of Portuguese foreign aid allows us to conclude that these commitments with the development of its former colonies have not always been reflected in effective policies and/or in structural changes and transformations in terms of their actual development, frequently being considered void of a coherent and effective strategy. This limited record is, on the one hand, a result of the inexistence of a clear and coherent strategy and, on the other hand, of the various political and economic developments and circumstances that have characterized the country in the past few decades and which have directly or indirectly affected the way in which Portugal has played its donor role. In this context, the case of Timor-Leste is not an exception. Ever since its independence, process in which Portugal was very actively involved, Timor-Leste became one of the privileged recipients of Portuguese development aid, focused specifically on social and economic rehabilitation. However, after more than a decade, the results of this aid have not yet matched expectations. From an analysis of the development policies undertaken by Portugal in Timor-Leste, this chapter aims at critically evaluating the role played by Portuguese development aid by underlying its contradictions and fragilities and also by reflecting on the opportunities and contributions of Portuguese aid over the last years.

Keywords: Timor-Leste; Portugal; foreign aid; development

CAPÍTULO 3

PARA ALÉM DAS CINZAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE

Daniela Nascimento

Introdução

Portugal foi um dos países fundadores da Organização para a Cooperação Económica Europeia em 1948 (mais tarde, em 1960, convertida na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico — OCDE) e membro fundador do seu Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) em 1961. A partir dessa altura, particularmente importante do ponto de vista de afirmação internacional de Portugal, as políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento³⁰ portuguesas foram progressivamente sendo descritas e consideradas como um dos vetores essenciais da política externa portuguesa

³⁰ Por cooperação para o desenvolvimento entende-se o conjunto de ações de cooperação levadas a cabo por atores estatais, não-governamentais ou privados, com vista à promoção do desenvolvimento económico e social sustentável em países em desenvolvimento, através de subsídios ou empréstimos que promovam o desenvolvimento económico e o bem-estar como objetivo principal e que contenham uma componente de concessão diferenciada dos

e de projeção de Portugal no Mundo, alavancando e potenciando relações privilegiadas com os seus principais países beneficiários (nomeadamente Moçambique, Angola, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo-Verde), ao nível político, económico, social e de desenvolvimento (IPAD, 2008; Cardoso *et al.*, 2012; Mesquita, 2004, p. 13). De facto, nas últimas décadas, a ajuda externa ao desenvolvimento tem sido, indiscutivelmente, um dos mais importantes instrumentos de afirmação e visibilidade internacional de Portugal, em particular após se tornar doador oficial da OCDE, com a promoção da língua portuguesa no mundo e da influência de Portugal em redes internacionais e centros de decisão a assumirem lugar de destaque enquanto prioridades reconhecidas e refletidas na dimensão da ajuda bilateral e multilateral (IPAD, 2008). Nesse sentido, Portugal foi claramente assumindo

[a] política de cooperação como um instrumento de ação estratégico, subordinado aos princípios de coordenação política e institucional, cuja organização, gestão e funcionamento merecem atenção permanente no sentido da sua otimização. (IPAD, 2008)

Neste contexto, historicamente e no quadro da sua política de ajuda pública ao desenvolvimento (APD)³¹, tem sido de facto clara a prioridade e preferência dadas por Portugal aos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e a Timor-Leste. Contudo, uma análise mais aprofundada da evolução da política de cooperação para o desenvolvimento portuguesa permite concluir que estes compromissos com o desenvolvimento das suas ex-colónias nem sempre se tem refletido em políticas eficazes e/

sistemas tradicionais de empréstimos, nomeadamente custos abaixo dos preços de mercado (Sumner e Mallett, 2012, p. 14).

³¹ A APD é um dos vários formatos que a cooperação para o desenvolvimento pode assumir. Podemos considerar o princípio da reciprocidade como uma das diferenças fundamentais entre estes dois conceitos, o qual apenas está associado à cooperação para o desenvolvimento. Idealmente, um projeto de cooperação contempla ganhos mútuos, com a satisfação de interesses mútuos. Já em relação à APD, a sua característica mais marcante é o facto de esta ser um investimento sem qualquer tipo de contrapartida financeira ou de outro género (CAD/OCDE, s/d).

ou em alterações estruturais ao nível do seu desenvolvimento, mostrando frequentemente ser esvaziado de uma estratégia coerente e eficaz. Este balanço limitado deve-se, por um lado, à inexistência de uma política estratégica coerente e clara e, por outro lado, aos vários desenvolvimentos e acontecimentos políticos e económicos que marcaram a vida do país nas últimas décadas e que afetaram de forma direta, e nem sempre positiva, a forma como Portugal desempenhou o seu papel de doador. Neste contexto, o caso de Timor-Leste não foi exceção. Desde a independência, processo em que Portugal esteve ativamente envolvido, que Timor-Leste se tornou um dos países privilegiados da cooperação portuguesa, focada essencialmente na ajuda ao desenvolvimento e recuperação económica e social. Volvida mais de uma década, e como analisaremos mais à frente, os resultados dessa ajuda ficam, porém, ainda aquém das expectativas. A partir de uma análise das políticas de desenvolvimento levadas a cabo por Portugal em Timor-Leste, este capítulo pretende avaliar, de forma crítica, o papel da cooperação portuguesa para o desenvolvimento deste país, sublinhando as suas contradições e fragilidades e refletindo também sobre as oportunidades e contributos da mesma ao longo dos últimos anos.

A Política de Cooperação Portuguesa: evolução e características

As últimas décadas da cooperação portuguesa têm sido marcadas não só por alguma evolução e mudança, mas também por algumas características fundamentais que se têm mantido como definidoras da política de ajuda aos PALOPs e a Timor-Leste. Por um lado, uma política de cooperação claramente descentralizada em termos orgânicos e estratégicos, que nos últimos anos, tem focado os seus esforços na definição de objetivos que passam, desde logo, pelo reforço da democracia e do Estado de direito, pela criação de infraestruturas ao nível da educação e saúde, pela promoção da língua e também do ambiente nos países parceiros (Faria, 2012, p. 6). Por outro lado, tem sido marcante a relação privilegiada com os PALOP e Timor-Leste, apostando em áreas como a capacitação institucional, mas

também da saúde, educação e saneamento básico (Idem). É igualmente reconhecido que a cooperação portuguesa tem uma história longa de “valores partilhados e caminhos percorridos no sentido do estabelecimento de relações sólidas e de confiança com os seus países parceiros” (Cardoso *et al.*, 2012). Nesse contexto, as diferentes roupagens assumidas pelas políticas de cooperação portuguesa com os PALOPS têm sido marcadas essencialmente pelo reforço dos laços históricos, linguísticos e culturais com estes países, procurando simultaneamente afirmar a identidade lusófona e a sua posição internacional (Mesquita, 2004). Ao mesmo tempo, e nas palavras do antigo Secretário de Estado para os Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC) e antigo Presidente do Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), João Gomes Cravinho, a política de cooperação portuguesa foi desde o início marcada por aquilo a que chamou “a força dos afetos”. Isto na medida em que se identifica na cooperação portuguesa um grande empenho pessoal dos cooperantes e que deriva do “gosto que têm em trabalhar com os países lusófonos de África” (Cravinho, 2004, p. 52). De facto, pode afirmar-se que durante muito tempo a ajuda externa portuguesa foi marcada por uma certa «paixão» por África não só em virtude dos laços emocionais que os portugueses partilhavam com as ex-colónias africanas, mas também porque a ajuda externa não era necessariamente implementada com base na experiência e conhecimento especializado e profissional que normalmente caracteriza os sistemas de ajuda. Como resultado disto, durante a década de oitenta, a ajuda portuguesa foi assentando numa visão assistencialista e romântica da cooperação, com iniciativas descoordenadas e pouco estratégicas, e que refletia também os interesses económicos do país relativamente aos beneficiários da ajuda (Idem, p. 50-55).

Esta tendência foi diminuindo ao longo do tempo, mas não deixa de ser importante sublinhar que tem sido uma dimensão presente na relação de cooperação estabelecida entre Portugal e Timor-Leste a partir de 1999. Mas apesar deste lado «romântico» e «apaixonado» da cooperação portuguesa, nos últimos anos Portugal tem dado passos importantes no que diz respeito à redefinição das prioridades e dinâmicas da sua política de cooperação para o desenvolvimento nomeadamente no sentido de uma maior racionalização

e setorialização dos recursos para ajuda internacional, bem como no sentido de uma maior eficácia e de maior planeamento estratégicos dessa mesma ajuda (Cardoso *et al.*, 2012). De iniciativas *ad hoc* e descentralizadas, a ajuda portuguesa tem evoluído para uma arquitetura política e institucional internacionalmente mais enquadrada e desejavelmente mais consolidada.

Tendo em conta que uma das grandes críticas que têm sido feitas à cooperação portuguesa — por se assumir como um dos grandes obstáculos à eficácia e coerência da mesma — tem sido a desconexão entre a definição de uma política específica de cooperação para o desenvolvimento e a sua implementação, nas últimas décadas foram também vários os esforços de institucionalização e organização da política de cooperação portuguesa. Estes esforços foram-se refletindo em vários arranjos institucionais e dos quais se destacam: a) a criação, em 1994, do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) cuja missão era não apenas reforçar a coordenação ao nível da cooperação portuguesa através de um mandato alargado em termos de planeamento, coordenação, supervisão e avaliação das políticas de cooperação, mas também promover a articulação de todas as ações levadas a cabo pelos vários organismos estatais envolvidos em questões relacionadas com a ajuda externa (IPAD, 2011a); b) e, em 2003, do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), considerado por muitos como sendo o passo mais significativo dado por Portugal em termos de política de cooperação para o desenvolvimento, na medida em que refletia a necessidade e vontade de prover o sistema de ajuda externa portuguesa de uma estrutura institucional mais sólida e coesa (IPAD, 2006).

Do ponto de vista dos objetivos e estratégia associados à sua política de ajuda ao desenvolvimento, Portugal tem também levado a cabo reformas no sentido de responder positivamente a algumas críticas, nomeadamente por parte do CAD/OCDE de alguma confusão entre ajuda ao desenvolvimento e promoção da língua portuguesa, em particular no que respeita à definição mais clara do papel a desempenhar pela promoção da língua portuguesa: como um meio para atingir o desenvolvimento ou como um fim em si mesmo (CAD/OECD, 2001 e 2010), com particular enfoque nos principais beneficiários da ajuda e que são, desde sempre, as suas ex-colónias.

Só em 1999, com a adoção do documento de orientação estratégica *Cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, se marca (até hoje) o interesse em desenvolver uma política de ajuda externa mais clara e focada do ponto de vista dos seus objetivos. Estes passavam, então, por promover o alcance dos objetivos de desenvolvimento definidos internacionalmente e incluir, como beneficiários, outros países além dos países de língua oficial portuguesa (RCM, 43/99). Este documento serviria também de base para que, em 2005, Portugal apresentasse aquela que viria a ser a sua *Visão Estratégica para a Cooperação para o Desenvolvimento* (IPAD, 2006) e na qual se identificava, de forma clara, aquela que seria a missão de Portugal neste domínio:

(...) contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito. (IPAD, 2006)

Durante alguns anos, foi este o quadro institucional e estratégico que serviu de base à cooperação portuguesa, com alguns desenvolvimentos e resultados globalmente interessantes. Com a eleição, em 2011, de um novo Governo e com as exigências resultantes da crise financeira e económica, a ajuda portuguesa ao desenvolvimento viu-se particularmente afetada pelas medidas de austeridade e como que subordinada à política de promoção da língua e cultura portuguesas, a qual se tornou um dos mais fundamentais eixos da política externa do país (Fernandes e Krupenski, 2013). Um dos resultados diretos dessa alteração política e económica e da reorganização estratégica da política de ajuda externa portuguesa foi a fusão, em 2012, entre o IPAD e o Instituto Camões (um Instituto até aí exclusivamente dedicado à promoção da língua e cultura portuguesas pelo mundo) e a criação de uma nova instituição, o Camões — Instituto da Cooperação e da Língua (CICL). No quadro destas mudanças políticas, estratégicas e institucionais, dois grandes eixos de intervenção foram definidos ao nível da cooperação portuguesa para o desenvolvimento relativamente aos seus beneficiários: por um lado, a promoção da boa governação, participação e democracia

e, por outro lado, a promoção de um desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza (IPAD, 2011a, p. 150). São esses mesmos eixos que têm caracterizado a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento com Timor-Leste, a qual será analisada em mais detalhe na secção seguinte.

A Política de Cooperação Portuguesa em Timor-Leste

De acordo com Oliveira, um dos factos mais importantes da história de Timor-Leste do ponto de vista socioeconómico, foi o atraso e a estagnação económica resultantes da administração portuguesa, agravados depois pelo domínio indonésio e que em nada beneficiaram o país (Oliveira, 2000, p. 69). Apesar das muitas mudanças e desenvolvimentos, esta é a realidade que ainda persiste e obviamente aquela a que se torna fundamental responder. Timor-Leste, apesar de possuir importantes reservas e recursos petrolíferos, é, de facto, ainda um dos países mais pobres do mundo, ocupando o 134º lugar do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2013 num total de 186 países. A esperança média de vida ronda os 62 anos e a taxa de analfabetismo era, em 2010, de cerca de 40% (PNUD, 2013). Caracteriza-se ainda por uma profunda desigualdade entre zonas urbanas (em particular a capital Díli) e as zonas rurais desprovidas, na sua grande maioria de infraestruturas e serviços básicos para a população e um total de 49.9% da população a viver abaixo do limiar da pobreza (PNUD, 2012). Apesar de algum crescimento económico alcançado nos últimos anos, a pobreza em Timor-Leste apresenta-se como um fenómeno multidimensional com implicações ao nível dos recursos financeiros disponíveis, do acesso à saúde, educação, saneamento básico, água e alimentação e que afeta uma percentagem significativa da população, particularmente a que vive nas zonas rurais e agrícolas e, ainda mais em especial, mulheres e crianças (PNUD, 2006).

A realidade em Timor-Leste, do ponto de vista das necessidades de desenvolvimento está, assim, ainda muito aquém dos objetivos de desenvolvimento humano sustentável e equitativo tanto dos principais doadores (como Portugal) como do próprio governo Timorense, em grande medida

devido aos ainda elevados níveis de pobreza, à grande dependência de uma agricultura de subsistência e muito limitada, à falta de acesso a serviços básicos (em particular água e saneamento), infraestruturas ainda muito pouco desenvolvidas e em número reduzido e também oportunidades de emprego limitadas, num contexto de uma população jovem e em rápido crescimento (IPAD, 2008).

É neste contexto que a cooperação portuguesa para o desenvolvimento se tem posicionado enquanto ação fundamental de promoção do desenvolvimento em Timor-Leste. Até à independência de Timor-Leste, a ajuda portuguesa era essencialmente pontual e política, decidida ao nível do Gabinete de Políticas Especiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) (Mesquita, 2004, p. 79). É a partir de 1999 que se iniciam as relações mais aprofundadas e institucionalizadas de cooperação entre Portugal e Timor-Leste, com políticas claramente apoiadas e estimuladas pelas ligações históricas entre os dois países (Idem). Timor-Leste tem sido, desde essa altura, um dos principais beneficiários da ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento, com as contribuições bilaterais de Portugal nesta última década a atingirem os 470 milhões de euros³² (CICL, s.d.). Com estes valores, Portugal é, a par da Austrália, um dos maiores doadores de ajuda ao desenvolvimento a Timor-Leste.

As diferentes fases da política de cooperação portuguesa com Timor-Leste são, a partir de 1999, definidas com base nas propostas do *Relatório sobre o Apoio do Estado Português a Timor-Leste no Período da Transição* (MNE, 1999) e devidamente enquadradas nas atividades do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (CATTTL), um órgão especificamente criado para coordenar todas as atividades relacionadas com a definição e implementação dos programas de apoio a Timor-Leste. Contudo, os problemas relacionados com a falta de clareza legal e de autonomia financeira e administrativa do CATTTL acabaram por limitar a sua real capacidade de

³² A partir de 1999, Timor-Leste tornou-se o principal beneficiário da APD portuguesa, ultrapassando Moçambique, e conseguindo captar 32% do total da ajuda bilateral portuguesa. Entre 2000 e 2002 continua a ser o destino principal da ajuda portuguesa passando de 29% para 41% (Mesquita, 2004, p. 57).

atuação como órgão de coordenação eficaz da ajuda (Mesquita, 2004). Desde logo o facto de se ter optado não por um Comissariado com uma estrutura mais clara, mas antes pela nomeação de um Comissário (e respetivo Gabinete) que estaria sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros fragilizou institucionalmente este órgão no sentido em que estava equiparado a um gabinete ministerial, afetando portanto a capacidade do CATTL em matéria de gestão, execução e operacionalização da ajuda (Idem, p. 80). A estrutura da cooperação portuguesa em Timor-Leste sofre nova mudança em Maio de 2000 quando é criada a Missão de Portugal em Timor-Leste a qual fica encarregue das componentes de assistência humanitária e de emergência, governação, administração pública e força militar e na qual se inserem também as delegações técnicas de cooperação para as áreas da educação, cultura e assuntos sociais (Mesquita, 2004: 105).

Com a evolução de Timor-Leste no pós-referendo e tendo em conta aquelas que eram consideradas as principais prioridades do país em termos de ajuda, a cooperação portuguesa centrou-se, numa primeira fase, na definição de políticas e objetivos de curto-prazo com especial enfoque para a ajuda humanitária, nomeadamente através do financiamento de projetos de organizações não-governamentais internacionais e nacionais tais como o repatriamento de refugiados e deslocados internos pela Organização Internacional das Migrações e *International Rescue Committee*, assistência humanitária pela Cruz Vermelha ou prestação de cuidados de saúde pela Ajuda Médica Internacional ou pela Saúde em Português (CATTL, s.d.). É com a independência do país, em 2002, que Portugal redefine as prioridades da ajuda, passando a focar-se mais em políticas de apoio à (re)construção e ao desenvolvimento (desejavelmente sustentável) do país. Do ponto de vista da estratégia, a cooperação portuguesa para Timor-Leste passava a estar definida nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), o primeiro dos quais adotado em 2000. O PIC 2004-2006³³ visava essencialmente “transferir os objetivos da ajuda

³³ No âmbito do PIC 2004-2006, foram ainda elaborados três Planos Anuais de Cooperação (PAC). O valor da execução dos três PAC ascendeu a 75 milhões de euros, ou seja, 150% do

de emergência para ajuda ao desenvolvimento, procurando ter sempre por base os pedidos diretos solicitados pelos representantes legítimos de Timor-Leste” (IPAD, 2004). Com base na avaliação que havia sido feita das necessidades no terreno e do trabalho que já vinha a ser desenvolvido no âmbito da cooperação portuguesa, este PIC identificava três grandes eixos de ação fundamental: educação e apoio à reintrodução da língua portuguesa (ao nível dos ensinos básico, pré-secundário e secundário, técnico-profissional, superior e à distância); capacitação institucional do novo Estado (através do estabelecimento de assessorias em vários setores como a justiça, finanças, entre outros; e apoio ao desenvolvimento económico e social da população timorense, com especial enfoque para a população rural (Idem). Ao nível do desenvolvimento económico, é de destacar também a redução da pobreza como uma das prioridades e que passava, entre outras coisas, por ações e iniciativas que promovessem o emprego³⁴ através de apoio ao microcrédito, a criação de pequenas empresas, ou programas de abastecimento de água.

Mais tarde, em dezembro de 2003, é adotado o Plano Anual de Cooperação (PAC) no qual se associou um montante de ajuda na ordem dos 19 milhões de euros e que se destinavam, entre outras coisas, ao apoio à educação, desenvolvimento económico, e ao reforço da capacitação institucional com base no levantamento das necessidades existentes (Idem). Por sua vez, o PIC 2007-2010, assinado em 2007, teve um envelope financeiro destinado especificamente à APD a rondar os 60 milhões de euros (IPAD, 2011b). Partia do reconhecimento dos avanços e progressos alcançados em Timor-Leste em termos de desenvolvimento, mas também das dificuldades e obstáculos que permaneciam e que decorriam essencialmente da situação de fragilidade em que o país ainda se encontrava, dos elevados níveis de

valor inicialmente acordado, o que demonstra a importância que Portugal soube atribuir à fase inicial de (re)construção da nação de Timor-Leste (CICL, s.d.).

³⁴ A este nível, por exemplo, e de acordo com o relatório de avaliação do PIC 2004-2006, o Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional de Tíbar, entre 2002 e 2005, montou e equipou quatro secções de formação na área da construção civil, preparou manuais tecnológicos e fichas de avaliação adaptadas à realidade timorense, prestou cerca de 17 000 horas de formação e certificou 317 formandos (IPAD, 2007, p. 28).

desemprego, da pobreza e dos baixos rendimentos da maioria da população (IPAD, 2008, p. 12). Nesse sentido, o PIC centrou-se em três grandes eixos prioritários de intervenção, especificamente: boa governação, participação e democracia (Eixo I); desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (Eixo II); e o designado Cluster de cooperação (Eixo III) em que se visou uma cooperação mais integrada, a partir da definição e implementação de um conjunto de projetos levados a cabo por diferentes instituições e com um enquadramento comum, de forma a aumentar a sustentabilidade, a visibilidade e o impacto de longo prazo das intervenções (CICL, s.d.). Este programa foi considerado o resultado claro das relações históricas e políticas entre os dois países, bem como de compromissos assentes na identificação de um passado comum que se refletiu igualmente nas prioridades e objetivos estabelecidos e enquadrava-se claramente naquele que foi o documento central de definição estratégica da cooperação portuguesa a partir de 2005 — *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Ao mesmo tempo, refletia também aquelas que eram as prioridades e objetivos das próprias autoridades timorenses, desde logo, a promoção da língua decorrente da escolha do Português (e do Tétum) como língua oficial de Timor-Leste recém-independente (Idem). O aprofundamento da identidade do povo timorense através da língua e cultura portuguesas (Idem) tem sido de facto outro objetivo importante da cooperação portuguesa relativamente a Timor-Leste.

Neste quadro, entre 2008 e 2010, a ajuda ao desenvolvimento portuguesa em Timor-Leste centrou-se claramente numa abordagem setorial, privilegiando a educação (onde se inseriu a promoção da língua portuguesa) e a capacitação institucional com vista à criação e consolidação de estruturas do governo e da sociedade civil capazes de sustentar o processo de desenvolvimento do país (Faria, 2012, p. 19). Em termos gerais, e de acordo com os vários PIC para Timor-Leste, os objetivos da cooperação portuguesa baseiam-se nas orientações gerais da política externa e vão ao encontro das linhas estratégicas de desenvolvimento estabelecidas pelo Governo timorense, ambas devidamente enquadradas também nos Objetivos de

Desenvolvimento do Milénio (IPAD, 2008). Especificamente, e de acordo com o PIC de 2007-2010,

Estas políticas desenvolvidas por Portugal têm em consideração princípios transversais entre os quais se incluem a democratização e o respeito pelos Direitos Humanos, a igualdade de género, a segurança e resolução pacífica de conflitos e o ambiente e têm sido feitos esforços para criar sinergias entre o Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste, a estratégia proposta por Portugal e os programas de outros doadores. (IPAD, 2008, p. 29)

Entre 2008 e 2012, em termos de setores preferenciais da ajuda portuguesa, destacam-se a educação com cerca de 53% do total da ajuda e o setor de Governo e Sociedade Civil, com cerca de 30,7%. Esta concentração corresponde claramente aos eixos prioritários definidos e que visam, desde logo, uma maior capacitação institucional e o reforço da capacidade administrativa e institucional do Estado (CICL, 2013). Ao longo dos últimos anos, tem sido, de facto, claro o enfoque dado à consolidação e capacitação do Estado e suas instituições, por via da promoção do Estado de direito com um enfoque muito particular nos setores da Justiça. Pelo contrário, os setores da saúde, agricultura e outras infraestruturas e serviços sociais são aqueles a que menos ajuda foi destinada entre 2008 e 2012, correspondendo a um total de 7,9% da ajuda total. Estas áreas de intervenção estão enquadradas no agrupamento setorial «Infraestruturas e Serviços Sociais», o qual se assume como o mais representativo da ajuda portuguesa, tendo correspondido, só neste período, a 92% do total da ajuda a Timor-Leste (Idem).

Comparativamente a outros setores, a agricultura foi um dos que menos investimento mereceu por parte da cooperação portuguesa ao longo dos últimos anos, o que não deixa de ser contraditório tendo em conta que o desenvolvimento do país depende em grande medida do investimento nas zonas rurais, onde a população está mais empobrecida e marginalizada em termos de condições de vida e acesso a bens e serviços (Mesquita, 2004). Também o financiamento concedido às ONGs e organizações de sociedade

civil, ainda que tenha constituído uma parcela importante do montante total da APD portuguesa nas fases iniciais da cooperação (e destinado essencialmente para fins humanitários e de emergência) (Idem) tem vindo a diminuir significativamente, em particular no que diz respeito a ONGs locais.

Com base nesta evolução e nestes números, o relatório de avaliação do PIC 2007-2010 sublinha a importância de Portugal enquanto um dos maiores doadores bilaterais de Timor-Leste. Este apoio tem-se materializado em algumas das opções e prioridades definidas pelo governo de Timor-Leste, em particular no que diz respeito às questões da identidade e desenvolvimento nacional (que passaram, como vimos, pela adoção da língua portuguesa como língua oficial), mas também nas áreas da segurança e da defesa (com especial destaque para o papel das forças armadas e policiais portuguesas).

Em várias avaliações levadas a cabo pelo próprio IPAD (2006 e 2011a) é referido que a cooperação portuguesa deveria passar a estar centrada em projetos de médio e longo-prazo com objetivos e metas bem definidos, controláveis e ambiciosos, em vez de pequenos projetos com impacto mais localizado, a bem de uma política de ajuda mais centrada em resultados, mas sobressai, ainda assim, a existência de alguma descoordenação e desarticulação entres os diferentes agentes da cooperação e projetos no terreno, bem como alguma incapacidade em assegurar uma gestão da ajuda centrada nesses mesmos resultados (IPAD, 2011b). Em termos de eficácia, as avaliações sugerem que os resultados foram atingidos em termos globais ainda que com algumas diferenças em termos de alguns dos vários eixos estratégicos. No que diz respeito à eficiência da ajuda, e apesar de alguns desenvolvimentos e esforços importantes em termos de afetação de recursos e reforço da coordenação entre os diferentes agentes, em termos globais a alteração do peso de cada Eixo estratégico acabou por não ter os resultados esperados, desde logo em virtude da descoordenação e “algum ‘mal-estar’ entre a Embaixada e o IPAD [que] impediu a criação de sinergias que poderiam ter melhorado a forma como os recursos (financeiros e humanos) foram usados” (IPAD, 2011b, p. viii). Finalmente, quanto à sustentabilidade financeira, apesar de globalmente terem sido criadas

condições para a apropriação e corresponsabilização das instituições, nem sempre os encargos assumidos foram concretizados de forma efetiva. De facto, o que é referido a este propósito no relatório de avaliação é que “os principais projetos são vistos como do ‘IPAD’ ou de ‘Portugal’, não existindo indícios de apropriação, condição necessária para existir sustentabilidade” (IPAD, 2011, p. viii). Estes resultados, aquém das expectativas, devem-se em grande medida a duas das principais limitações associadas à cooperação portuguesa e que estão relacionadas com a falta de profissionalização dos seus recursos humanos (Cardoso *et al.*, 2012), bem como com a falta de coordenação entre os vários atores e estruturas envolvidas na cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente entre as estruturas de decisão e as responsáveis pela execução dos projetos. Neste sentido, talvez um dos maiores obstáculos que a cooperação portuguesa tem enfrentado nos últimos anos, com reflexos em Timor-Leste, seja a desconexão entre uma política específica de ajuda ao desenvolvimento (que na maior parte dos casos não existiu) e a sua implementação e concretização. Esta desconexão é explicada por vários motivos, de entre os quais se destacam o legado e enquadramento histórico e no qual assenta em larga medida o quadro de ajuda ao desenvolvimento de Portugal e o qual se reflete, como referido antes, na falta de coordenação de um quadro institucional profundamente fragmentado, afetando a formulação, execução e financiamento da APD portuguesa (IPAD, 2006). Perante este cenário claramente contraproducente e apesar de algumas tentativas de ultrapassar este problema por via de reformas institucionais, os vários atores envolvidos na cooperação têm desenvolvido as suas atividades numa lógica desfragmentada e desenquadrada com um reflexo nem sempre positivo em termos de desenvolvimento (Cardoso *et al.*, 2012).

Em termos gerais, a falta de clareza na definição de prioridades e a forma como a ajuda e os projetos têm sido implementados e levados a cabo, sem grande avaliação estratégica do impacto e continuidade dos mesmos, têm sido algumas das críticas apontadas à cooperação portuguesa para Timor-Leste, prejudicando a obtenção de resultados mais animadores. Tal como refere Mesquita numa análise feita em 2004:

As opções que se fizeram favoreceram em alguns casos a resposta mais rápida e fácil, o que se justificou, em certa altura, dado o contexto, deveria ter sido revisto logo que as circunstâncias se alteraram. Porém, mesmo considerando este argumento, há responsabilidades às quais Portugal não pode fugir. Se se investiu em determinados projectos em nome de uma certa solidariedade política, essas escolhas tiveram consequências, que terão de ser avaliadas, de modo a não se repetir o que já se comprovou serem projectos menos felizes noutros cenários. (Mesquita, 2004, p. 159)

O último ano correspondente ao Plano Indicativo de Cooperação com Timor-Leste foi 2010, sendo que o próximo ciclo de cooperação ficará definitivamente marcado não apenas por uma conjuntura económica desfavorável resultante das fortes restrições orçamentais que afetarão obviamente os montantes destinados para ajuda ao desenvolvimento, mas também pela fusão institucional entre o IPAD e o Instituto Camões e que resultou num novo órgão de cooperação, como referido, o CICL. De acordo com o CICL, o próximo PIC, que terá à partida uma duração de quatro anos, encontra-se ainda em fase de elaboração e posterior discussão (CICL, 2014). Em termos das principais áreas de intervenção a serem integradas, prevê-se a manutenção do Eixo Estratégico I relativo às questões de Governação, Participação e Democracia, desta feita com a definição de duas áreas de intervenção prioritárias — capacitação institucional e segurança e desenvolvimento. Do ponto de vista do Eixo Estratégico II, que também se mantém, de destacar a definição de três áreas prioritárias de intervenção e que vão desde a educação e serviços básicos ao empreendedorismo e desenvolvimento empresarial, passando pela capacitação científica e tecnológica (Idem).

Apesar destes objetivos e planos para o futuro da cooperação portuguesa em Timor-Leste, a sua operacionalização depara-se com vários obstáculos. Vários autores têm destacado a não movimentação e transferência atempada das verbas para financiamento de projetos, a prática recorrente de não contratação de mão-de-obra local (potenciando a ideal apropriação dos projetos e o desenvolvimento deles resultante) ou a reduzida delegação

de competências no terreno (Cardoso *et al.*, 2012) como alguns dos mais importantes e mais limitadores de uma cooperação eficaz e coerente. Além disso, de acordo com dados do CICL, a ajuda pública portuguesa ao desenvolvimento destinada especificamente a Timor-Leste tem vindo a diminuir³⁵ (CICL, 2013), tendência que certamente se irá manter e que se prende, desde logo, com a redução significativa dos montantes destinados à ajuda em termos de orçamento global de Portugal. A ser assim, ficam ainda mais limitadas as possibilidades de Portugal conseguir promover e alcançar efetivamente os objetivos de desenvolvimento com os quais se foi comprometendo ao longo da última década e meia com Timor-Leste.

Conclusões

É uma evidência que ao fim de duas décadas e meia de experiência de cooperação, basicamente centrada nos países africanos de língua oficial portuguesa, Portugal demonstra em Timor-Leste o pouco que progrediu e o pouco que aprendeu nesta matéria. (Pereira *apud* Mesquita, 2004, p. 11)

Estas palavras de Luísa Teotónio Pereira, ainda que proferidas em 2000, são, no nosso entender, ilustrativas de uma tendência que parece manter-se relativamente à política de cooperação portuguesa para com Timor-Leste. Apesar do impacto e papel importantes que a ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa tem tido ao nível da promoção do desenvolvimento neste país, uma análise mais cuidada dessa cooperação, permite concluir que apesar dos muitos esforços e interesses de Portugal em canalizar e disponibilizar recursos para o desenvolvimento de Timor-Leste, em particular após a independência do país (Mesquita, 2004), estes não se têm refletido numa estratégia equilibrada e eficaz, com definição clara de prioridades e objetivos, prejudicando portanto a capacidade e/ou vontade de alcançar

³⁵ Em 2012, Timor-Leste recebeu 15,3 milhões de euros tendo a ajuda portuguesa entre 2008 e 2012 correspondido a 22,5 milhões de euros (CICL, 2013).

os resultados esperados em termos de redução da pobreza, promoção da saúde ou mesmo de criação de infraestruturas básicas de desenvolvimento em todo o país. De facto, e apesar de uma realidade local ainda bastante limitada e aquém do ambicionado do ponto de vista do desenvolvimento pleno e sustentável, a posição de Portugal enquanto doador e parceiro do desenvolvimento de Timor-Leste tem-se mantido centrada em grande medida nos setores da educação e consolidação da língua portuguesa, áreas onde, segundo o Governo português,

Portugal tem mais-valias significativas quando comparado com outros doadores internacionais. Por isso, os espaços a ocupar por Portugal, em termos de cooperação, devem ser, num primeiro plano, os relacionados com a Educação e a Língua Portuguesa enquanto língua oficial de Timor-Leste. Num segundo plano, os relativos à capacitação do corpo institucional e da estrutura jurídica do Estado timorense e, havendo condições, deverá ser considerado o apoio ao Desenvolvimento Económico e Social, com incidência no Desenvolvimento Rural, enquadrado naturalmente por uma concertação com os outros doadores. (IPAD, 2008, p. 24-25)

Esta abordagem diz muito sobre as prioridades que foram sendo definidas por Portugal em termos de política de desenvolvimento em Timor-Leste e que, no fundo, foram colocando as necessidades de natureza económica e social num segundo plano de prioridades, dependentes ainda da existência de condições para tal enfoque. Apesar de a redução da pobreza nos países beneficiários ser frequentemente apontada como uma das prioridades da cooperação portuguesa, as várias avaliações parecem indicar que este objetivo ainda está muito aquém de uma concretização eficaz em Timor-Leste, na medida em que a ele não têm correspondido medidas, estratégias ou mesmo financiamento, adequados. De facto, um dos desafios mais significativos que continua a caracterizar Timor-Leste prende-se com a ainda flagrante falta de infraestruturas básicas tais como água potável, saneamento básico, eletricidade ou serviços de saúde acessíveis a todos

e em condições satisfatórias, colocando a Timor-Leste enormes desafios sociais e económicos.

Em termos de redução da pobreza, têm-se registado poucas melhorias, em particular no que diz respeito aos setores mais vulneráveis da população e aos que têm baixos níveis de educação e trabalham maioritariamente na agricultura de subsistência (PNUD, 2009). Nesta área, por exemplo, e uma vez que uma parte significativa da população timorense depende da agricultura e tendo em conta que a maioria das infraestruturas não existem ou foram destruídas torna-se fundamental investir num planeamento estratégico do setor agrícola, bem como promover a participação ativa de toda a população neste processo (Governo de Timor-Leste, 2010, p. 14-18; idem, 2012). Apesar de Timor-Leste ter assistido, nos últimos anos, a uma impressionante evolução em termos dos seus indicadores globais de desenvolvimento, em particular com um aumento de cerca de 35% do IDH entre 2000 e 2010, a falta de melhorias significativas na esperança média de vida (que como vimos inicialmente permanece relativamente baixa, na ordem dos 60 anos) e nos indicadores de pobreza sugerem que as condições de vida, o acesso a cuidados de saúde e a uma alimentação adequada não aumentou significativamente ao ponto de ter um impacto real e positivo na vida das pessoas. Estas circunstâncias reforçam, portanto, a necessidade de opções e estratégias políticas claras visando a concretização dos vários compromissos assumidos do ponto de vista qualitativo, incluindo os que sublinham a importância da eficácia e coerência da ajuda (Cardoso *et al.*, 2012).

Em suma, são muitos os desafios que se colocam ao desenvolvimento em Timor-Leste e em especial ao papel que a cooperação portuguesa pode desempenhar a esse nível. Portugal provou já ser um ator fundamental neste processo ao nível da educação, da consolidação e capacitação do Estado, mas está ainda muito aquém do seu potencial em termos de investimento em áreas cruciais para um verdadeiro desenvolvimento que vá além da simples remoção das cinzas deixadas por décadas de desinvestimento, negligência e violência no território. A política de cooperação portuguesa deveria, assim, apostar numa política globalmente mais interventiva e estrutural procurando redefinir e redirecionar a sua ajuda pública para os

setores que se apresentam como efetivamente fundamentais, nomeadamente o emprego, infraestruturas e serviços básicos numa base equitativa. Em suma, aqueles que poderão contribuir para um reforço das capacidades sociais e económicas de toda a população timorense, bem como para uma redução mais significativa de alguns dos principais obstáculos que persistem a um desenvolvimento sustentável e duradouro em Timor-Leste: as desigualdades socioeconómicas e a pobreza.

Bibliografia

- CATTL — Relatório sobre o financiamento a ONG e Organismos de Apoio ao Desenvolvimento, s/d. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: http://www.comissario-timor.gov.pt/pdf/rel_financiamentos_ong.pdf.
- CARDOSO, Fernando Jorge; FERREIRA, Patrícia Magalhães; SEABRA, Maria João — *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, 2012.
- CICL — Estratégia para a Cooperação Portuguesa, Página Oficial do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2013. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: <https://www.instituto-camoes.pt/estrategia-para-a-cooperacao/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estrategia-para-a-cooperacao>.
- . *Estratégia para a Cooperação Portuguesa*, Página Oficial do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, 2014. [Acedido a 11 de mar. 2014]. Disponível na Internet: <https://www.instituto-camoes.pt/estrategia-para-a-cooperacao/root/cooperacao/cooperacao-para-desenvolvimento/estrategia-para-a-cooperacao>.
- CONSELHO DE MINISTROS — *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI — Documento de orientação estratégica*, resolução n.º 43/99. D.R. – I Série B, n.º 115, 18 de maio 1999.
- CRAVINHO, João Gomes — A trajetória da cooperação oficial portuguesa. *Tempo Exterior*. N.º 9 (2004), p. 49-66.
- FARIA, Raquel — *A Política de Cooperação Para o Desenvolvimento no Contexto da Crise Económica do Século XXI: O Caso Português*. Working Paper 109. Lisboa: ISEG - Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, 2012.

- FERNANDES, João José; KRUPENSKI, Pedro — Uma Estratégia para a Cooperação Portuguesa e mais Protecção Social são necessárias. Relatório Social Watch Portugal, 2013.
- TIMOR-LESTE — *A Caminho da Prosperidade - Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011 a 2030* (Sinopse). Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2010.
- . *Adeus Conflito, Bem-Vindo Desenvolvimento - Retrato da Governação do Mandato da AMP (2007-2012)*. Timor-Leste: Governo de Timor-Leste, 2012.
- IPAD — Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor: 2004-2006. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2004.
- . *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2006.
- . Relatório Avaliação PIC Timor Leste - 2004-2006. Lisboa, 2007.
- . *Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor: 2007-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2008.
- . *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento. 1996-2010*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011a.
- . *Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Timor-Leste (2007-2010)*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, 2011b.
- MESQUITA, Ana Virgínia Guedes — *A cooperação internacional para o desenvolvimento na viragem do século: a cooperação portuguesa em Timor-Leste*; sob orientação do Prof. Doutor António Manuel de Almeida Serra. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2004. Dissertação de Mestrado.
- MNE — *Relatório sobre o Apoio do Estado Português a Timor no período de Transição*. Lisboa: Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, 1999.
- OLIVEIRA, Domingos de — Construir uma sociedade justa (II). In *Depois das Lágrimas: a reconstrução de Timor-Leste*. Jill Jolliffe (coord.). Lisboa: INDE, Intercooperação e Desenvolvimento, 2000. p. 65-78.
- PNUD — *Human Development Report 2006: Beyond Scarcity: Power, poverty and the global water crisis*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2006.

- . Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. In *Relatório Nacional de Timor-Leste*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2009.
 - . *Relatório anual*. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2012.
 - . *Human Development Report 1990: concept and measurement of human development*. Nova Iorque: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.
- SUMNER, A.; MALLETT, R. — *Aid: A survey in light of changes in the distribution of global poverty*. London: Institute of Development Studies, 2012.