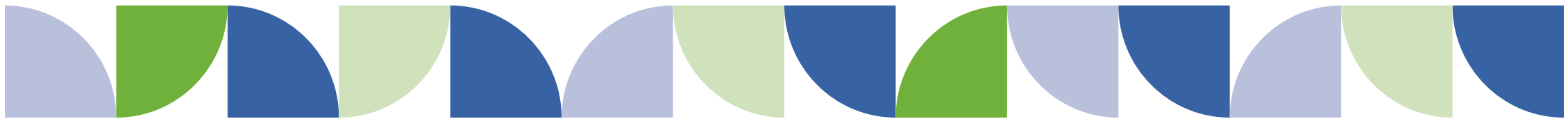




PODEMOS ARRISCAR A INCOERÊNCIA?

O ANO DE TODOS OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO



ÍNDICE

1. Introdução 2025: o ano de todos os desafios para o desenvolvimento	4
2. O fim da USAID	7
3. Crises e cortes orçamentais: os casos da Alemanha e do Reino Unido	14
4. A União Europeia sob pressão	21
5. A coerência das políticas para o desenvolvimento em Portugal: progressos e desafios	25
6. Coerência: nem um <i>slogan</i>, nem a cura	30
7. Conclusão Um novo entendimento para um mundo em mudança	34
8. Recomendações	38
9. Fontes e links úteis	42

1. INTRODUÇÃO

2025: O ANO DE TODOS OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO

O “risco geopolítico global” atingiu, este ano, o nível mais elevado das últimas décadas. Conflitos militares e tensões diplomáticas, restrições ao comércio, ao investimento e às transações financeiras, ou o aumento da despesa militar média, são alguns dos indicadores que traduzem este risco, medido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Esta situação está a exercer uma pressão muito grande sobre a estabilidade financeira global e, indiretamente, mas de forma significativa, sobre o sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento.

Há já algum tempo que o sistema de ajuda dá sinais de mudanças significativas. Em 2024, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) caiu 7,1% em termos reais, em comparação com 2023 — uma quebra alarmante depois de cinco anos de crescimento consecutivo. Além disso, há vários anos que se observam alterações nos padrões de financiamento da APD, por exemplo: a) desde 2015, a UE canaliza uma parte importante da sua ajuda para países de origem e de trânsito de fluxos migratórios, nomeadamente, no Norte de África e no Sahel, como estratégia de contenção nesses países da migração rumo à Europa; b) desde 2022, a ajuda internacional passou a concentrar-se sobretudo na Ucrânia, reduzindo-se de forma proporcional em regiões como a África Subsaariana e a América Latina; c) muitos países doadores passaram a contabilizar como APD os custos com o acolhimento de refugiados internos, o que inflaciona os números mas não representa ajuda efetiva a países em desenvolvimento; d) há uma tendência crescente para dar prioridade a canais bilaterais de financiamento em detrimento do financiamento de agências multilaterais, como a ONU ou o Banco Mundial.

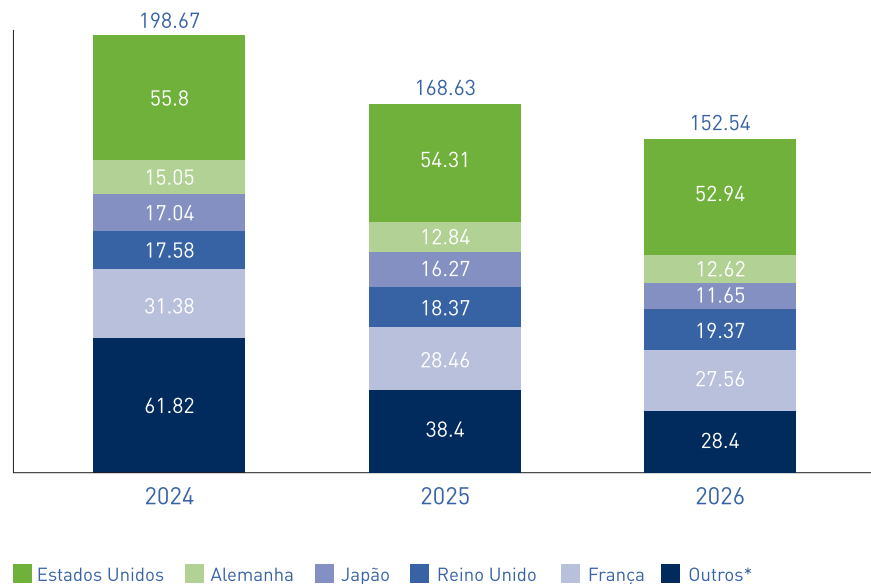
Atualmente, a ajuda ao desenvolvimento enfrenta reduções enormes devido a cortes nos orçamentos dos grandes doadores tradicionais, como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha, ou a França, que limitaram a sua APD por motivos que se prendem sobretudo com política interna, como razões económicas, preocupações de segurança, equilíbrio orçamental – e, nalguns casos, razões puramente ideológicas.



Alterações previstas na APD

17 maiores doadores do CAD

Mil milhões de dólares americanos, preços constantes de 2023, equivalentes a subvenções.



Fonte: 2024: CAD da OCDE1. 2025-2026: projeções da APD com base em fontes da OCDE, FMI e governamentais. O RNB projetado é calculado utilizando os valores prospectivos da taxa de crescimento do PIB do FMI aplicados aos níveis do RNB. As estimativas do PIB baseiam-se na última atualização do World Economic Outlook do FMI. Um choque futuro no PIB e/ou RNB causaria uma divergência nas estimativas.

*Outros: Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Coreia do Sul, Espanha, Suécia e Suíça.

Uma das decisões mais significativas neste âmbito, pelo seu enorme impacto, foi o desmantelamento, nos primeiros meses do ano, da USAID — a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional. Esta decisão do governo dos EUA liderado por Donald Trump, seguida pela rejeição inédita, na ONU, da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (considerados “prejudiciais aos direitos e interesses dos americanos”), está a ter consequências globais profundas — e foi até qualificada como uma “crise existencial do Desenvolvimento”.

Efetivamente, o fim da USAID ameaça enfraquecer todo o sistema internacional de ajuda, o que mostra a importância central dos EUA no mesmo. Na história recente, a agência tem desempenhado um papel vital no apoio ao desenvolvimento das regiões e países mais necessitados do mundo. A sua intervenção tem sido decisiva para salvar vidas, reforçar capacidades essenciais nesses países (como sistemas públicos de saúde e educação) e, também, para promover valores democráticos, direitos humanos e a boa governação. Os EUA têm sido, igualmente, dos principais financiadores das organizações e agências multilaterais mais relevantes, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ou a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Embora por razões — geopolíticas — muito diferentes, nomeadamente, aumentar o investimento em defesa devido à guerra na Ucrânia, o Reino Unido também anunciou grandes cortes na sua política de cooperação para o desenvolvimento. E, na Alemanha, tem havido pressões muito fortes para reduzir o défice do orçamento federal por causa de razões domésticas, como o aumento de pensões e o reforço do investimento em defesa, o que levou a cortes significativos em várias outras políticas, incluindo no orçamento da APD alemã.



A situação atual é o culminar de um contexto cada vez mais adverso para o sistema global de ajuda ao desenvolvimento. Instabilidade económica, tensões políticas crescentes, conflitos prolongados e uma interdependência cada vez maior entre riscos geopolíticos são fatores disruptivos que se somam às alterações climáticas e ao ressurgimento de nacionalismos exacerbados. Perante isto, os atores com responsabilidade de decidir tardam em promover reformas para mitigar os problemas estruturais do sistema de ajuda, como dificuldades de coordenação da ajuda, uma apropriação insuficiente de resultados nos países beneficiários – e uma certa resistência à mudança.

O recuo atual dos doadores mais importantes reflete um efeito de contágio no sentido de uma mudança de paradigma, em que os interesses nacionais imediatos e agendas domésticas tendem a prevalecer sobre compromissos de longo prazo com a solidariedade e o desenvolvimento globais. Esta mudança introduz um risco sistémico, pois fragiliza o papel do Desenvolvimento enquanto fio condutor da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Lamentavelmente, a ideia de CPD – enquanto elemento integrador de áreas setoriais tão distintas quanto interdependentes como a economia, o ambiente, a segurança e os direitos humanos – é posta em causa quando mais precisamos dela. A poucos anos da meta da Agenda 2030 da ONU, há atrasos evidentes na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Sem uma visão estratégica integrada e uma ação coerente no plano nacional e global, falharemos certamente essas metas.

Podemos arriscar a incoerência? Num contexto de recuo democrático e restrições crescentes às liberdades civis (mesmo em países onde elas pareciam consolidadas), é essencial evitar que a incoerência das políticas e as falhas do modelo de ajuda se tornem um argumento adicional para desacreditar o direito ao desenvolvimento.

E embora devamos reconhecer que o modelo não é perfeito, importa dar mais a conhecer o seu valor. Entre 2019 e 2023, por exemplo, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) registou um aumento real de 33%, impulsionado pela resposta global à pandemia e à guerra na Ucrânia. Mesmo com uma ligeira retração em 2024, os níveis de APD mantiveram-se 23% acima dos valores de 2019, com crescimentos anuais consecutivos que contrastam com o comportamento menos positivo do PIB global no mesmo período (OCDE, 2025). Estes números são um sinal muito importante da resiliência do sistema de ajuda em contextos de crise.

Sem prejuízo destes progressos, face ao movimento de desglobalização a que assistimos, não podemos deixar de perguntar se as estratégias e instrumentos de cooperação tradicionais são ainda capazes de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável. Ou se, pelo contrário, contribuem para perpetuar a dependência.

Este estudo tem, assim, dois grandes objetivos:

- a) diagnosticar o estado atual das políticas de ajuda ao desenvolvimento, analisando as causas da sua atual retração e fragmentação, bem como o impacto destas na sua coerência;
- b) contribuir para formular estratégias de Desenvolvimento mais eficazes e realistas, que, mesmo num contexto adverso como o atual, sejam capazes de promover a justiça social, a equidade e o compromisso com os ODS e a Agenda 2030.

O estudo propõe uma análise crítica que vai além de um diagnóstico puramente técnico ou operacional. Procura situar-se no plano da política, que é aquele onde hoje se joga o futuro do Desenvolvimento. Tenta identificar caminhos para repensar os atuais modelos de cooperação e construir respostas orientadas por ideais de solidariedade global, mas assentes no pragmatismo – alicerçadas em valores e princípios universais, mas ajustadas à realidade atual.

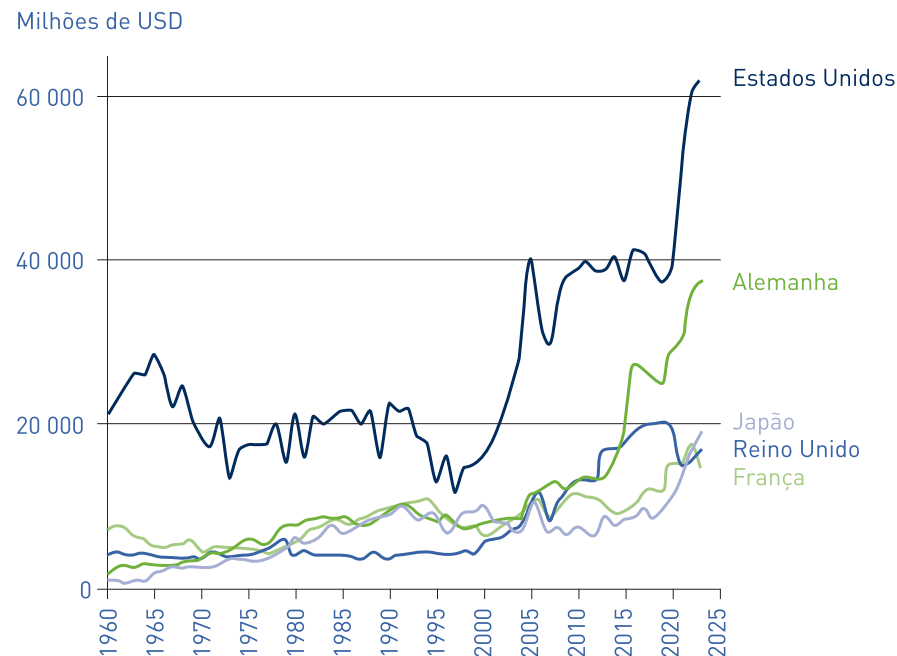


2. O FIM DA USAID

Ao longo de décadas, os Estados Unidos da América (EUA) têm dado uma contribuição fundamental para o desenvolvimento global, especialmente, desde 1961, ano da criação da USAID. Ao longo dos últimos 65 anos, os EUA financiaram, sozinhos, entre 25% a 30% da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) mundial. Em 2024, continuaram a ser o maior doador global, com cerca de USD 63,3 mil milhões (OCDE, 2025).

Principais doadores da APD, 1960-2025

(desde 1960, a preços constantes, em milhões de USD)



A intervenção da USAID teve impactos vitais em vários domínios: ajudou a retirar milhões de pessoas da pobreza extrema e evitou milhões de mortes por HIV, malária, ébola e outros vírus letais, que ajudou decisivamente a travar ou erradicar em vários países, financiando massivamente a investigação científica americana e internacional na área da saúde. Um exemplo marcante é o programa PEPFAR (o Plano de Emergência do Presidente dos EUA para a Luta contra a SIDA), considerado o maior compromisso de um único país para erradicar uma doença (HIV), com US\$ 6,5 mil milhões investidos anualmente em 55 países. Até 2024, o programa forneceu tratamento a 20,6 milhões de pessoas, incluindo 566.000 crianças, e inscreveu 2,5 milhões de pessoas em programas de profilaxia preventiva (PrEP). Graças ao PEPFAR, nasceram 7,8 milhões de bebés sem HIV desde 2003 e foram salvas 26 milhões de vidas. Os EUA também desempenharam um papel vital em situações de crise alimentar em países particularmente vulneráveis e em conflito, como a Etiópia, que vive uma seca severa e um conflito civil prolongado e que, até ao encerramento da USAID, era o maior beneficiário da ajuda norte-americana na África Subsaariana. A suspensão brusca deste apoio tem um enorme impacto no terreno.

A DECISÃO DE ENCERRAMENTO

Em janeiro de 2025, poucos dias depois de tomar posse, o Presidente Donald Trump emitiu um decreto presidencial (*Executive Order*), designado "Reavaliando e realinhando a ajuda externa dos Estados Unidos", que suspendia durante 90 dias a ajuda dos EUA para ser feita uma reavaliação da sua "eficiência programática e da sua consistência com a política externa dos Estados Unidos". Refletindo a agenda "America First" para a política externa, a decisão acusava a "indústria" de ajuda externa e a burocracia nacional de não estarem alinhadas com os interesses americanos e, em muitos casos, de serem contrárias aos valores americanos, contribuindo para desestabilizar a paz mundial e promover ideias em países estrangeiros contrárias às prioridades externas dos EUA. De acordo com o documento, a política norte americana de ajuda ao desenvolvimento passa

a ser orientada para “tornar os EUA mais seguros, mais fortes e mais prósperos”, o que, de acordo com a agenda do governo, significa torná-la num instrumento para apoiar projetos que beneficiem apenas de forma clara e direta o povo americano e reforcem as instituições de investimento dos EUA, através das quais a ajuda externa remanescente será agora canalizada de forma preferencial.

Pouco depois, Elon Musk, o então responsável pelo DOGE (Departamento para a Eficiência Governamental), anunciou o encerramento da USAID, alegando corrupção, má gestão e ineficiência. A agência foi desmantelada em apenas três meses, até ao mês de abril: 83% dos programas foram cancelados, representando 92% do orçamento da Agência; mais de 1.600 funcionários foram dispensados e a sede em Washington DC e o site oficial foram desativados. Os poucos programas e funcionários que restaram foram transferidos para o Departamento de Estado (equivalente ao Ministério dos Negócios Estrangeiros).

Num processo que foi muito contestado, sobretudo nos *media* e nos tribunais, e que continua a gerar enorme incerteza no terreno, foram veiculados muitos erros e desinformação com o objetivo de descredibilizar a USAID. Num episódio que se tornou famoso, Elon Musk confundiu um alegado envio pela USAID de preservativos para a *província de Gaza* (em Moçambique) com a *Faixa de Gaza* (na Palestina), cenário da atual guerra entre Israel e o Hamas. Trump também acusou a USAID de ser dirigida por um bando de “lunáticos radicais”, e Musk chamou-lhe “organização criminosa”, acusações de extrema gravidade e até hoje sem qualquer validação numa qualquer decisão judicial, o que aponta para um *partis pris* ideológico.

A NOVA ARQUITETURA DA AJUDA NORTE AMERICANA NA PROPOSTA DE ORÇAMENTO PARA 2026

Embora a maioria dos processos judiciais tenha sido desfavorável à Administração americana e subsistam ainda alguns programas vitais que são agora geridos pelo Departamento de Estado, até à data da conclusão deste estudo, o futuro da ajuda internacional dos EUA permanece incerto.

No entanto, a proposta orçamental apresentada pelo Presidente norte americano para 2026 fornece alguns sinais claros do que pode ser esse futuro. A proposta, a aprovar pelo Congresso, prevê um corte sem precedentes de 47,7% na ajuda externa em relação a 2025, com reduções drásticas em programas de saúde global, ajuda humanitária, educação e alimentação. A ajuda bilateral será reestruturada através de um novo fundo “America First Opportunity Fund” (A1OF), que é orientado por critérios de investimento e de reforço da U.S. International Development Finance Corporation (DFC), a instituição financeira de desenvolvimento dos Estados Unidos. Apesar de algumas exceções, como a manutenção do PEPFAR (embora só para os beneficiários atuais) e dos compromissos assumidos com a Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA) do Banco Mundial (que fornece empréstimos subsidiados aos países mais pobres), a proposta determina o fim das contribuições voluntárias para organismos multilaterais, como a ONU e o Fundo de Desenvolvimento Africano (African Development Fund), bem como cortes significativos em programas focados nas alterações climáticas, direitos LGBTQ+ e nos temas “DEI” (“Diversidade, Equidade e Inclusão”), que foram cancelados em toda a administração pública norte-americana por serem considerados discriminatórios e, alegadamente, promoverem uma ideologia *woke*. Este conceito ideológico vem de um termo originário do inglês americano que significa “estar acordado”, “ter consciência” das injustiças sociais, especialmente racismo e desigualdade. Também é um termo utilizado de forma crítica como uma reação ao que alguns consideram um excesso de correção política ou ativismo social. Nessa visão, o termo “woke” é utilizado de forma pejorativa.



UM DEBATE POLARIZADO

À semelhança do que acontece com outros temas anteriormente pacíficos, o debate sobre a ajuda ao desenvolvimento está extremamente polarizado nos EUA. O próprio Partido Republicano do Presidente está dividido, e alguns dos setores tradicionalmente mais conservadores da sociedade americana manifestaram-se abertamente contra uma decisão que é, no entanto, fortemente apoiada pelo movimento MAGA fiel a Donald Trump.

Os inquéritos de opinião mostram que os cidadãos estão preocupados com as consequências desta mudança e 62% opõem-se mesmo ao congelamento da ajuda humanitária em países de rendimento mais baixo. Um inquérito do *Pew Research Center* mostra como os americanos continuam a apoiar um papel forte do seu país no apoio ao desenvolvimento em muitos domínios, como saúde e alimentação – mas não noutros, como o militar ou cultural. Embora a extinção da USAID seja polarizadora entre os americanos, mais discordam (45%) do que concordam (35%) com ela.

A verdade é que a atual mudança de paradigma representa uma rutura histórica do consenso político que existiu durante muitas décadas entre os dois grandes partidos do espectro partidário norte americano. Com base nesse consenso, os EUA, através da USAID, assumiram claramente a liderança do sistema global de Desenvolvimento.

Agora, existe um risco sério de que esta polarização alastre aos grandes países doadores na Europa. Uma forma de antecipar este risco é conhecer os argumentos defendidos nos dois lados do debate.

Os que defendem a extinção da USAID e o fim da liderança dos EUA utilizam, basicamente, argumentos relacionados com:

- **Ideologia:** rejeição de uma ideologia progressista e “radical de esquerda” alegadamente prosseguida pela USAID, que foi acusada de promover uma agenda “woke” obcecada com a ideologia de género e as alterações climáticas, o que prejudica os interesses dos EUA; além disso, muitos no movimento MAGA veem a ajuda externa como uma forma de “intervencionismo liberal” e de engenharia social “globalista” (um argumento que, paradoxalmente, também é utilizado por alguns setores radicais à esquerda – detestados pelos apoiantes MAGA).

- **Nacionalismo económico:** os impostos dos norte-americanos devem ser usados em prioridades domésticas, como infraestruturas, saúde, segurança pública ou defesa; os cidadãos dos EUA não recebem qualquer “retorno” pelos biliões de dólares investidos todos os anos na ajuda ao desenvolvimento de países que, de acordo com Donald Trump, “ninguém conhece”.

- **Eficiência:** alegações de burocracia excessiva, dispersão da ajuda e falta de resultados quantificáveis, o que leva à preferência por uma gestão orientada por critérios de investimento – como é o caso da U.S. International Development Finance Corporation (DFC).

Por sua vez, os opositores ao encerramento da USAID contrapõem os seguintes argumentos:

- **Erro estratégico:** a perda de influência global abre espaço à ocupação por rivais geopolíticos, como a China;



- **Erro de cálculo custo-benefício:** embora a ajuda externa represente menos de 1% do orçamento federal dos EUA, oferece retornos significativos em termos de relações comerciais, alianças com países em todo o mundo e projeção de influência global; além disso, é um instrumento preventivo que fica mais barato do que intervenções militares ou gestão de crises humanitárias *a posteriori* para mitigar as consequências de conflitos que poderiam ter sido prevenidos;

- **Risco para a saúde global:** os cortes propostos podem comprometer progressos que demoraram décadas a alcançar na prevenção e combate de doenças e vírus letais, como o HIV ou o Ébola; enfraquecem a capacidade de resposta rápida dos EUA a futuras pandemias ou catástrofes sanitárias que, como vimos recentemente com a COVID-19, podem afetar qualquer país;

- **Maior instabilidade** a médio prazo: nomeadamente, em regiões frágeis, onde a má governação, a pobreza extrema e os conflitos estão na origem de fenómenos de radicalização e insegurança com impactos negativos no comércio global, no acesso a recursos estratégicos ou na deslocação forçada de pessoas;

- **Perda de credibilidade e reputação:** risco de incumprimento de compromissos multilaterais (ex: ODS, saída da OMS, denúncia do Acordo de Paris) e sinal de descomprometimento ético e diplomático perante aliados e parceiros;

- **Efeito negativo de contágio:** a retração americana pode levar as lideranças de outros países doadores a fazer o mesmo (como já está a ser visível);

- **Prejuízo para a economia norte-americana:** para agricultores, empresas, universidades, centros de investigação e ONG.

O valor da USAID para a economia dos EUA

Defensores da USAID, tanto à direita como à esquerda, estão geralmente de acordo em que a ajuda externa americana, além de responder às necessidades dos países em desenvolvimento, também deve servir os interesses nacionais norte-americanos. Os críticos de Donald Trump entendem que o encerramento da agência coloca, precisamente, estes interesses em causa.

Organizações credíveis estimam que:

- Mais de 40% da assistência alimentar externa fornecida pelos EUA é produzida por agricultores americanos, que produzem culturas como o trigo e soja em resposta à procura dos países recetores de ajuda alimentar. Os programas alimentares geridos pela USAID geram mais de 2 mil milhões USD/ano de receita para os agricultores americanos pelo que o seu fim afetou gravemente muitos exportadores agrícolas, que não conseguiram escoar milhões de dólares em alimentos;
- 13 dos 15 principais mercados atuais de exportação dos EUA foram, no passado, países beneficiários de assistência externa americana;
- Mais de 50% das exportações dos EUA destinam-se a países em desenvolvimento;
- A decisão de encerrar a USAID afetou pelo menos 13 universidades americanas, que fecharam laboratórios de inovação agrícola associados a contratos com a agência e interromperam investigação que trazia benefícios para a agricultura americana;
- Em suma, o encerramento da USAID causou prejuízos diretos a cidadãos americanos e à economia americana. Estima-se que organizações baseadas nos EUA possam perder até 28,9 mil milhões USD devido aos cortes na assistência internacional.



CONSEQUÊNCIAS HUMANITÁRIAS E NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

Precisaremos de algum tempo para conseguir perceber toda a dimensão do impacto do encerramento dos programas geridos pela USAID. Mas vários analistas estão já a estimar as consequências em vários planos:

- **Milhões de vidas ficaram em risco com a interrupção de programas vitais de saúde, alimentação e apoio a emergências.** No Sudão, por exemplo, 900 das 1.400 cozinhas comunitárias financiadas pela USAID, que serviam cerca de 2 milhões de pessoas, fecharam completamente, e foram suspensos serviços de vacinação e variados programas de proteção de crianças, deslocados, pessoas doentes e mulheres grávidas. A USAID apoiava programas que fornecem vacinas, cuidados de saúde materna e água potável a milhões de pessoas no sul global. Na ausência destes fundos, e a menos que outros doadores aumentem o apoio nessas áreas, é expectável assistir a um declínio da saúde pública em vários países, o que constitui uma reversão de anos de progresso na erradicação de doenças infecciosas como a malária e a tuberculose. Projeções indicam que o impacto combinado dos cortes projetados nos programas da USAID nas áreas do HIV (PEPFAR), malária, desnutrição aguda, tuberculose, água, saneamento e higiene resultará num excesso de entre 483.000 e 1,14 milhão de mortes por ano.
- **A capacidade de resposta do sistema multilateral a crises ficou severamente diminuída.** Organizações como o ACNUR, o Programa Alimentar Mundial (PAM) e a UNICEF têm dependido do financiamento da USAID para sustentar operações críticas de emergência em regiões como a África Subsariana, o Médio Oriente e o Sudeste asiático. A suspensão do financiamento do campo de refugiados de Al-Hawl na Síria, por exemplo, interrompeu os serviços de fornecimento de água potável, saneamento e segurança a mais de 40.000 refugiados. No norte da Tailândia, ao longo da fronteira com Myanmar, a USAID canalizava financiamento para 9 campos de refugiados através do *International Rescue Committee* para apoiar mais de 100.000 refugiados do Myanmar, que agora ficaram com esse apoio em risco.

- **A descontinuidade do apoio financeiro a Governos e ONGD locais para programas de combate à pobreza, boa governação e outros interrompeu processos de desenvolvimento que estavam em curso:** foram interrompidos, por exemplo, programas de educação para mulheres e meninas afegãs. Os esforços para combater a corrupção, fortalecer os sistemas judiciais e apoiar a imprensa livre e movimentos pró-democracia em países com instituições democráticas frágeis ficaram imediatamente em causa com o fim da USAID. Além disso, em meados de março, a Administração Trump encerrou a *Voice of America*, a *Radio Free Asia* e a *Radio Free Europe*, alegando que propagavam valores antiamericanos e representavam uma despesa pública desnecessária. Estas rádios são amplamente consideradas credíveis e independentes, tendo como público-alvo cidadãos de países onde não há liberdade de expressão e de imprensa. Embora tenha havido uma decisão preliminar do Tribunal contra a decisão, o Governo recorreu e o processo judicial continua.

- **A descontinuidade do apoio financeiro a ONGD locais e internacionais fragiliza a sua capacidade e credibilidade no terreno:** coloca em causa o seu trabalho e as parcerias que estabeleceram, que muitas vezes repousam em relações de confiança construídas ao longo do tempo. A USAID tem sido uma importante fonte de financiamento deste tipo de ONGD que agora terão de procurar fontes de financiamento alternativo. As mais pequenas terão, muito provavelmente, dificuldades em sobreviver.

- **O aumento da pressão sobre outros doadores gera riscos de ineficácia:** agências como o PNUD e o Banco Mundial, e doadores multilaterais como a União Europeia sofrerão, provavelmente, pressões para substituírem o financiamento da USAID. Isso poderá levar a uma sobrecarga dos recursos existentes que pode gerar lentidão e ineficácia.



CONSEQUÊNCIAS GEOPOLÍTICAS: O FIM DO *SOFT POWER* AMERICANO?

A assistência internacional norte-americana tem sido um instrumento central para a projeção de poder dos EUA no sistema internacional. Para além da dimensão humanitária e de desenvolvimento, este modelo de assistência tem funcionado como um instrumento de *soft power* da política externa americana, contribuindo para projetar uma imagem mais positiva e atrativa do país. Entre outras coisas, permite-lhe uma presença regular no terreno em todo o mundo – muitas vezes, em lugares remotos – que se soma à rede diplomática e às bases militares no exterior, expandindo o acesso a informação crítica para a segurança dos EUA. Este tipo de assistência global “todo-o-terreno” é, portanto, decisiva, não apenas para a consolidação de redes diplomáticas, parcerias e alianças estratégicas em praticamente todo o mundo, mas também para proteger a segurança nacional e defender interesses económicos norte americanos — nomeadamente, a estabilidade e abertura de mercados dos países beneficiários a produtos e empresas dos EUA. Simultaneamente, ao contribuir para a estabilização de regiões frágeis, esta ajuda externa é importante para conter na origem ameaças transnacionais como o terrorismo ou a criminalidade organizada, reduzindo o risco de que atinjam diretamente o território norte-americano.

O enfraquecimento da influência e do *soft power* americanos representa uma mudança potencialmente importante no equilíbrio geopolítico atual. São muitos os analistas que defendem que cria um vazio que poderá ser ocupado rapidamente por atores com agendas estratégicas distintas e valores antidemocráticos, como a China e a Rússia. A influência que estes países já exerciam em regiões vulneráveis e críticas para a segurança global poderá agora ser ainda mais ampliada.

A Iniciativa *Belt and Road* (BRI), promovida por Pequim, representa a expressão mais visível dessa ambição de uma influência alargada. O financiamento providenciado pela Iniciativa a países em desenvolvimento nos últimos anos representa, em 2025, cerca de 22 biliões de dólares em serviço de dívida que estes têm de reembolsar. E 75% dos devedores à China são os países mais pobres e vulneráveis do mundo. Os empréstimos chineses têm gerado problemas de sustentabilidade da dívida em muitos países, como demonstrado pelas crises recentes de dívida no Laos, República Democrática do Congo, Maldivas, ou na Zâmbia – país de que a China é o maior credor bilateral.

Num momento em que a decisão do presidente norte americano de impor tarifas a muitos destes países agrava ainda mais a sua situação financeira e económica, torna-se evidente que este modelo de influência financeira contribui para perpetuar formas de dependência que travam o desenvolvimento sustentável em vez de o promover.

Exemplos de cortes de programas com impactos geopolíticos:

Fonte - USGLC: https://www.usglc.org/media/2025/06/BRAND-US-GLC_Critical-Gaps_06-03.pdf e https://www.usglc.org/media/2025/03/USGLC_USInternationalAssistanceDrawdown.pdf

Na Somália e no Quênia, foram encerrados programas que preveniam o recrutamento de jovens pelo Al Shabaab e limitavam a ameaça deste grupo terrorista.

95% dos programas de assistência dos EUA ao Senegal e à Libéria – que são países tampão contra o extremismo em África – foram encerrados.

Os cortes na *Voice of America*, *Radio Free Europe* e *Radio Free Asia* foram aplaudidos por nacionalistas russos e chineses.

Desde o fim do apoio da USAID a ONGD no Camboja, o governo chinês preencheu o espaço deixado pelos EUA no financiamento de programas de desminagem.

Na República Democrática do Congo, a Rússia está a preencher o vazio deixado pela USAID com laboratórios móveis para conter surtos de doenças.

Nas Caraíbas, os investimentos chineses cresceram 525% em 15 anos, ao passo que a influência americana diminuiu.

O modelo de tipo chinês tem a alegada vantagem de não impor condições à ajuda, embora, como acabámos de ver, isso não seja bem assim. A verdade é que vários países em desenvolvimento têm preferido fazer parcerias com doadores nada ou menos exigentes do que, por exemplo, a União Europeia, especialmente no que respeita a condições ligadas a reformas políticas e económicas, ou à promoção de princípios democráticos.

Alguns governos desses países não hesitam em condenar publicamente a “hipocrisia” do discurso dos valores da UE, EUA e outros países democráticos. Exemplos recentes são os governos saídos dos golpes militares no Mali, Burkina Faso e Níger. Ao mesmo tempo que forçavam a saída da França do Sahel e o fim do apoio militar francês à luta contra o terrorismo na região, concessionavam essa tarefa a mercenários financiados pelo governo da Federação russa e procuravam apoio da Coreia do Norte e do Irão. O discurso de rejeição do legado colonial também tem sido instrumentalizado por regimes corruptos para promoverem os seus próprios interesses económicos, bem como para legitimarem um poder baseado na força e em alianças com países que negam os direitos mais básicos aos seus próprios cidadãos.

Esta tendência global de erosão de valores e direitos básicos coincide agora com o declínio do *soft power* norte-americano, do qual a USAID era uma peça-chave, não apenas pelo seu papel de apoio direto às populações, mas também pela criação de redes de confiança, formação de elites, intercâmbio de estudantes (agora em risco devido às decisões da Administração de encerrar esses programas), e relações comerciais (agora em risco devido à atual política de tarifas de Donald Trump).

Além disso, a saída dos EUA de algumas organizações multilaterais e o cancelamento do financiamento a outras é um indício do declínio do modelo de cooperação baseado no multilateralismo e em valores partilhados. Isso é preocupante, pois põe em questão até que ponto os EUA realmente continuam a valorizar e defender a ordem internacional globalizada e liberal que eles próprios em grande parte construíram - e lideraram de forma incontestada nas últimas décadas.

A reação a este recuo poderá ser desigual. Enquanto alguns países irão, possivelmente, optar por diversificar o seu leque de doadores, outros poderão transitar para modelos de maior autonomia e outros, ainda, cair em novas formas de dependência. Outros, em situação de extrema dependência, poderão entrar num colapso com custos humanitários ainda mais significativos.

Num cenário mais otimista, esta crise poderá servir de estímulo para repensar um modelo de cooperação internacional que se apoie em relações mais iguais entre Estados e numa maior diversificação de doadores e fontes de financiamento. Num cenário mais pessimista, a ideia de que a ajuda externa é um fardo sem retorno poderá ganhar um eco cada vez mais forte em setores populistas na Europa, com efeitos desestabilizadores no apoio dos cidadãos europeus ao compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

É fundamental estarmos preparados para enfrentar este cenário.



3. CRISES E CORTES ORÇAMENTAIS: OS CASOS DA ALEMANHA E DO REINO UNIDO

Embora cortes orçamentais e mudança de prioridades não sejam inéditos nas políticas de ajuda ao desenvolvimento, esta tendência ganhou grande força em 2024-2025. Isso deve-se, em grande medida, à intensificação de crises políticas nos países doadores do CAD (Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE), ampliadas por forças nacionalistas e extremistas e por um contexto geopolítico de crescente incerteza e insegurança.

Segundo o índice Donor Tracker, vários países doadores enfrentaram instabilidade política e crises internas em 2024, de que são exemplo o impasse orçamental em França (cujo orçamento de austeridade para 2025 inclui um corte de 40% na APD), a crise de governo na Alemanha, ou a destituição do presidente da Coreia do Sul. As crises recentraram o foco desses países em questões orçamentais e prioridades internas imediatas, que comprometeram a continuidade e, muitas vezes, a coerência das suas políticas para o Desenvolvimento.

Outros países europeus com uma forte tradição solidária, como a Noruega, redirecionaram parte da sua ajuda para cobrir custos crescentes com o acolhimento de refugiados, levando a cortes proporcionais na ajuda externa. A agência norueguesa para o desenvolvimento (NORAD) reorganizou seu modelo de atuação, transitando de um financiamento orientado para projetos para um modelo de gestão de investimento em “portfólios” estratégicos, que se direcionará cada vez mais para transferências financeiras,

parcerias com os sistemas educativos e uma contratação flexível, o que, de acordo com o seu Diretor-Geral, posiciona o NORAD mais como um “gestor financeiro” do que um doador tradicional. Outros doadores importantes, como a Suécia e os Países Baixos, fizeram reduções significativas nos seus orçamentos. Países como Espanha também estão a transformar o seu modelo de cooperação, com a AECID (agência espanhola de cooperação para o desenvolvimento) a transitar de um modelo tradicional baseado em projetos para uma função de “facilitador” de parcerias entre países, organizações multilaterais, investidores privados e a sociedade civil. Cerca de 50% dos fundos da agência espanhola são, agora, canalizados através de investidores privados.

Não há dúvida de que a guerra na Ucrânia teve um impacto colateral significativo na mudança dos padrões de ajuda ao desenvolvimento em muitos países da UE. Não apenas cresceram os custos com o acolhimento de refugiados ucranianos na Europa, que passaram a ser contabilizados como APD, como, face à ameaça persistente da Rússia à segurança do continente, vários países aceleraram o reforço do investimento em defesa, alguns duplicando esse investimento, o que levou a uma reorientação para o setor militar de verbas tradicionalmente destinadas a outras prioridades da ação externa, como a ajuda ao desenvolvimento.

Recentemente vários países pertencentes à NATO/OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) comprometeram-se a aumentar a despesa no setor militar para 5% do seu PIB, ao passo que o compromisso assumido pelos países desenvolvidos em resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1970, em que estes contribuiriam pelo menos com 0,7% do RNB (Rendimento Nacional Bruto) para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento não tem sido cumprido de forma regular pela maior parte dos países.



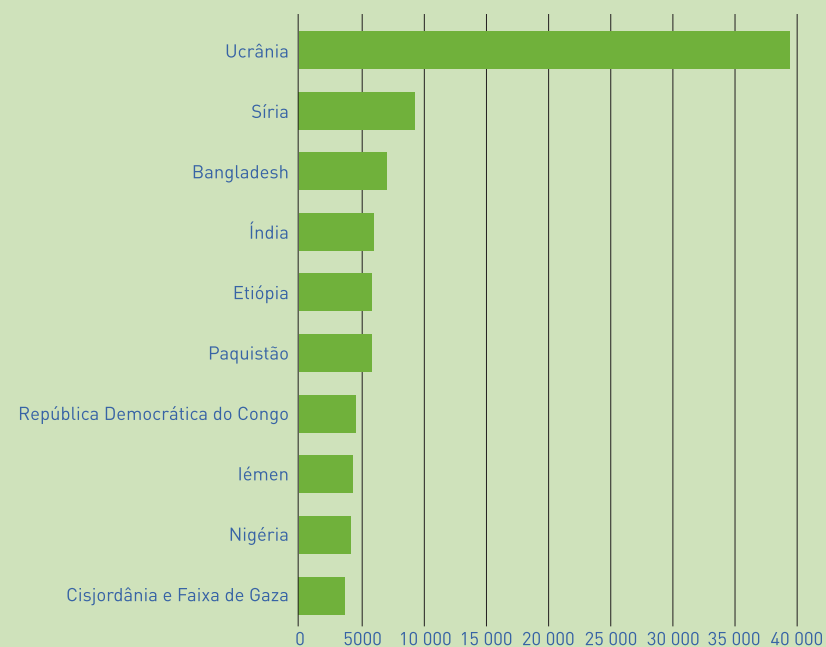
Este compromisso de apenas 0,7% do RNB foi reafirmado em vários fóruns internacionais:

- Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (Monterrey, 2002);
- Cimeira do Milénio das Nações Unidas (2000), que lançou os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM);
- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotada em 2015.

Segundo os dados preliminares da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Ajuda Pública ao Desenvolvimento de Portugal em 2024 foi de 0,24% do RNB e em 2023 foi de 0,19% do RNB. Os casos recentes de redução da APD na Alemanha e no Reino Unido são particularmente relevantes, devido à posição cimeira que ocupam na lista dos doadores mundiais.

Os 10 maiores beneficiários, países e organizações

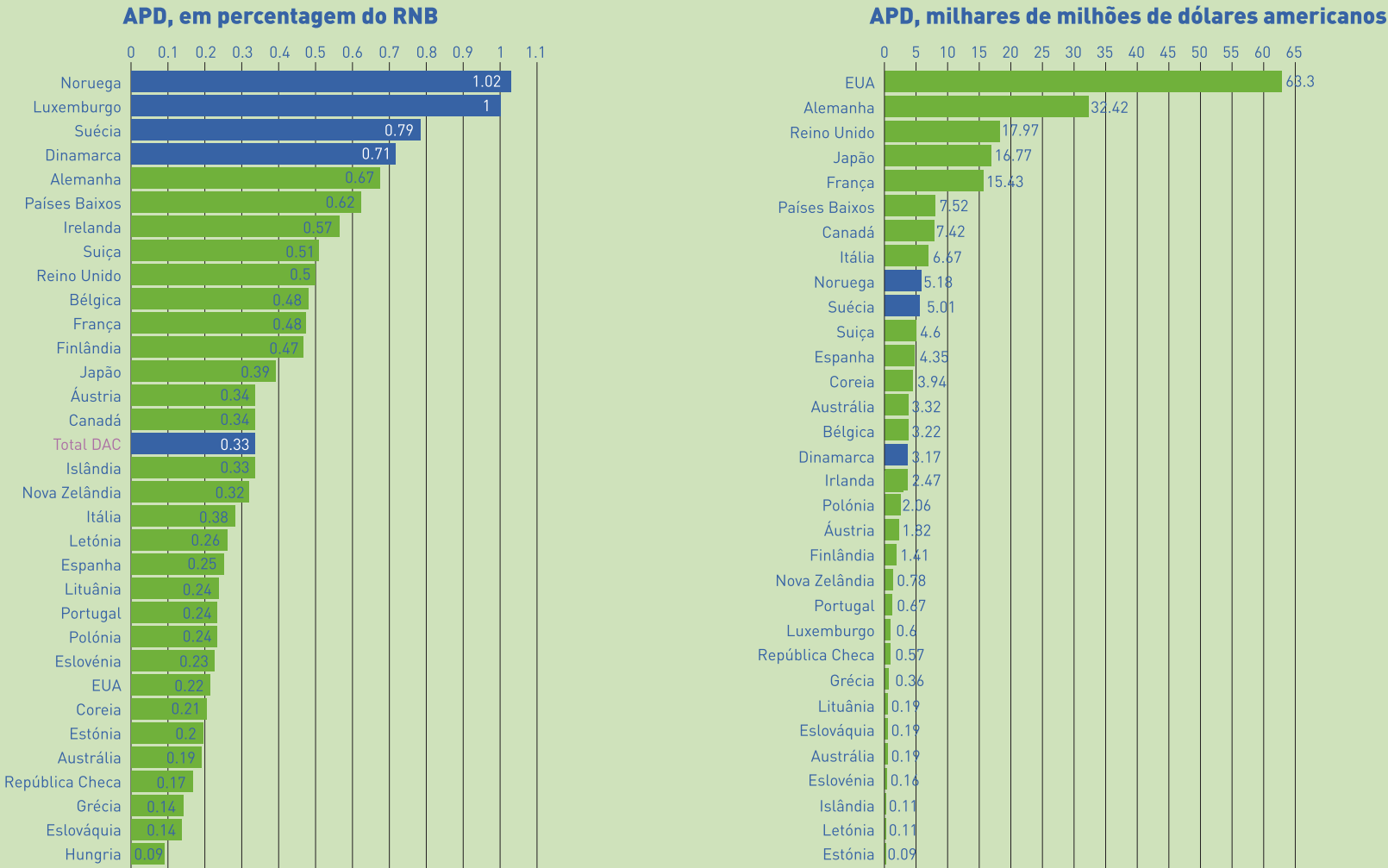
Milhões de dólares americanos



*Nota: Em 2024, a APD total dos membros do CAD ascendeu a 212,1 mil milhões de dólares, representando 0,33% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) combinado dos países membros. (OECD) Apenas quatro países superaram a meta das Nações Unidas de destinar 0,7% do seu RNB à APD: Noruega (1,02%), Luxemburgo (1,00%), Suécia (0,79%) e Dinamarca (0,71%). (OECD)

Ajuda pública ao desenvolvimento (APD) em 2024, por membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

(dados preliminares)



Fontes: OCDE (2025), Fluxos por doador (APD+OOF+Privado) (CAD1)

Nota: As barras verdes representam os doadores que atingiram ou excederam a meta da ONU de 0,7% da APD/RNB em 2024. [Gráfico à esquerda]: APD em medida equivalente a subvenção pelos membros do CAD como percentagem do RNB. [Gráfico à direita]: APD em medida equivalente a subvenção pelos membros do CAD.

O CASO DA ALEMANHA: “NEM AJUDA, NEM CARIDADE - MAS UM INVESTIMENTO NO NOSSO FUTURO COMUM”

A Alemanha, segundo maior doador a nível mundial, protagonizou um dos recuos mais significativos da APD em 2025, devido a um conjunto de fatores:

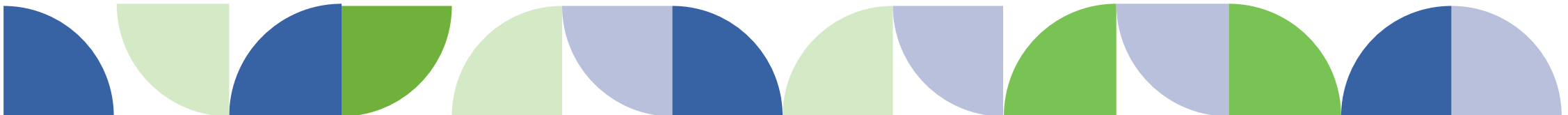
- **Crise orçamental e instabilidade política:** um acórdão do Tribunal Constitucional de novembro de 2023 gerou um vazio orçamental que levou à queda do governo de Olaf Scholz e a eleições que culminaram na formação de uma nova coligação liderada pela CDU, em abril de 2025. A decisão do Tribunal implicou fazer cortes drásticos no orçamento federal de 2024 e cortes adicionais nos anos seguintes, forçando reduções significativas em várias áreas políticas, incluindo na APD, para compensar outras prioridades assumidas pelo governo, como o aumento de pensões.
- **Compromisso de coligação:** no texto do acordo de coligação que serve de programa ao novo governo alemão, o compromisso com a meta da OCDE de 0,7% do PIB para investimento em desenvolvimento foi eliminado pela primeira vez em três décadas. Embora os responsáveis alemães tenham reafirmado em público o compromisso com aquela meta, a ausência de uma referência expressa reflete uma abordagem menos comprometida para, possivelmente, facilitar um redimensionamento da ajuda em função de prioridades de outra natureza, desde logo, a consolidação orçamental. As contribuições voluntárias para as organizações multilaterais também irão diminuir. A ajuda será, sempre que possível, canalizada por via de contratos com empresas alemãs ou da UE.
- **Reforma do Ministério Federal para a Cooperação (BMZ):** o BMZ manteve a sua autonomia como Ministério distinto do Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas sofreu cortes significativos. Em maio de 2025, a então ministra alemã do Desenvolvimento anunciou que a Alemanha estava a reformar o seu modelo tradicional de assistência humanitária para um modelo de “parcerias para o desenvolvimento de longo prazo”.

Essa mudança passaria por reduzir o destacamento no terreno de funcionários e consultores e um novo foco no financiamento direto de atores locais e entidades estatais;

- **Guerra na Ucrânia e rearmamento:** o compromisso do novo chanceler alemão de ultrapassar a meta definida pela NATO de 2% e apontar para um total de 5% do PIB em gastos com defesa levará a um aumento significativo do orçamento militar em defesa, que pressionará ainda mais o orçamento de outras áreas, como a APD.
- **Crescimento da extrema-direita:** o crescimento do partido populista de extrema-direita Alternativa para a Alemanha (AfD), que se opõe à ajuda externa e defende a sua reorientação para necessidades internas, influenciou e poderá continuar a influenciar o debate político e a opinião pública alemã nesta matéria.

O acordo de coligação do novo governo marca, portanto, uma certa viragem na política de desenvolvimento da Alemanha, mas as consequências ainda não são completamente claras. Algumas análises apontam para que o apoio habitualmente elevado dos alemães a esta política poderá estar a diminuir face a outras prioridades. Muitos defensores da continuidade da APD alemã começam a usar uma nova linha de argumentação que enquadra a ajuda ao desenvolvimento como um pilar necessário para um entendimento amplo da segurança nacional a longo prazo.

Numa nota mais otimista, alguns responsáveis do novo governo alemão afirmaram recentemente, na Conferência de Hamburgo sobre Sustentabilidade, o forte compromisso com o multilateralismo e os ODS. Apontando para o “fim da hegemonia ocidental” e a necessidade de uma cooperação mais igualitária entre Norte e Sul, assumiram que com o fim da USAID a Alemanha se tornou o maior doador individual bilateral, o que implica um novo papel de liderança da sua parte. O anúncio da criação de uma nova Comissão Norte-Sul para desenvolver “novas políticas norte-sul adaptadas a um mundo multipolar” pode ser um sinal de que a Alemanha quer usar esta nova posição para redinamizar as instituições multilaterais em detrimento de uma abordagem puramente nacional e utilitária.



Sem prejuízo da retórica política, alguns analistas notam que embora os interesses nacionais tenham sempre desempenhado um papel na política de desenvolvimento alemã, o acordo de coligação de 2025 introduz uma nova abordagem àqueles interesses, que enfatiza razões geopolíticas para fundamentar o reforço das relações com o sul global, tal como fazer face à crescente rivalidade com a China e a Rússia. Embora ainda estejam previstas contribuições significativas para o financiamento internacional da luta contra as alterações climáticas e a proteção da biodiversidade, a ênfase na concessão de contratos a empresas alemãs e da UE é criticada, bem como a utilização da ajuda ao desenvolvimento para gerir a migração. A lógica do novo governo parece ser, em suma, muito mais pragmática do que antes.

Na Conferência para a Sustentabilidade já referida, a diretora do GIZ (a Agência alemã para o desenvolvimento) assumiu esse pragmatismo, afirmando que a prossecução de interesses nacionais não é incompatível com o compromisso com valores como a sustentabilidade e a justiça social; e que é inevitável e saudável assumir essa mudança de narrativa. O novo lema alemão parece ser: “Isto não é ajuda, isto não é caridade. Trata-se de um investimento no nosso futuro comum”.

O CASO DO REINO UNIDO: “PARCERIA E NÃO PATERNALISMO”

O governo do Reino Unido, terceiro doador a nível mundial, anunciou, em fevereiro de 2025, uma redução gradual da sua APD de 0,5% para 0,3% do PIB até 2027. A medida é justificada com a necessidade de reforçar o investimento em defesa face à ameaça da Rússia à segurança da Europa. Em termos financeiros, isso representa uma diminuição anual de aproximadamente £6,1 mil milhões, um corte drástico correspondente a cerca de 40 % do orçamento atual de APD. Embora o Primeiro-Ministro tenha dito que o país regressaria à meta de 0,7% do PIB assim que possível, projeções credíveis indicam que tal não será provável antes de 2029, sobretudo se a economia britânica mantiver um desempenho fraco.

Keir Starmer considera que o Reino Unido está a entrar numa era em que o hard power deve ter precedência – e, por essa razão, decide gastar em defesa e reduzir a ajuda ao desenvolvimento porque “a segurança do nosso país deve estar sempre primeiro”.

Os cortes na ajuda britânica terão impactos muito significativos:

- **Vidas em risco e interrupção de processos de desenvolvimento:** a organização *Save the Children UK* calculou que os cortes podem levar à interrupção dos seus programas de educação, que beneficiam 1,8 milhões de crianças, bem como os programas de nutrição de milhões de crianças gravemente desnutridas, que funcionam em 20 países; o apoio direto às regiões mais pobres do mundo poderá sofrer uma redução de 62 milhões de libras no próximo ano.
- **Impacto regional:** a África subsaariana, os Balcãs e as Caraíbas são regiões particularmente afetadas pela suspensão de programas britânicos. As exceções são os países e territórios considerados prioritários como a Ucrânia, a Palestina, o Sudão e os territórios ultramarinos britânicos;
- **Custo dos refugiados como parte da APD:** parte significativa da ajuda continua a ser usada internamente para financiar o acolhimento de refugiados, o que tem sido criticado por distorcer os objetivos originais da APD.



Os principais beneficiários da ajuda do Reino Unido, em 2023

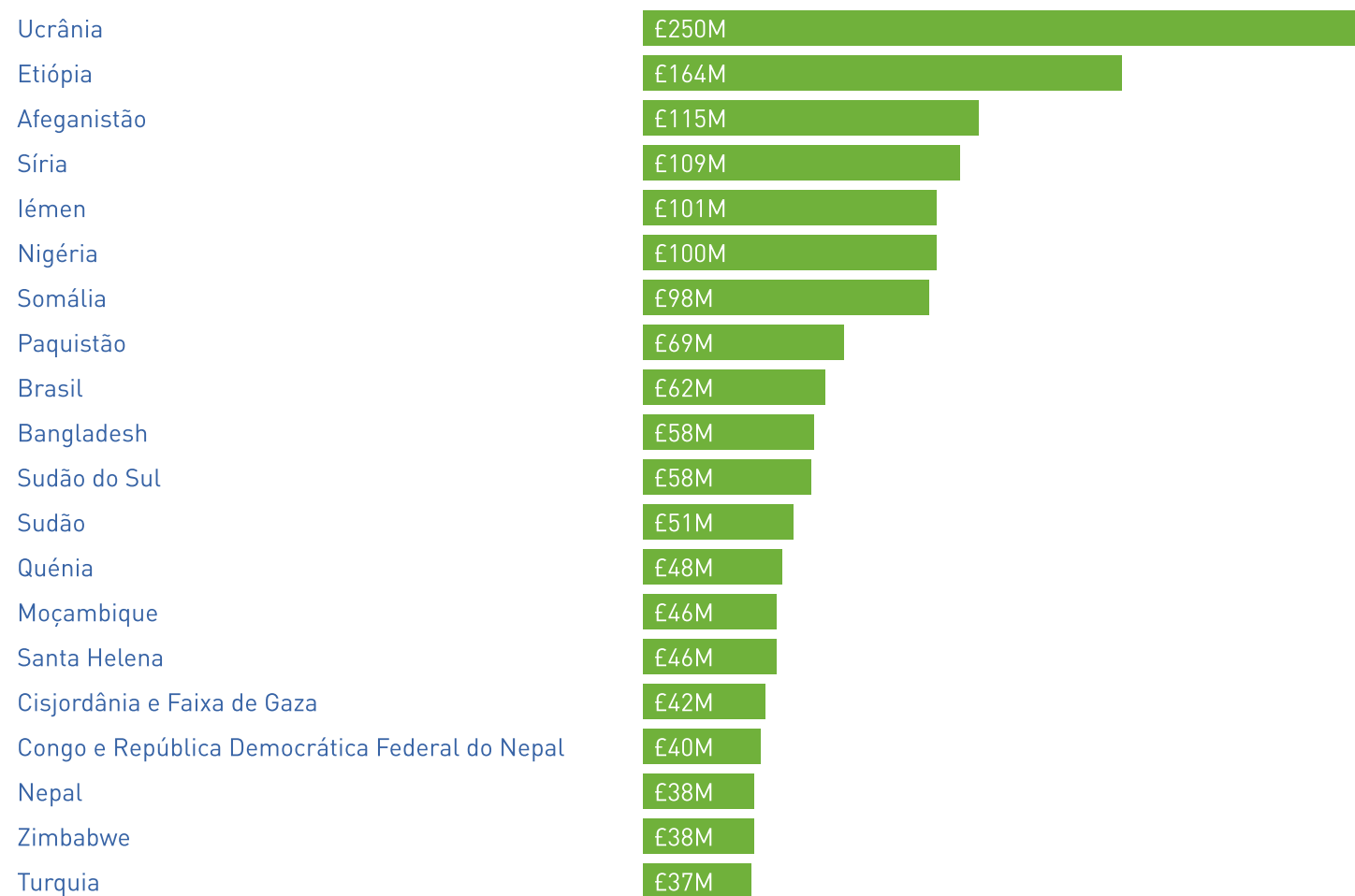


Gráfico: Alicja Hagopian Fonte: FCDO



A decisão britânica culmina uma tendência que se vinha acentuando desde que, em 2020, a DFID (agência britânica para o Desenvolvimento Internacional) foi fundida com o Foreign Office (equivalente ao MNE), formando o *Foreign, Commonwealth and Development Office* (FCDO). No ano seguinte, a APD foi reduzida de 0,7% para 0,5% do PIB. Nos últimos anos, é visível um realinhamento crescente da ajuda britânica com interesses estratégicos nacionais. Países como a China e a Índia, por exemplo, onde os programas de ajuda tinham sido eliminados ou muito reduzidos, foram considerados beneficiários novamente, enquanto outros países de baixos rendimentos sofreram cortes.

Os críticos da decisão atual, incluindo membros do próprio Partido Trabalhista do Primeiro-Ministro, alertaram para que os cortes irão reduzir drasticamente a influência global do Reino Unido, debilitando a sua presença em fóruns internacionais e favorecendo o avanço de potências rivais como a China e a Rússia.

A nova ministra do desenvolvimento, Jenny Chapman, embora reconhecendo que os cortes terão um “enorme impacto” e que o apoio público à ajuda internacional está em “crise absoluta”, afirmou que muitos dos parceiros do Reino Unido em países em desenvolvimento também queriam ultrapassar este modelo. A nova mensagem é que o país não pode continuar a ser visto como uma “organização de caridade global” e que o foco deve recentrar-se em áreas prioritárias como a saúde, a crise climática, a segurança alimentar e o apoio a Gaza, Ucrânia e Sudão, onde, de acordo com a governante, os cidadãos britânicos esperam que o governo lidere os esforços de ajuda. Argumentando que o Reino Unido precisa de se concentrar mais na partilha de conhecimentos especializados do que no fornecimento de dinheiro, a ministra afirmou que o país deve ser um investidor para os países em desenvolvimento e não apenas um doador. Trata-se de uma “parceria e não de paternalismo.”

Lamentavelmente, há sinais de que esta refocagem poderá implicar o abandono ou redução do apoio a outras regiões e programas de ajuda britânica dirigidas às mulheres e à educação de meninas, o que poderá ser uma influência negativa da retórica norte-americana contra a “ideologia de género”.

4. A UNIÃO EUROPEIA SOB PRESSÃO

Perante a retração dos EUA, há quem defenda que a UE ocupe esse vazio. Mas será que pode – e, sobretudo, deve – fazê-lo?

Por um lado, é verdade que se somarmos as instituições europeias e os seus Estados-Membros a União Europeia é a maior doadora mundial de ajuda ao desenvolvimento, representando cerca de 43% da APD global (OCDE, 2025). Sozinha, também figura entre os maiores doadores do mundo.

Mas, por outro lado, a ajuda ao desenvolvimento da UE também está sob pressão. A aproximação das negociações para o novo Quadro Financeiro Plurianual (QFP) para 2028–2034 levanta dúvidas sobre a estabilidade e o nível de ambição da APD europeia. Com outras prioridades no topo da agenda – como a ajuda à Ucrânia, a edificação de uma defesa europeia e o aumento da competitividade – agravadas pela ameaça de uma guerra comercial por parte dos EUA, o risco de cortes na política europeia de desenvolvimento é considerável.

Face a esta possibilidade, redes europeias de ONGD, como a CONCORD, a VOICE e a EPLO estão a lançar à UE e aos Estados membros vários apelos para que a integridade da política seja mantida.

As recomendações principais são que a UE fortaleça o apoio aos Países Menos Desenvolvidos (PMD) e aos Estados frágeis e afetados por conflitos, e se concentre no desenvolvimento humano, na igualdade de género, na ação climática e no estímulo à participação da sociedade civil. Apela a uma reorientação do foco da UE para a redução da pobreza, tal como estabelecido nos Tratados, e a que a APD deixe de ser instrumentalizada para fins estranhos ao desenvolvimento, como a dissuasão e o controlo da imigração. Defendem ainda a preservação de linhas orçamentais distintas para o desenvolvimento, ajuda humanitária e consolidação da paz, evitando confusões com outras linhas orçamentais ligadas à migração, controlo de fronteiras ou despesas militares – o que pode comprometer o apoio às comunidades que mais necessitam.

A COERÊNCIA EM TEMPOS DIFÍCEIS

A falta de coerência entre os instrumentos financeiros da União Europeia e as suas várias agendas e prioridades externas são um problema identificado frequentemente pelas organizações da sociedade civil. Atualmente, uma das principais críticas dirigidas à APD europeia é que esta não respeita os critérios definidos pela OCDE e, por isso, está inflacionada e é pouco transparente.

Na realidade, a crítica à falta de coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) da UE é tão antiga como a sua consagração nos Tratados fundadores. E, no entanto, a União Europeia é uma das promotoras mais consistentes – senão a principal – desse princípio, ao ponto de lhe ter dado uma dignidade e um carácter vinculativo fortes ao consagrá-lo no art. 208º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este compromisso com a coerência tornou-se ainda mais relevante com a adoção da Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), uma vez que a CPD é o instrumento principal para integrar estes objetivos nas políticas internas e externas da UE.

O conceito de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) e de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (CPDS), assim como os vários desafios à sua implementação na UE e em Portugal, estão bem ilustrados no estudo apresentado pela FEC e o IMVF, no âmbito do projeto Coerência - O Eixo do Desenvolvimento.

Apesar do seu valor simbólico e normativo, a implementação efetiva da CPD ainda é insuficiente. Um relevante estudo de avaliação *ex post*, apresentado pelos serviços de avaliação do Parlamento Europeu, no final de 2024, identifica desafios persistentes, embora também trace uma evolução positiva da implementação do conceito de coerência das políticas da UE para o desenvolvimento.

O estudo reconhece progressos na articulação dos ODS nas políticas da UE, assim como uma vontade política clara de todas as instituições europeias para promover a CPD. No entanto, nota que esta continua a ser mal operacionalizada e, muitas vezes, ignorada nos processos de tomada de decisão. O estudo conclui que a UE dispõe dos instrumentos e assume o compromisso político de garantir a coerência das políticas, mas que simultaneamente lhe falta uma abordagem mais coordenada, sistemática e ambiciosa para tornar a CPD uma prática reiterada. E que a lógica da CPD de garantir que políticas setoriais como comércio, migração e ambiente não prejudiquem os objetivos de desenvolvimento se mantém plenamente válida.

A CPD na UE: desafios críticos no estudo de avaliação do Parlamento Europeu

Conceito de CPD pouco claro - gera dificuldades de interpretação e implementação;

Ausência de indicadores claros para medir o impacto da ação da UE nos países em desenvolvimento;

Deficiente coordenação interinstitucional na UE e reduzida apropriação política do conceito de CPD nos Estados-Membros;

Predominância de interesses geopolíticos nas decisões de ajuda ao desenvolvimento;

Implementação lenta, desigual e centrada mais em processos do que em resultados;

Avaliações de impacto raramente tidas em conta nos processos políticos; mecanismos de consulta interinstitucional sem resultados consistentes;

A CPD continua a ser necessária como complemento à APD, pois a maioria dos países da UE ainda não atinge a meta de 0,7% do PIB definida pela OCDE;

Fonte: Parlamento Europeu



A INDEFINIÇÃO CONCEPTUAL

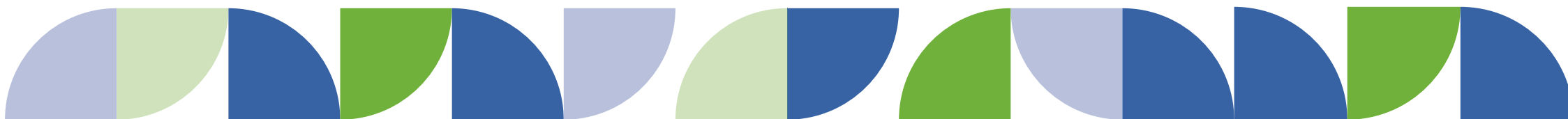
Uma das conclusões mais importantes deste estudo é que o conceito de CPD continua a ser ambíguo e mal compreendido, o que tem levado à diluição da atenção que lhe é devida. Existe confusão quanto à sua caracterização como um objetivo, um método ou um instrumento e essa ambiguidade dificulta a integração efetiva do conceito no ciclo de formulação e implementação de políticas. Apesar de consagrada nos Tratados da UE, a CPD é tratada muitas vezes apenas como um lema político e não é implementada de forma consistente. Além disso, as contradições frequentes entre os valores declarados pela UE e os interesses estratégicos que prossegue na prática podem comprometer a sua credibilidade - se quiser ser um líder global em matéria de desenvolvimento sustentável.

Um exemplo de como a indefinição do conceito de CPD pode gerar interpretações muito distintas sobre o que é uma política (in)coerente é a estratégia *Global Gateway* da União Europeia. Lançada em 2021, é um instrumento que se situa entre a diplomacia económica, a ajuda ao desenvolvimento e a projeção de influência geopolítica. Os seus objetivos assumidos são “ligações inteligentes, limpas e seguras nos setores digital, da energia e dos transportes, bem como reforçar os sistemas de saúde, de educação e de investigação em todo o mundo”. Promover a competitividade e a diversificação energética europeias vai de par com a intenção de a UE se constituir como um parceiro fiável para financiar o desenvolvimento de infraestruturas em países, sobretudo, no sul global, e garantir que as mesmas são sustentáveis e de qualidade, e “executadas de forma transparente, não produzam níveis de dívida insustentáveis e proporcionem benefícios sociais e económicos duradouros às comunidades locais”. Implicitamente, trata-se também de tentar conter a influência de potências rivais da Europa, nomeadamente, a China e a sua iniciativa *Belt and Road*.

Apresentada como estando alinhada – e, logo, como sendo coerente com a Agenda 2030 das Nações Unidas e os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – o financiamento da Estratégia é uma combinação de fundos públicos, garantias e investimento privado e os projetos são estruturados para atrair capital privado europeu e beneficiar empresas da UE. Embora use recursos financeiros que vêm de instrumentos como o NDICI-Global Europe, que faz parte do orçamento externo da UE e é contabilizado como APD, não configura ajuda ao desenvolvimento no sentido tradicional, uma vez que o seu foco é a criação de parcerias de investimento.

No fundo, reflete a ideia de que a ajuda europeia é simultaneamente “interesseira” e “generosa”, tal como assumido pelo próprio Diretor-Geral da política para o desenvolvimento da UE (DG INTPA) – que considera ser uma falsa dicotomia contrapor a dimensão altruísta da Ajuda Pública ao Desenvolvimento à prossecução dos interesses próprios dos doadores.

Embora tenha sido elogiada por muitos e apresentada pela União Europeia como uma iniciativa coerente, várias ONGD têm-na criticado. Denunciam a alegada incoerência entre os objetivos de desenvolvimento descritos na Estratégia e a prioridade que é dada pela UE a interesses empresariais e objetivos económicos, bem como a sua falta de transparência e a participação limitada da sociedade civil.



COERÊNCIA PARA QUEM?

A *Global Gateway* levanta a questão essencial de saber qual é, afinal, o verdadeiro sentido da expressão “coerência” nas políticas europeias. Parece não haver dúvida de que afirmar a coerência de uma determinada iniciativa com os valores e interesses da UE refere-se também à sua relevância para outras prioridades especificamente europeias — como competitividade, segurança energética e influência global. Mas como conciliar isso com os compromissos assumidos na Agenda 2030 e as necessidades dos países parceiros em desenvolvimento? Face a um conceito tão contestado, essa conciliação é uma tarefa tão complexa quanto necessária.

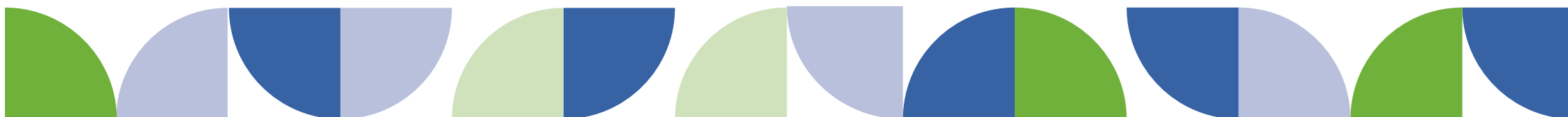
Hoje, a resolução desse dilema joga-se também na resposta à questão: perante a indefinição do conceito de CPD, deve a União Europeia ocupar o vazio americano e assumir a liderança do sistema global de desenvolvimento?

É um debate que está em curso. A favor, argumenta-se que tal reforçaria a liderança europeia em regiões estratégicas, permitiria continuar o apoio a milhões de pessoas em situação de vulnerabilidade, reafirmar os valores europeus de direitos humanos, igualdade e solidariedade, e criar uma frente europeia coesa para tornar visível o impacto da ação da UE no mundo e o compromisso com os seus parceiros nos países menos desenvolvidos. Os que estão contra ou hesitam apontam a capacidade orçamental limitada da UE e dos seus Estados-Membros, a fragmentação institucional e as dificuldades de coordenação interna, o risco de dispersão e sobrecarga de recursos se a atuação não for estrategicamente focada, ou as diferenças entre os dois modelos de cooperação – americano e europeu – que dificultam uma substituição direta.

Até aqui, a mensagem da União Europeia tem sido de que “não pode preencher a lacuna deixada pelos EUA, mas não abandonará os seus compromissos.”

Esta parece ser uma posição sensata, pois antes de aumentar o seu nível de ambição e assumir responsabilidades adicionais é importante refletir internamente sobre o estado atual dos seus mecanismos de ajuda. As incoerências europeias entre políticas comerciais, de migração e de desenvolvimento, bem como as promessas ainda não cumpridas em relação às metas da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável são desafios que precisam de ser tratados primeiro internamente antes de a UE poder assumir, de forma credível, novos compromissos.

Em suma, sem prejuízo da legitimidade de a UE assumir um papel de liderança na ajuda global ao desenvolvimento, talvez seja importante, mais do que procurar substituir a USAID, refletir primeiro sobre que tipo de liderança pretende exercer e que tipo de agenda pretende promover. Mais do que trocar de lugar, aprender com as lições da USAID no terreno; mais do que seguir os mesmos passos, repensar prioridades, melhorar o modelo e ser realista sobre o nível de financiamento necessário.



5. A COERÊNCIA DAS POLÍTICAS PARA O DESENVOLVIMENTO EM PORTUGAL: PROGRESSOS E DESAFIOS

Portugal tem feito progressos na integração da coerência das políticas para o desenvolvimento (CPD) nas suas estratégias e políticas, embora continue a alocar apenas uma fatia reduzida do orçamento de Estado à APD¹.

O novo modelo de coordenação e acompanhamento da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), criado em 2023, a que se seguiu, em 2024, com a reforma da Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, a atribuição à PlanAPP (Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas) das competências de coordenação da Agenda 2030, são reformas que, do ponto de vista institucional, permitem antecipar uma abordagem mais coerente em matéria de desenvolvimento na definição e implementação de políticas públicas em Portugal.

¹ Portugal aumentou significativamente a sua APD em 2024, que cresceu 21,3% em relação ao ano anterior. A APD representa, ainda assim, apenas 0,24% do seu PIB, muito longe da meta definida pela OCDE (OCDE, 2025).

² Para uma análise da evolução dos ODS em Portugal, consultar: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66324353&PUBLICACOESmodo=2&xlang=pt.

De acordo com a informação institucional do governo, este novo modelo de governação pretender reforçar, por um lado, a estrutura interna de coordenação da implementação da Agenda 2030, e promover, por outro lado, um maior envolvimento e articulação dos diferentes atores e setores, sem prejuízo das responsabilidades específicas de cada área governativa. Assim, embora a coordenação e o acompanhamento da Agenda 2030 passem, no plano interno, a estar centrados no membro do Governo responsável pela Presidência do Conselho de Ministros, as competências do Ministério dos Negócios Estrangeiros mantêm-se nas vertentes externa e de cooperação, bem como as das restantes áreas governativas no seu âmbito setorial.

Tendo em conta a natureza muito recente destas mudanças, e a sucessão de eleições e governos num curto estado de tempo, é ainda muito cedo para fazer uma avaliação rigorosa da sua implementação e, logo, da sua eficácia. Um sinal preocupante é a ausência praticamente total de referência aos ODS no programa do novo Governo.

Sem prejuízo disso, há alguns sinais positivos de que a componente de CPD está a começar a ser tida em conta de forma mais adequada no plano da formulação de políticas públicas:

a) **Integração dos ODS no Orçamento do Estado:** foi incluído pela primeira vez nos Orçamentos do Estado de 2024 e 2025 um capítulo dedicado aos ODS. De acordo com informação da PLANAPP, que teve um papel central na estruturação deste instrumento de avaliação, o total de despesa apurada com impacto nos ODS aumentou 8,1% comparativamente com o OE de 2024. A estrutura de alocação de despesa do OE2025 face aos ODS é semelhante ao ano anterior, ou seja, o maior esforço financeiro continua a estar concentrado no ODS 3 (Saúde de qualidade) e no ODS 4 (Educação de qualidade), representando ambos 43% do total de despesa orçamental apurada (65 MMD) - o que sinaliza um certo desequilíbrio face aos ODS que Portugal indicou serem de implementação prioritária para o país²;



b) Articulação das medidas de política nas Grandes Opções do Plano (GO 2024-2028) com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:

em-bora haja espaço para melhorar, esta abordagem introduz uma coerência sistémica positiva, que vai para além do setor da cooperação e envolve outros ministérios na articulação de metas estratégicas, indicadores de progresso e instrumentos de planeamento em setores como investigação e desenvolvimento, estratégias climáticas e de inclusão social.

c) O Roteiro para o Desenvolvimento Sustentável 2030 (RNDS2030), que está em preparação pelo governo, prevê a melhoria da monitorização e avaliação dos ODS para os adaptar ao contexto nacional:

retirando lições aprendidas do Roteiro anterior, assume como objetivos: promover a criação de um “ecossistema político para o Desenvolvimento Sustentável” a implementar até 2026 (e na perspetiva de uma revisão em 2027); institucionalizar a Agenda 2030 na ação dos poderes públicos; implementar mecanismos e ferramentas que promovam a coerência e convergência com os objetivos de desenvolvimento sustentável ao longo do ciclo das políticas públicas; e aumentar a apropriação e o conhecimento público da Agenda 2030. Apesar destas intenções positivas, a definição de objetivos continua a ser muito genérica, correndo o risco de não se traduzir em mudanças tangíveis. Além disso, o envolvimento das ONGD nacionais é limitado, o que reduz a legitimidade e o potencial de implementação do Roteiro. Para mais, na definição de objetivos do Roteiro não está suficientemente expressa a dimensão externa do impacto da implementação da Agenda 2030 a nível nacional, o que limita a coerência dos seus resultados.

DESAFIOS PERSISTENTES

Apesar destes avanços, Portugal continua a enfrentar vários desafios na implementação da CPD. Os mais persistentes são os poucos recursos afetados à Cooperação Portuguesa e a tradicional fragmentação institucional (comum a toda a Administração Pública), que dificulta a sua coordenação³. Outra dificuldade é a ausência de um orçamento unificado para a ajuda nacional ao desenvolvimento. Há programas de cooperação dispersos por vários ministérios e entidades públicas, o que dificulta uma articulação coerente entre as prioridades estratégicas da cooperação portuguesa e a ação dos ministérios setoriais, gerando por vezes sobreposição e duplicação de esforços. Outro obstáculo à coerência das políticas em Portugal é a falta ou escassez de mecanismos eficazes de monitorização e avaliação dos impactos externos das políticas nacionais no desenvolvimento dos países terceiros potencialmente afetados por essas políticas. Finalmente, embora a ação externa portuguesa atribua um grande destaque à cooperação portuguesa nos seus documentos estratégicos e discursos políticos e diplomáticos, os sucessivos Orçamentos de Estado não têm refletido essa importância. O pilar da cooperação tem ficado subalternizado na política externa de Portugal - o que prejudica a coerências das políticas para o desenvolvimento.

³ Para uma análise detalhada sobre a CPD em Portugal, consultar “A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento - Roteiro para a Ação”, pp. 20-28.



O DESAFIO DO CONHECIMENTO

A estes desafios soma-se o relativo desconhecimento do conceito de CDP por parte dos cidadãos - e mesmo por quem implementa políticas públicas - conforme identificado no estudo de avaliação já referido.

Portugal não é exceção. Uma sondagem apresentada pela FEC e o IMVF, em maio, revelou que 55% dos portugueses nunca ouviram falar de CPD. Isto é problemático, porque, quanto menor o escrutínio público, menor será a exigência sentida pelos decisores políticos para alinharem as políticas públicas com os objetivos da cooperação portuguesa e do desenvolvimento sustentável. A ausência de voz dos cidadãos nesta matéria não só reduz a responsabilidade política, como facilita que interesses setoriais e corporativos se sobreponham ao interesse coletivo que subjaz à cooperação para o desenvolvimento.

Desconhecer o conceito de CPD não significa que os portugueses não apoiem uma política de cooperação portuguesa forte. Pelo contrário, 54% consideram importante que Portugal apoie financeira e tecnologicamente os países em desenvolvimento e esse apoio é ainda maior para ajudar países com emergências humanitárias (55%), países de expressão portuguesa que enfrentam ou estão em risco de conflitos militares (61%) e países em pobreza extrema (66%). Uma maioria expressiva (83%) considera que o mundo precisará de mais cooperação internacional, principalmente para promover a paz, combater a pobreza e a fome, e promover a saúde pública.

Na campanha para as recentes eleições legislativas de 18 de maio de 2025, este apoio generalizado do público português a uma política de cooperação para o desenvolvimento encontrou eco na maioria dos programas eleitorais dos partidos políticos candidatos. Praticamente todos os que elegeram deputados incluíram no seu programa propostas concretas para reforçar a cooperação portuguesa (com exceção do CHEGA e da Iniciativa Liberal, que não propuseram medidas claras nesta área). Quase todos defendem o reforço da dotação orçamental para a APD para cumprir a meta da OCDE de 0,7% do PIB.

PREOCUPAÇÕES DOS PORTUGUESES

Contudo, olhando atentamente para os dados da sondagem, eles também revelam que, em algumas áreas consideradas essenciais para a sua vida, os portugueses entendem que o interesse nacional deve prevalecer sobre o apoio a outros países. Por exemplo, em cenários de crise, a maioria das pessoas que exprimiram uma opinião (31% não a têm) aceita que seja dada prioridade à defesa: 40% defendem que, em caso de necessidade, os interesses de segurança nacional devem sobrepor-se à cooperação para o desenvolvimento, e apenas 23% discordam da ideia de que, nesse cenário, Portugal deve deixar de cumprir as metas e compromissos internacionais sobre erradicação da pobreza para investir mais em defesa. No comércio, embora 58% concordem que Portugal deve tomar medidas para evitar que a exportação de produtos agrícolas prejudique as economias dos países em desenvolvimento, também defendem que essas medidas não devem prejudicar a agricultura nacional e apenas 23% defendem essa prioridade de forma incondicional.

Noutros domínios, os inquiridos manifestam apoio ao aumento da ajuda, mas com condições que estão ligadas a interesses domésticos. Por exemplo, 61% apoiam o aumento da ajuda a países de língua portuguesa em situação de conflito, mas de preferência no plano humanitário e não através da presença militar portuguesa nesses países (apenas 14% são favoráveis a esta opção). E embora a maioria dos portugueses valorize o apoio financeiro e tecnológico a países em desenvolvimento (54%), 35% defendem que esse apoio deve depender das condições económicas e sociais internas do país e do retorno esperado para Portugal, enquanto 10% consideram que o país deve resolver os seus próprios problemas antes de ajudar outros.

A preocupação com a monitorização e um uso eficaz da ajuda é notória junto dos inquiridos. 68% dos portugueses apoiam o perdão da dívida a países pobres, mas desde que haja compromissos claros de aplicação dos recursos em educação, saúde e infraestruturas. De forma semelhante, 51% apoiam o aumento do apoio a países mais afetados pelas alterações climáticas, mas desde que haja metas claras, resultados verificados e uma garantia de eficácia.



Numa nota que sublinha a solidariedade dos portugueses e a importância que atribuem ao combate à fome e à pobreza, 51% dos inquiridos defendem políticas agrícolas que protejam a nutrição das pessoas nos países mais pobres ***ainda que isso implique um aumento do preço dos alimentos em Portugal.***

IMPLICAÇÕES PARA A CPD

O apoio claro dos cidadãos portugueses a uma política de ajuda ao desenvolvimento, a par do seu relativo desconhecimento sobre o conceito de CPD, pode significar que a sua voz não está a ser tida devidamente em conta no debate em curso sobre o futuro do sistema global de cooperação.

Isso é um ponto crítico, pois não apenas reduz a diversidade de perspetivas neste debate, como também enfraquece a capacidade de a sociedade civil influenciar as decisões políticas que afetam aquele sistema. Se os políticos não sentirem e ouvirem o apoio das pessoas comuns a esta política, podem assumir que ele não existe, o que torna a cooperação para o desenvolvimento um alvo fácil de cortes orçamentais. Na ausência de uma mobilização audível do público que apoia a ajuda externa, existe um risco de que a instrumentalização do Desenvolvimento por razões ideológicas que está a ocorrer noutros países aconteça também em Portugal – e que possam ser implementadas, sem contestação, políticas que contradigam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os dados revelados na sondagem devem, portanto, ser tidos em conta no processo de formulação de políticas coerentes em todos os domínios setoriais. O novo Governo e os partidos políticos devem assegurar níveis de APD elevados para apoiarem programas que, sem se desviarem das necessidades dos países parceiros e dos princípios da solidariedade e justiça global, respondam também a preocupações dos cidadãos portugueses. O apoio a campanhas de divulgação e sensibilização também é necessário para preencher uma lacuna no conhecimento deste tema pela sociedade portuguesa neste momento vital para o futuro do Desenvolvimento global.

Uma política nacional coerente para a sustentabilidade dos oceanos

Embora os oceanos cubram dois terços da superfície do nosso planeta e a sua proteção seja um bem público global – com mais de 3 mil milhões de pessoas a dependerem deles para a sua subsistência – a APD para apoiar uma economia oceânica sustentável representa apenas uma fração da APD global (1,6%). Esta é uma incoerência que Portugal pode ajudar a combater. Segundo um estudo da OCDE, Portugal pode reforçar a coerência das suas políticas para contribuir de forma estratégica para promover o ODS 14 “proteger a vida marinha” com medidas para desbloquear as sinergias entre o crescimento azul sustentável, a descarbonização e a digitalização dos oceanos. O estudo oferece um roteiro para transformar o setor marítimo em Portugal, analisando a forma como o nosso país pode reforçar a coerência política, a governação e a afetação de recursos para promover uma economia azul resiliente. Tendo em conta que um dos resultados mais relevantes da sondagem FEC/IMVF é a forte consciência ambiental dos portugueses, aliada a preocupações com a segurança, esta dinâmica poderá ser aproveitada pelos decisores políticos para ir mais longe na integração de políticas setoriais, combinando numa política ambiciosa e coerente para o mar a luta contra as alterações climáticas nos oceanos, a promoção da economia azul e a segurança marítima. Nesta última dimensão, Portugal pode liderar, no Atlântico Sul, iniciativas de cooperação em segurança marítima que simultaneamente protegem rotas comerciais europeias e combatem ameaças que prejudicam o desenvolvimento dos países costeiros africanos. O combate à pirataria, tráfico de drogas e pesca ilegal nos mares da África Ocidental serve interesses de segurança portugueses e europeus, mas também protege recursos económicos nos países africanos afetados que são vitais para a vida das pessoas e das comunidades locais.

Um desafio está em garantir que as componentes de desenvolvimento e segurança estejam equilibradas, mantendo como foco a proteção e melhoria das condições de vida das populações locais, no sentido do ODS 16 “Paz, Justiça e Instituições eficazes”, que tem como metas, entre outros, combater o crime organizado e proteger a segurança das pessoas.



A coerência da Cooperação portuguesa no Domínio da Defesa (CDD)

Tendo em conta que a sondagem promovida pelo FEC/IMVF destacou não apenas a importância que os portugueses atribuem à sua segurança e defesa, mas também especificamente à cooperação militar com os países de expressão portuguesa, vale a pena destacar a CDD com os PALOP e Timor-Leste como um exemplo interessante – embora tradicionalmente pouco valorizado pelas ONGD – de como as políticas de segurança podem alinhar-se de forma coerente com objetivos de desenvolvimento sustentável. O objetivo genérico principal deste tipo de cooperação técnico-militar é contribuir para a paz e a segurança internacional, dando ao mesmo tempo visibilidade ao papel de Portugal como produtor de segurança, e estreitando as relações com os países parceiros da CPLP. Os diversos programas-quadro abrangem ações de formação em Portugal e nos países parceiros, aspetos ligados à segurança marítima, à criação de condições para a participação conjunta das Forças Armadas portuguesas e dos parceiros em missões de paz e humanitárias das Nações Unidas, bem como a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, nomeadamente, o ODS 16 “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, bem como a Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança. Os programas são flexíveis e muitas vezes desenhados para fortalecer capacidades de defesa que também servem objetivos civis, como por exemplo, o apoio militar de emergência em catástrofes naturais, o reforço de capacidades de vigilância marítima para o combate à pesca ilegal ou o tráfico internacional de droga; ou programas de engenharia militar focados em infraestruturas que servem as necessidades das populações.

No caso de Cabo Verde, por exemplo, a cooperação em matéria de vigilância e segurança marítima prevista no Programa-Quadro assegura vários objetivos que são coerentes com os ODS e prosseguem simultaneamente interesses estratégicos nos dois países: ao proteger os cidadãos contra a pesca ilegal ou criminalidade organizada no mar cumpre objetivos de segurança das populações, mas também de segurança regional no espaço marítimo mais amplo; permite salvaguardar recursos piscatórios que são vitais para as famílias e o desenvolvimento económico sustentável do país; e permite a Cabo Verde apresentar-se como parceiro estratégico credível e produtor de segurança no Atlântico e, logo, afirmar a sua relevância estratégica e geopolítica não só em África, mas também como parceira de Portugal e da União Europeia.



6. COERÊNCIA: NEM UM *SLOGAN*, NEM A CURA

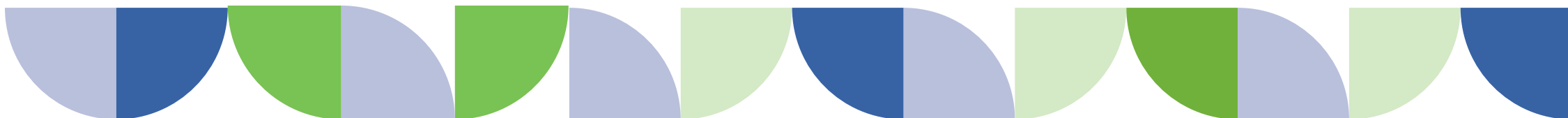
Há vários anos que a emergência de novos doadores globais que alegadamente não impõem condicionalidade à sua ajuda, como a China e a Índia, suscita um intenso debate sobre o esgotamento do modelo de cooperação para o desenvolvimento dito “ocidental”.

De acordo com os críticos deste modelo, as palavras habitualmente usadas no discurso da cooperação, como “parceria”, “apropriação local” e “solidariedade” tornaram-se fórmulas vazias, desligadas das realidades no terreno.

As críticas existem tanto à esquerda como à direita do espectro ideológico. Mais à esquerda, critica-se que o modelo tenha ficado refém de objetivos de controlo migratório ou de interesses empresariais; mais à direita, condena-se o foco excessivo nas questões de género e em agendas ditas “woke”, ou na persistência do apoio a governos reiteradamente críticos dos países e valores europeus ou norte-americanos, mas que repousam confortavelmente na sua ajuda, que tomam por certa. Os argumentos oscilam entre acusações de colonialismo e racismo (normalmente dirigidas aos grandes doadores ocidentais), apreensão com o nível de competição e descompromisso normativo dos novos doadores do sul global, alegações de que o atual sistema perpetua ciclos de dependência, ou preocupações com a suposta incapacidade de alguns doadores retirarem benefícios geoestratégicos da sua ajuda. Outras críticas dirigem-se ao reduzido debate democrático em torno do montante e racional que preside aos orçamentos nacionais afetos ao Desenvolvimento, sobretudo nos países onde eles são mais significativos.

Uma das críticas mais reiteradas ao sistema é o da sua alegada ineficácia - entre outras razões, devido à proliferação de programas e projetos no terreno muitas vezes duplicados e redundantes, com resultados e impacto pouco evidentes. Num caso que suscitou a atenção internacional, em setembro de 2024, o ministro do Planeamento Nacional da Papua-Nova Guiné apelou publicamente a que o programa de assistência da Austrália (de mais de US\$ 433 milhões) tivesse mais coerência e mais-valias. Chamando-lhe, de forma irónica, “ajuda bumerangue”, o Ministro criticou a dispersão da APD australiana e o elevado montante destinado a consultores e prestadores de serviços, em detrimento do apoio às populações mais carenciadas no seu país.

Recentemente, a própria OCDE considerou ser fundamental reformar o sistema e tem apresentado várias propostas para o tornar mais racional e eficaz. Uma reflexão semelhante está também a acontecer nos países em desenvolvimento e ainda com mais intensidade desde o fim da USAID. Em África, por exemplo, defende-se que a crise atual deve ser vista como uma oportunidade para fazer mudanças profundas e ultrapassar um modelo de ajuda que, sem prejuízo dos progressos e benefícios que trouxe a milhões de pessoas, ao perpetuar a dependência de ajuda externa no continente acaba por adiar o seu desenvolvimento sustentável.



A COERÊNCIA É O PRINCÍPIO E NÃO O FIM

A poucos anos do prazo-limite para a implementação da Agenda 2030, há sinais de que o progresso para atingir os ODS tem sido limitado, em particular, no que toca ao ODS 10 “Reduzir as desigualdades no interior dos países e entre países”. Alguns analistas começam a contestar a utilidade do próprio conceito de “coerência” para atingir este objetivo fundamental. A verdade é que a introdução dos ODS levou a CPD a evoluir com o tempo para um enfoque mais amplo na Coerência das Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (CPDS) e isso, embora tenha alargado o alcance do conceito às políticas internas, também reduziu, negativamente, a atenção prestada ao impacto externo das políticas. Os que não duvidam que a coerência é um método adequado defendem, no entanto, a urgência de melhorar a implementação de políticas coerentes. A OCDE, por seu lado, é clara ao afirmar que, nesta fase crucial, mudanças dispersas e apenas graduais não serão suficientes para acelerar o cumprimento dos ODS.

Numa importante avaliação que levou a cabo em 2024, a OCDE destacou os seguintes desafios à implementação das suas Recomendações sobre a CPDS:

1. Falta de ferramentas, dados fiáveis e informações concretas para avaliar os impactos externos ou globais das políticas nacionais;
2. Capacidade técnica insuficiente sobre o tema na administração pública;
3. Pouca exequibilidade das medidas da CPDS;
4. Compromisso político insuficiente com a CPDS aos níveis mais elevados do governo;
5. Atribuição pouco clara de funções e responsabilidades para promover, supervisionar e implementar a CPDS na administração pública;
6. Outros desafios identificados, embora por menos países: escassez de financiamento; ausência de uma definição clara de domínios prioritários, ações calendarizadas ou indicadores-chave de desempenho para avaliar

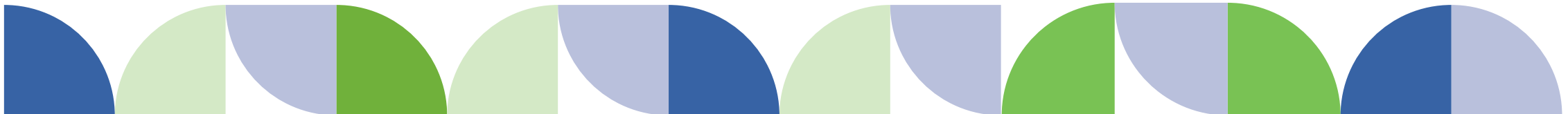
os progressos realizados em matéria de CPDS; dificuldade em comunicar de forma clara os benefícios do CPDS dentro do governo; ausência de medidas a longo prazo para assegurar um compromisso sustentado com a CPDS para além dos ciclos eleitorais; quadro jurídico e político pouco favorável.

A CPD NÃO É A CURA PARA TODOS OS MALES

Para além destes desafios, alguns estudos académicos têm demonstrado que a CPDS não é uma panaceia para atingir *todas* as metas de *todos* os ODS. Embora não contestando que a elaboração de políticas coerentes pode ajudar os governos a alcançar *alguns* dos ODS, as conclusões de uma parte da investigação desafiam a narrativa de que a coerência é uma pré-condição necessária para o progresso dos ODS para toda a gente e de que ela é um instrumento capaz - por si só - de assegurar que o objetivo de «não deixar ninguém para trás» seja alcançado. Se é verdade, como defende esta linha de investigação, que a coerência pode ajudar os decisores a minimizar as consequências negativas dos compromissos (*trade-offs*) que são inerentes às escolhas políticas, as abordagens técnicas aconselhadas para implementar a CPD de modo a alinhar o conteúdo ou melhorar a coordenação entre políticas não abordam necessariamente - nem resolvem - os desafios políticos que estão na origem das desigualdades dentro dos países e entre os países. Um desafio fundamental raramente abordado é que pode haver tensões e até contradições entre alguns destes diferentes ODS num determinado contexto político concreto.

Em última análise, reduzir a desigualdade é um ato político, que exige - mais do que soluções tecnocráticas - vontade política, assunção de riscos políticos e, frequentemente, fazer opções difíceis.

Será, então, que, perante estes desafios, continua a fazer sentido insistir na coerência? Alcançar a coerência das políticas para o desenvolvimento ainda é possível - e desejável? Podemos arriscar ter políticas incoerentes?



A CPD COMO INSTRUMENTO DE UM PODER DE INFLUÊNCIA EFICAZ

A nossa argumentação é que sim, a coerência faz sentido. Não como um fim em si mesmo, mas como um princípio ou guia flexível de ação. E desde que não seja levada a extremos ideais impossíveis de alcançar na política real.

A coerência das políticas para o desenvolvimento deve, desde logo, ser um instrumento para reclamar a importância do *soft power* baseado em valores na ação externa. Ao requerer que todas as políticas — comerciais, migratórias, climáticas, de segurança e de soberania alimentar — estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável e não contradigam os esforços de desenvolvimento a CPD poderá, se for bem usada, contribuir para reforçar a credibilidade internacional de um país, como Portugal, ou de uma organização, como a União Europeia. Um país que projeta uma imagem de responsabilidade, solidariedade e consistência fortalece a perceção de que é um parceiro confiável e de princípios – o que alimenta o seu poder de influência, o seu *soft power*. Para usar a definição de Joseph S. Nye (2004), permite-lhe “influenciar os outros através da atração em vez da coerção”.

Este papel é particularmente adequado à União Europeia, que tem nesta crise uma oportunidade para liderar de forma diferente – desde logo construindo um poder de influência através de redes de cooperação equitativas com países e organizações regionais nas regiões onde providencia ajuda.

Indo mais longe, num contexto de competição global em que o hard power da UE – o seu poder coercitivo – é limitado, adotar políticas europeias coerentes não exclui dialogar com adversários, dentro de certos limites e quando tal se demostre necessário para atingir compromissos de desenvolvimento sustentável.

UMA NOVA NARRATIVA PARA AS ONGD EUROPEIAS

As mudanças em curso não resultam apenas da conjuntura política atual, embora esta as tenha acelerado e acentuado. A perceção da ajuda externa como o “parente pobre” das políticas públicas não é de agora.

No entanto, agora a crise é existencial. Se as organizações do setor do Desenvolvimento não se conseguirem adaptar, o impacto destas mudanças poderá ser disruptivo não apenas na coerência, mas até na viabilidade futura de muitas das políticas globais para o desenvolvimento.

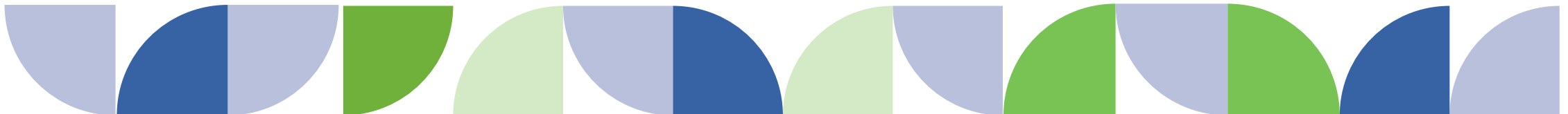
Para se manterem relevantes nesta nova conversação, as ONGD precisam de reformular argumentos e narrativas para dialogar com os decisores públicos e comunicar com o público. Reconhecer, por exemplo, que o desvio de recursos da APD para a defesa pode ser racional no curto prazo, perante ameaças geopolíticas imediatas, mas que não faria sentido que isso viesse a comprometer a dimensão preventiva de conflitos, que está no cerne do entendimento da CPD sobre segurança. No caso concreto da Europa, se a Rússia é uma ameaça à segurança europeia, então os doadores europeus não poderão deixar de continuar a investir – e cada vez mais – no desenvolvimento de países vizinhos, em particular em África, vulneráveis a uma influência russa que se tem intensificado de forma visível neste continente. Desinvestir nesses países colocaria em causa a própria segurança da Europa e negligenciaria as causas estruturais da insegurança.

No contexto crescentemente securitário em que vivemos, ideias base da CPD – como que a estabilidade global começa com o desenvolvimento humano em países vulneráveis – permanecem absolutamente atuais.



Em conclusão, face à retração dos grandes doadores não devemos recuar na coerência. Pelo contrário, esta é tanto mais importante quanto menor for o financiamento disponível, entendida no sentido de garantir que os resultados de uma ajuda mais escassa não são anulados por políticas contraditórias. Mais coerência deve significar maximizar recursos e reduzir duplicações; promover sinergias entre diferentes áreas políticas aumenta a eficiência.

Não podemos arriscar a incoerência quando o Desenvolvimento está em risco. A liderança norte-americana optou claramente por destruir o modelo existente sem ter uma alternativa clara, em vez de o melhorar. Será que essa opção é consensual em todo o mundo? O conceito de **ajuda ao desenvolvimento** continua válido ou está ultrapassado? Quais devem ser os objetivos realistas da cooperação futura ao nível global?



7. CONCLUSÃO

UM NOVO ENTENDIMENTO PARA UM MUNDO EM MUDANÇA

Reconhecer que o modelo atual está em crise e a precisar de reforma não significa destruí-lo abruptamente, ou pôr em causa os seus valores fundacionais, mas sim repensá-lo com lucidez e pragmatismo. A decisão de dismantelar a ajuda externa norte-americana gerou uma reação internacional muito negativa, num sinal claro de que não existe consenso entre os doadores no sentido de simplesmente destruir o sistema ou substituí-lo por uma lógica puramente utilitária.

A razão para isso é fácil de perceber: com todas as suas limitações, o modelo de ajuda ao desenvolvimento dito ocidental salvou milhões de vidas ao longo de décadas, reduziu a pobreza e a doença, expandiu o acesso à educação e criou oportunidades de uma vida mais digna para inúmeras pessoas.

Apenas no ano de 2024, vários doadores mobilizaram, por exemplo, US\$800 milhões para ajuda humanitária ao Líbano, na Conferência de Paris, destacando-se as ofertas da Alemanha e da França. No ano passado, Europeus e norte-americanos continuaram a doar vários milhares de milhões de dólares em ajuda à Ucrânia, e enviaram volumes elevados de ajuda humanitária para os civis de Gaza a qual, infelizmente, nem sempre chegou ao seu destino. Ainda em 2024, com a ajuda da Organização Mundial de Saúde, sete países conseguiram eliminar várias doenças tropicais, e a Gavi (a Aliança de Vacinas) recebeu 8,8 mil milhões de US\$ para imunizar 300 milhões de crianças.

REFORMAR É PRECISO

Apesar destes progressos, existe um consenso sobre a necessidade de reformar o modelo. Analistas e atores do desenvolvimento dividem-se entre fazer reformas graduais - modernizar o sistema dentro das estruturas existentes - , ou reformas mais radicais e transformadoras, que implicam mudar o paradigma para um modelo de “parcerias” ou de “investimentos orientados para resultados”. Como vimos, esta última parece ser a opção preferida por cada vez mais governos de países europeus. Neste novo racional, uma proposta interessante é, por exemplo, criar um DAC+ (um novo comité híbrido composto por Estados, sociedade civil, setor privado e países emergentes, refletindo a transição de um eixo Norte Sul para uma cooperação realmente multilateral) (Cattaneo, 2025).

O que também parece consensual é a necessidade de clarificar e, eventualmente, refinar os objetivos que presidem à APD, reequilibrando a sua missão original de redução da pobreza com outros desafios globais, como as alterações climáticas. No que toca ao financiamento de bens públicos globais, no entanto, as opiniões dividem-se. De um lado, estão os que defendem que a APD deve focar-se preferencialmente no apoio aos mais pobres e relegar para segundo plano a contribuição para este tipo de bens públicos; do outro lado, estão os que veem a saúde pública e o combate às alterações climáticas como fins essenciais da APD e propõem um quadro institucional e financeiro unificado que combine estes diferentes financiamentos e a ajuda ao desenvolvimento.



LIÇÕES DO FIM DA USAID: TRANSFORMAR A CRISE NUMA OPORTUNIDADE

Para além deste debate, o desmantelamento da USAID forçou uma discussão necessária sobre como construir estratégias de transição lideradas localmente pelos beneficiários da ajuda. É fundamental planejar estratégias para lidar com a potencial saída abrupta de outros grandes doadores e garantir uma apropriação sustentável dos resultados dessa ajuda. Apesar dos efeitos imediatos, que estão a ser desastrosos nalgumas regiões do mundo, numa perspetiva mais otimista, o colapso da ajuda americana poderá estimular novas ideias e a reforma dos modelos tradicionais.

Alguns sugerem que esta crise é uma oportunidade para reduzir a dependência de financiamento externo dos países em desenvolvimento, que pode passar pela redução dos custos do capital para esses países, mas, sobretudo, por garantir que a ajuda complementa, e não substitui, os sistemas públicos de saúde, justiça ou educação. Não poucas vezes a prestação de serviços públicos é concessionada a ONG em vez de fortalecer verdadeiramente as capacidades nesses serviços, o que perpetua a dependência. A Nigéria, por exemplo, anunciou que vai absorver no seu sistema nacional de saúde 28.000 profissionais de saúde anteriormente pagos pela USAID, usando recursos internos, numa prova de que a autossuficiência é possível com planeamento e foco nas capacidades internas. Embora a transição para a autonomia varie consoante as condições dos países, o caso da Nigéria ensina que as estratégias de transição da ajuda ao desenvolvimento, para serem bem-sucedidas, exigem uma preparação antecipada, a mobilização de recursos internos, a diversificação de fontes de financiamento por parte dos países beneficiários, e parcerias internacionais mais fortes para atenuar os efeitos negativos das perdas súbitas de financiamento.

TENDÊNCIAS CONSENSUAIS E PONTOS CRÍTICOS

Qualquer que seja o caminho a seguir, é importante começar por reconhecer lições aprendidas e identificar consensos para, a partir dessa base, traçar uma resposta construtiva:

1. Parece ser consensual que **a política de desenvolvimento não existe no vazio**, como sinaliza a própria (OCDE, 2023) - os decisores políticos têm de gerir e equilibrar **interesses domésticos que competem, muitas vezes, com os deveres e compromissos assumidos no plano internacional**. Reconhecer isso é aceitar como **eticamente defensável** que o modelo de ajuda externa também possa gerar benefícios para as sociedades nos países doadores. Em tempos de incerteza económica, isso é mesmo crucial para garantir o apoio dos cidadãos nacionais ao reforço da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.
2. A **missão central original** da APD de **combate à pobreza está a ser diluída por novas necessidades globais**, como a crise climática, crises humanitárias e de saúde global. Deverá procurar-se um consenso sobre **qual é, realmente, a missão central da APD** e focá-la nessa missão. A atual coexistência de quatro grandes lógicas para aplicação da APD - redução da pobreza, ajuda humanitária, apoio a refugiados e bens públicos globais - está a puxá-la em diferentes direções que, por vezes, são contraditórias e, quase sempre, geram alguma dispersão e competição por recursos (também é possível argumentar que esses quatro objetivos terão de coexistir);
3. A **fragmentação e a redução do financiamento ao desenvolvimento estão a minar a sua eficácia**. Os doadores que restam depois da saída dos EUA, incluindo as organizações multilaterais, têm de encontrar novas formas de maximizar o impacto dos recursos existentes, que agora são muito menores.



4. A atual **arquitetura de governação do desenvolvimento não é consistente**, combinando instituições com representatividade e mandatos variáveis, nem sempre com poder para fazer mudanças e que abordam de forma fragmentada realidades fortemente interligadas, como o comércio, o investimento, a ajuda, os impostos e a dívida pública (Moreira da Silva, 2025).

5. Muitos países em desenvolvimento enfrentam **níveis de endividamento insustentáveis** que impedem o seu desenvolvimento e, por isso, reque-rem uma revisão das regras de financiamento global.

6. **Fontes muito importantes de desenvolvimento**, como as **remessas** que os imigrantes enviam às suas famílias, têm **custos de transação elevados**, que reduzem o seu potencial. Em 2024, estima-se que as remessas tenham aumentado para US\$ 905 bilhões e continuado a superar o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), mas ainda têm um custo médio global de 6,4%.

7. A experiência no terreno ensina que **não há soluções universais nem fórmulas definitivas** para resolver os problemas de desenvolvimento, que variam conforme os países. E que devemos ser **céticos** quanto à capacidade de **transformar sociedades a partir do exterior** e impor modelos institucionais ou culturais “ideais”. É preciso recentrar prioridades e focar-se no que é **exequível e prioritário**.

8. **O desvio de recursos da APD para o investimento em defesa é um facto** em cada vez mais países - **que é preciso encarar com lucidez**. Se é verdade que esta mudança reflete uma visão mais securitária e, logo, menos transformadora da cooperação internacional, também é verdade que é apoiada pela maioria dos cidadãos. Se bem aplicada, a coerência das políticas para o desenvolvimento pode contribuir para moldar esta visão, assegurando que os vários instrumentos de política externa relevantes - como a diplomacia, o comércio, a cooperação e a defesa - e de política interna sejam vistas como **complementares na promoção da segurança entendida em sentido amplo e holístico**, e mantenham o espaço aberto para abordagens preventivas e de apoio às populações civis.

9. **A APD é politicamente frágil, pois apesar do apoio silencioso da maioria dos cidadãos não existe uma pressão pública organizada para a defender**. Os seus principais beneficiários são cidadãos de outros países, que não têm voz nos países doadores. Isto foi particularmente evidente no processo de encerramento da USAID.

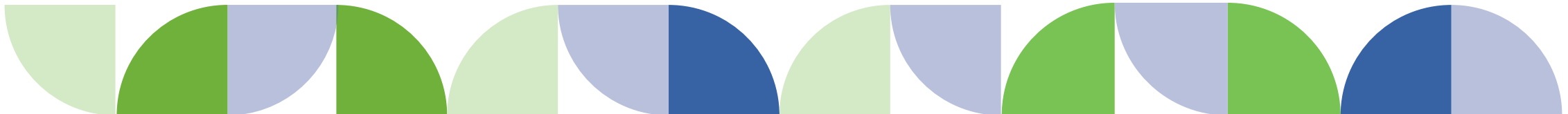


PARA UM IDEALISMO PRAGMÁTICO

Tendo em conta as constatações anteriores, a proposta de um novo paradigma coerente para a prossecução do desenvolvimento sustentável implica:

- **Uma CPD mais política e menos técnica:** para ser eficaz, a CPD deve deixar de ser um *slogan* burocrático e tornar-se um instrumento político, ético e operacional para uma governação global responsável, num momento em que os maiores doadores mundiais reduzem o seu investimento;
- **Um idealismo mais pragmático:** a retração dos principais doadores interpela-nos a agir de imediato para, pelo menos, procurar salvar o nível atual de APD na Europa. O suposto dilema entre interesses nacionais e valores globais é artificial e inútil - os países podem escolher ambos. É preciso compatibilizar a narrativa dos interesses e dos valores, que não são necessariamente opostos, e encontrar um equilíbrio. Os interesses próprios dos doadores são legítimos, desde que reflitam interesses nacionais coletivos e não contrariem valores fundamentais relacionados com o estado de direito e direitos humanos, que devem orientar sempre a ação externa de países democráticos. Embora possa haver cedências e *trade offs* nas relações internacionais, o risco de uma abordagem puramente transacional na política externa, como a da atual Administração norte americana, torna urgente formular uma narrativa alternativa: a) a narrativa da relevância estratégica da solidariedade global, como expressão de valores e como investimento racional e eficaz na estabilidade, na paz e na prosperidade mundial; b) a narrativa de que a APD representa uma fração mínima dos orçamentos nacionais, mas tem um impacto real na vida diária de milhões de pessoas, com um potencial inequívoco para alcançar a paz e a estabilidade globais; c) a narrativa de que os interesses nacionais dos doadores e dos países em desenvolvimento não são incompatíveis, havendo espaço para a sua conciliação, que deve ser procurada.

- **Combater a apatia:** o desafio não está apenas na oposição de certas forças políticas à cooperação para o desenvolvimento, mas na invisibilidade pública dos seus benefícios, e na apatia dos seus apoiantes. É urgente que as organizações da sociedade civil mobilizem esse apoio latente, tornando-o visível e politicamente relevante, de modo a garantir a continuidade e o reforço da APD no atual contexto de incerteza.



8. RECOMENDAÇÕES

Ao governo português:

1. **No Orçamento de Estado para 2026, aumentar a dotação orçamental** destinada à Ajuda Pública ao Desenvolvimento com o objetivo de cumprir a meta de 0,7%, de acordo com o compromisso internacional assumido por Portugal; reforçar, nessa dotação, a verba alocada às ONGD portuguesas; conforme previsto na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, utilizar a APD como um catalisador para mobilizar fluxos financeiros adicionais - que acrescentem **e não substituam** - o necessário reforço da APD portuguesa.

2. **Alinhar claramente os dez eixos políticos prioritários do programa do novo governo com a Agenda 2030 e os ODS:** esse alinhamento não é claro no programa, que contém apenas uma referência - e ocasional - aos ODS. A coerência deve ser assegurada não apenas na formulação de todas as políticas do novo governo, mas também na avaliação do seu impacto em países em desenvolvimento, quando aplicável, garantindo que não põem em causa os objetivos de desenvolvimento sustentável e da cooperação portuguesa. A componente “coerência para o desenvolvimento” deve ser claramente identificada em cada uma das políticas nacionais e nortear a sua formulação e implementação.

3. Garantir o cumprimento do objetivo **“Implementar uma cultura de avaliação sistemática de políticas públicas, com base em dados e evidência”**, constante do programa do governo, **fazendo a avaliação sistemática dos impactos externos das políticas nacionais nos países em desenvolvimento**, com base em objetivos e indicadores de desenvolvimento sustentável, em linha com as recomendações da OCDE e da União Europeia; divulgar publicamente esses relatórios de avaliação de impacto, que devem ser apresentados pelos Ministros setoriais nas audições parlamentares na Assembleia da República, bem como discutidos com as organizações da sociedade civil em reuniões consultivas e de acompanhamento.

4. Assegurar que **a CPD é tida em conta na formulação de políticas** em domínios relevantes para os portugueses e com potencial impacto no desenvolvimento de outros países, designadamente:

a) Migrações: apostar numa cooperação genuína com países de origem, desenvolvendo acordos de migração e desenvolvimento que estimulem a migração circular, reduzam o custo das remessas que os imigrantes enviam para as suas famílias e promovam a criação de emprego e a circulação de investimento entre Portugal e os países de origem; evitar políticas puramente restritivas, reforçando em vez disso as oportunidades de integração e formação para migrantes em Portugal;

b) Comércio e finanças: definir políticas nacionais e contribuir para políticas europeias que promovam a autonomia económica dos países de rendimento mais baixo, nomeadamente, fornecendo alternativas ao modelo chinês de concessão de crédito, como apoios financeiros com condições favoráveis e justas para alavancar investimentos nacionais em infraestruturas essenciais, e apoio a reformas que promovam a estabilidade macroeconómica, o equilíbrio orçamental e a eficiência dos sistemas fiscais; garantir que as regras nacionais e europeias de proteção dos direitos humanos, sociais e ambientais são asseguradas em toda a cadeia de valor dos produtos e serviços importados/produzidos em Portugal e exportados para países em desenvolvimento;



c) Ambiente e alterações climáticas: promover políticas ambiciosas, mas sustentáveis, de transição energética, com um investimento cada vez maior em energias renováveis e um foco mais coerente no mar; garantir que as políticas públicas para o mar, nas suas várias dimensões, económica, ambiental, de investigação científica e de segurança (entre outras) são coerentes entre si e devidamente alinhadas com os objetivos de desenvolvimento sustentável, de modo a que possam beneficiar o desenvolvimento económico dos nossos parceiros de Cooperação e mitigar o impacto das alterações climáticas nos seus territórios, particularmente, dos que se situam no Atlântico; participar nos esforços globais para eliminar apoios financeiros públicos a projetos, nacionais ou internacionais, que põem em causa as metas ambientais estabelecidas nos instrumentos multilaterais a que Portugal aderiu;

d) Segurança alimentar: continuar a promover o objetivo de uma alimentação adequada a nível global e uma atenção particular às necessidades de nutrição nos países mais pobres, com políticas dirigidas a capacitar os parceiros da Cooperação portuguesa para estimular a sua produtividade agrícola no âmbito de práticas sustentáveis e no respeito pelos limites de produção do planeta e da conservação da biodiversidade;

e) Segurança-Desenvolvimento: promover uma melhor articulação entre a política de defesa nacional e a política de cooperação para o desenvolvimento, não apenas para alinhar as duas no que toca à CDD (cooperação no domínio de defesa com os países parceiros da Cooperação portuguesa, nomeadamente, os países africanos da CPLP e Timor-Leste), mas também para garantir que o reforço do investimento em defesa anunciado pelo Primeiro-ministro já para este ano para cumprir a meta de 2% do PIB: a) respeita os princípios da CPD; b) enfatiza o objetivo da prevenção de conflitos, proteção do Estado de direito e proteção das populações nos países parceiros da CDD; c) contribui claramente para os objetivos do ODS 16 de uma paz sustentável e para a Resolução 1325 das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança.

5. Responder com medidas concretas ao desafio, persistente há décadas em Portugal, de **melhorar a coordenação da política de cooperação para o desenvolvimento**, entre ministérios setoriais, organismos e agências públicas, e entre o nível nacional e autárquico; prosseguir o reforço, ao nível da nova Secretaria-Geral do Governo, do papel e capacitação da PLANAPP no acompanhamento da implementação dos ODS nas políticas públicas; ao nível da Presidência do Conselho de Ministros, promover discussões regulares com responsáveis ministeriais e os seus gabinetes sobre como legislar de forma mas coerente no Governo; melhorar o papel da Presidência do Conselho de Ministros na verificação, durante o processo legislativo, da integração da CPD nas diferentes políticas setoriais e no seu potencial impacto em países em desenvolvimento; rever o Regulamento da Comissão Interministerial para a Cooperação, como previsto no programa do governo, integrando no seu funcionamento os métodos e ferramentas da CPD, e inscrevendo o tema da coerência como um ponto permanente da agenda das reuniões; dar prioridade à coordenação multiatores desde logo com as ONGD, aperfeiçoando, desde logo, o modelo de governação e de funcionamento do Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento onde estão representadas, tal como previsto na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030;

6. Implementar de forma coerente a arquitetura nacional de cooperação para o desenvolvimento com o objetivo de **aumentar a sua eficácia e melhorar os resultados da Cooperação Portuguesa** de forma a gerarem **benefícios mútuos** para os portugueses e os cidadãos dos países parceiros. No que respeita **ao envolvimento do setor privado – que não pode substituir a APD** – enquadrar a sua intervenção, conforme previsto na Estratégia da Cooperação 2030, nos princípios de conduta empresarial responsável e seguindo as orientações internacionais para a responsabilidade ambiental, social e o respeito dos direitos humanos (incluindo as disposições legais da UE sobre dever de diligência), bem como os Princípios de Kampala sobre o envolvimento eficaz do setor privado na cooperação para o desenvolvimento no que respeita às parcerias de cooperação;



7. Retirando lições do encerramento da USAID, definir com os parceiros da cooperação portuguesa **estratégias de transição planeadas**, com metas temporais faseadas e instrumentos de avaliação para aferir o estado de preparação de um país para a transição, que deve estar prevista nos programas-quadro e acordos bilaterais de cooperação;

8. **Reforçar o protagonismo de Portugal no espaço multilateral da CPLP**, nomeadamente, junto das organizações subregionais africanas de que são membros os países africanos da CPLP, como a SADC e a CEDEAO, ou da ASEAN, a que Timor-Leste poderá brevemente aderir, com o objetivo de alavancar a APD nacional através de parcerias e projetos com essas organizações; adotar uma ação proativa nos mecanismos e plataformas de coordenação de doadores bilaterais e da UE em países da CPLP e reforçar a ligação com as delegações da UE nesses países. Reforçar a cooperação com países da CPLP em domínios estratégicos onde Portugal tem vantagem comparativa, como educação, saúde, capacitação institucional do setor público e segurança (na vertente da prevenção de conflitos e manutenção da paz); recorrer à cooperação trilateral com outros países da UE para maximizar a cooperação com os países da CPLP;

9. Reforçar a **visibilidade nacional e internacional da cooperação portuguesa** em fóruns nacionais e multilaterais, com comunicação pública e narrativas de sucesso: basear essas narrativas numa combinação apelativa entre coerência e resultados, tanto para os países parceiros como para os cidadãos nacionais; na discussão pública de políticas do governo, promover a ideia da sua coerência para o desenvolvimento explicando de forma simples como decisões e políticas nacionais em matéria de comércio e finanças, segurança alimentar, migrações, alterações climáticas e segurança impactam de forma positiva países em desenvolvimento, nomeadamente, os países parceiros da cooperação portuguesa. Reforçar o financiamento público a projetos e campanhas de Educação para o Desenvolvimento como instrumento essencial para operacionalizar este objetivo;

Às organizações da sociedade civil de desenvolvimento (ONGD):

10. **Tornar o tema do Desenvolvimento mais visível e politicamente relevante**: mobilizar os cidadãos para pressionarem os decisores políticos a tomar decisões mais coerentes em matéria de desenvolvimento, nomeadamente, explicando aos cidadãos como podem peticionar o Governo e a Assembleia da República; tornar mais visíveis os impactos positivos da APD portuguesa, fornecendo regularmente factos e números e partilhando histórias reais; criar narrativas que evidenciem os custos de políticas incoerentes, tanto para Portugal como para os seus parceiros da cooperação; continuar a desenvolver campanhas de Educação para o Desenvolvimento sobre os temas prioritários da CPD e a importância desta no atual contexto de incerteza;

11. **Reconhecer que a coerência das políticas é uma decisão política e não técnica**: reconhecer a influência de interesses setoriais e dinâmicas de poder na definição de políticas públicas e na hierarquização de prioridades; participar no debate político sobre o tema, argumentando a favor da priorização do Desenvolvimento como política que também prossegue interesses nacionais; participar na monitorização da coerência para o desenvolvimento das políticas públicas, nomeadamente, conduzindo avaliações independentes de políticas com potencialmente maior impacto externo, em parceria com universidades e entidades avaliadoras; promover o diálogo entre os cidadãos e os agentes políticos - tanto ao nível da Assembleia da República, como do governo central, das autarquias e de organismos públicos-, as organizações da sociedade civil, a academia, o setor privado e outros interlocutores interessados na promoção do Desenvolvimento Global;

12. **Preparar-se para possíveis cortes na APD nos próximos anos**: antecipar e planear alternativas, diversificando fontes de financiamento e criando alternativas ao financiamento público para os seus projetos;



13. Propor projetos para financiamento aos financiadores públicos que **demostram trazer benefícios e produzir impactos mútuos** nos países parceiros e em Portugal e na UE;

Aos representantes políticos portugueses na UE:

14. **Clarificar o conceito de CPD nos documentos e estratégias da UE**, para facilitar a sua compreensão e implementação também nas políticas públicas dos Estados membros;

15. **Utilizar de forma mais sistemática na avaliação do impacto das políticas europeias a ferramenta “Tool #35”** da ToolBox da Comissão Europeia, que avalia especificamente os impactos das políticas nos países em desenvolvimento;

16. Integrar as preocupações das ONGD na futura revisão de instrumentos da política de desenvolvimento da UE, como a estratégia *Global Gateway*, e o modelo Equipa Europa/*Team Europe* [que reúne a Comissão Europeia, os Estados-Membro da UE e respetivas agências e bancos de desenvolvimento, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD)];

17. **Reforçar o papel das delegações da UE em países terceiros**, envolvendo-as na avaliação de impacto e na partilha de informações para uma compreensão mais completa e realista dos resultados no terreno;

18. Perante a emergência de novos doadores que não impõem condicionalidade nos seus acordos de ajuda, desenvolver trabalho diplomático para que, tal como a UE, incluam condicionalismos relacionados com o Direito Internacional e os Direitos Humanos previstos nos documentos das Nações Unidas a que aderiram e que ratificaram. Reconhecendo que a democracia não pode ser imposta a partir do exterior, **deixar de defender critérios de direitos humanos e direito internacional na ajuda da UE ao desenvolvimento comprometeria a sua credibilidade, os seus valores e a sua coerência.**



9. FONTES E LINKS ÚTEIS

BIBLIOGRAFIA

Bharali, Ipchita, Yamey, Gavin e Ogbuoji, Osondu (2025). Navigating US global health aid cuts: What can past donor exits teach us? The Brookings Institution, Washington DC. <https://www.brookings.edu/articles/navigating-us-global-health-aid-cuts-what-can-past-donor-exits-teach-us/>

Browne, K., Dzebo, A., Iacobuta, G., Faus Onbargi, A., Shawoo, Z., Dombrowsky, I., Fridahl, M., Gottenhuber, S., e Persson, Å. (2023). How does policy coherence shape effectiveness and inequality? Implications for sustainable development and the 2030 Agenda. In *Sustainable Development*, 31(5), 3161–3174. <https://doi.org/10.1002/sd.2598>

Cattaneo, Olivier (2025). The Gordian Knot of International Development Cooperation. In Ahmed, Masood, Calleja, Rachael e Jacquet, Pierre (eds). The future of official development assistance: incremental improvements or radical reform? Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/future-official-development-assistance-incremental-improvements-or-radical-reform.pdf>

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., e Zucman, G. (2022). World inequality report 2022. World Inequality Lab. <https://wir2022.wid.world/>

FMI (2025). Global financial stability report 2025. International Monetary Fund, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2025/04/22/global-financial-stability-report-april-2025>

Ikome, Collins Molua e Mwonzora, Gift (sem data). There is a resurgence of military coups in Africa's Sahel region. Why? ECFR Blog. <https://theloop.ecfr.eu/there-is-a-resurgence-of-military-coups-in-africas-sahel-region-why/>

Duke, Riley (2025). Peak repayment: China's global lending. Lowy Institute. Sydney, Australia. <https://interactives.lowyinstitute.org/features/peak-repayment-china-global-lending/#key-findings>

Ferreira, Patrícia Magalhães (2024). A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento - Roteiro para a Ação. FEC - Fundação Fé e Cooperação (ed). https://www.fecong.org/pdf/CPD_Roteiro_para_a_acao.pdf

Ferreira, Patrícia Magalhães (2025). Desenvolvimento, Comércio e Finanças - Quadro de ação para políticas coerentes. FEC - Fundação Fé e Cooperação (ed). https://www.fecong.org/wp-content/uploads/2025/05/QuadroAcao_ComercioFinancas.pdf



Fraser, Simon (2025). Consequences and Implications for the International Development Assistance Sector from the Closure of USAID. Global Policy Journal. <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/03/2025/consequences-and-implications-international-development-assistance-sector-closure>

Ioannides, Isabelle e Eisele, Katharina (2024). Assessing policy coherence for development across internal and external EU policies: A call for action (Ex-post Evaluation). Ex-post evaluation Unit - Directorate for Impact Assessment and Foresight. EPRS | European Parliamentary Research Service. Bruxelles. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2024\)762857](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2024)762857)

Kurbalija, Jovan (2025). The USAID's closure: Soft power at a crossroads. Diplomacy. <https://www.diplomacy.edu/blog/soft-power-at-a-crossroads-the-implications-of-usaids-closure/>

Le Piouff, Coline (2025). Filling the void: Why the EU should step up amid Trump's foreign aid cut. Policy Alert. ECFR. <https://ecfr.eu/article/filling-the-void-why-the-eu-should-step-up-amid-trumps-foreign-aid-cuts/>

Loft, Philip, Brien, Philip e Barber, Sarah (2025). UK aid: Reducing spending to 0.3% of GNI by 2027/28. House of Commons Library Research Briefing. Londres. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10243/>

Moreira da Silva, Jorge (2025). Is the International Development Architecture Fit for Tomorrow's Challenges? In Ahmed, Masood, Calleja, Rachael e Jacquet, Pierre (eds). The future of official development assistance: incremental improvements or radical reform? Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/future-official-development-assistance-incremental-improvements-or-radical-reform.pdf>

Mathiasen, Karen e Martinez, Nico (2025). The Future of US Foreign Assistance: How Low Can They Go? CGD NOTE 380. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/future-us-foreign-assistance-how-low-can-they-go.pdf>

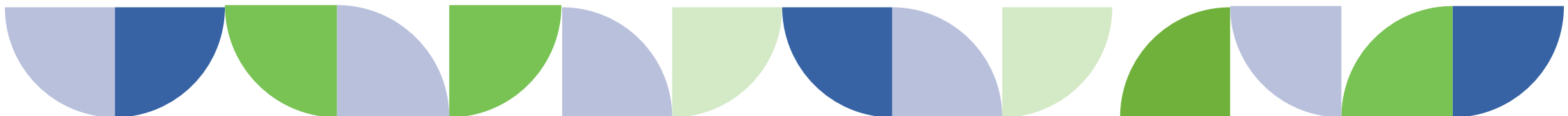
Nye, Joseph S. (2004). Soft Power: the Means to Success in World Politics. Public Affairs. New York.

OCDE (2025). Preliminary official development assistance levels in 2024. Summary Note, Paris. [https://one.oecd.org/document/DCD\(2025\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD(2025)6/en/pdf)

OCDE (2025a). Improving Policy Coherence for Portugal's Ocean Economy: A Strategic Plan for Natural Resources, Safety and Maritime Services. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/0b539499-en>.

OCDE (2024). Unleashing Policy Coherence to Achieve the SDGs: An Assessment of Governance Mechanisms. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/a1c8dbf8-en>.

OCDE (2023). Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System. OECD, Paris. https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2023_f6edc3c2-en.html



Puig, Gemma Pinyol (2025). US vs. EU development approach: One is dead, what's next for the other? Commentary ECDPM. <https://ecdpm.org/work/us-vs-eu-development-approach-one-dead-whats-next-other>

Rahim, Faraan, DiFulvio, Sofia, Hertz, Julian T., Khalifa, Banda e Kapologwe, Ntuli A. (2025). Life After USAID: Africa's Development, Education, and Health Care. Think Global Health. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/life-after-usaid-africas-development-education-and-health-care>

Sheldrick, Michael (2025). Foreign Aid Is Shrinking—What Happens Next? Global Citizen. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/globalcitizen/2025/02/25/foreign-aid-is-shrinking-what-happens-next/>

IMPRESA

ABC news: <https://abcnews.go.com/>

ABC Australia: <https://www.abc.net.au/news>

Asterisk Magazine: <https://asteriskmag.substack.com/>

BBC: <https://www.bbc.com/>

Catholic Standard: <https://www.cathstan.org/>

CNN internacional: <https://edition.cnn.com/>

CNN Portugal: <https://cnnportugal.iol.pt/>

Diplomatic Watch: <https://diplomaticwatch.com>

Euractiv: <https://www.euractiv.com/>

Euronews: <https://www.euronews.com/>

Deutsche Welle: <https://www.dw.com/en/top-stories/s-9097>

Devex: <https://www.devex.com/>

Global Citizen (Forbes): <https://www.forbes.com/sites/globalcitizen/>

Politico: <https://www.politico.eu/>

Público: <https://www.publico.pt/>

The Africanist Perspective (blog): <https://www.africanistperspective.com/>

The Associated Press: <https://apnews.com/>

The Guardian: <https://www.theguardian.com/us>

The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/>

Reuters: <https://www.reuters.com/>

RFI: <https://www.rfi.fr/pt/>



THINK TANKS

ACAPS: <https://www.acaps.org/en/>

Concord Europe: <https://concordeurope.org/>

DIPLO: <https://www.diplomacy.edu/>

Donor Tracker: <https://donortracker.org/>

Eurodad: <https://www.eurodad.org/>

ECDPM: <https://ecdpm.org/>

KFF: <https://www.kff.org/>

The Lowy Institute: <https://www.loyyinstitute.org/>

Pew Research Center: <https://www.pewresearch.org/>

PubAffairs Bruxelles: <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/>

Save the Children: <https://www.savethechildren.org/>

The Independent Commission for Aid Impact (ICAI):
<https://icai.independent.gov.uk/>

The Heritage Foundation: <https://www.heritage.org/>

US Global Leadership Coalition: <https://www.usglc.org/>

Voice EU: <https://voiceeu.org/>

Wilfried Martens Centre for European Studies:
<https://www.martenscentre.eu/>

BASES DE DADOS

Our World in Data/Foreign Aid:

<https://ourworldindata.org/what-is-foreign-aid;>

<https://ourworld.unu.edu/en/>

World Inequality Database: <https://wid.world/>

FONTES GOVERNAMENTAIS

Governo português: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24>

Foreign, Commonwealth & Development Office:

<https://www.gov.uk/government/organisations/foreign-commonwealth-development-office>

Ministério federal alemão da Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ): <https://www.bmz.de/en>

PLANAPP- PLANAPP – Centro de Planeamento e de Avaliação

de Políticas Públicas: <https://planapp.gov.pt/>

The White House: <https://www.whitehouse.gov/>

The America First Agenda: <https://agenda.americafirstpolicy.com/>

US Department of State: <https://www.state.gov/>



OUTROS LINKS ÚTEIS

CONCORD: <https://concordeurope.org/core-priorities/policy-coherence-for-sustainable-development/>

OCDE: <https://www.oecd.org/governance/pcsd/>

Portal CPD: www.corencia.pt

Portugal: <https://ptsustentavel.gov.pt/>

União Europeia: https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/european-development-policy/policy-coherence-development_en



Ficha técnica:

Título: PODEMOS ARRISCAR A INCOERÊNCIA? O ano de todos os desafios para o Desenvolvimento

Coordenação: FEC - Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

Investigação/Redação: Noémia Pizarro - Consultora em assuntos europeus, migrações e direitos humanos
Gestora científica no Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-IUL

Design gráfico e paginação: Matrioska Design

Edição: FEC | Fundação Fé e Cooperação

Local de Edição: Lisboa

Data de Edição: Junho de 2025

Copyright © FEC – Fundação Fé e Cooperação e IMVF – Instituto Marquês de Valle Flôr

www.coerencia.pt

Este estudo foi elaborado no âmbito do projeto Coerência - O Eixo do Desenvolvimento, implementado pela FEC - Fundação Fé e Cooperação e o IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr, sendo cofinanciado pelo Camões, Instituto da Cooperação e Língua, I.P. O projeto consciencializa e promove o pensamento crítico sobre as interdependências locais e reforça o valor da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como eixo-central do Desenvolvimento Sustentável.

As opiniões veiculadas no estudo são da responsabilidade exclusiva da autora, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos, onde se lê “o” deve ler-se também “a” sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.



UMA PARCERIA:



COFINANCIADO POR:

