

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA – INSTITUTO SUPERIOR DE
ECONOMIA E GESTÃO

Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional

Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste:
eficácia do conceito e da prática

Dissertação de Mestrado

Filipa Sant'Ana Carlos Petrucci Sousa

Lisboa, Setembro de 2011

Orientação: Professor Doutor João António Ramos Estêvão
Orientação Externa: Mestre Sérgio António Ferreira Guimarães

RESUMO

O *discurso* e a *prática* evoluem na medida em que a identificação de novas soluções se mostra necessária. Nos últimos anos tornou-se claro que a promoção de um desenvolvimento sustentável não depende somente da quantidade de Ajuda, mas tão essencialmente da qualidade da mesma. Assim, no seio dos acordos internacionais acentua-se a ideia de que a ajuda para o desenvolvimento tem que ser mais eficaz e a acção dos doadores mais harmonizada e alinhada com as estratégias dos países parceiros.

Pretende-se, com a presente dissertação, dar a conhecer o mais recente conceito da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, *o cluster da cooperação para o desenvolvimento*, e o potencial da cooperação organizada em *clusters*. O Cluster, conjunto de acções conduzidas por diversos actores em parceria, numa mesma área geográfica e integradas num quadro comum, surge como a resposta operacional da Cooperação Portuguesa à necessidade de tornar a Ajuda mais eficaz.

Apresenta-se, assim, a mais recente ferramenta da cooperação para o desenvolvimento da Cooperação Portuguesa: o Cluster, a sua evolução teórica e operacionalização prática no caso concreto de Timor-Leste. Apesar de constituir um instrumento recente demonstra, à partida, alguns resultados práticos e a possibilidade de, progressivamente, aprofundar a integração de mais acções e parceiros sob um enquadramento comum. Para uma cooperação mais eficiente.

Palavras-chave: Cooperação Portuguesa; Cluster da Cooperação para o Desenvolvimento; Eficácia da Ajuda; Timor-Leste.

ABSTRACT

The *discourse* and the *practice* evolve to the extent that the identification of new solutions is required. In recent years it has become clear that the promotion of a sustainable development not only depends on the amount of Aid, but as essentially on its quality. Therefore, within the international agreements it is stressed the idea that Aid for Development has to be more effective and the donor's actions more harmonized and aligned to the partner countries' strategies.

The aim of the present dissertation is thus to disclose the Portuguese Cooperation for Development latest concept, *the cooperation for development cluster*, and the potential of a cooperation organized in clusters. The Cluster, a set of actions undertaken by several actors, in partnership, in the same geographical area and integrated in a common framework, arises as the Portuguese Cooperation operational answer to the need of a more effective aid.

Is is presented, therefore, the latest Portuguese Cooperation's tool for development cooperation: the Cluster, its theoretical evolution and practical operacionalization in the case study of East Timor. Although this is a recent instrument it demonstrates, from the outset, some practical results and the ability to progressively deepen the integration of more actions and partners under a common framework. For a more effective cooperation.

Key-words: Portuguese Cooperation; Cooperation for Development Cluster; Aid Effectiveness; East-Timor.

GLOSSÁRIO DE TERMOS E DE ABREVIATURAS

ACP – Países de África, Caraíbas e Pacífico

BM – Banco Mundial

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CCAIE – Conselho Consultivo de Acompanhamento Estratégico

CESA – Centro de Estudos de África e do Desenvolvimento

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

GRI – Global Reporting Initiative

IEEI – Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

ONG – Organização Não-Governamental

ONGD – Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento

PADRTL - Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural de Timor Leste.

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PCLP - Programa de Consolidação da Língua Portuguesa

PDN – Plano de Desenvolvimento Nacional

PE – Programa de Estabilidade

PERP – Plano Estratégico de Redução da Pobreza

PIC – Programa Indicativo de Cooperação

PIS – Programa de Investimento Sectorial

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

QREN - Quadro de Referencia Estratégico Nacional

SGS – Société Générale de Surveillance

UE – União Europeia

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO.....	6
1. OBJECTIVO E METODOLOGIA	6
2. IMPORTÂNCIA DO TEMA	7
3. HIPÓTESE DE PARTIDA.....	8
4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	8
II – QUADRO DE ANÁLISE DOS CLUSTERS DA COOPERAÇÃO	10
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	10
2. O PARADIGMA DA EFICÁCIA DA AJUDA	13
III – O CLUSTER DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA EM TIMOR LESTE	19
IV – REFLEXÃO	25
V – CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
V – BIBLIOGRAFIA	31

1. OBJECTIVO E METODOLOGIA

O Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste, objecto de estudo da presente dissertação, baseia-se no conceito de cluster da cooperação¹, um dos mais recentes instrumentos da Cooperação Portuguesa², inicialmente introduzido no documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (IPAD, 2006c) e, especificamente no caso de Timor Leste, integrado no Plano Indicativo de Cooperação Portugal-Timor-Leste (IPAD, 2007) para o período 2007-2010. Procura atender à crescente necessidade de coordenação da cooperação a nível nacional e internacional.

Pretende-se, com este trabalho, dar a conhecer o potencial da cooperação organizada em *clusters*, apresentando-se a instrumentalização do conceito de *cluster da cooperação para o desenvolvimento* e a sua integração nos mais recentes paradigmas internacionais de eficácia da Ajuda. Será utilizado como exemplo a *1ª Fase, de Instalação do Cluster*, de Junho de 2008 a Dezembro de 2010, do Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste que encerra em si a aplicação prática do conceito de cluster e uma resposta da cooperação portuguesa à actual arquitectura da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Dada a natureza do estudo – adaptação de um conceito económico à área da cooperação para o desenvolvimento - e a escassa bibliografia científica estritamente focada no objecto de trabalho a metodologia utilizada prende-se, essencialmente, com a consulta bibliográfica de cariz essencialmente técnico – instrumental. O trabalho apresenta a seguinte estrutura: Introdução, onde é apresentado o objecto do trabalho, o objectivo do mesmo e a metodologia utilizada. É, ainda, lançada uma hipótese de partida à qual se procurará responder no final do trabalho, consoante o exposto ao longo do mesmo. É apresentada, de seguida, uma abordagem teórica do conceito de cluster económico, precursor do conceito de cluster da cooperação, seguida de uma contextualização do conceito e prática do cluster no âmbito do debate nacional e internacional ao redor da eficácia da Ajuda: apresentam-se as posições da União Europeia, do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e ainda da Cooperação Portuguesa - será sobre os pressupostos destes fóruns que se concluirá sobre o potencial do modelo cluster. É apresentado o objecto de estudo, inicialmente no

¹ Na área do conhecimento científico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

² Faz-se referência à Cooperação Portuguesa como *Instituição*.

contexto de Timor-Leste e da evolução da intervenção portuguesa e, de seguida, a sua concepção e implementação, com a descrição de algumas actividades e resultados. Procura-se reflectir, finalmente, em que medida as características e funcionamento do mesmo vão ao encontro da agenda internacional para uma Ajuda mais eficaz. Após algumas considerações finais são apresentadas as fontes bibliográficas utilizadas, directa e indirectamente, para a realização do trabalho.

2. IMPORTÂNCIA DO TEMA

A arquitectura da cooperação internacional para o desenvolvimento caracteriza-se, como o mundo interdependente dos dias de hoje exige, por uma teia complexa e crescente de actores, políticas e instrumentos. A significativa emergência, nas últimas décadas, de comunidades de saber e de prática dedicadas à área dos estudos do desenvolvimento e da cooperação internacional tem contribuído para a construção de um discurso estruturado e pragmático, que tem evoluído na medida em que a identificação de novas soluções vem sendo necessária face aos desafios que se colocam internacionalmente.

Nos últimos anos tornou-se claro que a promoção de um desenvolvimento sustentável não depende somente da quantidade de Ajuda, mas tão essencialmente da qualidade da mesma, princípio aceite e conduzido pela comunidade do desenvolvimento. No seio dos acordos acentua-se a ideia de que a ajuda ao desenvolvimento tem que ser mais eficaz e a acção dos doadores mais harmonizada e alinhada com as estratégias dos países em desenvolvimento, de forma a reforçar a apropriação por parte do recipiente e uma abordagem mais integrada.

A Cooperação Portuguesa tem procurado acompanhar as tendências e princípios internacionais de cooperação para o desenvolvimento, adoptando-as à realidade da sua política de cooperação. É neste contexto que surge o instrumento *cluster de cooperação para o desenvolvimento*. O conceito foi formalmente introduzido no documento *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa* (IPAD, 2006c), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros (República Portuguesa, 2005) e surge como um modelo de resposta ao disperso xadrez de actores, doadores e receptores, num mundo onde os desafios que se colocam são cada vez mais globais e interdependentes. O modelo teórico de cluster da cooperação portuguesa segue a corrente da Eficácia da Ajuda, assentando no pressuposto de que o alcance de um desenvolvimento sustentável exige uma crescente integração das partes envolvidas no processo.

3. HIPÓTESE DE PARTIDA

Em que medida o conceito de *cluster* da cooperação para o desenvolvimento e a sua instrumentalização em Timor-Leste, como modelo nacional de iniciativa bilateral, constituem uma resposta à agenda internacional da Ajuda para o Desenvolvimento definida nos mais recentes compromissos assumidos por Portugal?

4. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para uma melhor compreensão do presente trabalho cabe esclarecer algumas circunstâncias. Primeiramente, o objecto de estudo do trabalho, o Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste, encontra-se numa fase inicial e pouco madura de implementação, sendo que ainda não passou tempo suficiente para se tirarem as devidas conclusões quanto ao seu real impacto. A análise recai sobre a 1ª Fase do Programa Mos Bele³, *Instalação do Cluster*, de Junho de 2008 a Dezembro de 2010. A 2ª Fase do Programa, *Consolidação do Cluster*, de Janeiro de 2011 a Dezembro de 2013, já em desenvolvimento, ainda não tem informação divulgada. Assim, é feita uma análise do seu *potencial* como instrumento para a eficácia da Ajuda, baseada na estratégia teórico-prática de actuação. Certamente que no médio-prazo será possível realizar uma avaliação baseada em factos empíricos, sendo provável que o Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste volte a ser objecto de estudo. Cabe, assim, salientar que a presente dissertação pretende essencialmente demonstrar a capacidade de um sistema de cooperação organizado em cluster, partindo de pressupostos do que esta nova ferramenta poderá traduzir em termos de uma Ajuda para o Desenvolvimento mais eficaz.

Será ainda de salientar, em segundo lugar, que por razões de dimensão institucionalmente estabelecidas para o limite da dissertação mostrou-se necessária a concentração num exemplo concreto: a opção do Cluster de Timor-Leste passa pelo facto de o mesmo ainda não ter sido alvo de estudo e por apresentar determinadas características singulares que, como modelo recente de que se trata, surgem como inovadoras para a política de cooperação portuguesa.

Em terceiro e último lugar, a distância geográfica em relação ao objecto de estudo não permitiu, essencialmente por razões profissionais, uma visita aos locais de implementação do mesmo e o conseqüente contacto com intervenientes e beneficiários para uma maior

³ “*Mós Bele*” significa em Português “*Nós também podemos*”: uma analogia à capacidade de liderança, por parte dos Timorenses, do seu próprio processo de desenvolvimento.

apropriação dos factos, experiência que poderia ter largamente contribuído para um conhecimento mais fidedigno da acção.

1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O conceito de cluster de cooperação [para o desenvolvimento] consiste numa adaptação do conceito económico de cluster, introduzido por Michael Porter (Porter, 1990) e desenvolvido por diversos economistas. Entende-se cluster por um grupo de empresas e instituições geograficamente próximas, ligadas por interdependências, comunalidades e complementaridades no fornecimento de produtos e/ou serviços ou na condução de actividades. Devido à proximidade – geográfica e sectorial – os constituintes do cluster usufruem dos benefícios económicos de diversas externalidades positivas - como o acesso e partilha de recursos humanos especializados e qualificados, spillovers de tecnologia, informação, marketing e conhecimento, aprendizagem por uma interacção próxima, ou ainda pressão competitiva para uma melhor performance - fundamentação para a acção colectiva. Schmitz (Schmitz, 1999) propõe, nesse sentido, que o que torna os clusters vantajosos é a oportunidade para a eficiência colectiva, derivada da cooperação entre os membros do cluster e de acções tomadas em conjunto. A ideia de cluster encerra em si, assim, os conceitos de *eficiência colectiva*, *proximidade geográfica* e *abordagem integrada*, aqui entendidos como parte de um todo: a proximidade geográfica entre agentes económicos aumenta a probabilidade de se implementarem formas de colaboração que, aliadas a uma estratégia de eficiência colectiva, ou seja, a um *“conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas, integradas num programa de acção, que visem a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado de empresas (...)”* (QREN, 2007) permitirão uma actuação integrada. Os clusters podem ocorrer tanto em economias desenvolvidas, como em economias em desenvolvimento, em áreas urbanas e rurais, e a todos os níveis geográficos. Colocado de uma forma sucinta *“In a cluster, the whole is greater than the sum of the parts”* (Porter, 2000).

São diversos os factores que têm incentivado a criação de redes e a aproximação entre actores diversos, sendo de destacar a sociedade do conhecimento e a evolução das novas tecnologias (UCPT⁴, 2005). Os clusters surgem como ambiente de excelência para um diálogo construtivo - com a crescente aglomeração de competências e know-how -, criando conhecimento especializado e fomentando a capacidade de inovação a nível regional – com

⁴ Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.

possível criação de uma estratégia de prosperidade regional. *“Em algumas áreas, a partilha de informação e conhecimento tem uma intensidade desigual e superior à norma e pode então falar-se de clusters”* (UCPT⁵, 2005). O cluster não se esgota no envolvimento de intervenientes, usufruindo, essencialmente, do desenvolvimento de sinergias entre diferentes actores locais, integrados numa lógica de cooperação em rede, que se relacionam entre si criando conhecimento e estimulando a inovação.

A concepção e instrumentalização do conceito de cluster da cooperação foi impulsionada pelas diversas críticas dirigidas à cooperação portuguesa ao longo dos tempos: a dispersão de recursos humanos e materiais por numerosos pequenos projectos; a ausência denexo entre projectos implementados na mesma área geográfica, a inexistência de uma estratégia global visível e a extensa multiplicação de iniciativas; a falta de continuidade e sustentabilidade dos projectos e a falta de impacto em termos de desenvolvimento para o país beneficiário (IPAD, 2006c).

Surge, assim, a proposta de cluster da cooperação para o desenvolvimento, formulação teórica e resposta operacional da cooperação portuguesa, que pode ser entendido como um conjunto de acções conduzidas por diferentes actores, individualmente ou em parceria, numa mesma área geográfica e integradas num quadro comum (IPAD, 2006c). Introduzido em 2006, tem como principal objectivo melhorar a coerência interna do programa de cooperação para o desenvolvimento português, proporcionando um enquadramento em forma de guarda-chuva para coordenar projectos implementados no mesmo sector e região, por diferentes intervenientes da cooperação para o desenvolvimento de Portugal. A metodologia cluster permite uma abordagem integrada, canalizando os fundos da ajuda e promovendo a coordenação e sinergias entre os diferentes projectos portugueses. *“À semelhança do que acontece na economia, isto contribuiria para um aumento da produtividade, isto é, da eficácia”* (Pais, s.d.). Para Pais, o Cluster apresenta-se como mecanismo para melhor coordenar a cooperação portuguesa: substituindo iniciativas dispersas e esforços duplicados. Portugal estabeleceu Clusters da Cooperação em Moçambique, em áreas como infra-estruturas, recuperação de património e desenvolvimento socioeconómico da Ilha de Moçambique; em Cabo Verde, na área das novas tecnologias da informação e comunicação; e em Timor Leste, na área do desenvolvimento rural e comunitário. Cada cluster envolve áreas e sectores definidos e seleccionados em acordo com os países parceiros e baseia-se na colaboração e

⁵ Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico.

envolvimento de diversas partes: o Governo – a nível nacional, regional ou local - as empresas, as organizações públicas e privadas, as instituições e as universidades, apostando-se, progressivamente, num trabalho desenvolvido com intervenientes dos países parceiros. Trata-se de um mecanismo que promove a concentração sectorial e geográfica da ajuda Portuguesa e que fornece um enquadramento que permite formular e implementar políticas para o desenvolvimento eficazes, permitindo a maior produtividade de diversas instituições e facilitando o fluxo de informação e conhecimento entre os diversos actores envolvidos. O cluster surge como uma plataforma que permite menores custos de transacção e diminuição do fardo administrativo; racionalização entre o apoio do doador e as prioridades do país parceiro em cada sector; uma análise, monitorização e avaliação conjunta entre doador e parceiro; uma maior previsibilidade da Ajuda, com planos estabelecidos para o médio-longo prazo; uma melhor utilização dos recursos e um evitar de duplicações e/ou esforços contraditórios. Um cluster da cooperação poderá tornar-se, ainda, numa plataforma capaz de coordenar a intervenção de mais doadores, através da prática da cooperação delegada. Segundo a definição de cooperação delegada da OCDE/CAD, estamos perante uma situação de *delegação da cooperação* quando um doador age em nome de um ou mais doadores - doadores delegantes ou parceiros silenciosos. O nível e forma da delegação pode variar desde a assunção da responsabilidade por determinado elemento específico do ciclo do projecto até à responsabilidade por um programa completo de determinado sector ou mesmo por um programa nacional. Pode assumir o desenvolvimento de programas executados em conjunto, plurianuais e integrados, ou a integração da Ajuda, por exemplo a Portuguesa, em programas mais vastos de actuação, num trabalho com outros doadores em busca de complementaridades, parcerias e sinergias.

Mostra-se fundamental referir o trabalho de Sangreman e Carvalho (Sangreman e Carvalho, 2007) que salientaram a necessidade de debate sobre este tema ao darem um primeiro e, quase certo, isolado contributo para o mesmo. Apresentam uma definição de cluster da cooperação: [o cluster] passa pela identificação de uma área geográfica e pela criação de uma parceria *“que envolva as autoridades locais, os intervenientes no campo da cooperação e outras instituições internacionais eventualmente presentes ou mobilizáveis para o cluster”* (Sangreman e Carvalho, 2007), pelo estabelecimento de um plano/termos de referência para a intervenção e pela definição de uma estrutura de coordenação. Será de sublinhar a posição dos autores quanto à indissociabilidade entre o conceito de cluster e o conceito de benchmarking, convicção aqui adoptada mas numa aplicação aos programas

de cooperação e ajuda ao desenvolvimento, no lugar do processo de reforma da administração pública portuguesa, sugerido por ambos. O benchmarking tem-se tornado uma ferramenta central para melhorar a performance do sector público: *“benchmarking is to identify and implement best practice”* (OECD, 1997). Um elogio à busca da excelência é, para os autores, a utilização de ambos os instrumentos em conjunto, *“não aceitando que se faz o melhor que podemos, mas sim exigir que se faça o melhor que existe”* (Sangreman e Carvalho, 2007). Assim, e seguindo a lógica dos autores, orientar a prática do benchmarking para a cooperação para o desenvolvimento e especificamente para os clusters da cooperação portuguesa, poderá conduzir, através da disponibilização e divulgação de informação, a uma melhoria constante tanto dos quadros e actividades nacionais como internacionais. O benchmarking pressupõe avaliação. Mais: o benchmarking é a avaliação padronizada da eficácia, a medição segundo diversos critérios e indicadores e posterior comparação de desempenho. *“Sem uma avaliação de desempenho organizacional e pessoal, com consequências conhecidas dos intervenientes, não se consegue manter um alto nível de funcionamento”* (Sangreman e Carvalho, 2007).

2. O PARADIGMA DA EFICÁCIA DA AJUDA

Não existe um debate nacional e internacional ao redor do conceito de cluster da cooperação para o desenvolvimento. Existe, no entanto, um enquadramento do mesmo nas mais recentes referências nacionais e internacionais da Cooperação para o Desenvolvimento, compromissos internacionalmente assumidos pelo Estado Português. A cooperação sob a forma de cluster inspira-se, assim, em diversos documentos de posição de instituições europeias, internacionais e nacionais que partilham que a coordenação, complementaridade e coerência entre doadores surgem como condições essenciais para reduzir os custos da ajuda e melhorar a eficácia da cooperação para o desenvolvimento.

A acção da União Europeia em matéria de cooperação para o desenvolvimento baseia-se nos princípios de eficácia da ajuda, na coordenação entre os Estados-membros e entre estes e os restantes actores internacionais, e na coerência entre a política de desenvolvimento e as restantes políticas europeias. O Consenso Europeu para o Desenvolvimento (CE, 2006a), a mais recente política europeia de desenvolvimento, enquadra os princípios orientadores e a acção geral da União Europeia e dos Estados-membros no domínio da cooperação para o desenvolvimento. Das medidas de actuação

que apresenta salienta-se a “*execução de políticas de desenvolvimento, ao nível dos Estados-membros, em espírito de complementaridade*” (CE, 2006a). As diversas posições que a U.E. tem tomado nos domínios concretos da eficácia, harmonização e coordenação – elementos que caracterizam o instrumento cluster - estão patentes em diversas *Comunicações*, das quais se destacam, como relevantes para a política de cluster, as seguintes:

1. *Integração regional para o desenvolvimento dos países ACP* (CE, 2008): enfatiza que, para um método de actuação mais eficaz, torna-se necessária a adopção de uma abordagem mais estratégica. Das medidas apresentadas destacam-se: a passagem da implementação de projectos à implementação de programas, a promoção do co-financiamento e a priorização de projectos com uma verdadeira dimensão regional.

2. *Reforçar o impacto europeu: quadro comum para a elaboração dos documentos de estratégia por país e para a programação plurianual comum* (CE, 2006b): propõe uma actualização dos Documentos de Estratégia por País com o principal objectivo de instaurar uma programação plurianual comum para um alinhamento entre entidades financiadoras e países parceiros, e entre os programas de desenvolvimento dos Estados-membros e aqueles da Comissão. Destacam-se os seguintes pontos: a necessidade de ter em conta a diversidade de parceiros; a partilha de informação com todos os agentes implicados; a complementaridade entre as intervenções da Comissão e dos Estados-membros e as actividades de outras entidades; e a participação da sociedade civil, do sector privado, das autoridades locais e do parlamento na elaboração da estratégia de cooperação e respectiva aplicação.

3. *Aplicação prática do Consenso de Monterrey: a contribuição da União Europeia* (CE, 2004): recomenda acções futuras em diversos domínios, dos quais se destaca uma melhor coordenação das políticas e melhor harmonização dos procedimentos, para o qual são propostas medidas concretas como: uma coordenação mais estreita entre os doadores da U.E. no domínio do desenvolvimento e em termos de programação plurianual; a elaboração de um quadro comum relativo aos procedimentos de execução da ajuda; e um plano de acção comunitário para a coordenação e a harmonização.

4. *Código de conduta da UE sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento* (CE, 2007): proposta para uma melhor repartição das tarefas entre os doadores da UE nos países em desenvolvimento, para uma melhor utilização dos recursos humanos e financeiros. Pressupõe que cada interveniente concentre a sua ajuda em áreas onde possa assegurar o maior valor acrescentado, tendo em conta a contribuição dos outros intervenientes. O código propõe orientações gerais, das quais se destacam as mais relevantes para o presente trabalho: “*incentivar a celebração, em cada sector prioritário, de acordos com doadores principais*” e “*incentivar a celebração de acordos de parceria/cooperação delegada.*”

5. *Complementaridade das políticas da Comunidade e dos Estados-membros no domínio da cooperação para o desenvolvimento* (CE, 1999), visa reforçar a complementaridade entre as políticas e a ajuda dos Estados-membros e as políticas e ajuda comunitárias no domínio da cooperação para o desenvolvimento a fim de obter melhores resultados. Propõe iniciativas para reforçar a coordenação operacional e garantir a complementaridade: a análise conjunta das estratégias de apoio aos países beneficiários e a simplificação e harmonização dos procedimentos.

No seio do CAD-OCDE e do *Grupo de trabalho para a Eficácia da Ajuda* têm sido alcançados diversos acordos para um consenso quanto à eficácia da ajuda ao desenvolvimento, num enquadramento único, a nível internacional, capaz de comprometer e envolver todo o espectro de intervenientes no desenvolvimento. Veja-se a evolução dos acordos:

1. Em 1996, o CAD lança o relatório *Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation* (OECD/DAC, 1996), determinando conceitos básicos para a eficácia da ajuda, como o apoio às estratégias dos países parceiros, o reforço à coordenação, tanto nos fóruns internacionais como no terreno e a importância de desenvolver mais monitorização e avaliação dos impactos do desenvolvimento.

2. Em 2003, no *Fórum de Alto Nível para a Harmonização*, os doadores acordaram em melhorar a coordenação interna e reduzir os custos de transacção para os recipientes da ajuda.

3. Em 2005, no *Segundo Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda em Paris*, os doadores e os países em desenvolvimento endossaram a *Declaração de Paris para a Eficácia da Ajuda* (OCDE, 2006), com compromissos orientados para a acção e para melhorar a qualidade da ajuda. A *Declaração de Paris*, fundamenta-se em cinco bases intimamente inspiradoras de políticas como a de *cluster*. São, então, as suas bases: a *apropriação*: através da qual os países parceiros exercem liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das acções de cooperação no seu país; o *alinhamento*: segundo o qual os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros; a *harmonização*: consoante a qual as acções dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e colectivamente eficazes, sendo que “o uso crescente de modalidades de ajuda baseadas em programas pode contribuir para este esforço (...) [na medida em que] a excessiva fragmentação da ajuda diminui a eficácia da mesma”; a harmonização poderá passar, ainda, por “uma abordagem pragmática da divisão do trabalho e da partilha de tarefas” que permita a complementaridade, ou ainda pela utilização das “respectivas vantagens comparativas, a nível sectorial ou nacional, delegando autoridade, quando isso for adequado, em doadores principais, para a execução de programas, actividades e tarefas”; a *gestão centrada nos resultados*: conforme a qual se deve procurar gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados; e a *responsabilidade mútua*: segundo a qual tanto doadores como países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento, sendo ambos chamados a responder sobre os mesmos.

4. Em 2008, no *Terceiro Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda*, os doadores do CAD, os restantes doadores, as organizações da sociedade civil, e os países de baixo e médio rendimento concordaram com a *Agenda de Accra para a Acção* (OCDE, 2008). Desenhada para fortalecer e implementar a Declaração de Paris a Agenda para a Acção de Accra determina, passando a redundância, a agenda para o alcance dos objectivos de Paris, propondo uma concentração nas seguintes áreas: *apropriação*, da qual se destaca o incentivo à maior participação, por parte dos países parceiros, na formulação de políticas de desenvolvimento e a uma maior liderança na coordenação da ajuda – aspectos relevantes tendo em consideração o potencial agregador que a apropriação implica: permite ao país recipiente (numa situação em que terá essa capacidade) organizar e orientar doadores bilaterais e multilaterais ao seu redor; *parcerias inclusivas*, que

pressupõem a participação total de todos os possíveis intervenientes da cooperação para o desenvolvimento: membros do CAD-OCDE, países parceiros, fundações, sociedade civil e sector privado; e *produção de resultados*, ou seja, impacto no desenvolvimento, real e mensurável.

Portugal tem procurado acompanhar a prática internacional, tendo adoptado diversos Planos de Acção que difundiu pelos intervenientes da cooperação portuguesa:

1. *Plano de Acção de Portugal para a Harmonização e Alinhamento* (IPAD, 2005): Entendeu-se que Portugal teria capacidade de implementar esforços de harmonização no âmbito de três planos: entre doador e país parceiro – ou seja, o fomentar da capacidade de implementação de políticas de desenvolvimento por parte dos países parceiros -, entre agências doadoras – no sentido de aprofundar a coordenação com outros doadores -, e no sistema do doador – ou seja, harmonização de procedimentos ao nível da estrutura e programação internas da Cooperação Portuguesa.

2. *Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda* (IPAD, 2006a): no seguimento da apresentação da Declaração de Paris, Portugal comprometeu-se a uma mudança das suas práticas e procedimentos de ajuda externa, com vista a uma melhoria do impacto das suas actividades nos países parceiros, apresentando, para cada um dos princípios orientadores uma série de medidas, metas e cronograma a adoptar.

3. Implementação do *Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento - Auto-avaliação* (IPAD, 2009): a Cooperação Portuguesa comprometeu-se a aplicar o Código de Conduta da UE nos seus países parceiros, nomeadamente através da promoção da colaboração com outros doadores e com os países parceiros na implementação dos seus princípios. A Auto-avaliação faz uma análise dos esforços de coordenação e complementaridade conduzidos pela cooperação portuguesa, fundamentando quais os países com os quais possui vantagens comparativas ou quais os sectores em que apresenta valor acrescentado e em que situações pode, a cooperação portuguesa, promover a cooperação delegada.

É preciso *mais*, mas é preciso, essencialmente, *melhor ajuda*: é a conclusão que se retira dos *fóruns* internacionais que conduzem a cooperação para o desenvolvimento dos dias de

hoje. O debate da Eficácia da Ajuda contribuiu para a construção do modelo teórico do cluster de cooperação para o desenvolvimento: a organização de projectos sob uma mesma coordenação em forma de guarda-chuva, essencialmente para um evitar da dispersão e/ou sobreposição de recursos, sublinha a uniformidade com os pressupostos de harmonização, alinhamento e complementaridade. Verifica-se, de facto, uma tentativa da Cooperação Portuguesa de reorganizar a sua forma de actuação dando resposta aos objectivos internacionais acima descritos. Adiante realizar-se-á uma reflexão entre a agenda internacional acima descrita e a aplicação prática do conceito de cluster da cooperação para o desenvolvimento em Timor-Leste.

TIMOR-LESTE E A COOPERAÇÃO PORTUGUESA

Timor-Leste, um dos *Estados mais recentes* do mundo, enfrenta inúmeros desafios ao desenvolvimento. Trata-se de um Estado em situação de pós conflito que, desde a independência em 2002, tem experimentado focos sérios de conflito ou instabilidade. Enfrenta vulnerabilidades decorrentes da insularidade, pertence ao grupo dos Países Menos Avançados (PMA), é um dos países mais pobres do mundo e figura em 120º lugar (em 169) no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD⁶. No entanto, desde 2008, Timor Leste tem experimentado um período de estabilidade. O Governo timorense determinou uma estratégia de desenvolvimento nacional, definida no Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN) – cuja elaboração contou com o envolvimento de um grande número de timorenses -, no Programa de Estabilidade (PE) e nos Programas de Investimento Sectorial (PIS). A estratégia governamental passa por dois objectivos principais: reduzir a pobreza em todos os sectores e regiões do país; e incentivar um crescimento económico equilibrado e sustentável, com vista a melhorar a saúde, educação e bem-estar do país.

Timor Leste é membro das Nações Unidas, da CPLP e procura a adesão à ASEAN. Os principais doadores bilaterais de Timor são a Austrália, Portugal, EUA e Japão, sendo que até recentemente Portugal foi o principal doador, lugar agora ocupado pela Austrália. A cooperação entre Portugal e Timor Leste começou em 1999, com as áreas de actuação conjuntamente decididas: entre 1999 e 2002 a cooperação portuguesa centrou-se, essencialmente, na ajuda humanitária e de emergência e no apoio à transição do país; a partir de 2002, com a independência, a cooperação dirigiu-se à reconstrução e desenvolvimento do país; nos anos seguintes a cooperação enquadrou-se no Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de 2004-2006 (IPAD, 2004), tendo como sectores prioritários a educação, o apoio à reintrodução da língua portuguesa, a capacitação institucional e o apoio ao desenvolvimento económico e social e, mais recentemente, no PIC de 2007-2010 (IPAD, 2007), que reuniu as prioridades portuguesas, as prioridades das autoridades timorenses e as actividades de cooperação de outros doadores ao redor dos eixos estratégicos tanto da boa governação, participação e democracia como do desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza. Foi, ainda, este PIC que previu a

⁶ Dados de 2010.

implementação do Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste. Em 2007, a Ajuda a Timor Leste representou 9,9% da APD Portuguesa (IPAD, 2011). Por sua vez, a relevância da APD Portuguesa na APD total recebida pelo país foi de 15,5% (IPAD, 2011). O novo PIC para Timor Leste, para o período 2011-2013, co-assinado por ambos os Governos em Novembro de 2010 e ainda por divulgar publicamente, continuará a apoiar, entre outros eixos, o Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste.

Será de salientar a dinâmica evolutiva dos 12 anos de intervenção: partindo de uma cooperação paliativa e assistencial – com efeitos benéficos num momento de emergência - para uma intervenção em sectores produtivos, como o desenvolvimento rural ou ao nível das principais actividades económicas potenciadoras de uma especialização local/regional de produtos e serviços chave, integrados em cadeias de valor e capazes de potenciar a oferta e a procura. O Cluster surge, assim, como o *passo seguinte* na evolução lógica da intervenção portuguesa em Timor-Leste, apostando na capacitação e na criação de valor, numa tentativa de contrariar, cada vez mais, a dependência da Ajuda.

O CLUSTER

A proposta de desenho, gestão e estratégia operacional para o Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste foi aprovada pelo Governo de Timor-Leste a 23 de Julho de 2008. Aquando da elaboração da proposta foi tida em conta a harmonia com a estratégia e prioridades do Governo de Timor-Leste; a consonância com os princípios e orientações da Cooperação Portuguesa para Timor-Leste – dos quais se pode destacar o apoio à lusofonia ou a resposta a necessidades efectivamente identificadas; a importância, das actividades a realizar, para os grupos-alvo das intervenções e stakeholders; a integração de parcerias e dos meios disponíveis; e a criação de qualificação, inovação e conhecimento.

O *objectivo geral* do Cluster consiste em contribuir para o desenvolvimento humano equitativo e responsável das comunidades timorenses, promovendo a erradicação da pobreza e a redução das assimetrias para que todas as pessoas exerçam o direito a uma vida digna. O *objectivo específico*, por sua vez, traduz-se pela promoção de pólos endógenos de desenvolvimento local, em Maubara e Bazartete, através do fortalecimento dos actores sociais, da inclusão social, capacitação, formação e eficiência colectiva, do aumento da segurança alimentar, criação e diversificação de rendimento, transformação, qualificação e acesso aos mercados e ao crédito e financiamento.

Este novo instrumento da cooperação portuguesa procura potenciar o aumento da produtividade e resultados sustentáveis, resultantes da proximidade geográfica e de uma abordagem integrada, tanto através do empoderamento dos indivíduos e das organizações locais – para a liderança do processo de desenvolvimento – como da promoção de uma cadeia de valor sustentável através da disponibilidade e acessibilidade a recursos e bens disponíveis nas comunidades, em quantidade suficiente para satisfazer as necessidades básicas de forma permanente e sustentável.

O Cluster integra o Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) em articulação com os documentos sectoriais e estratégicos dos governos parceiros, potencia a presença portuguesa⁷ - reforçando o valor acrescido da sua intervenção perante os governos, outros doadores bilaterais ou multilaterais, sociedade civil e sector privado - e ultrapassa o conceito de cooperação assistencial, assentando numa lógica de *“pólo endógeno de desenvolvimento”*. A construção do cluster, em forma de guarda-chuva, abarca recursos humanos e financiamento, integração de actores diversos da sociedade civil, governo Português e Timorense e sector privado, conduzindo à criação de sinergias - sendo de destacar o envolvimento dos órgãos de governação locais -, e inovação, ao nível da Cooperação Portuguesa, passando pela realização de um relatório de sustentabilidade das actividades de cooperação e considerando a partilha de conhecimento empírico uma prática capaz de permitir o benchmarking local, nacional e internacional.

O Cluster Mos Bele procura promover a integração de programas e projectos na zona geográfica de Maubara, alinhando a intervenção com as seguintes entidades: Ministério dos Negócios Estrangeiros de Timor Leste, que tem acompanhado de perto a intervenção do Programa e prevê a alocação de um técnico timorense, suportado pelo MNE, para apreender o modelo de gestão do Cluster; Ministério do Turismo, Comércio e Indústria de Timor Leste, detentor da tutela para a intervenção ao nível das actividades de transformação industrial, comércio interno e externo, qualificação do artesanato e do sector turístico, providenciado o apoio necessário para a articulação com diversas entidades sectoriais; e ainda Ministérios da Educação, Economia e Desenvolvimento e Agricultura e Pescas; Instituto Marques de Valle Flôr⁸; com o Programa de Extensão Rural,

⁷ O Cluster potencia a integração com os dois principais programas da Cooperação Portuguesa em Timor Leste: PCPLP: Programa de Consolidação da Língua Portuguesa, e PADRTL: Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural de Timor Leste.

⁸ Com o Projecto de Dinamização dos Mercados e dos Circuitos de Comercialização Locais que visa promover a qualificação da oferta do sector produtivo, dinamizando as componentes de agro-processamento,

no apoio à comunidade rural na sua actividade agrícola e agro-florestal, reforçando a capacidade técnica e institucional dos serviços de extensão agrícola do Ministério da Agricultura e Pescas na sua acção de melhoria da segurança alimentar e incentivo à produção de culturas de rendimento; Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional; Moris Rasik⁹ que com o Mos Bele tem assegurado o micro-crédito às actividades económicas potenciadas pelo programa¹⁰. A equipa de gestão e acompanhamento é composta por um Conselho Consultivo de Acompanhamento Estratégico, constituído por três elementos indicados pelo MNE de Timor-Leste e por três elementos indicados pelo IPAD e que acompanha a evolução do programa anualmente. Foi instituído, também, um Conselho de Desenvolvimento Local, que integra os Administradores do Distrito e do Sub-distrito, os Chefes de Suco e de Aldeia e os representantes da comunidade-alvo, acompanhando a evolução do programa numa base semestral. Ambos os órgãos desenvolvem funções de análise, identificação de oportunidades e desafios, apresentação de propostas e soluções. Existe, ainda, um responsável operacional do Pólo de Maubara, natural de Maubara, que assegura a operacionalização do Programa, dinamizando toda a comunidade para uma apropriação da intervenção.

São diversas as áreas de intervenção do Mos Bele: educação, saúde, agricultura, género, desenvolvimento do sector privado e juventude. Na impossibilidade de descrever todas as dimensões de intervenção e analisar os respectivos resultados, destacam-se as actividades na área da agricultura e do desenvolvimento do sector privado. Em Timor-Leste, grande parte da população tem como principal actividade económica a agricultura de subsistência e de baixa produtividade. Cerca de 33% das famílias timorenses dependem exclusivamente da agricultura de subsistência, 70% das aldeias apresentam escassez alimentar entre Dezembro e Janeiro e 34% da população tem relação directa com a produção de café, cuja produtividade é bastante baixa: 100/500 kg/ha. O comércio é essencialmente informal e são quase inexistentes as unidades de transformação e beneficiação com proprietários

armazenamento e comercialização através de parcerias com o sector público-privado numa óptica de agrobusiness.

⁹ Programa de micro-crédito timorense, que opera em 12 dos 13 distritos de Timor-Leste, incluindo Liquiçá. Foca-se, essencialmente, nas mulheres pobres e vulneráveis.

¹⁰ O Mos Bele tem a sua actuação alinhada também com a Cooperação Americana USAID, na dinamização conjunta de uma feira anual de artesanato em Maubara; com o PNUD, ao nível da colaboração técnica no âmbito da partilha de boas práticas e estratégias de intervenção promotoras de desenvolvimento económico sustentável para mulheres e jovens; com a Care International – Local Initiatives for Food Security Transformation, projectos na área da agricultura e nutrição e com presença em 46 aldeias de 7 sucos no sub-distrito de Maubara; com a Cooperação Espanhola AECID – Programa de Desenvolvimento Rural Liquiçá II, PDRL II; com a Cooperação Australiana – *Australian Centre for International Agricultural Research*; com a ACIAR – *Seeds for Life*; e ainda com a Cooperação Alemã GTZ.

timorenses. Estava previsto que as actividades na área da agricultura passassem pela promoção e criação de pequenos negócios agrícolas e unidades industriais agrícolas, florestais e pesqueiras como estratégia de melhoria do nível de vida e desenvolvimento de mercados de proximidade e regionais. À partida verificou-se alguma dificuldade de integração e sistematização da componente agrícola, devido a dificuldades em concretizar as parcerias necessárias. Mais tarde foi possível partilhar a intervenção com o IMVF através de um projecto agro-florestal no suco de Vaviquinia tendo como objectivo a formação e sensibilização dos agricultores de Maubara para a produção numa perspectiva de mercado de produtos hortícolas e papaia numa primeira fase, e plantas florestais posteriormente. A actividade envolveu cerca de 30 beneficiários¹¹. As actividades de desenvolvimento do sector privado marcaram o desempenho global, afirmando a especificidade do conceito de cluster da cooperação. Num local sem actividade económica formal, sem actividade diferenciadora e qualificante da oferta, a introdução do programa promoveu a criação de renda partilhada e sustentável. Numa lógica de empreendedorismo toda a actividade económica tem sido desenvolvida pelos membros da comunidade, organizados em micro-empresas e devidamente capacitados, acompanhados e alinhados em cadeias de valor: foram instaladas micro-unidades de produção e comercialização de compota, com um actual fornecimento continuado e rendimento líquido mensal mínimo de 120 USD *per capita*¹². No sentido da promoção da produção e comercialização de artesanato numa lógica de reforço da identidade cultural e de fornecimento a cadeias de produtos mais evoluídas, a abrangência dos produtos Mos Bele transformou o sector do artesanato num sector dinâmico, com a produção de dois novos produtos por trimestre; desenvolveu-se a promoção do artesanato oficial de Timor-Leste através da criação de uma cadeia de lojas “Kioske Timor”, que actualmente factura uma média de 450 USD por fim-de-semana; procurou-se a promoção de artesanato de valor acrescentado – joalheria – com um rendimento líquido mensal mínimo de 110 USD *per capita*; apostou-se na criação da cozinha pedagógica/Restaurante Tia Janer, exploração através da criação e oficialização de uma entidade privada constituída por membros da comunidade, que tem funcionado continuamente e com a obtenção de uma receita média mensal de 100 USD *per capita*; e investiu-se, também, na criação da Frutaria de Maubara, geradora de um rendimento líquido mensal superior a 120 USD *per capita*.

¹¹ Está previsto manter-se o trabalho em parceria com o IMVF.

¹² Mostra-se oportuno salientar que segundo o Índice de Desenvolvimento Humano de 2010 do PNUD o PIB *per capita* rondava os 75,5 USD mensais.

O Programa Mós Bele é, desde Setembro de 2009, o primeiro projecto de cooperação mundial com uma certificação de qualidade segundo o referencial NP EN ISO 9001:2008¹³ e com relatório de sustentabilidade segundo o referencial de reporte de sustentabilidade GRI:G3¹⁴, validado pela SGS Portugal. O SIGMB – Sistema Integrado de Gestão Mós Bele - tem como objectivo promover uma cultura de transparência e de excelência, seguindo o princípio de criação de conhecimento partilhado através de um reporte das actividades conduzidas e uma avaliação das mesmas potenciando o benchmarking, a partilha de inovação, a comparação de desempenhos, a aprendizagem para uma melhoria contínua e a replicabilidade.

¹³ O Sistema Integrado de Gestão Mós Bele foi auditado pela entidade certificadora independente SGS ICS, segundo o referencial NP EN ISO 9001:2008, tendo como âmbito todas as actividades de concepção, planeamento, implementação, desenvolvimento, monitorização, avaliação, melhoria e produção de conhecimento partilhado decorrentes da intervenção do Programa Mós Bele – Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste.

¹⁴ A Global Reporting Initiative (GRI), fornece um enquadramento para o reporte da sustentabilidade. Os relatórios de sustentabilidade baseados na estrutura definida pela GRI divulgam resultados relativos ao período relatado, no contexto dos compromissos, da estratégia e da abordagem de gestão adoptados pela organização. A realização deste tipo de relatórios tem, por base, objectivos como: *benchmarking*, ou seja, a avaliação do desempenho se sustentabilidade relativamente a leis, normas, códigos ou padrões de desempenho e *comparação* do desempenho no âmbito de uma organização ou entre diferentes organizações.

O conceito e a prática. Que eficácia?

Como tem vindo a ser referido, um cluster, independentemente do ramo de actividade em que se insere, usufrui dos factores proximidade geográfica e sectorial para alcançar melhores resultados e desempenhos. Especificamente na área da cooperação para o desenvolvimento, a coordenação entre diversos intervenientes geograficamente e sectorialmente concentrados poderá traduzir-se por uma ajuda ao desenvolvimento mais integrada e eficaz: com economia de recursos. O Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor Leste surge como um programa integrado de desenvolvimento - com directrizes baseadas nas mais recentes análises das necessidades e potencialidades da região – que poderá tornar a ajuda mais previsível e menos dispersa ou fragmentada, com o envolvimento e a co-responsabilização de diversos actores. A análise realizada focou-se nos dois primeiros anos da intervenção – sendo que já decorre o terceiro ano – e procurou salientar o potencial do cluster como instrumento válido, face os principais desafios que se colocam à cooperação portuguesa, em concreto, e à cooperação internacional para o desenvolvimento, em geral. São, deste modo, diversas as considerações a retirar da aplicação prática do *conceito de cluster da cooperação em Timor-Leste* face à agenda internacional da Ajuda para o desenvolvimento. Veja-se:

1. De acordo com o delineado pela União Europeia, trata-se de um projecto de dimensão regional, que tem em conta a diversidade de parceiros presentes no terreno, a complementaridade com as actividades de outras entidades e a participação de diversos actores tanto na elaboração da estratégia de cooperação, como na respectiva aplicação. Procura concentrar a sua actuação em áreas onde pode assegurar um maior valor acrescentado. No entanto, a coordenação, programação, repartição de tarefas com outros Estados-membros, numa relação doador-doador, ainda não se verifica. De facto, *“as questões da divisão do trabalho (...) e estratégias conjuntas (...) mexem com objectivos de política externa, de visibilidade e de equilíbrios de poder entre os próprios doadores.”* (Ferreira, 2011).

2. Em relação aos acordos do CAD/OCDE, numa lógica de *apropriação e responsabilização mútua*, Timor-Leste tem vindo a acompanhar a coordenação das actividades do cluster: além do largo envolvimento da comunidade, elementos do Governo integram o Conselho Consultivo de Acompanhamento Estratégico. Como referido anteriormente, Timor-Leste tem Planos e Estratégias de Desenvolvimento mas “*em muitos países (...) não existem as capacidades necessárias para assegurar a liderança de todo o processo, com base num rumo e visão do desenvolvimento definidos pelo próprio país.*” (Ferreira, 2011). Do ponto de vista evolutivo seria a solução ideal. No entanto, Timor-Leste é um Estado recente, com instituições frágeis e, provavelmente, sem capacidade para liderar o seu processo de desenvolvimento, organizar e orientar os doadores bilaterais e multilaterais ao seu redor. Na perspectiva do *alinhamento*, a concepção do Cluster contemplou as estratégias de desenvolvimento Timorenses, estando a implementação em conformidade. Será de sublinhar que o forte envolvimento de Ministérios nacionais além de permitir uma apropriação do processo de desenvolvimento contribui para um reforço da capacitação institucional. Em termos de *harmonização*, numa lógica doador-parceiro, o Cluster procura fomentar a capacidade de implementação de políticas de desenvolvimento por parte do país parceiro; ao nível do sistema interno do doador, o Cluster é uma tentativa de estruturação e programação interna com capacidade para abranger mais projectos sob uma abordagem integrada; numa lógica doador-doador é clara a tentativa de coordenação, em apenas dois anos de acção, com outros projectos e intervenientes no local - os contactos estabelecidos mostram-se promissores para actividades futuras. Na lógica da *gestão centrada nos resultados*, numa óptica de gestão de recursos, os resultados previstos, relativamente às actividades analisadas, foram alcançados quase na sua totalidade.

3. Apesar de constituir uma modalidade inovadora e com potencial é de salientar a crítica do exame do CAD ao novo instrumento da cooperação portuguesa: “*However these clusters only group small projects together under themes, rather than consolidating or combining them. Portugal could get more out of its limited development cooperation budget if it integrated these projects into more comprehensive programmes or consolidated them into fewer, bigger projects and programmes.*” (OECD/DAC, 2010). De facto, o cluster pode assumir uma forma ainda mais abrangente de actuação: abranger todas as regiões e áreas de intervenção da cooperação portuguesa, integrando os projectos financiados pela mesma

- e executados, ou não, por outros actores –, convidando a sociedade civil e autarquias portuguesas a elaborarem projectos integrados numa intervenção estruturada.

Finalmente, e em parte semelhante com o proposto por Sangreman e Carvalho (Sangreman e Carvalho, 2007), em relação à indissociabilidade do conceito de *cluster* e do conceito de *benchmarking*, sublinha-se que a lógica de reporte a que o Cluster Mos Bele se associa permite a prática do *benchmarking* que, por sua vez, potencia a *replicabilidade*. Os projectos de cooperação que usufruem de financiamento de agências nacionais e/ou internacionais são, invariavelmente, alvo de monitorização constante e auditoria técnica e financeira. No entanto, apesar de avaliados e validados, trata-se de relatórios produzidos internamente, para controlo interno e/ou externo - por parte da entidade financiadora – sem serem divulgados. A divulgação fortalece a responsabilização dos resultados de desenvolvimento e permite a comparação e medição de desempenho. Mais, contribui para um processo de aprendizagem tanto interno como externo, no seio da organização ou junto de qualquer entidade ou individuo interessado. Um diálogo constante e uma aprendizagem partilhada, unidos a uma filosofia de reporte, geram conhecimento e melhorias contínuas, com vista à inovação permanente, contribuindo para a divulgação de boas práticas a serem seguidas por outros intervenientes da cooperação para o desenvolvimento. O *benchmarking* surge como a ferramenta ideal para comparar e medir a performance de organizações públicas e privadas dos mais diversos sectores de actividade, *“benchmarking is now applied in various types of sustainable development projects, mainly in the field of public administration and at the level of local communities”* (Cherchye e Kuosmanen, 2002). A prática de benchmarking surge com a avaliação pelos pares (peer review), o que permite a identificação de uma boa prática em determinada actividade, função ou processo. A facilidade e rapidez com que a informação circula nos dias de hoje permite o acompanhamento do que é feito por outras entidades, potenciando a comparação de desempenhos. Baseado na avaliação da intervenção em Maubara, o Governo de Timor-Leste solicitou a colaboração do Programa Mos Bele para a aplicação do modelo no enclave de Oecussi, numa lógica de transferência de conhecimento e partilha de boas práticas, assumindo a responsabilidade pelos encargos decorrentes da intervenção.

Que evolução para o Cluster em Timor-Leste?

As críticas e desafios que se colocam à cooperação portuguesa reproduzem-se internacionalmente e são, cada vez mais, interdependentes. A identificação dos sectores e áreas geográficas nas quais se concentram doadores bilaterais, agências multilaterais e representantes da sociedade civil é um cenário caótico. Na impossibilidade de encontrar uma resposta universalmente adequada cabe encontrar soluções que se reproduzam localmente, partindo, progressivamente do local para o global. Considerando o conceito de cluster da cooperação – que procura integrar projectos de cooperação sob um mesmo chapéu – e a sua instrumentalização em Timor-Leste, poderá considerar-se a opção estratégica da sua operacionalização a um nível mais profundo de integração.

Ora, o que se propõe não é *ipsis verbis* a réplica do cluster da cooperação portuguesa. “O cluster poderá ainda permitir e potenciar uma presença portuguesa integrada e multifacetada em programas que tenham a intervenção de outros doadores multilaterais ou bilaterais, algo que é particularmente importante atendendo à intensidade crescente da coordenação internacional.” (República Portuguesa, 2005). O cluster encerra em si um modelo de intervenção a reter, passível de ser adaptado ao nível de um doador individual/nacional ou, mais abrangente, entre diversos doadores bilaterais e/ou agências multilaterais.

Portugal é o único Estado-membro da União Europeia com plena representação diplomática em Timor Leste. Impulsionada por raízes histórico-culturais a cooperação portuguesa usufrui de diversas vantagens comparativas: a língua comum – vantagem transversal aos mais diversos sectores -, a semelhança de matrizes administrativas e jurídico-institucionais e a existência de conhecimentos e competências em áreas técnicas específicas, facilmente transmissíveis pelas duas circunstâncias anteriores. Esta perspectiva remete-nos para a ideia de *cooperação delegada*¹⁵, instrumento cuja lógica se assemelha à coerência da política de cluster. O *Código de Conduta da UE* (CE, 2007) incentiva a celebração de acordos de parceria/cooperação delegada: se determinado sector for considerado estratégico para o país parceiro ou doador, os doadores da UE podem considerar a cooperação delegada/parceria através da qual um doador tem o poder de agir em nome de outros doadores no que se refere à administração dos

¹⁵ O objectivo da cooperação delegada consiste em promover a eficácia da ajuda e reduzir custos de transacção, tanto para países parceiros como para doadores, permitindo uma melhor utilização das vantagens comparativas dos doadores a nível individual.

fundos e ao diálogo com o governo parceiro sobre a política a seguir no sector em causa.

Ferramenta inovadora, à semelhança do sistema individual de doador assumido na situação de cluster, a cooperação delegada assume uma relação doador-doador, surgindo como um mecanismo de coordenação de competências complementares através de uma orientação estratégica definida e com clareza de papéis e responsabilidades¹⁶.

Apesar de o cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento surgir repleto de *“inúmeras contradições e divergências de posição no sector, para além de grupos de interesse que competem por poder, por posições e por financiamento”* (Ferreira, 2011) existe uma tendência para que a harmonização e a integração progressivas se sobreponham à fragmentação e pluralização de intervenções. A manter-se assim, e dados os constrangimentos e fragilidades institucionais ainda latentes em Timor-Leste e as capacidades e vantagens comparativas da Cooperação Portuguesa, parece clara a possibilidade do Cluster vir a assumir um nível superior de integração, à semelhança da cooperação delegada.

¹⁶ Em Timor-Leste, já é possível verificar uma situação de delegação da cooperação: a Comissão Europeia delegou no IPAD a cooperação nas áreas do Desenvolvimento Rural, da Justiça e do Apoio à Comunicação Social. Verifica-se, assim, a maximização dos recursos humanos e financeiros num programa/sector onde Portugal tem mais-valias e capacidade de actuação.

Ao longo dos últimos anos têm sido concertados esforços para que se atinja um maior equilíbrio internacional que proporcione as mesmas oportunidades a todo e cada cidadão. No entanto, ainda não foi feito o suficiente. É preciso mais e melhor Ajuda para o Desenvolvimento. A comunidade internacional envolvida na cooperação para o desenvolvimento tem acompanhado a evolução do *discurso*, numa tentativa constante de aperfeiçoamento para soluções mais eficazes. Mais concretamente, a Cooperação Portuguesa tem procurado integrar na sua política as últimas deliberações dos fóruns internacionais, desenvolvendo instrumentos capazes de proporcionar um desenvolvimento mais rápido e, simultaneamente, mais duradouro.

Procurou-se, através desta dissertação, apresentar a mais recente ferramenta de cooperação para o desenvolvimento da Cooperação Portuguesa, o *cluster*, apresentando a sua evolução teórica e operacionalização prática no caso concreto de Timor-Leste, e fazendo um elogio à sua forma e arquitectura como caminho para uma Ajuda mais eficaz. A quantidade da Ajuda relativiza-se se não for tida em consideração “*a forma como essa ajuda é aplicada, a que se destina e quais as suas prioridades*” (Ferreira, 2011). O Cluster de Timor Leste é ainda recente e a sua evolução, resultados práticos e visíveis são ainda difíceis de definir. Trata-se, no entanto, de uma iniciativa inovadora, com potencial de evolução para um patamar superior de integração.

Na procura de soluções para um desenvolvimento efectivo e não existindo uma resposta ideal, cabe “*exigir que se faça o melhor que existe*” (Sangreman e Carvalho, 2007). Enquanto Timor-Leste não for capaz de assumir o seu próprio desenvolvimento – objectivo último da cooperação internacional para o desenvolvimento – e recorrer à Ajuda externa, manter-se-á a procura por soluções inovadoras de actuação, numa busca pela excelência e eficácia. A vontade de reprodução do modelo de Cluster noutra localidade, por parte do Governo Timorense, reconhece o mesmo como uma *boa prática*.

No médio prazo – se, entretanto, o modelo de cooperação para o desenvolvimento português não se alterar profundamente e a tentativa de integração da cooperação portuguesa continue a verificar-se - o Cluster da Cooperação em Timor Leste, com as suas fases subsequentes de implementação, poderá tornar-se um interessante caso de estudo.

VI - BIBLIOGRAFIA

Afonso, M. e Ribeiro, M. (2009): *Avaliação Interna vs Externa*, Documento de Trabalho nº3, Lisboa, Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

CE (1999): *Complementaridade das políticas da Comunidade e dos Estados-Membros no domínio da cooperação para o desenvolvimento*, Comunicação da Comissão Europeia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:146:0107:0110:PT:PDF>

CE (2004): *Aplicação prática do Consenso de Monterrey: a contribuição da União Europeia*, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004DC0150:PT:HTML>

CE (2006a): O Consenso Europeu, *Jornal Oficial da União Europeia*, Declaração Conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:046:0001:0019:PT:PDF>

CE (2006b): Reforçar o impacto europeu: quadro comum para a elaboração dos documentos de estratégia por país e para a programação plurianual comum, *Jornal Oficial da União Europeia*: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&type doc=COMfinal&an doc=2006&nu doc=88&lg=pt

CE (2007): *Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento*, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=pt&type doc=COMfinal&an doc=2007&nu doc=72

CE (2008): *Regional integration for development in ACP countries*, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2008_604_F_EN_REGIONAL_INTEGRATION.PDF

Cherchye, L. e Kuosmanen, T. (2006): "Benchmarking Sustainable Development: A Synthetic Meta-Index Approach", Ch. 7 in M. McGillivray and M. Clarke (Eds.): *Understanding Human Well-being*, United Nations University Press, Tokyo.

Cortright, J. (2006): *Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development*, Discussion Paper prepared for the Brookings Institution Metropolitan Policy Program, Washington DC.

Ferreira, P. Magalhães (2011): *Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: reflexões sobre a eficácia e desafios da ajuda ao desenvolvimento*, Draft a publicar pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Lisboa, Outubro de 2011.

IPAD (2004): *Programa Indicativo de Cooperação (PIC) Portugal - Timor-Leste [2004-2006]*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2005): *Harmonização e Alinhamento – Plano de Acção para Portugal*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento - Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação.

IPAD (2006a): *Eficácia da Ajuda – Plano de Acção de Portugal*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação.

IPAD (2006b): *Estratégia da Cooperação Portuguesa – Operacionalização*, Cooperação Portuguesa, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2006c): *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2007): *Programa Indicativo de Cooperação (PIC) Portugal – Timor Leste [2007-2010]*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2009): *Auto-avaliação de Portugal – Implementação do Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2009): *Balanço da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2009): *1º Relatório de Responsabilidade – Mós Bele – Cluster de Cooperação Timor Leste*, Julho de 2008 – Dezembro de 2009, Certificação de Sistemas SGS, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD (2011): *A Cooperação Portuguesa 2005-2010*, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

IPAD/MNE (2008): *Relatório de Progresso – Eficácia da Ajuda*, Lisboa, Direcção de Serviços de Planeamento, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento/Ministério dos Negócios Estrangeiros.

OCDE (2008): *Agenda de Accra para a Acção*, Terceiro Fórum de Alto Nível, Accra, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OCDE (2006): *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*, Fórum de Alto Nível, Paris, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

OECD/DAC (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development.

OECD (1997): *International Benchmarking Experiences from OECD Countries*, Paper presented at a Conference on International Benchmarking in Copenhagen.

OECD (2008): *Compendium on Good Practices on Division of Labour*, Paris, input to the HLF Meeting in Accra.

OECD/DAC (2003): *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, Paris, Good Practice Papers, DAC Guidelines and Reference Series.

OECD/DAC (2006): *Portugal Peer Review 2006*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee.

OECD/DAC (2010): *Portugal Peer Review 2010*, Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee.

Pais, R. (s.d): *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.

PNUD (2010): Timor-Leste - Country Profile of human development indicators, International Human Development Indicators: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/TLS.html>.

Porter, M.E. (1990): *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.

Porter, M.E. (2000): Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, *Economic Development Quarterly*, vol. 14, no. 1, pp. 15-34.

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007): *Estratégias de Eficiência Colectiva*, Lisboa, QREN 2007-2013.

REPÚBLICA PORTUGUESA (2005): *Resolução da Presidência de Conselho de Ministros nº196/2005*, Lisboa, Diário da República I – Série B, nº244.

Sangreman, C. (2006): *O instrumento de transformação da cooperação portuguesa: o que são e como se podem operacionalizar*, in *Cooperação*, nº1, IIª série, Lisboa, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Sangreman, C. e Carvalho, F. (2007): *Os clusters e a reforma da Administração Pública na Cooperação Internacional Portuguesa para o Desenvolvimento*, Lisboa, CEsa - Coleção Documentos de Trabalho nº 73.

Schmitz, H. (1999): *Collective efficiency and increasing return*, Cambridge Journal of Economics, Volume 23, Number 4, pp. 465-483.

Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (2005): *Clusters e Sectores*, Lisboa, Documento de trabalho nº 3.