



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Impacto da Cooperação Portuguesa no Desenvolvimento em Cabo Verde: O caso da Ilha do Maio

Sofia Benfica Dinis Guerra

Mestrado em Estudos do Desenvolvimento

Orientadora:
Doutora Clara Carvalho, Professora Associada
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

iscte

CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

O Impacto da Cooperação Portuguesa no Desenvolvimento em Cabo Verde: O caso da Ilha do Maio

Sofia Benfica Dinis Guerra

Mestrado em Estudos do Desenvolvimento

Orientadora:

Doutora Clara Carvalho, Professora Associada
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

Agradecimentos

Agradeço a colaboração e disponibilidade dos vários contactos que fiz para o estudo da dissertação, que me concederam o seu tempo e atenção essenciais na concretização desta. Aos meus entrevistados que devido às circunstâncias envolventes destes tempos atópicos apenas conheci virtualmente, em especial à Dr. Hermínia Ribeiro que me proporcionou informações extremamente úteis para este estudo.

Aos meus pais por sempre me incentivarem e proporcionarem com que fizesse o meu caminho académico de acordo com os meus interesses e confiando nas minhas escolhas.

Ao meu namorado por todo o apoio, ideias e estímulo durante este percurso.

Aos meus amigos pelas palavras de força e sugestões, com especial carinho à Nicole Fusetta e Maria Costa que me ajudaram em momentos fulcrais para a concretização deste estudo.

À Alicia Moreno com quem pude crescer uma amizade neste mestrado e partilhar este caminho da realização da dissertação em conjunto, apoiando-nos mutuamente.

À minha orientadora, Dr. Clara Carvalho: obrigada por toda a disponibilidade e indicações preciosas, sem as quais esta dissertação não teria sido concretizada na sua plenitude.

Resumo

A cooperação para o desenvolvimento tem vindo ao longo dos anos a ser alvo de várias críticas. Apesar das boas intenções e dos feitos alcançados, os resultados têm sido demorosos e, por vezes, pouco satisfatórios.

Esta dissertação pretende assim analisar o impacto da cooperação no desenvolvimento, apresentando um estudo de caso sobre a ilha do Maio em Cabo Verde, onde a cooperação nomeadamente portuguesa, exerce um papel de grande relevo particularmente através do setor do turismo, aqui objeto de estudo. Deste modo, esta análise tem como objetivo perceber o papel e a importância da cooperação portuguesa, através dos projetos no domínio do turismo executados pelo Instituto Marquês de Valle Flôr e financiados pelo Instituto Camões (juntamente com a União Europeia), na contribuição do desenvolvimento da ilha do Maio. Para tal irei abordar concretamente dois projetos neste âmbito.

Consequentemente, exploro algumas das críticas face à cooperação, refletindo sobre as dificuldades e eficácia da mesma, abordando noções de cooperação no desenvolvimento e refletindo ainda de que modo podemos tornar a cooperação mais eficaz.

Palavras-chave: Cabo Verde; Cooperação; Desenvolvimento; Ilha do Maio; Turismo

Abstract

Over the years, development cooperation has been the target of various criticisms, despite the good intentions and some achievements, the results have been slow and a bit unsatisfactory.

This dissertation intends to analyse the impact of cooperation on development, presenting a case of study on Ilha do Maio in Cape Verde, where Portuguese cooperation plays a very important role, particularly through the tourism sector, which is the object of study here. Thus, this analysis aims to understand the role and importance of portuguese cooperation, through tourism projects carried out by the Marquês de Valle Flôr Institute and financed by the Camões Institute (and by the European Union), in contributing to the development of Ilha do Maio. For this purpose, I will address two projects in this area.

Consequently, I explore some of the criticisms of cooperation, reflecting on its difficulties and effectiveness, addressing notions of cooperation in development and also reflecting on how we can make cooperation more effective.

Keywords: Cape Verde; Cooperation; Development; Ilha do Maio; Tourism

Índice

Agradecimentos	iii
Resumo.....	v
Abstract	vii
Introdução	1
1.Breve história da cooperação no desenvolvimento.....	5
2.Contextualização de Cabo Verde e da Ilha do Maio.....	12
2.1.O turismo em Cabo Verde e na Ilha do Maio	15
3.A Cooperação Portuguesa.....	17
3.1.Instituto Camões.....	21
3.2.Instituto Marquês de Valle Flôr.....	25
3.3.Câmara Municipal de Loures.....	27
4.Estudo de caso relativo aos Projetos do IMVF no domínio do Turismo	31
4.1. Conclusões dos projetos	35
Conclusões e linhas de investigação futura.....	43
Fontes.....	47
Referências bibliográficas	49
Anexos.....	51
Anexo A. Questões orientadoras das entrevistas.....	51

Glossário de Siglas

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

CMM - Câmara Municipal do Maio

CML - Câmara Municipal de Loures

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr

ONG - Organização Não Governamental

ONGD - Organização Não Governamental de Desenvolvimento

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PMA - Países Menos Avançados

PEDS - Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável

CE - Comissão Europeia

INE - Instituto Nacional de Estatística

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento

BEI – Banco Europeu para o Investimento

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

DAB - Divisão de Assuntos Bilaterais

FMB - Fundação Maio Biodiversidade

Introdução

The best time to plant a tree is twenty years ago. The second-best time is now.

Provérbio Africano (Moyo, 2009: 155)

Num mundo cada vez mais globalizado, o turismo assume um papel social e económico crescente, sendo atualmente perseguido pela maior parte dos países como forma de gerar benefícios económicos, tais como entrada de divisas, criação de emprego, etc. Benefícios estes que funcionem como catalisadores do investimento em infraestruturas básicas e nos sectores sociais, tais como saúde, habitação e educação ou ainda na preservação dos seus ecossistemas, sendo Cabo Verde um perseguidor deste objetivo também.

Exploramos assim Cabo Verde, mais concretamente a ilha do Maio através de dois projetos no domínio do turismo. Cabo Verde é considerado pelas Nações Unidas desde 2008 um país de desenvolvimento médio, devido ao facto de preencher dois dos três critérios exigidos para estes países, ao ter subido o seu IDH e o rendimento per capita. A cooperação portuguesa por sua vez exerce um papel de valor em Cabo Verde, sendo que vários acordos foram e são assinados neste âmbito.

A orientação do estudo para Cabo Verde, deve-se às afinidades históricas e linguísticas com Portugal. Ao longo do meu percurso académico percebi que a área da cooperação e do desenvolvimento eram de meu particular interesse, especialmente nos países africanos devido a uma ligação pessoal com este continente, o que também influenciou a minha escolha. A autora Dambisa Moyo através de um dos seus livros que abordarei mais à frente, é também grande parte da inspiração movedora da realização desta dissertação. Do ponto de vista científico, a escolha deste tema reflete um assunto de extrema importância para o país onde é alvo de múltiplos interesses e preocupações. Do ponto de vista social, Cabo Verde apesar de ser um país de poucos recursos é visto como um modelo a seguir no contexto africano, sobretudo pelo facto de gerir de forma sábia as suas escassas potencialidades e os fundos provenientes das elevadas remessas de emigrantes e da ajuda internacional. Cabo Verde, tem sido dos principais beneficiários da Ajuda Pública ao Desenvolvimento concedida por Portugal e demonstrou já a recusa de ajuda¹ ao desenvolvimento e a defesa das suas prioridades face aos doadores, o que o torna um objeto de estudo interessante.

¹ Por exemplo, logo após a independência, o governo cabo verdiano recusou a distribuição gratuita de ajuda alimentar externa por considerar que isso reforçava o espírito de dependência das populações e defendeu antes perante a comunidade internacional a realização de lucros com essa ajuda, tendo depois utilizado as contrapartidas realizadas para implementar políticas económicas (Ferreira, 2011 : 44-45).

Centrei a minha análise na ilha do Maio, pois nesta são elaborados vários projetos pela Fundação (com estatuto de ONGD) IMVF, financiados pelo Instituto Camões, impulsionando o desenvolvimento da ilha. Pretende-se abordar de uma forma mais particular o impacto da cooperação no desenvolvimento desta ilha e a eficácia desta.

A cooperação para o desenvolvimento, vai de encontro aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030. É importante referir o objetivo nº17 que menciona as parcerias para a implementação dos objetivos, enfatizando uma melhor cooperação a vários níveis. Consequentemente, os projetos que analiso nesta dissertação contribuem para o alcançar destes objetivos, que compreendem a erradicação da pobreza e da fome, saúde e educação de qualidade, crescimento económico, entre outras metas, promovendo o desenvolvimento sustentável.

De modo a perceber o papel da cooperação portuguesa nesta ilha, analiso o projeto *Turismo Solidário e Comunitário na Ilha do Maio* e ainda o projeto *Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio*. Com o intuito de responder às minhas questões de partida, *Qual o papel e importância da cooperação portuguesa, através do Instituto Camões e do Instituto Marquês de Valle Flôr, no desenvolvimento da ilha do Maio em Cabo Verde? O porquê da maioria dos projetos do IMVF serem nesta ilha, será por uma questão de maior receptividade ou exigirá esta um maior apoio? E qual a avaliação da eficácia da ajuda na ilha do Maio ?*

Desta forma, os objetivos propostos para a dissertação são, contribuir para uma melhor compreensão relativamente à cooperação e eficácia desta; melhorar o entendimento relativo aos processos dos projetos de desenvolvimento; compreender o impacto dos projetos na região alvo, neste caso sendo esta a ilha do Maio.

Tendo em consideração o objeto de estudo assim como os objetivos propostos, apresento as seguintes hipóteses de investigação:

- a)As parcerias e as dinâmicas participativas permitem um melhor desenvolvimento local;
- b)Os projetos respondem às necessidades da população;
- c)A cooperação na ilha do Maio é eficaz.

Relativamente à metodologia elaboro uma análise documental, envolvendo a seleção, tratamento e interpretação de informação existente em diversas fontes, que englobam relatórios oficiais, documentos de enquadramento, artigos, dados estatísticos, entre outros. A escolha das fontes bibliográficas deve-se ao fator de relevância para a temática. Foram ainda realizadas entrevistas/questões semiestruturadas a três indivíduos que trabalham no âmbito da cooperação

assim como nos projetos apresentados acima. Os contactos foram realizados online devido à fase atópica pela qual estamos a passar de momento.

Assim sendo, questioneei o Dr. António Torres, técnico superior na divisão de Ação Humanitária, Sociedade Civil e Cidadania (DAHSCC) do Camões, I.P. por troca de emails, elucidando-me sobre assuntos diretamente ligados ao Instituto Camões e o papel deste nos projetos em Cabo Verde e a sua perspetiva sobre a cooperação portuguesa. Foi realizada uma entrevista à Dr. Hermínia Ribeiro, subdiretora de projetos no IMVF, em formato zoom, com uma duração de cerca de 40 minutos. Nesta pude absorver várias informações mais concretas sobre a atuação do IMVF, através dos dois projetos em estudo na ilha do Maio e também ter a sua perspetiva relativamente à cooperação portuguesa. Por fim, troquei também emails com a Dr. Julieta Dono, gestora de projetos, que acompanha estes projetos na ilha do Maio, complementando a informação relativa aos mesmos.

As questões orientadoras destes contactos tiveram por base perceber o papel do Instituto Camões na cooperação, a perspetiva sobre a cooperação portuguesa e Cabo Verde e também entender o processo dos projetos em estudo e os seus resultados. Estas questões orientadoras encontram-se no Anexo A.

Esta dissertação, é então, constituída por quatro capítulos e os seus subcapítulos. Sendo que o primeiro corresponde ao enquadramento teórico abordando a noção de desenvolvimento, cooperação e eficácia da ajuda e refletindo sobre os temas inerentes à cooperação internacional e as suas críticas por vários autores. O segundo capítulo consiste numa contextualização de Cabo Verde e da ilha do Maio, com a verificação de dados estatísticos, abordando também o papel do turismo. O terceiro capítulo, por sua vez, apresenta uma ideia da cooperação portuguesa e uma contextualização do Instituto Camões, do IMVF e da CML para uma melhor perceção sobre o papel destes no quadro da cooperação internacional e nos projetos referentes à ilha do Maio. Por último, o quarto capítulo é dedicado ao estudo de caso dos dois projetos no domínio do turismo na ilha do Maio, discutindo-se as suas ações, objetivos e resultados, refletindo sobre o real impacto destes na ilha. As conclusões do estudo e linhas de investigação futura apresentam-se no final destes capítulos, debatendo também as dificuldades da cooperação e ideias para tornar esta mais eficaz. É pretendido assim, perceber melhor como se processam os projetos para o desenvolvimento na ilha do Maio, o papel do IMVF e da CML para o desenvolvimento e sucesso destes projetos, e ainda, o papel do Instituto Camões relativo aos mesmos e à cooperação portuguesa no geral, de forma a entendermos se o impacto dos projetos (e da cooperação) é realmente positivo e significativo na comunidade da ilha ou não.

1. Breve história da cooperação no desenvolvimento

O tema do desenvolvimento pode ser analisado de várias perspectivas. Para uns, continua a ser um objetivo e um sonho a perseguir com determinação. Para outros, não passa de um mito, que continua a mobilizar e a atrair povos e nações, de forma não justificável, porque inalcançável. Para outros ainda, é uma peça de uma ideologia e de uma estratégia de dominação das potências sobre os países periféricos. Para outros, trata-se de um conceito ‘zombie’ ou moribundo, que se impõe banir e substituir por outros mais adequados. Para outros ainda, trata-se de um conceito em renovação, aberto a novos caminhos e pistas (Amaro, 2017: 77).

O conceito de desenvolvimento surge com a revolução industrial e refere-se, inicialmente, ao desenvolvimento económico. O desenvolvimento internacional é assumido após a Segunda Guerra Mundial, resultado das significativas mudanças a nível mundial. É durante este período que ocorrem também as principais iniciativas que vão corporizar a atual arquitetura da cooperação (ocidental) para o desenvolvimento, desde logo com o progressivo estabelecimento de agências especializadas das Nações Unidas para o desenvolvimento (que se iniciou logo em 1954 com a FAO). Porém, a mais relevante operação de ajuda do pós-guerra foi a corporizada pelo Plano Marshall (1948-1951), não só pela sua dimensão e resultados atingidos, mas também pelas conceções de ajuda que introduziu. O designado Ponto Quatro² do discurso de tomada de posse do Presidente Truman em 1949, abrangendo o Terceiro Mundo, completou o quadro da ajuda ao desenvolvimento dos Estados Unidos. As operações financiadas pelo Banco Mundial nos anos 40 e 50 principalmente na América Latina e em alguns países independentes da Ásia foram, neste período, essenciais para a construção dos alicerces da cooperação, o mesmo se passou com a constituição do primeiro Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) no Anexo ao Tratado de Roma de 1957 (Cardoso, 2015:13). Percebe-se então que as questões de desenvolvimento não eram apenas questões do dito Terceiro Mundo, África ou da América Latina, mas sim do mundo inteiro.

É igualmente de notar que o facto da maioria das antigas colónias europeias estarem em processo de independência poucos anos após a Segunda Guerra Mundial, proporcionou por sua vez, um tipo de ajuda específica a estes novos países em vias de desenvolvimento, com aspirações para a prosperidade e riqueza. Portanto, uma boa parte da produção teórica inicial sobre desenvolvimento visava então, a

² Este Ponto Quatro afirmava o seguinte “Primeiro, continuaremos a dar apoio infalível às Nações Unidas e às agências relacionadas, e continuaremos a procurar maneiras de fortalecer a sua autoridade e aumentar a sua eficácia. Segundo, continuaremos os nossos programas de recuperação económica mundial. Terceiro, fortaleceremos as nações amantes da liberdade contra os perigos da agressão. Quarto, precisamos embarcar num novo e ousado programa para disponibilizar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas (Truman, 1949)” (Rosa, 2015: 27). Este discurso deu origem ao primeiro programa dos Estados Unidos de ajuda ao desenvolvimento.

evolução destes países, pelo que o conceito apareceu maioritariamente ligado à resolução dos chamados ‘problemas e vícios do subdesenvolvimento’.

Percebemos então que o uso mais comum do termo desenvolvimento na última metade do séc. XX, refere-se ao compromisso dos países ricos ajudarem os países pobres ficarem mais ricos. Isto significa que o desenvolvimento está intimamente ligado à questão da ajuda. Porém não era óbvio se a ajuda se destinava a enriquecer os países pobres ou apenas a oferecer um paliativo para sua angústia. Em 2009, Dambisa Moyo, uma economista zambiana que trabalhava para a Goldman Sachs, teve um impacto internacional com seu livro *Dead Aid: Porque a ajuda não funciona e como existe outro caminho para África*, onde sugeriu que a ajuda era um obstáculo ao desenvolvimento, e não uma solução (Hart, 2010: 51-52). Pois com a ajuda, os países habituaram-se a terem os recursos ‘dados’ e por isso não investem neles próprios de modo a se desenvolverem sozinhos e serem independentes, uma vez que não sentem a necessidade real de o fazerem.

Ora, a forma como o conceito de desenvolvimento é interpretado levanta questões e críticas, pois subjacente a este conceito, aparentemente universal, está, de acordo com algumas perspetivas críticas, uma certa visão do mundo, que coloca as sociedades industrializadas ocidentais no topo de um processo evolutivo. Os países com economias menos desenvolvidas deverão então seguir esse mesmo caminho, necessitando para isso de ajuda externa de outros países, de organizações e de peritos, ajuda essa que lhes é fornecida através de uma multitude de projetos e outros tipos de intervenções, com vista ao seu desenvolvimento (Carvalho, 2018: 35-36). Existem, contudo, várias maneiras de olhar o desenvolvimento, por exemplo “Mkandawire (2010) usa o modelo de Thomas (2000) para clarificar do que se está a falar. O desenvolvimento pode ser visto como (1) uma visão, sobre para onde deve ir uma sociedade, (2) como um processo histórico de mudança das sociedades e (3) como o conjunto de esforços desenvolvidos pelos governos, mas também por uma série de organizações, em que se incluem as organizações internacionais da cooperação, ONG mas também movimentos sociais e outros. Estes três campos estão relacionados, mas a crítica do desenvolvimento foca-se no desenvolvimento como processo de mudança induzida externamente” (Carvalho, 2018 : 36).

O conceito de desenvolvimento, portanto, foi e é alvo de várias críticas assim como de ideias modificadoras, dando lugar a conceitos alternativos , tais como o Desenvolvimento Sustentável, Desenvolvimento Local, Desenvolvimento Participativo, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Integrado. Estes conceitos são todos bastante interessantes e procuram responder a aspetos fulcrais para um melhor desenvolvimento das comunidades e dos seus meios.

Notemos igualmente que novas questões estão constantemente a serem levantadas devido às modificações que as sociedades vão sofrendo. Se há duas décadas mais de 90% da população pobre vivia em países classificados como menos avançados, atualmente a maioria da população abaixo do limiar da pobreza extrema – cerca de 72% - vive em países de rendimento médio. Estas alterações questionam, portanto, os modelos atuais de ajuda ao desenvolvimento, onde o rendimento nacional per capita e as consequentes classificações dos países são componentes importantes na definição dos volumes e da composição da ajuda. Nada de mágico acontece quando um país ultrapassa formalmente a classificação de PMA, interligando-se numa nova classificação, mas muitos doadores tendem a abordar de forma diferente esse país e a considerar a classificação de rendimento médio como uma razão para reduzir ou até terminar os programas de ajuda ao seu desenvolvimento. Vários estudos demonstram, contudo, que os países de rendimento médio-baixo estão entre aqueles onde a ajuda ao desenvolvimento é mais necessária, uma vez que deixaram de ter acesso a instrumentos mais favoráveis por terem saído do patamar de rendimento baixo. Continuam a ter grandes vulnerabilidades, ainda não conseguiram criar as condições para aproveitar totalmente os novos instrumentos ao seu dispor, ainda não têm bases tributárias sólidas, e estão numa fase de reequacionamento dos seus modelos de desenvolvimento. O sistema de ajuda ao desenvolvimento habituou-se, portanto, a agir numa lógica de países mais pobres e não de populações mais pobres. O objetivo deve ser reduzir drasticamente a pobreza, ou reduzir o número de países pobres? Devemos ajudar países que têm mais recursos financeiros e que estão acima dos limites internacionais de pobreza, porque têm maiores desigualdades? E isso produzirá efeitos diretos sobre a população pobre? Os doadores terão, assim, de ter em consideração esta nova geografia da pobreza quando tomam decisões, sobre a afetação dos fundos e a abordagem que pretendem prosseguir (Cardoso, 2015: 20-21).

Um outro fator importante quando se fala de cooperação no desenvolvimento é o da eficácia da ajuda. Desde a adoção dos ODM pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Cimeira do Milénio em 2000, que doadores e parceiros procuram aumentar e melhorar a ajuda prestada em termos de qualidade, oportunidade, apropriação e impacto.

Existe um consenso internacional sobre a importância de uma ajuda mais eficaz, o que obriga doadores e parceiros a reverem as suas políticas, procedimentos e práticas de ajuda. Para o efeito contribuíram uma série de eventos de alto nível que moldaram a cooperação para o desenvolvimento dos nossos dias, nomeadamente: a Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento e as Reuniões de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda: Roma (2003), Paris (2005), Acra (2008) e Busan (2011) que instalaram definitivamente a matéria da eficácia da ajuda no centro do debate internacional. Além dos princípios a ter em conta para uma ajuda mais eficaz, o encontro de Busan por exemplo,

permitiu também reconhecer a sociedade civil como ator de pleno direito não só na implementação de programas de desenvolvimento no terreno, mas também enquanto agente a ter em conta na definição de políticas, à mesa das negociações (Oliveira & Cavaco, 2019: 44). Esta Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, reforça os princípios da apropriação, do foco nos resultados, das parcerias inclusivas para o desenvolvimento, da transparência e da responsabilização na prossecução de objetivos comuns e, pela primeira vez, estabelece um enquadramento para a cooperação para o desenvolvimento que abrange um leque alargado de atores que inclui os doadores tradicionais, os atores da cooperação Sul-Sul, as economias emergentes, as OSC e financiadores privados, constituindo um marco na cooperação para o desenvolvimento. A Declaração de Busan reconhece que os progressos realizados na implementação da agenda da eficácia continuam muito aquém do esperado e que a arquitetura da ajuda internacional sofreu mudanças profundas na última década que são precisas de incorporar no futuro, alargando esta agenda da eficácia da ajuda a uma perspetiva mais abrangente de 'eficácia do desenvolvimento'³.

Na Declaração de Paris, mencionada acima, doadores e parceiros identificaram cinco dimensões para uma ajuda mais eficaz sendo estas, harmonização, alinhamento, apropriação, prestação de contas/responsabilização mútua e gestão para os resultados. Em cada uma delas foram identificados compromissos com metas de concretização até 2010. Estas dimensões ainda hoje continuam a ser essenciais para uma cooperação mais eficaz.

As ONGD, por sua vez, são um ator fundamental no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Além do trabalho de terreno e da mais-valia da sua proximidade com as OSC dos países parceiros e comunidades locais, as ONGD desempenham também um papel a nível político, de contribuição para a definição, implementação, supervisão e escrutínio de políticas públicas. Uma sociedade civil independente e robusta é essencial para reforçar a eficácia do desenvolvimento (Oliveira & Cavaco, 2019: 48).

Posto isto, a eficácia da ajuda pode ser definida como a medida em que os objetivos das ações de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que venham a ser atingidos, tendo em conta a importância relativa de cada um. Também utilizada como uma apreciação acerca da medida em que uma intervenção atingiu ou se espera que venha a atingir os seus objetivos centrais de forma eficiente e sustentável e com um impacto institucional positivo, a eficácia da ajuda começou a ser questionada nos inícios dos anos de 1990, após a constatação de que os resultados da ajuda ao desenvolvimento não estavam a ter o impacto desejado. A eficácia da ajuda chega às agendas, devido ao

³ <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/eficacia-do-desenvolvimento>

reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é, por si só, insuficiente para gerar impactos globais em termos de redução da pobreza e de que o desenvolvimento efetivo exige mais do que simplesmente ajuda institucional eficaz conduziu a um enfoque cada vez maior na 'eficácia do desenvolvimento'. A eficácia da ajuda diz, assim, respeito ao impacto das ações dos atores do desenvolvimento, incluindo a ajuda internacional, no melhoramento da vida das populações pobres e marginalizadas, de forma a promover mudanças sustentáveis, dirigidas tanto às raízes profundas como os sintomas da pobreza, desigualdade e marginalização (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011: 3).

Na realidade, a ajuda realmente eficaz é aquela que promove uma redução da dependência da ajuda, para que o objetivo final seja exatamente o país deixar de precisar dessa ajuda. No entanto, no geral, o sistema mundial da ajuda ao desenvolvimento transformou-se exatamente no contrário, num sistema que se reproduz a si próprio, que prefere discutir processos em vez de resultados, que beneficia poucos em detrimento de largos sectores das sociedades, e que, em suma, contribui exatamente para o que deveria evitar: a dependência da ajuda (Ferreira in Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011: 43). A perpetuação da dependência não só não promove o desenvolvimento, como prejudica a iniciativa própria. E é preciso reconhecer que parte da ajuda concedida ao longo das últimas décadas esteve centrada no objeto e não no sujeito, ou seja, focalizou-se mais em determinados projetos ou programas do que nas pessoas a que estes se dirigiam (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011: 44).

Algum país se desenvolveu unicamente como fruto da ajuda ao desenvolvimento? A resposta é naturalmente negativa. Cabo Verde foi um dos poucos países em África que transitaram de uma classificação de PMA para país de rendimento médio, muito fruto da visão estratégica que foi assumida pelas elites cabo-verdianas para o seu país desde a independência. Isto incluiu, por vezes, a recusa de ajuda ao desenvolvimento e a defesa das suas prioridades face aos doadores. Não quer isto dizer que a ajuda não tenha sido fundamental, ao longo das últimas décadas, para fomentar o desenvolvimento de Cabo Verde (mais do que em muitos países africanos); quer antes dizer que a implementação de uma visão estratégica própria é essencial, mesmo que isso não coincida com algumas solicitações externas (Ferreira in Plataforma Portuguesa das ONGD, 2011: 44).

Ora, atualmente, a existência de países que são simultaneamente doadores e recetores interpela sobre a organização do sistema de ajuda ao desenvolvimento, questionando sobre quem lidera, e quem deve liderar no futuro, a agenda de eficácia da ajuda. Neste contexto, a nova agenda global do desenvolvimento assenta num maior reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento é incapaz, por si só, de responder às causas multidimensionais da pobreza e a todos os desafios do desenvolvimento. Por um lado, é preciso ter em conta outros fluxos externos de financiamento do

desenvolvimento, como o investimento direto, o comércio ou as remessas dos emigrantes, que representam recursos valiosos para os países em desenvolvimento, aos quais acresce o papel fundamental das políticas internas destes países. Não quer isto dizer que se devam incluir estes e outro tipo de fluxos no conceito de APD, mas antes que eles devam ser reconhecidos e monitorizados no seu contributo para o desenvolvimento dos países (Ferreira, 2011: 7).

Portanto, como observámos a temática da cooperação no desenvolvimento é bastante complexa, também por isso, ao longos dos anos foram surgindo várias críticas perante esta ajuda ao desenvolvimento. Algumas destas críticas pertencem a James Ferguson, Escobar, entre outros, sendo a que tem mais a minha simpatia a de Dambisa Moyo.

Neste contexto, o desenvolvimento como um receita universal para a pobreza e a desigualdade caiu por terra quando se juntaram fatores como o "retrocesso" do Estado, o abandono da meta da industrialização, o compromisso com o eufemisticamente chamado de "forças de mercado" e "iniciativa privada" e a quebra das expectativas de convergência económica com o Ocidente. Pelo menos ao nível das perceções e expectativas, de pelo menos das versões mais grandiosas do projeto de desenvolvimento em África (Ferguson, 1999: 95). Sendo o desenvolvimento visto como uma teoria fracassada na qual as suas tentativas apenas causaram desilusão, frustração e empobrecimento (Escobar, 1995: 4).

Em África, o desenvolvimento, acabou por servir como uma metáfora da ausência, isto é, um 'continente escuro' contra o qual a luminosidade e a brancura da 'civilização ocidental' podiam ser retratadas. Hoje, por tudo o que mudou, África continua a ser descrita através de uma série de faltas e ausências, falhas e problemas, pragas e catástrofes (Ferguson, 2006: 2). Muitos dos serviços sociais e outros, são mais prováveis de serem prestados por ONGs transnacionais do que por estados, pois as práticas de governo pessoal e a corrupção deixaram os estados cada vez mais incapazes ou sem vontade de fornecer níveis básicos de ordem pública, infraestrutura e serviços sociais (Ferguson, 2006: 13). Os governos eram (e são) vistos como parte do problema, ao serem ineficientes e frequentemente corruptos, e não parte da solução (Edelman&Haugerud, 2005: 113). Os governos devem ser os estimuladores principais do crescimento dos países e deve-se investir para que tal aconteça. No entanto, sabendo das dificuldades perante a ação dos governos, deve existir supervisão e alternativas para que estes não se acomodem à ajuda e invistam em si, na sua população.

A questão da modernidade é, assim, amplamente apreendida em África em relação ao conceito de desenvolvimento e à questão dos padrões de vida sociais e económicos. Porém, nesta altura em que o desenvolvimento se assenta em África, os países pobres (e, por implicação, as pessoas pobres que viviam neles) não estavam simplesmente na parte inferior, mas sim no início. Assim, levar a sério

as experiências africanas do global requer que qualquer discussão sobre globalização e novas ordens mundiais deva, antes de tudo, ser uma discussão das relações sociais de adesão, responsabilidade e desigualdade em uma escala verdadeiramente planetária (Ferguson, 2006: 23). Entendeu-se então que o desenvolvimento deveriam ser as pessoas, ou seja, um processo natural de conhecimento que gradualmente desvenda os problemas e os trata, e não uma construção histórica que fornece um espaço no qual os países pobres são conhecidos, especificados e recebem intervenção (Escobar, 1995: 44-45).

O desenvolvimento foi então, observado como o deturpador da compreensão das pessoas sobre as suas próprias histórias, impondo valores e ideais eurocêntricos, e lotando inúmeras maneiras locais de fazer as coisas, o que levou à existência de um sentimento de fazer desaparecer o desenvolvimento. Ainda para mais, quando pessoas dos antigos territórios coloniais eram supostas de aceitar a convergência económica e cultural com o Ocidente como a medida final de realização ou progresso. Além disso, a degradação ecológica e humana criada por sociedades denominadas 'superdesenvolvidas' foi sendo muito evidente, questionando o modelo de imitação sobre as mesmas (Ferguson, 1999: 95).

Todavia, o desenvolvimento não criou a desigualdade norte-sul nem a desfez, em vez disso, ao ser colocado no topo de hierarquias geopolíticas já existentes, forneceu um conjunto de dispositivos conceituais e organizacionais para gerenciá-la, legitimá-la e, às vezes, contestar e negociar os seus termos. A posição subordinada atribuída ao terceiro mundo no discurso do desenvolvimento não era, portanto, uma invenção da imaginação ou uma mera ilusão eurocêntrica, mas refletia uma realidade político-económica intratável que não podia ser desejada ou renomeada. Assim, se o desenvolvimento não inaugurou as desigualdades que organizou, também não será ele com o seu fim, o cessar de tais desigualdades (Ferguson, 1999: 95).

Passaram-se cerca de 10 anos desde o lançamento do livro de Dambisa Moyo, "Why Dead Aid is not working and how there is a better way for Africa" e os assuntos a debaterem-se relativamente à cooperação e à eficácia desta continuam iguais.

Segundo Moyo, a ajuda não promove o desenvolvimento, apenas os mercados e o setor privado são os motores do desenvolvimento. Isto porque, a ajuda internacional ao ser dada a governos, faz com que estes passem a ser dependentes dos fluxos financeiros desta ajuda e não dos impostos, como deveria de ser. Como não necessitam de impostos, não se preocupam com as questões de produção. Isto faz com que não promovam políticas que incentivem a produção, nem apoiem as instituições que aumentam a produtividade, não havendo o que é esperado: a autonomização dos países.

Assim sendo, a ajuda não só é fácil de roubar, uma vez que é fornecida diretamente aos governos africanos, mas também controla o governo pelo qual se deve lutar. Com uma renda per capita média de cerca de US \$ 1 por dia, a África Subsaariana continua a ser a região mais pobre do mundo. A renda per capita real de África hoje é menor do que na década de 1970, deixando muitos países africanos pelo menos tão pobres quanto eram há quarenta anos (Moyo, 2009: 5).

Mas o que aconteceria se, um a um, cada país africano recebesse um telefonema (acordado por todos os seus principais doadores de ajuda), dizendo-lhes que em exatamente cinco anos as torneiras de ajuda seriam fechadas, permanentemente? Embora exceções fossem feitas para ajuda de emergência isolada, como fome e desastres naturais, a ajuda não tentaria mais lidar com a situação económica genérica de África. Sem ajuda, tirávamos um grande incentivo para o conflito (Moyo, 2009: 144). Não é mais provável que num mundo livre de ajuda, a vida económica da maioria dos africanos possa realmente melhorar, que a corrupção caia, os empresários aumentem e o motor de crescimento da África comece a funcionar ? (Moyo, 2009: 145)

As soluções para tal passariam por um plano económico que reduz a dependência de um país na ajuda ano após ano, oferecendo uma série de alternativas de financiamento: comércio, IED, mercado de capitais, remessas, microfinanças e poupança; o fortalecimento das instituições (prestação de contas), nas quais os responsáveis por fornecer bens públicos e garantir a transparência e a saúde de um ambiente no qual o setor privado possa florescer devem ser responsabilizados quando não os cumprem (Moyo, 2009: 145).

Dito isto, uma vez que a ajuda veio do Ocidente, depende deste mesmo Ocidente acabar com a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Moyo, 2009: 149-150). Sendo que era do desenvolvimento não acabou, e para os cidadãos de países onde os burocratas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional ainda definem amplamente as políticas económicas e onde os níveis de pobreza e desigualdade não mostram sinais de diminuir (Edelman&Haugerud, 2005: 51) certamente que ainda há muito por fazer.

Como podemos observar o desenvolvimento e a cooperação levantaram e levantam inúmeras questões, mas está claro para mim que temos que continuar a caminhar para estratégias alternativas de ajuda que não incutam esta dependência, estratégias que tenham como único objetivo tornar os recetores de ajuda, social e economicamente autónomos.

2. Contextualização de Cabo Verde e da Ilha do Maio

O Arquipélago de Cabo Verde é formado por 10 ilhas, distribuídas por dois grupos Barlavento (Santo Antão, São Vicente, São Nicolau, S. Luzia, Sal e Boa Vista) e Sotavento (Maio, Santiago, Fogo e Brava).

Este fica situado no oceano atlântico, aproximadamente a 640Km da costa ocidental da África, cobrindo no seu conjunto uma superfície de 4033Km². O clima é do tipo saheliano marítimo, caracterizado por uma longa estação seca (8-10 meses) e uma curta estação pluviosa. A sua capital é a ilha de Santiago. Segundo os dados de PDES de 2021, a população residente ronda os 563198 habitantes.

Cabo Verde é uma ex-colónia de Portugal, sendo independente desde 5 de Julho de 1975, mantendo atualmente relações amigáveis e de cooperação com Portugal.

Segundo os dados de 2019 do World Bank, a economia do país é caracterizada por uma carência devido à sua vulnerabilidade decorrente de vários fatores como a seca e recursos minerais limitados, sendo que apenas 10% do seu território está classificado como terra arável. Deste modo, foram adotadas várias estratégias ao longo dos tempos a fim de contrariar esta carência.

Cabo Verde é, portanto, muito dependente de recursos externos. De acordo com os dados de PEDS 2021, as importações são equivalentes a 40% do PIB e as importações alimentares representam cerca de 35% do total das importações de mercadorias, e ainda a dependência energética do exterior é da ordem de 75%, sendo que a atual capacidade de produção de energias renováveis no país está à volta dos 25%.

Segundo o relatório PNUD 2020, o IDH de Cabo Verde representa um valor de 0,665, em 2019, encontrando-se no lugar 126 na tabela. A taxa de desemprego do país, segundo os dados do INE, em 2020 apresentava o valor de 14.5%.

No contexto de Cabo Verde a pobreza manifesta-se de forma muito mais abrangente no meio rural e é facilmente observável através de variáveis de ordem material – como a quantidade e qualidade de água potável a que a população tem acesso, a habitação, as condições de higiene, o número de refeições por dia e qualidade de alimentação (nutrição), entre outros – e de variáveis de ordem sociocultural, como o acesso à educação e à formação, aos cuidados da saúde, à cultura, entre outros (ACEP, 2000).

Cabo Verde tem, portanto, várias dificuldades face o seu desenvolvimento económico e social, de modo a tornar-se autossustentável. Contudo, tenta ultrapassar os seus obstáculos apostando na construção de uma economia de conhecimento e inovação, tendo em conta vários domínios fulcrais, também na abertura de Cabo Verde às conexões com África, Europa e América. Desta forma, o turismo é uma das prioridades, sendo este setor visto como um grande dinamizador para o desenvolvimento económico e social do país.

Contudo, verifica-se que os fluxos de IDE (Integrated Development Environment) e de remessas ultrapassam largamente os volumes de APD. Assim, o desafio está em conseguir orientar todos esses fluxos para iniciativas, projetos, políticas e atividades que efetivamente promovam o desenvolvimento inclusivo, o emprego e o crescimento sustentável. Por sua vez, as remessas dos emigrantes têm um enorme potencial para promoverem o investimento e conterem o agravamento das desigualdades de rendimento nos países em desenvolvimento, mas o seu potencial não é ainda devidamente aproveitado. A redução dos custos de transação ou a sua canalização através de bancos comerciais e o consequente acesso a financiamento adicional são algumas medidas que podem libertar mais recursos para o desenvolvimento dos países. A única variável que, historicamente, tem contribuído para o equilíbrio da Balança de Pagamentos e que se mantém com comportamento positivo, em termos de crescimento, continuam a ser as transferências dos emigrantes (PDES, 2017: 46).

Em relação a África, por exemplo, sabemos que hoje os fluxos financeiros provenientes do continente são consideravelmente maiores do que os fluxos em sentido contrário, ou seja, aquilo que é fornecido em ajuda ao desenvolvimento é muito menos do que aquilo que é perdido pelo continente através da evasão fiscal, do reembolso da dívida, da fuga de cérebros e dos custos injustos associados às alterações climáticas (Pignatelli, 2016:27).

Esta realidade é ainda mais importante para Cabo Verde, por ser um pequeno Estado insular em desenvolvimento, para o qual as relações com o exterior são deveras indispensáveis para a sua própria sobrevivência.

Relativamente à ilha do Maio, esta apresenta 269 km² de superfície representando 6.8% do território nacional, é a mais próxima da maior ilha de Cabo Verde, Santiago, situando-se a 23 km a Este desta (CMM, 2001). Apesar de ser uma das ilhas mais áridas tem o maior perímetro florestal de Cabo Verde, uma mancha de 3500 hectares, composta essencialmente por acácias, fruto de um plano de reflorestamento. Trata-se de uma ilha de origem vulcânica, mas, mesmo assim, de características planas e a sua maior elevação é o Monte Penoso com 437 metros de altitude. De acordo com os dados do INE de Cabo Verde em 2018, o Município do Maio apresentava uma população residente de 6812 habitantes.

O Concelho do Maio foi criado em 1894, altura em que foi destacado do Concelho da Praia, tendo sido a partir das eleições de 1991 que a Câmara Municipal do Maio assumiu a forma e as atribuições que lhe conhecemos hoje. O Município é composto por uma freguesia e a área geográfica corresponde a toda a ilha do Maio. De acordo com as competências que lhe são atribuídas pela lei das autarquias, a Câmara do Maio estabeleceu protocolos de cooperação e geminação com diversas entidades do

poder local, ONGs e instituições internacionais. O principal objetivo destes protocolos era, e é, a redução da pobreza e a melhoria das condições de vida dos munícipes.

Neste seguimento, têm sido implementados em Cabo Verde diversos projetos de cooperação para a contribuição do desenvolvimento do país, onde Portugal, pelas ligações históricas e culturais, tem tido um papel muito ativo. Nomeadamente na ilha do Maio, estes projetos como já referido ao longo da dissertação, serão analisados adiante.

2.1. O turismo em Cabo Verde e na Ilha do Maio

O turismo é um dos principais setores económicos na contribuição para o PIB da maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Grande parte dos países encontra no setor turístico a possibilidade de alcançar benefícios económicos como a entrada de divisas, criação de emprego, receitas fiscais, etc., que incentivam o investimento em infraestruturas básicas e nos setores sociais, tais como vias de comunicação e transporte, energia, saúde, habitação e educação bem como a preservação dos seus ecossistemas. Cabo Verde não é exceção, e olha para o setor turístico como o dinamizador da economia e gerador de maior autonomia em relação à APD.

Assim, um dos grandes objetivos do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde para o período de 2017/2021 é “Garantir a Sustentabilidade Económica e Ambiental”, objetivo este que relata a importância do turismo para Cabo Verde. O setor do turismo é o atual motor da economia, devendo ser o catalisador ao qual os outros setores deverão ser atrelados. Paralelamente ao desenvolvimento do turismo, sectores-chave identificados devem ser desenvolvidos, numa ótica de promoção da produção interna e exportações. São estes sectores: as pescas, a agricultura, a indústria ligeira e as indústria criativas. Atualmente, o turismo representa o principal e indispensável segmento de atividade económica do país, com forte dinâmica de crescimento, e contribui de forma expressiva para o PIB (cerca de 24%), para o emprego (em mais de 20%) e para as receitas públicas (20%, aproximadamente). É a principal variável responsável pelo equilíbrio das contas externas, cobrindo o deficit da Balança de Bens em mais de 60% (64,5%, em 2015). No presente contexto, Cabo Verde não pode dispensar a contribuição do turismo, sem sofrer séria erosão das condições de sobrevivência da sua população residente. Há, assim, que criar todas as condições para evitar qualquer redução do fluxo turístico atual, ou para amortecer as tendências do seu crescimento (PDES, 2017: 78).

O turismo é então, um dos pilares centrais da economia cabo-verdiana, dinamizador do investimento privado, do emprego e do crescimento económico e social. O crescimento do turismo tem sido marcante desde o início da década de 90. Isto deve-se também ao facto de o país ter sido

poupado a conflitos armados, cujo governo tem apostado em transformar Cabo Verde num dos principais destinos do turismo internacional, em parte através do apelo ao investimento externo. Tirando proveito das suas praias e paisagens, da sua gastronomia e cultura, Cabo Verde vê no turismo o motor do seu desenvolvimento, tendo presente igualmente a importância da preservação e conservação do património a todos os níveis, assegurando portanto, um turismo sustentável.

3. A Cooperação Portuguesa

A cooperação para o desenvolvimento caracteriza-se por ser uma vertente prioritária da política externa portuguesa, expressamente marcada por valores de solidariedade que promovem o estreitamento de relações, principalmente com os países com os quais existe um passado histórico comum, o mundo lusófono.

De uma forma sintetizada, a cooperação portuguesa quando surge tem como principais atribuições apoiar financeiramente projetos que contribuíssem para o desenvolvimento dos PALOP, cabendo-lhe, com o intuito de assegurar a prossecução dos interesses nacionais; contribuir para a formulação e execução da política de cooperação para o desenvolvimento; promover a cooperação empresarial e o desenvolvimento do setor privado nos países beneficiários; promover a participação das organizações e associações privadas na ajuda ao desenvolvimento; participar, em conjunto com outras instituições públicas em projetos de cooperação para o desenvolvimento e assegurar a articulação com instituições nacionais e internacionais de ajuda ao desenvolvimento.

A cooperação portuguesa iniciou-se, assim, institucionalmente em 1976 com a criação do Instituto de Cooperação Económica, levando em 1979 ao surgimento da Direção Geral de Cooperação, com o intuito serem feitas negociação e cooperação com as antigas colónias portuguesas tutelados pelo MNE. O início da década de 1990 é um ponto de viragem para a cooperação portuguesa: o país é readmitido no CAD-OCDE como doador (1991); os programas de governo passam a conter intenções e prioridades setoriais; é criado o Fundo para a Cooperação Económica (1994) e depois a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (1999), e a Plataforma Portuguesa das ONGD, criada já em 1985, começa a consolidar-se nomeadamente após a aprovação da lei que reconhece o estatuto de ONGD (1994). Por conseguinte, figura o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (2003 a 2012) e por fim, surge o Instituto da Cooperação e da Língua, Camões (2012-presente) por fusão com este último Instituto (Cardoso, 2015: 41).

O Instituto Camões, nasce com o objetivo de obter um aumento da eficácia na prestação dos serviços públicos. Assim, este visa potenciar a capacidade de intervenção no desenvolvimento da política de cooperação internacional e de promoção externa da língua e da cultura portuguesas.

A cooperação portuguesa apresenta uma multiplicidade de atores. Desde logo, na administração pública muitos Ministérios dedicam-se à cooperação nas mais variadas áreas de intervenção, tais como educação, saúde, justiça, etc.. No entanto, existem outros atores que também desempenham um papel importante no campo da cooperação para o desenvolvimento, sendo estes, a Assembleia da República, as instituições de ensino superior, os municípios, as organizações de sociedade civil, e o setor privado. A ajuda não pública, realizada por instituições privadas tais como organizações não-

governamentais, fundações privadas, universidades, organizações religiosas e outras entidades são, por sua vez, um dilema para a captação dos fluxos reais de ajuda ao desenvolvimento. Estima-se que as organizações privadas e filantrópicas canalizem mais de 50 mil milhões de dólares por ano para os países em desenvolvimento, e várias destas organizações têm orçamentos e portfólios bastante superiores ao orçamento da ajuda ao desenvolvimento de vários países doadores. A crescente interação entre fluxos públicos e privados nesta área, através de parcerias e ações conjuntas, levanta questões sobre como contabilizar os vários recursos financeiros, sobre o papel de cada interveniente e sobre como assegurar que os objetivos de desenvolvimento são mantidos (Cardoso, 2015: 30).

Pode, porém, verificar-se uma diminuição gradual dos montantes implementados pela agência de cooperação em atividades de cooperação para o desenvolvimento. A diminuição dos montantes de APD verificou-se tanto no plano bilateral como multilateral – mantendo-se relativamente constantes o equilíbrio entre o peso da ajuda bilateral e multilateral, na ordem dos 63% bilateral e 37% multilateral, sendo mais de 85% desta última o contributo para a União Europeia, através do Orçamento da CE, do FED e do BEI – o que também contribui para o facto de mais de 70% da APD portuguesa ser canalizada através do Ministério das Finanças (Cardoso, 2015: 44). No que diz respeito à distribuição da APD pelos diferentes ministérios e instituições públicas, constata-se que o Ministério das Finanças tem sido a entidade que detém a maior fatia do financiamento da APD, representando cerca de 26% do total, em 2018. Juntamente com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, que detém quase 13%, os dois ministérios foram responsáveis por 39% da APD nacional total, em 2018 (Oliveira & Cavaco, 2019: 33).

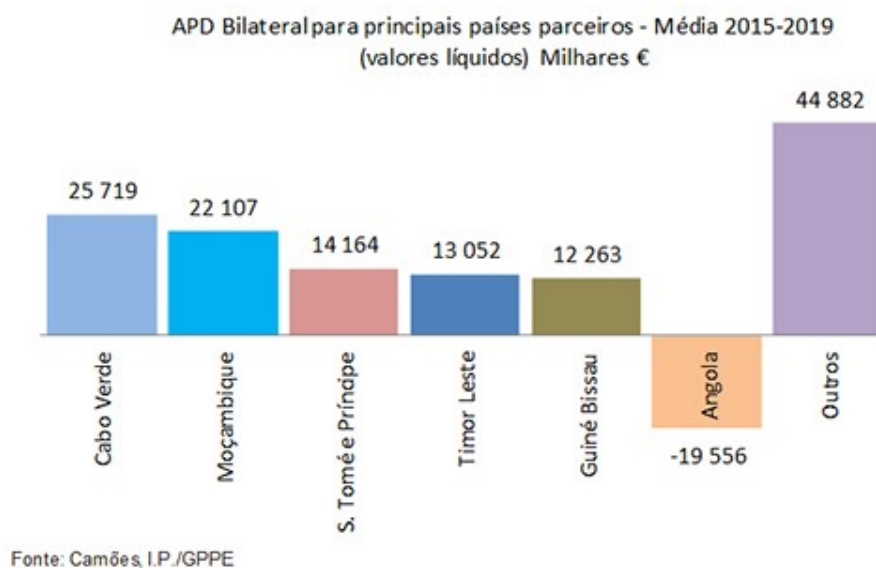
Atualmente, a cooperação portuguesa tem sofrido alguns ajustes, nomeadamente com o objetivo de cortar custos, sem ter em conta os impactos negativos desses cortes ou a perda de oportunidades de multiplicação dos fundos. Por outro lado, essas medidas foram tomadas sem uma perspetiva ou visão estratégica que permitisse salvaguardar algumas das mais-valias da cooperação portuguesa (Cardoso, 2015: 44).

A cooperação delegada, introduzida pela Comissão Europeia em 2007, surge como um novo mecanismo de gestão de financiamento, contemplando a transferência de recursos de um doador para outro, de forma a aproveitar as suas mais-valias em determinado país parceiro ou setor (Oliveira & Cavaco, 2019: 35). De acordo com a CE, esta abordagem permite diminuir os custos de transação e a fragmentação da Ajuda e aumentar a programação conjunta entre a UE e os Estados Membros nos países parceiros. Simultaneamente, procura potenciar a apropriação e a liderança dos países recetores e reforçar o alinhamento entre a Ajuda ao Desenvolvimento e as políticas implementadas pelos países parceiros e entre os vários sistemas. Para além disso, segundo a Comissão Europeia, a Cooperação

Delegada permite dar escala ao financiamento de cada projeto, concentrando recursos através da modalidade de cofinanciamento. Não é claro, no entanto, e tendo como base a única avaliação realizada até ao momento sobre este mecanismo de gestão, que a Cooperação Delegada tenha resultado em melhorias efetivas nos domínios acima mencionados. Afinal, os custos de gestão destes programas são elevados e a apropriação pelos países tem sido limitada, já que não estão previstos mecanismos que incentivem os doadores a utilizar os sistemas de implementação locais e a subdelegar. Para além disso, o financiamento tem vindo maioritariamente da União Europeia, não possibilitando um aumento da escala dos projetos. De acordo com a referida avaliação, 26% dos Acordos de Delegação não foram cofinanciados por outros parceiros para além da CE. Em termos positivos, destaca-se a complementaridade e o valor acrescentado de cada parceiro, desta maneira, este sistema de gestão tem permitido aproveitar a experiência e o know-how dos vários doadores em determinados setores e geografias (Oliveira & Cavaco, 2019: 34).

Na cooperação portuguesa, os PALOP e Timor-Leste continuam a constituir o espaço de intervenção prioritária, na sequência de um passado comum. Os laços históricos e culturais conduziram, nestes países, à formação de uma matriz institucional e jurídica semelhante à portuguesa, o que facilita a capitalização das vantagens comparativas de Portugal relativamente a outros doadores. Nos últimos anos, Cabo Verde e Moçambique têm sido os principais destinatários da APD bilateral. Cabo Verde foi o maior beneficiário da APD portuguesa, absorvendo uma média anual de 100.85 M€ entre 2011 e 2015 (Pignatelli, 2016 : 154-155). Em 2017 e 2018, os três lugares cimeiros da APD bilateral portuguesa são ocupados pelos mesmos três países, sendo estes Moçambique (que, em 2017, recebeu cerca de 40 milhões de euros e, em 2018, cerca de 25 milhões de euros), Cabo Verde (com 24 milhões de euros, em 2017, e 16 milhões, em 2018) e Timor-Leste (que recebeu 13,7 milhões de euros, em 2017, e cerca de 13,5 milhões de euros, em 2018) (Oliveira & Cavaco, 2019: 18). Já em 2019, de acordo com os dados informativos do Instituto Camões, Cabo Verde recebeu 17% da APD bilateral líquida de Portugal. Desde 2015 que os valores da APD têm vindo a diminuir com algumas oscilações, em 2019 a APD bilateral bruta e líquida para Cabo Verde correspondeu a 17 918 M€. Como podemos também verificar na figura abaixo, Cabo Verde entre 2015 e 2019 continuou a ser um dos principais recetores da APD portuguesa.

Figura 1.3. APD Bilateral para principais países parceiros. Instituto Camões



A análise da distribuição do tipo de ajuda portuguesa canalizada para o desenvolvimento permite-nos perceber que as intervenções do tipo projeto são largamente privilegiadas face a outras modalidades, representando praticamente 71% da APD bilateral portuguesa registada no ano passado, tendo um valor de 73,5 milhões de euros (Oliveira & Cavaco, 2019: 19).

Neste contexto, a educação, por exemplo, continua a ser o setor mais financiado, representando cerca de 47% da APD bilateral. Esta área é seguida pela ajuda em forma de produtos, que diz respeito às linhas de crédito disponibilizadas aos países parceiros, nomeadamente a estados como Marrocos, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e China, e que representam cerca de 10% da APD bilateral total (Oliveira & Cavaco, 2019: 21).

De acordo com o CAD, a APD é o conjunto de recursos – sejam créditos, donativos ou transações de capital – disponibilizados pelos chamados países doadores ou organizações internacionais aos países e territórios em desenvolvimento, através de organismos públicos, a nível local, central ou agências, com o objetivo de promover o desenvolvimento desses países. O conceito de APD abrange apenas os fundos canalizados pelo sector público, de forma bilateral (diretamente com o país beneficiário) ou multilateral (por via de organizações internacionais), não abrangendo por isso toda a diversidade de outros fluxos que compõem a ajuda ao desenvolvimento global, como por exemplo os fluxos privados ou donativos através de ONG (Ferreira, 2014: 2).

Relativamente a Cabo Verde, como já observado este tem sido dos principais beneficiários da APD concedida por Portugal. Os valores da APD incluem a utilização de linhas de crédito/empréstimos concessionais destinados, na sua maioria, a projetos de construção/reabilitação de infraestruturas. Em termos setoriais, a APD bilateral portuguesa para Cabo Verde privilegiou os setores da educação e da saúde.

As intervenções da cooperação portuguesa são, frequentemente, mais o produto de várias decisões individuais do que o resultado de um plano estruturado, pensado e fundamentado em função dos resultados a obter e dos meios para os atingir. Isto deriva, e contribui ao mesmo tempo, para a fraca estruturação do sistema de cooperação portuguesa, com a diversidade de atores envolvidos e a falta de estabilização/consolidação da estrutura, dos processos e dos instrumentos à disposição desse sistema. Tendo como constrangimentos, por exemplo, a fraca visibilidade, peso e importância da cooperação portuguesa; a perda gradual de recursos humanos especializados; dificuldades do organismo responsável pela cooperação em exercer o seu mandato de coordenador da cooperação portuguesa. (Cardoso, 2015: 56)

Concluimos também que a União Europeia e os seus Estados-Membros continuam a ser o principal doador mundial de ajuda, contribuindo no seu conjunto com mais de metade do total mundial de APD, e tudo indica que virá a manter este papel de liderança (Pignatelli, 2016: 33). África continuará a ser uma prioridade de política externa para vários estados-membros, visto ser a região com mais países em desenvolvimento e em situação de fragilidade.

3.1. Instituto Camões

A fusão do IPAD com o Instituto Camões realizou-se a partir de 2012, criando-se o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. como organismo da administração pública portuguesa responsável pela supervisão, direção e coordenação da cooperação para o desenvolvimento, cabendo-lhe a condução dessa política pública, e pela política de promoção externa da língua e da cultura portuguesas. A tutela é do MNE, sendo que o Camões, I.P. reporta a dois Secretários de Estado – Secretário de Estado das Comunidades Portuguesas e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação - consoante a área de atuação (Cardoso, 2015: 46).

Embora o Instituto Camões seja a entidade gestora da política da cooperação portuguesa, é responsável por apenas 7,9% do orçamento da APD de Portugal e enfrenta contínuas limitações de capacidade, particularmente à medida que desenvolve as suas atividades de implementação para a ajuda da União Europeia (Silva, 2018: 2).

O Relatório de Atividades de 2017 permite-nos perceber, por exemplo, que o orçamento da Divisão de Assuntos Bilaterais registou um decréscimo entre 2012 e 2015. A partir de 2016, o orçamento voltou a subir graças às contribuições do financiamento comunitário (ou seja, da Cooperação Delegada), que nesse ano representaram quase 40 % do orçamento total da DAB. Embora não seja possível comparar o ano de 2018 com os anos anteriores, devido à reorganização sofrida no interior da agência, o Plano de Atividades de 2018 do Camões, I.P. refere que estava previsto para esse ano um crescimento de cerca de 65 % do financiamento comunitário, face ao ano anterior (Oliveira & Cavaco, 2019: 31).

O apoio do Camões, I.P. às ONGD cobre várias áreas, sendo consideradas prioritárias, pela cooperação portuguesa, as seguintes: redução da pobreza, educação/formação, reforço institucional e apoio às atividades económicas. Devemos aqui também ter em conta a noção de ONG e ONGD. Uma definição mais de senso comum centra-se antes na ideia de que as ONGs são organizações não-governamentais preocupadas com a promoção do social, mudança política ou económica, uma agenda que está normalmente associada com o conceito de desenvolvimento (Lewis, 2009: 11).

Quando as ONGs começaram a atrair a atenção durante os finais dos anos 80, apelaram a diferentes sectores da comunidade de desenvolvimento por diferentes razões. Para alguns doadores ocidentais, que tinham ficado frustrados com a ajuda muitas vezes burocrática e ineficaz de governo para governo, baseada em projetos então em voga, as ONGs proporcionavam um canal de financiamento alternativo e mais flexível, o que potencialmente oferecia uma elevada probabilidade de implementação a nível local e de participação das bases (Lewis, 2009: 16). As ONGs foram, assim, vistas como possuindo o âmbito para experimentar e inovar com ideias e abordagens alternativas ao desenvolvimento. Algumas ONGs foram também vistas como trazendo um conjunto de novas e progressivas agendas de desenvolvimento da participação, género, ambiente e empoderamento que começavam a captar a imaginação de muitos ativistas do desenvolvimento neste momento (Lewis, 2009: 16-17). A partir do final dos anos 80, as ONGs passaram gradualmente a fazer parte da agenda de investigação dos "estudos de desenvolvimento", incluindo economistas, sociólogos, cientistas políticos e antropólogos que trabalham questões de desenvolvimento. (Lewis, 2009: 3).

Por sua vez, segundo o Instituto Camões, além das ONG são reconhecidas as Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). Ambas são instituições da sociedade civil constituídas por pessoas singulares ou coletivas de direito privado sem fins lucrativos, com sede em Portugal, sendo que uma sociedade civil forte é um importante elemento na construção e desenvolvimento de democracias e um teste permanente à sensibilidade das sociedades nomeadamente no que diz respeito a assuntos como a pobreza, a desigualdade entre géneros e o livre

acesso à educação. As ONGD são, cada vez mais, um parceiro para o desenvolvimento, o que se tem refletido no número crescente de projetos apoiados pelo Camões, I.P.

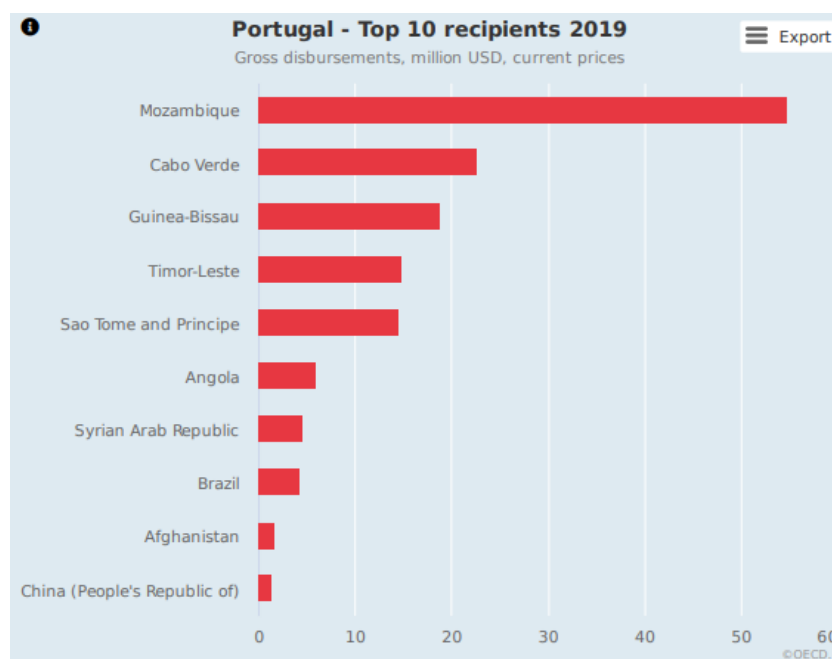
O Estado português, tal como está expresso no Estatuto das ONGDs e no Protocolo de Cooperação celebrado entre o MNE, o Instituto Camões e a Plataforma Portuguesa de ONGD, reconhece o papel fundamental das ONGDs, no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, da ajuda humanitária e da educação para o desenvolvimento, procurando assegurar a articulação com organismos nacionais, europeus e internacionais, definindo e aplicando os critérios para a atribuição de apoios e promoção da sua participação em projetos, assegurando o registo das ONGDs.

Deste modo, a definição de ONGD trata-se de uma definição nacional que assume a definição de ONG e ONGI, uma vez que estas são mais utilizadas a nível internacional.

Ora, desde 2016, Portugal assinou sete acordos sobre cooperação triangular com o Brasil, Chile, Uruguai, El Salvador, Egito, Colômbia e Marrocos e está a planear novos acordos com outros parceiros. Ao mesmo tempo, Portugal continua a dar prioridade aos seus acordos bilaterais de longa data de cooperação com os membros da CPLP (Silva, 2018: 1). Deste modo, sob a direção geral do Instituto Camões, muitas instituições públicas dedicam-se à cooperação para o desenvolvimento. Portugal fornece, assim, a maior parte da sua APD como contribuições fundamentais para organizações multilaterais, sendo a maior parte destinada a instituições da União Europeia (OCDE, 2021: 1).

Como podemos observar na seguinte figura, em 2019, 80,3% da APD bilateral bruta foram para os 10 principais beneficiários de Portugal. Os seus 10 maiores beneficiários são principalmente países de língua portuguesa, de acordo com as suas prioridades políticas. A parte da APD bilateral bruta que não foi atribuída por país foi de 13,9%, em parte devido às despesas com refugiados que receberam donativos (OCDE, 2021: 9).

Figura 2.3. 10 principais beneficiários de Portugal. (OCDE, 2021: 9)



De acordo com os dados entre 2014-2019, e como também já referido anteriormente, Cabo Verde é dos principais recetores da APD através do Instituto Camões, conjugando vários fatores entre os quais, o interesse e a oportunidade políticos portugueses e cabo-verdianos, bem como a proximidade e interdependência social, cultural, económica e monetária. Desta maneira, *a cooperação portuguesa financiou já muitos projetos na ilha do Maio, cujo valor total ultrapassa os 850 mil euros* (António Torres, entrevista, 2021) Sendo a cooperação portuguesa apoio os seguintes projetos⁴ na ilha do Maio:

- Projeto de Desenvolvimento Sustentado da ilha do Maio (2003-2006)
- Projeto de Abastecimento de Água e Eco saneamento na ilha do Maio (2006-2011)
- Projeto de Desenvolvimento da Pesca Artesanal na ilha do Maio (2007-2009)
- Programa de Reforço dos Atores Descentralizados (2011-2014)
- Dinamização e Requalificação Turística da ilha do Maio (2016-2019)
- Projeto de Turismo Solidário e Comunitário na ilha do Maio (2017-2021)

Por último, é de notar também que, de acordo com dados disponíveis pelo Instituto Camões, a APD Bilateral líquida para Cabo Verde entre 2014 e 2018 no setor do turismo tem vindo a crescer tendo uma média de 72.675 euros. Porém, os setores de maior benefício continuam a ser, entre outros, as outras-infraestruturas e serviços sociais, educação e saúde.

⁴ Informação por António Torres, entrevista, 2021.

3.2. Instituto Marquês de Valle Flôr

Criado em 1951 como instituição privada de utilidade pública, o IMVF é uma fundação para o desenvolvimento e a cooperação, tendo iniciado atividade como ONGD em 1988 em São Tomé e Príncipe. A partir dos anos 90 expandiram a ação a outros países, com predominância dos de língua oficial portuguesa, alargando as áreas de atividade. Em 2017 voltaram a alargar a ação a novas geografias em África e na América Latina. Os resultados alcançados tornaram o IMVF numa entidade de referência nos domínios da cooperação e do desenvolvimento.

Esta fundação contribui para o desenvolvimento sustentável e para a dignidade humana através da elaboração, concretização e colaboração em projetos e atividades em diversas áreas, como saúde, educação, desenvolvimento rural e segurança alimentar, sociedade civil, entre muitas outras. O IMVF através dos projetos que desenvolve e implementa em parceria com outros atores do desenvolvimento, contribui também para o sucesso da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O Instituto foi constituído a 1 Agosto de 1951, pelo Decreto-lei n.º 38 351, com o estatuto de Utilidade Pública Nacional, tendo iniciado a sua atividade nesse mesmo mês e encontra-se registado no MNE como ONGD. O IMVF assume como missão a promoção do desenvolvimento socioeconómico e cultural nos países de língua portuguesa. Para a prossecução desta missão o seu desempenho rege-se por um conjunto de valores que exprimem a sua identidade sendo estes, a equidade social, política, económica e de género, o rigor na gestão e execução dos seus projetos e programas, o espírito de parceria, baseado na partilha de recursos e responsabilidades com parceiros locais, nacionais e internacionais e a sustentabilidade das ações, assente no envolvimento, capacitação e responsabilização das comunidades beneficiárias dos projetos. Age no respeito pelos direitos sociais, cívicos, económicos, culturais, ambientais e humanos das populações, porque entendem que só assim será possível construir relações de parceria credíveis e duráveis. O conhecimento das especificidades das realidades e culturas das regiões onde os projetos são desenvolvidos é condição *sine qua none* para uma relação profícua de entendimento entre ONG portuguesa/ONG parceira e beneficiários e desta forma assegurar a viabilidade sociocultural dos projetos.⁵

O IMVF aposta em projetos que vão ao encontro das reais necessidades das populações locais e que potenciem o seu desenvolvimento endógeno de forma sustentável. As ações que vêm desenvolvendo incluem sempre componentes de capacitação do indivíduo e das comunidades, em particular dos grupos mais vulneráveis como as mulheres e os jovens, o que contribui para a melhoria

⁵ Informação retirada do site: <https://www.imvf.org/quem-somos/>

da qualidade de vida das populações e a diminuição da pobreza e constitui uma garantia de viabilidade das iniciativas.

Com um trabalho contínuo em Cabo Verde desde 2001, o IMVF tem mantido um olhar atento sobre a evolução e desenvolvimento do arquipélago, concretamente da ilha do Maio, e os seus respetivos constrangimentos e potencialidades. Desta forma, o IMVF já realizou na ilha do Maio os seguintes projetos:

- *Reforço dos Atores Descentralizados* (Janeiro de 2011 a Dezembro de 2014) - promoção em São Tomé e Príncipe e em Cabo Verde o reforço da participação cívica e a capacitação do poder local enquanto agentes focais do desenvolvimento sustentável local.
- *Valorização do Património Histórico-cultural da ilha do Maio* (Novembro de 2011 a Abril de 2012) – valorização do património cultural da ilha do Maio como estímulo ao turismo e desenvolvimento socioeconómico da ilha.
- *Coerência das Políticas para o Desenvolvimento – o desafio para uma cidadania ativa em Cabo Verde* (Janeiro de 2012 a Abril de 2015) - capacitação e mobilização a sociedade civil cabo-verdiana para uma maior monitorização da APD e o seu impacto no desenvolvimento local, através da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento.
- *Campanhas de sensibilização ambiental e luta contra as doenças sexualmente transmissíveis e outras pandemias* (Junho de 2016 a Julho de 2017) – contribuição para a mudança de atitudes e comportamentos da população em geral, particularmente dos habitantes das comunidades beneficiárias do projeto, no domínio das doenças sexualmente transmissíveis e outras pandemias (zika, paludismo e dengue), bem como no domínio da preservação e conservação do ambiente; e reforçar o conhecimento das diferentes entidades responsáveis pela saúde pública e ambiente e das empresas, sobre os problemas e desafios das comunidades beneficiárias do projeto, nestas duas áreas, garantindo um maior envolvimento de todos na procura da melhoria contínua.
- *Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio* (Março de 2016 a Agosto de 2019) - promoção do empreendedorismo local e da requalificação urbana como fatores de desenvolvimento socioeconómico, turístico e cultural sustentável na ilha do Maio.
- *Turismo Solidário e Comunitário na ilha do Maio* (Dezembro de 2017 a Maio de 2021) - reforço e diversificação da oferta turística na ilha do Maio, através do aumento das atividades geradoras de rendimento associadas ao turismo solidário e sustentável e da promoção de técnicas participativas.

- *Superar a Pandemia nas ilhas de Santo Antão, São Vicente e Maio* (Agosto de 2020 a Julho de 2021) – apoio do reinício da atividade económica, de forma segura, nas ilhas de Santo Antão, São Vicente e Maio.
- *Maio 2025, por um desenvolvimento territorial sustentável e coesa na ilha do Maio* (Setembro de 2021 a Abril de 2025) – construção um modelo de desenvolvimento territorial sustentável na ilha do Maio.

3.3. Câmara Municipal de Loures

O Concelho de Loures foi criado por Decreto Real a 26 de Julho de 1886, pertence à área metropolitana de Lisboa e é composto por 18 freguesias. A Câmara Municipal de Loures iniciou a sua política de cooperação intermunicipal na década de 90 com o estabelecimento dos Protocolos de Geminação e Acordos de Cooperação em 1993 com os municípios do Maio (Cabo Verde) e Armamar (Portugal), em 1996 com a Matola (Moçambique) e em 1998 com Diu (Índia).

O Protocolo de Geminação e Acordo de Cooperação com a ilha do Maio, assinado a 23 de Maio de 1993, foi alicerçado na existência em Loures de uma grande comunidade cabo-verdiana, de fortes laços de amizade, na vontade de combater o racismo e a xenofobia e de contribuir solidariamente para o desenvolvimento e bem estar da população do município Maiense (Protocolo, 2003). De 1993 a 2002, as ações desenvolvidas eram anuais e prendiam-se com atividades de formação na área da saúde e ambiente, apoio ao reforço institucional, melhoria das infraestruturas viárias, extensão da rede de abastecimento de água, melhoria do saneamento básico, e outros apoios pontuais.

O Protocolo de Geminação e Acordo de Cooperação identifica ainda as seguintes áreas de cooperação a desenvolver: fomento desportivo, desenvolvimento económico, associativismo e cooperativismo, intercâmbio cultural, organização de serviços, comunidades migrantes, planeamento e urbanismo, educação e formação profissional, infraestruturas e saúde.

Deste modo, algumas das ações realizadas pela CML⁶ passaram por:

- Intercâmbio de delegações institucionais;
- Participação de grupos culturais maenses em iniciativas de Loures;
- Equipamento para o parque infantil da vila do Maio;
- Saúde: projeto de formação “Prevenir para não Remediar” e oferta de gerador elétrico, material médico e medicamentos para o centro de saúde da vila do Maio;
- Projetos de formação em educação ambiental;

⁶ Dados no site da CML: <https://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=612&CursorId=613>

- Projeto “Vamos Limpar o Maio”, saneamento básico e limpeza urbana;
- Oferta de material didático e escolar;
- Oferta de material de tecelagem para apoio ao artesanato; Doação de um Jeep e um autocarro de 30 lugares para transporte escolar;
- Duas bolsas de estudo para o Curso de Administração Local promovido pelas Associações Nacionais – de Municípios de Portugal e Cabo Verde;
- Apoio à construção da unidade sanitária de base de Pilão Cão e dos postos sanitários da Calheta e do Cascabulho;
- Apoio à construção do complexo desportivo da vila do Maio;
- Apoio à eletrificação da vila do Barreiro;
- Participação no programa de autoconstrução de 20 habitações;
- Oferta de 7 km de tubagem e acessórios para abastecimento de água à Calheta.

A nível de projetos, já concretizaram:

- Projeto de “Criação do Serviço de Proteção Civil e do Corpo de Bombeiros da Ilha do Maio”
- Formação teórico-prática em combate a incêndios e socorrismo
- Formação teórica de salvamento no mar
- Condução defensiva de veículos prioritários
- Elaboração de um plano de emergência e evacuação do Liceu do Maio

A CML pretendendo reforçar a sua intervenção na área das geminações e passar do que considerava serem ações pontuais para ações de cooperação descentralizada continuadas e que contribuíssem para o desenvolvimento local de uma forma mais sustentável, propõe parceria com ONGD, estabelecendo-se neste sentido, Protocolos de Cooperação com a Associação Saúde em Português (protocolo de Março 2002) e Instituto Marquês de Valle Flôr (protocolo de Fevereiro 2003).

A CML e o IMVF assinaram, portanto, um Protocolo de Cooperação para a execução de programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento, nas áreas definidas nos Protocolos de Geminação e Acordos de Cooperação estabelecidos por esta autarquia, e visando a convergência de prioridades e esforços para o desenvolvimento de intervenções que incidam na melhoria da qualidade de vida das populações dos municípios geminados procurando-se, deste modo, seguir por uma nova forma de cooperação com os municípios geminados.

Os projetos já executados pelo IMVF com a CML como parceira, na ilha do Maio são:

- Reforço dos Atores Descentralizados
- Dinamização e Requalificação Turística na ilha do Maio

- Turismo Solidário e Comunitário na ilha do Maio

Podemos afirmar que as geminações se afiguram cruciais já que desenvolvem a criação de laços entre munícipes de cidades de países diferentes e possibilitam o estabelecimento de relações de amizade, intercâmbio e solidariedade, e através da qual um cidadão de qualquer uma dessas cidades pode beneficiar do bem-estar, do progresso e dos serviços que outra cidade oferece, pelo simples fato de residir ou estar nela.

4. Estudo de caso relativo aos Projetos do IMVF no domínio do Turismo

Os projetos sobre os quais reflito nesta dissertação são *Turismo Solidário e Comunitário na Ilha do Maio*, e ainda, *Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio*. Ambos os projetos são financiados pela União Europeia (tendo esta a maior percentagem de financiamento) e o Instituto Camões, e executados pelo Instituto Marquês de Valle Flôr. Observemos então, ambos os projetos.

Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio

Este projeto foi realizado entre Março de 2016 e Agosto de 2019 e pretendia aliar a valorização do património ambiental e cultural da ilha do Maio ao reforço e promoção de novas atividades económicas locais, como motor de desenvolvimento e crescimento socioeconómico, consolidando a respetiva identidade cultural e coesão territorial e social.

Este projeto tem como parceiros a Câmara Municipal do Maio e a Câmara Municipal de Loures, e como entidade associada a Sociedade de Desenvolvimento Turístico das ilhas da Boa Vista e Maio.

O objetivo geral deste projeto é a melhoria das condições de vida da população da ilha do Maio, já os objetivos específicos são a promoção do empreendedorismo local e da requalificação urbana como fatores de desenvolvimento socioeconómico, turístico e cultural sustentável na ilha do Maio. Os beneficiários diretos são 20 mulheres membros da Cooperativa de Sal, 10 artesãos e pequenos produtores locais, 6 técnicos municipais, 20 jovens formandos e 13 associações comunitárias, sendo que a população da ilha do Maio é beneficiária indireta.

Este projeto contava então, com as seguintes atividades:

1. Empreendedorismo promovido e reforçado - Criação de uma Salina Intensiva: salina intensiva; tanques para banhos terapêuticos de sal; melhoria das instalações da Cooperativa de Sal; atividades complementares (centro de interpretação, delimitação da área protegida e sinalização e trilhos) / Formação e capacitação profissional, técnica e de gestão (salinicultura): formação e capacitação profissional e técnica; formação e capacitação de gestão e marketing; intercâmbio Sul-Sul.

2. Património cultural, ambiental e turístico local preservado e revitalizado - Requalificação urbana (reforço do gabinete técnico municipal, formação profissional, requalificação) / Apoio às comunidades locais para práticas de turismo solidário e preservação ambiental: promoção e apoio aos artesãos; criação das rotas turísticas; limpeza das praias e sensibilização ambiental; posto de observação de aves; viveiro de tartarugas / Acompanhamento e Avaliação.

Este projeto proporcionou a inauguração em 2019, do Centro de Interpretação das Salinas do Porto Inglês, na ilha do Maio. As Salinas do Porto Inglês, paisagem protegida de grande importância na ilha foram um dos focos de ação do projeto. A delimitação desta área, com a colocação de uma rede, permitiu contribuir para a sua preservação e proteção, sensibilizando também a população para a delimitação geográfica desta paisagem protegida e a sua importância. No entanto, e porque se verificou a impossibilidade de vedar completamente a salina, visto que esta tem uma área muito extensa e se encontra numa zona pública que não deve ser vedada, entre outros fatores, verificou-se ainda alguns desafios, como a continuação da presença de gado dentro das salinas, os quais terão que ser contornados por outros meios.

A dinamização turística das salinas, com a criação do Centro de Interpretação, trilhos pedestres e posto de observação de aves realizou-se através da promoção do seu valor histórico, cultural e natural, aliando uma preocupação com a preservação deste espaço protegido, em estreita parceria com a Direção Nacional do Ambiente e a Fundação Maio Biodiversidade. Estas infraestruturas, de reduzido impacto ambiental e paisagístico, são a base essencial à constituição das Salinas do Porto Inglês enquanto um dos espaços centrais do modelo turismo sustentável procurado para a ilha.

Ao mesmo tempo, a preocupação com a integração da Cooperativa do Sal neste processo, procurando melhorar as condições desta atividade económica, foi um fator central ao longo de toda a ação. A melhoria das condições do edifício da cooperativa, a capacitação em áreas como a gestão de pequenos negócios, marketing, agregação de valor e novos produtos, foram essenciais para garantir que as mulheres da cooperativa beneficiassem do processo de desenvolvimento turístico das salinas. Importa realçar que estas ações de formação e capacitação também se alargaram a outras atividades económicas tradicionais da ilha, como a produção de queijo e artesanato.

A intervenção nas salinas foi, ao longo do projeto, alvo de algumas alterações relativamente ao que estava previsto inicialmente, particularmente devido a novas recomendações feitas pela DNA. Assim, não foram construídos os tanques de banho, e foi alterada a dimensão da salina de produção de flor de sal. Relativamente a esta última, procurou-se um modelo baseado na extração de flor de sal em tanques artesanais de pequena dimensão, reduzindo o impacto sobre o ambiente e a paisagem e simplificando o processo tornando-o mais acessível para as extratoras de sal da cooperativa. Em alternativa aos tanques de banhos foi autorizada e implementada uma nova atividade de reforço do empreendedorismo, a criação de 2 unidades de transformação de pescado, na cidade do porto Inglês e na Calheta.

Na área da reabilitação urbana, as intervenções nos bairros de Nhu Dam e Fontona , tiveram um impacto direto no bem-estar da população residente (condições das ruas e casas) e na paisagem

urbana da cidade do Porto Inglês. Ainda na vertente reabilitação urbana e património, destacam-se a formação em calcetamento artístico e intervenção no desenho da calçada na Avenida principal da vila, a formação prática de carpintaria e execução de telheiros e a intervenção no forte de São José. No que toca a esta última, importa destacar a valorização da cal enquanto material de construção integrante do património da ilha. A promoção de uma formação em produção artesanal de cal permitiu a preservação deste conhecimento tradicional que, até à sua recuperação no contexto da formação, apenas era detido por dois anciãos.

Ainda no contexto da valorização do património cultural da ilha, destaca-se o trabalho realizado com os artesãos do Coletivo de Artesãos da Calheta, e artesãos de outras localidades da ilha. Foram realizadas diversas ações de formação e capacitação em áreas como a cerâmica, carpintaria, tecelagem, pedra e metal, no contexto das quais também se identificaram necessidades em termos de ferramentas e materiais que foram depois colmatadas com a entrega de kits aos artesãos. Nos últimos 3 meses de projeto estes artesãos, assim como a Cooperativa do Sal, receberam de acompanhamento direto e regular de uma consultora, com o objetivo de continuar e consolidar o trabalho de agregação de valor aos produtos tradicionais, com foco no turismo.

Na área do ambiente, o projeto teve um papel importante nas campanhas de limpeza de praias organizadas anualmente na ilha, em parceria entre a FMB e a Câmara Municipal do Maio. Ainda nesta componente foram realizadas formações às Associações comunitárias e habitantes das várias comunidades sobre temáticas ligadas ao ambiente, gestão de água e resíduos, cuidados a ter com os espaços domésticos e públicos, entre outros.

Ao longo da implementação do projeto, o papel da Câmara Municipal do Maio foi essencial possibilitando a coordenação entre os vários beneficiários e entidades parceiras da ação, permitindo um acompanhamento constante da implementação do projeto no terreno. Neste contexto, e reconhecendo a importância da capacitação dos técnicos do poder local, os indivíduos da CMM beneficiaram de uma formação, realizada pela CML após identificação das necessidades existentes ao nível do gabinete técnico.

Nos primeiros 3 anos do projeto foram realizadas 12 missões de acompanhamento do projeto por parte do IMVF (8) e da CML (4). No período final do projeto foram realizadas 3 missões do IMVF. No decorrer destas missões foi feito o acompanhamento da execução das diversas atividades, reuniões com as diversas entidades parceiras, associadas e beneficiários do projeto. Foi realizada uma avaliação externa final, podendo verificar-se que os indicadores dos projetos foram concluídos.

Turismo Solidário e Comunitário na Ilha do Maio

Este projeto foi realizado entre Dezembro de 2017 e Maio de 2021, sendo que durante a realização desta dissertação este projeto ainda estava a decorrer e, portanto, há dados que não contam para este estudo, porém estando já este projeto na sua fase final conseguiu-se, todavia, perceber a concretização (ou não) dos seus objetivos.

Este projeto tem como parceiros a Câmara Municipal do Maio e a Câmara Municipal de Loures, e como entidades associadas a Câmara Municipal da Boa Vista e a Sociedade de Desenvolvimento Turístico das ilhas da Boa Vista e Maio.

Este projeto surge, portanto, no seguimento do projeto apresentado anteriormente, assentando no reforço de iniciativas económicas sustentáveis de apoio ao setor do turismo de base local. Pretendendo-se dinamizar a economia local e valorizar os traços culturais tradicionais e ambientais através do desenvolvimento de um produto turístico solidário e sustentável, implementado e gerido localmente.

A ação contribui para o crescimento socioeconómico e redução da pobreza, através da utilização de materiais e mão-de-obra locais e da dinamização de percursos turísticos aliados às atividades tradicionais (pesca, pecuária, entre outras). Permite a visita e estadia em diversas comunidades para vivenciar experiências culturais e do quotidiano, assim como a compra de artesanato, aumentando os rendimentos locais. O envolvimento e sensibilização de agentes privados e entidades oficiais com intervenção nas áreas do turismo e do desenvolvimento local é igualmente importante de modo a promover este desenvolvimento.

Assim, o objetivo geral do projeto é melhorar as condições de vida da população na ilha do Maio, através de um turismo solidário e sustentável, e o objetivo específico é reforçar e diversificar a oferta turística na ilha do Maio, através do aumento das atividades geradoras de rendimento associadas ao turismo solidário e sustentável e da promoção de técnicas participativas.

Os beneficiários diretos deste projeto são as associações locais e comunitárias da ilha do Maio, membros da direção e associados, famílias, profissionais das atividades económicas tradicionais e população rural (privilegiando mulheres e jovens). Por sua vez, a população da ilha do Maio e os seus visitantes serão os beneficiários indiretos.

Deste modo, o projeto contava com as seguintes atividades:

1. Promover e reforçar o empreendedorismo - Requalificação das comunidades rurais para melhor acolhimento aos turistas; Atualização do levantamento socioeconómico e cultural das comunidades e

das condições habitacionais; Intervenção de beneficiação em espaços públicos e requalificação ambiental; Reabilitação/adaptação de infraestruturas habitacionais.

2. Requalificar e dinamizar as atividades económicas tradicionais - Revitalização das profissões tradicionais e promoção de práticas de empreendedorismo; Pesca; Agricultura, pecuária e queijaria; Outras atividades económicas de interesse e potencial turístico; Integração nos roteiros turísticos; Criação de fundo social comunitário (lucro atividades económicas).

3. Promoção e consolidação dos processos de governação participativa, com enfoque na área do turismo - Promoção de mecanismos de participação; Reforço das associações comunitárias; Formação aos jovens: inovação social e empreendedorismo; Orçamento Participativo (turismo): associações e CM Maio; Formações direcionadas ao turismo e hotelaria; Partilha de boas práticas (intercâmbios); Orçamento Participativo e técnicas participativas entre Maio e Boavista; Turismo solidário: Santo Antão e Maio; Monitoria, avaliação e visibilidade.

Neste projeto foi sentido o impacto da pandemia do Covid-19, atrasando e restringido a execução do mesmo. *O Covid-19 atrasou o projeto por mais de 6 meses, havendo necessidade de readaptar o projeto e realizar atividades alusivas à pandemia e relativa à prevenção da mesma* (Julieta Dono, entrevista, 2021) Contudo, concretizou-se o projeto de acordo com o suposto. Também devido à pandemia, não foi elaborado um acompanhamento presencial, mas sim um acompanhamento virtual, através de sessões quinzenais. Podendo-se, contudo, concluir que os objetivos do projeto foram atingidos e os resultados são promissores.

4.1. Conclusões dos projetos

Como podemos entender de acordo com o anterior capítulo relativo ao Instituto Marquês de Valle Flôr e até mesmo o capítulo relativo à CML, Cabo Verde era um local já de interesse para o desenvolvimento de projetos que contribuíssem para a autonomia do país. Os projetos realizados na ilha do Maio, por sua vez, consolidam-se uns aos outros, mantendo sempre a população envolvida. Estes decorrem de candidaturas abertas e não específicas para a ilha. O impulso que projetos como estes proporcionam para o desenvolvimento das comunidades, acredito serem bastante significativos e valorosos.

Neste caso, a aposta num modelo de turismo sustentável para a ilha do Maio é um processo continuado que tem vindo a reunir esforços e iniciativas de vários atores locais, públicos e privados, dos quais se destacam a CMM, a Fundação Maio Biodiversidade, a Sociedade de Desenvolvimento Turístico das ilhas da Boavista e Maio, as várias associações comunitárias locais e ainda comerciantes e outros empresários da ilha. Tendo em conta a problemática que o ser humano enfrenta

relativamente às questões climáticas, dinâmicas sustentáveis devem estar no centro de todas as ações, ainda para mais quando trabalhamos em contextos com ecossistemas sensíveis num território insular como a ilha do Maio.

O reforço da CMM, enquanto instituição primordial para o desenvolvimento socioeconómico local, foi uma também uma preocupação transversal a todo o projeto, sendo este um fator bastante importante, uma vez esta deve estar capacitada e motivada para desenvolver o seu próprio meio também de forma autónoma.

Em acréscimo, o investimento em ações de formação e desenvolvimento de capacidades é um fator essencial para garantir a sustentabilidade da ação. Este tipo de aposta no capital humano local permite garantir a perduração dos impactos da ação mesmo após a sua conclusão. A capacitação da população local com ferramentas que lhe permitam intervir para o desenvolvimento do seu meio é importantíssima, e acredito ser a chave para o desenvolvimento pleno.

Relativamente à particularidade do turismo na ilha do Maio, *os dividendos deste (todavia poucos) são investidos na requalificação da ilha e nos projetos em ação, havendo investimento na comunidade. Isto é, através de mais oferta de produtos nas comunidades atraindo por sua vez mais turistas, da melhoria do abastecimento de água, de melhoria de condições de habitação, de melhor produção agrícola, etc., criando um clima mais propício à melhoria de qualidade de vida. O turismo acaba por ser um meio que abrange um conjunto de elementos da comunidade e, portanto, através deste tudo se acaba por desenvolver. E precisamente, tendo isto em conta, Cabo Verde tem o Fundo do Turismo, sendo um fundo nacional, no qual os dividendos do turismo vão para o Fundo que por sua vez apoia os vários municípios, as várias iniciativas na melhoria do que é a oferta turística, criação de caminhos pedonais, criação de maior sinalética em termos de paisagem, formação profissional, etc., melhorando através do turismo, todo um conjunto de elementos essenciais às populações. A ilha do Maio para além de poder aceder a este Fundo, que chegou a financiar também uma parte do que foi o Centro de Interpretação, acede também à Sociedade do Desenvolvimento Turístico entre as ilhas da Boavista e do Maio, sendo uma sociedade pública (55% é do estado e os outros 45% estão divididos entre o Maio e a Boavista) e que, no fundo visa captar igualmente, investimento para o turismo nas ilhas. O turismo apesar de ainda não gerar o valor acrescentado suficiente, contribui significativamente para o sector terciário e para o emprego nacional (Hermínia Ribeiro, entrevista, 2021).*

Podemos assim constatar, que apesar de ainda algumas dificuldades referentes à ilha nomeadamente relativas às infraestruturas, comércio, entre outros, nesta, as melhorias têm vindo a ser visíveis. O investimento externo e as remessas dos emigrantes são também vistos como oportunidades para o desenvolvimento da ilha.

É de notar que estes projetos têm em consideração principalmente a população local e que apesar de serem no domínio do turismo, a prioridade é criar melhorias de qualidade de vida na população e, apesar de muitas vezes as prioridades dos doadores não corresponderem às prioridades das populações locais, através de caminhos diferentes consegue-se atingir os objetivos queridos. *De maneira a perceber quais são as prioridades, é realizada uma auscultação junto da população do Maio, sendo que esta é integrada em todo o processo. A população é auscultada de modo ao levantamento das necessidades e prioridades da mesma serem feitas, de uma forma simples e clara. O município do Maio é, por exemplo, o único em Cabo Verde que mantém a dinâmica do orçamento participativo, este começou de forma experimental em 2013 e mantém até hoje uma dinâmica muito própria e o IMVF nos projetos tem incentivado a que essa boa prática se mantenha* (Hermínia Ribeiro, entrevista, 2021). É de declarar ainda que, após os projetos o feedback por parte da população mostra-se igualmente positivo. Este feedback positivo é também notório por parte dos indivíduos envolventes nestes projetos. Ambas as entrevistadas, concordam que, apesar de serem processos longos, os projetos cumprem os objetivos e apresentam bons resultados, melhorando efetivamente a ilha do Maio e por consequente a vida das pessoas que nela habitam.

Os projetos, por sua vez, não pretendem criar estruturas sociais paralelas, mas sim complementar os serviços existentes, tais como centros de saúde e escolas, por forma a melhorar a sua qualidade. Havendo todavia, também, dificuldades na implementação destes. Algumas destas dificuldades foram a falta de engajamento de alguns beneficiários; dificuldades que advém do transporte, alguns constrangimentos relativos à chegada de material e mercadorias. Também houve a presença de dificuldades relativas à falta de recursos humanos especializados, pois uma vez tendo a ilha pouca oferta, as pessoas mais especializadas ou que fazem formação saem da Ilha (para outras ilhas ou emigram), sendo estes, fatores estruturais que se tentam colmatar (Hermínia Ribeiro, Julieta Dono, entrevistas, 2021).

Uma outra dificuldade que creio ser bastante pertinente é o facto de apesar de a população se envolver no levantamento de necessidades e na própria implementação do projeto, *a participação desta após o projeto fica um pouco aquém. Sendo preciso ainda trabalhar o facto de a responsabilidade do projeto e da sua sustentabilidade ser de cada um de nós. Sendo, por isso, preciso incentivar e capacitar de modo à comunidade ser um ator ativo do seu próprio desenvolvimento* (Hermínia Ribeiro, entrevista, 2021).

Por exemplo, neste último projeto, foi trabalhada a criação de negócios jovens, empreendedorismo jovem e apoio às organizações da sociedade civil, verificando-se a falta de dinâmica, e a pouca confiança por parte das pessoas para o investimento nos seus próprios negócios,

visto também a área do turismo ser incerta. Assim, os desafios continuam a ser conseguir que a ilha seja mais autossustentável, as questões ambientais, entre outros. É esperado que a população seja dona do seu processo de desenvolvimento e não se demita de acompanhar os processos de turismo, uma vez que estes, alteram em muito o seu quotidiano, arriscando a sua descaracterização (Hermínia Ribeiro, entrevista, 2021).

Neste contexto, é necessário igualmente que haja uma maior coerência de políticas a nível local e de intervenção entre os vários atores. Uma vez que, o desenvolvimento tendo um carácter multidimensional necessita que as várias políticas contribuam ativamente para o mesmo, ou que pelo menos não o prejudiquem. Assim sendo, é preciso que a identificação de incoerências resulte numa postura ativa de debater as questões, de tentar incluir os assuntos nas agendas políticas, e de denunciar, numa ótica construtiva de contribuir para melhorar as políticas e ações em prol do desenvolvimento (Ferreira, 2015: 15).

A ajuda ao desenvolvimento continua a ser importante e faz sentido, particularmente num contexto em que pode atuar como catalisadora do investimento privado, da transferência de tecnologia e conhecimento, de parcerias público-privadas, da criação de emprego, da competitividade e produtividade, etc. Mas é preciso estudar e apostar também noutras vias e instrumentos para equilibrar os orçamentos internos com menor recurso à ajuda ao desenvolvimento. Alguns autores referem a emissão de títulos do tesouro para melhor acesso aos mercados internacionais de capitais, a promoção do investimento externo, o impulsionamento das exportações através de mercados emergentes, a facilitação e utilização das remessas dos emigrantes, a implementação de esquemas de micro-financiamento, ou a aposta no aumento das receitas fiscais, entre outros, como apostas possíveis. Isto implica a coragem política de fazer escolhas internas e poderá não corresponder aos planos e exigências dos doadores em determinadas ocasiões, mas é, certamente, a forma mais eficaz de construir verdadeiras parcerias estratégicas para o desenvolvimento, em torno de visões e agendas definidas e lideradas pelos próprios países (Ferreira, 2011: 16).

Dito isto, devemos refletir sobre os caminhos alternativos para uma maior eficácia da cooperação, tais como: equacionar a diversificação de geografias, de forma estratégica, para aproveitar oportunidades existentes e abrir o leque de possibilidades dentro daquilo que a cooperação portuguesa considera serem as suas mais-valias setoriais; implementar uma abordagem setorial da cooperação, nomeadamente definindo o que se pretende em setores-chave da cooperação, forjando entendimentos partilhados e abordagens comuns (nomeadamente aproveitando as lições aprendidas com os fatores de sucesso da ENED), investindo numa reformulação das lógicas de organização da agência de cooperação através de maior profissionalização e competências setoriais; abrir a

cooperação para o desenvolvimento às políticas públicas e a agência de cooperação aos atores nacionais, reforçando “a voz do Desenvolvimento” no plano interno (junto do poder legislativo, do MNE, etc.) e construindo uma massa crítica a vários níveis, nas instituições e na sociedade, nos atores económicos, sociais e políticos, que apoie esses objetivos e se constitua como força mobilizadora; reforçar a colaboração, coordenação e complementaridade internas, incluindo pela reformulação e dinamização dos instrumentos existentes (CIC, Fórum da Cooperação), pela implementação regular e sistemática de canais de diálogo e concertação (reuniões geográficas, temáticas, de avaliação de programas, a propósito de momentos concretos, etc.), por mecanismos conjuntos de trabalho e partilha com o terreno, para além de mecanismos para assegurar uma programação mais eficaz dos financiamentos e da contabilização dos fluxos existentes, bem como a advocacia de um programa orçamental integrado da cooperação; aprender a comunicar o Desenvolvimento, o que não passa apenas por questões de divulgação ou visibilidade, mas sim pela valorização do trabalho desenvolvido pelas organizações, pela prestação de contas pelo investimento feito e pela sensibilização de vários setores da população; tal deve ser feito através de uma estratégia operacional e concreta de comunicação e do aproveitamento efetivo dos instrumentos e suportes existentes, para que se tornem polos de conhecimento, de recursos e de sensibilização nesta área; promover, de forma mais estratégica, parcerias entre e com vários atores, particularmente com o setor privado e empresarial, com a sociedade civil/ONGD e com os Municípios, através da criação de oportunidades e condições operacionais para um maior envolvimento destes atores, da remoção de obstáculos práticos existentes e da tomada de opções necessárias para o reforço dessas parcerias; a Estratégia da Cooperação Portuguesa deve assumir como prioridade o reforço do trabalho de comunicação das prioridades e dos programas de cooperação através de uma aposta no desenvolvimento de uma estratégia clara de comunicação das políticas e dos resultados alcançados para assegurar uma melhor prestação de contas e permitir uma análise mais eficaz do impacto da intervenção da Cooperação Portuguesa no terreno⁷.

Para além disto, acredito que no que respeita aos projetos, as soluções devem encorajar o sentido de propriedade local e os problemas e as soluções devem ser abordados de forma integrada, articulando vários conhecimentos disciplinares e setores de intervenção, de forma a assegurar um impacto a longo-prazo e uma real mudança na qualidade de vida das pessoas.

É também fundamental pensar os projetos e a cooperação, como já mencionado, como formas complementares de serviços existentes e valorizar os recursos locais. Acredito que o desenvolvimento

⁷ Retirado de:

https://www.plataformaongd.pt/uploads/fotos_artigos/files/visao_da_plataforma_portuguesa_das_ongd_sobre_o_futuro_da_cooperacao_portuguesa.pdf

passa essencialmente pela capacitação dos indivíduos, pois só assim estes têm as ferramentas para serem responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento.

Contudo, apesar destes recursos serem benéficos, a cooperação tem de conseguir distinguir-se desta lógica da dependência. Assim, proponho uma mudança gradual, apoiada na lógica de Dambisa Moyo “e se os países recebessem um telefonema a dizer que a torneira iria fechar?” , acredito que seria benéfico e dinamizador da real autonomia se a percentagem de ajuda fosse reduzida ano após ano. Desta maneira os países gradualmente viam-se obrigados a procurar capital financeira noutros recursos, e a conseguirem gerar os seus próprios meios de subsistência sendo que ao fim de algum tempo conseguiriam subsistir-se autonomamente. Pois enquanto estes não sentirem a real necessidade de investirem neles próprios, contaram sempre com a ajuda internacional. A ajuda internacional até pode disponibilizar ferramentas, materiais, suporte técnico e financiamento, mas devia também criar as bases para que permitam aos países poderem continuar a desenvolver e a criar novos recursos com o que começou da ajuda. A melhoria das condições de vida das pessoas deverá ser sempre o ponto central de qualquer cooperação para o desenvolvimento.

Finalizando, as cooperações entre Cabo Verde e outros países, têm estimulado muito o seu desenvolvimento. Em particular, a cooperação portuguesa tem também contribuindo de forma significativa no desenvolvimento do país e neste caso concreto na ilha do Maio.

Podemos dizer que estes projetos tendo em conta a abordagem participativa (da população), e ao inserirem-se num âmbito de capacitação têm resultados mais significativos, sendo boas alternativas à lógica da alimentação da dependência. Pois, ao dar as bases, implementam as ferramentas necessárias para as comunidades prosperarem sozinhas. Estes projetos procuram encorajar um sentido de propriedade local dos bens comuns, de forma a assegurar um impacto a longo-prazo. Estas metodologias participativas possibilitam um processo de construção e afirmação da cidadania, transformando a população em agentes ativos do desenvolvimento. É intenção que haja continuidade no desenvolvimento da ilha do Maio através de projetos complementares futuros. Aliás, está já em curso o *Projeto Maio 2025, por um desenvolvimento territorial sustentável e coesa na ilha do Maio*, que pretende integra-se no quadro de um modelo de desenvolvimento sustentável integrado para a ilha, no qual o turismo surge como uma componente central, mas concebida e planeada entre várias outras, cujo potencial para o desenvolvimento da ilha deva ser reconhecido e potenciado. Destacam-se áreas como a agricultura, a pesca e outras atividades ligadas à economia marítima, e transformação agroalimentar, o ambiente e preservação da biodiversidade, a cultura, o empreendedorismo jovem, a saúde e a economia circular.

Acredito, pessoalmente, que a implementação de projetos que envolvam a capacitação da comunidade, sejam bons provocadores do desenvolvimento da mesma e do seu meio. Porém, a mudança de mentalidades e a construção de projetos sustentáveis demora tempo a realizar-se. A transformação e evolução é um processo contínuo, mas lento. Sim, a ilha do Maio está num bom caminho, mas ainda muito precisa de ser feito. Para tal, é necessário continuar a investir em projetos e parcerias que capacitem e deixem as sementes para o brotar da comunidade.

Conclusões e linhas de investigação futura

Esta contextualização dos projetos permite-nos responder às perguntas colocadas para a realização deste estudo. Podemos assim dizer que a cooperação portuguesa apesar dos seus constrangimentos tem um papel significativo no desenvolvimento de Cabo Verde, e neste caso, através do IMVF, promovendo o desenvolvimento da ilha do Maio, contribui para a autonomia da sua comunidade e também para a autossuficiência do país a nível económico e social. Muitos dos projetos do IMVF são realizados na ilha do Maio não apenas por haver receptividade por parte desta ou por necessitar de apoio, mas também devido ao contexto histórico e social entre o IMVF e a ilha, por ligação também à CML (através do Acordo de Geminação). Por fim, a avaliação da eficácia da ajuda na ilha do Maio é positiva, tendo em conta que o desenvolvimento é um processo demorado e complexo como já mencionado, estes projetos apresentam resultados significativos e impulsionam positivamente a mudança na ilha do Maio de forma consciente e sustentável.

Acredito que as parcerias e as dinâmicas participativas permitem efetivamente um melhor desenvolvimento e que os projetos aqui expostos ao responderem às necessidades da população conseguem de forma geral, um impacto eficaz.

Quando falamos da eficácia da cooperação devemos ter em consideração que para esta estão dependentes vários fatores que passam pela existência de dificuldades no quadro da cooperação. Estas dificuldades concernem a transparência e prestação de contas no âmbito da cooperação e dos projetos.

As dificuldades mencionadas pelos entrevistados neste estudo passam também pelo facto de haver falhas em termos estratégicos, havendo poucos recursos financeiros, humanos, etc. Apesar de tudo, a cooperação portuguesa apresenta bons resultados em diversas áreas. Desta maneira, terá de melhorar-se a disponibilidade de recursos e a qualidade dos procedimentos de formulação, consulta, execução, acompanhamento, prestação de contas e avaliação de políticas, assim como existir uma melhor articulação e envolvimento entre os vários parceiros.

Concluimos que o que resulta num local pode não resultar noutra, daí a importância de ter em conta as necessidades e características culturais, sociais, ambientais do local de forma a implementar soluções de acordo com as suas especificidades de modo que estas soluções sejam realmente geradoras de transformação. A promoção de iniciativa própria é fundamental, assim como o alinhamento das políticas nos vários domínios.

Por fim, a constatação de que, perante as evidências disponíveis, era difícil determinar até que ponto as intervenções de desenvolvimento estavam a contribuir para alterar as condições de vida nos

países em desenvolvimento fez crescer o ceticismo em relação à verdadeira eficácia da ajuda ao desenvolvimento. Tornou-se central responder à questão relacionada com saber o que funciona nessas intervenções e porque funciona (Amaral, 2013: 4).

Dito isto, a partir desta investigação, procurou-se então perceber mais sobre o quadro da cooperação internacional, particularmente a cooperação portuguesa e questões relativas ao desenvolvimento com o intuito de questionar e refletir, de modo que também os atores de desenvolvimento debatam sobre a arquitetura da cooperação e a sua eficácia e procurem caminhar em direções mais adequadas e prósperas neste âmbito.

O impacto de uma intervenção de desenvolvimento consiste nos efeitos resultantes da implementação dessa intervenção num determinado local, ao nível dos indicadores sociais, económicos, ambientais, entre outros e das alterações comportamentais nos beneficiários finais. Assumido como um dos critérios de avaliação da ajuda ao desenvolvimento pelo CAD/OCDE, o impacto é definido, de forma abrangente, no glossário desta organização como sendo os efeitos de longo prazo, tanto positivos como negativos, primários e secundários, produzidos por uma intervenção de desenvolvimento, previstos ou não (Amaral, 2013: 6).

O impacto é considerado como o último elo na chamada cadeia de resultados, que relaciona os inputs de uma intervenção de desenvolvimento com os seus resultados de médio e longo prazo (Amaral, 2013: 5). Assumido como um dos critérios de avaliação da ajuda ao desenvolvimento pelo CAD/OCDE, o impacto é definido, de forma abrangente, no glossário desta organização como sendo os efeitos de longo prazo, tanto positivos como negativos, primários e secundários, produzidos por uma intervenção de desenvolvimento, previstos ou não (Amaral, 2013: 6). Por sua vez, a avaliação de impacto consiste em determinar os efeitos de uma intervenção, procurando compreender como é que os impactos foram produzidos e identificar qual a relação causal entre estes e a intervenção. Ao determinar os efeitos de uma intervenção, a avaliação do impacto está a contribuir diretamente para a responsabilização e prestação de contas, tanto na dimensão ascendente como na sua dimensão descendente, ou seja, tanto em relação aos financiadores, doadores e cidadãos, assegurando que as suas contribuições são aplicadas em intervenções eficazes, como em relação aos beneficiários e comunidades locais, ao informá-los sobre se a intervenção está a beneficiá-los ou não (Amaral, 2013:8-9).

Tendo em conta que as intervenções de desenvolvimento nem sempre são intervenções simples, em que apenas existe uma única cadeia causal, mas antes intervenções em que se verificam diversas cadeias causais simultâneas que produzem os impactos e em que existem diversos mecanismos causais em funcionamento, a avaliação do impacto torna-se mais complexa quando comparada com outros

tipos de avaliação, ao mesmo tempo que se depara com este desafio da complexidade (Amaral, 2013: 9). São várias as abordagens e métodos com potencialidades para estabelecer a referida relação de causalidade entre intervenção e impacto. Esta questão torna a avaliação do impacto uma questão complexa, em que à necessidade de rigor acresce a exigência dos seus resultados serem credíveis. A decisão de avaliar o impacto não é linear, implica ter em conta um conjunto alargado de questões relacionadas com o tipo de intervenção a avaliar, o contexto em que esta se desenvolveu e a própria finalidade da avaliação (Amaral, 2013: 20).

Assim, esta relação entre as ações de uma determinada intervenção e as alterações provocadas pelas mesmas são o centro da avaliação do impacto. Mas então a ajuda internacional prejudica ou não o crescimento económico dos países recetores? Não existe uma resposta completamente errada nem completamente certa. A verdade é que, apesar de a ajuda internacional contribuir para a lógica da dependência, por outro lado, as ações da ajuda têm contribuído para o crescimento e desenvolvimento dos países parceiros.

Relativamente a linhas de investigação futuras, acredito que seria bastante interessante refletir sobre o impacto do Covid19 no desenvolvimento dos países no âmbito da cooperação internacional. Uma vez que, devido à pandemia, o desenvolvimento humano global deverá registar, pela primeira vez em 2020, um retrocesso, desde que o índice de desenvolvimento humano foi criado, em 1990 (Ferreira, 2020: 24).

A pandemia veio expor, ainda mais, as assimetrias da globalização e a fragilidade do modelo económico predominante, assente no crescimento ilimitado, na delapidação dos recursos naturais, ou na “financeirização” da economia. Neste sentido, a maioria dos seus impactos não radica em motivos de curto prazo ou em razões superficiais, mas sim em deficiências estruturais que os modelos de organização social e económica apresentam - e que são, elas próprias, fatores que dificultam o cumprimento dos ODS. Por outro lado, em muitos aspetos, a pandemia funciona como um fator acelerador, que agrava tendências já existentes (Ferreira, 2020: 28).

No entanto, por outro lado, a situação pandémica veio reforçar a ideia de que só será possível resolver os problemas e desafios que enfrentamos através de respostas globais assentes na cooperação e colaboração, reforçando parcerias e as capacidades coletivas de atuação. A pandemia pode ser um fator impulsionador para repensar modelos de desenvolvimento e de organização da economia, reorientar padrões de produção e consumo, acelerar a transição energética e inverter o rumo desastroso da degradação ambiental, reiterar o compromisso para com valores fundamentais e colocar as pessoas no centro dos processos de desenvolvimento. A Agenda 2030, ao preconizar uma abordagem multidimensional, integrada e abrangente para o desenvolvimento, definindo metas a

atingir, estabelecendo um roteiro de ação e apontando o rumo a seguir, pode ser um enquadramento útil para basear e guiar a recuperação económica e social neste contexto. No entanto, é necessário que tal seja combinado com visões estratégicas claras e adaptadas às realidades concretas, bem como com a existência de vontade política e de lideranças empenhadas em incentivar mudanças viáveis e sistémicas durante esta década (Ferreira, 2020: 29).

No que diz respeito à cooperação portuguesa, a pandemia veio tornar a construção da nova estratégia desta num processo de importância acrescida.

Num mundo marcado por profundas desigualdades sociais e económicas, pelo agravamento da crise ecológica, pela erosão do multilateralismo, por fenómenos de desinformação e tantos outros adensados pelos efeitos do período excecional que vivemos, a definição de uma abordagem estratégica à cooperação com países em desenvolvimento acontece num momento particularmente desafiante. Como política direcionada a um contexto específico de países marcados por elevados níveis de pobreza e de vulnerabilidade económica, a Cooperação Portuguesa assume, por isso, um papel determinante enquanto eixo fundamental da ação externa nacional.⁸

Dambisa Moyo, tendo em conta a pandemia do Covid-19 afirma que mais de 60 anos após o acordo de Bretton Woods e o estabelecimento de um sistema para fornecer assistência económica internacional, questões válidas permanecem sobre sua eficácia - principalmente por causa do fraco histórico dos governos africanos em melhorar a vida e os meios de subsistência das pessoas em escala e de forma sustentável. No entanto, eu defendo um Plano Marshall para a África porque, como o Plano Marshall original - ou qualquer ajuda de emergência nesse sentido - é uma assistência curta, precisa e finita para salvar vidas e reconstruir a economia (Moyo, 2020).

Finalmente, seria também de interesse refletir profundamente sobre a mudança de rumo da cooperação, no âmbito de reduzir cada vez mais a dependência desta por parte dos países para o seu desenvolvimento. Debatendo verdadeiramente as melhores alternativas para o sucesso no desenvolvimento das comunidades e dos países, para que estes possam ser realmente autónomos e que não precisemos de mais 40 anos para que isso (não) aconteça.

⁸ Retirado de:

https://www.plataformaongd.pt/uploads/fotos_artigos/files/visao_da_plataforma_portuguesa_das_ongd_sobre_o_futuro_da_cooperacao_portuguesa.pdf

Fontes

Cabo Verde: Inauguração do Centro de Interpretação das Salinas na Ilha do Maio - Camões - Instituto da Cooperação e da Língua (instituto-camoes.pt)
embaixadadecaboverde.pt
http://ec.europa.eu/europeaid/general/mission_amel_pt.htm
<http://municipiodomaio.cv/>
<http://municipiodomaio.cv/>
http://www.beyondintractability.org/essay/human_needs/
<http://www.earthsummit2002.org/>
<http://www.ine.cv/>
http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=144
<http://www.undp.org/povertyreport/>
<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentID=52>
<https://www.imvf.org/project/dinamizacao-e-requalificacao-turistica-do-maio/>
<https://www.imvf.org/project/turismo-solidario-e-comunitario-na-ilha-do-maio/>
<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/eficacia-do-desenvolvimento>
<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/eficacia-do-desenvolvimento>
<https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao/perguntas-frequentes-ongd>
<https://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/overview>
<https://www.worldbank.org/pt/country/caboverde/overview>
KM_C224e-20160125151459 (instituto-camoes.pt) (Memorando de entendimento entre os governos da república portuguesa e da república de cabo verde relativo ao programa estratégico de cooperação para o quinquénio 2016-2020)
ONGD (2020). *Visão da plataforma portuguesa das ONGD sobre o futuro da cooperação portuguesa*
Plataforma Portuguesa ONGD. Retirado de
https://www.plataformaongd.pt/uploads/fotos_artigos/files/visao_da_plataforma_portuguesa_das_ongd_sobre_o_futuro_da_cooperacao_portuguesa.pdf

Referências bibliográficas

- ACEP (2001). *Autarquias portuguesas – cooperação e desenvolvimento*. Edição ACEP: Lisboa
- Amaral, Pedro (2013). *Avaliação do impacto: breve introdução*. Documento de trabalho nº1/13. Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.
- AMARO, R. R. (2003). *Desenvolvimento- um conceito ultrapassado ou em renovação Da teoria à prática e da prática à teoria* in Cadernos de Estudos Africanos. nº 4, janeiro /julho. Lisboa. p.35-70.
- AMARO, Rogério Roque (2002-2003), Apontamentos das aulas na cadeira de Seminário do Mestrado de Desenvolvimento, Diversidades Locais, Desafios Mundiais, Lisboa, ISCTE
- Amaro, Rogério Roque (2017) “Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Desenvolvimento e ... Noflay!”, cadernos de estudos africanos nº34, 75-111 centro de estudos internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (iscte-iul) -- Rogério Roque Amaro, « Desenvolvimento ou Pós-Desenvolvimento? Des-Envolvimento e... Noflay! », Cadernos de Estudos Africanos [Online], 34 | 2017, posto online no dia 11 abril 2018, consultado o 30 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cea/2335> ; DOI : 10.4000/cea.2335
- Caetano, Fara (2012). *A cooperação portuguesa para o desenvolvimento na área da educação da Guiné-Bissau: impacto dos projetos*. Dissertação de Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação. Universidade do Porto
- Cardoso, Fernando Jorge; Fernando Faria; Patrícia Magalhães Ferreira (2015). *O papel de Portugal na arquitetura global do desenvolvimento, opções para o futuro da cooperação portuguesa*
- Carvalho, Ana Larcher (2018). *A complexidade da cooperação para o desenvolvimento, as críticas e as alternativas* in Mundo Crítico - Revista de Desenvolvimento e Cooperação n1.
- Conceição, Pedro (2020). *A próxima fronteira. O desenvolvimento humano e o Antropoceno*. Síntese. Relatório do Desenvolvimento Humano 2020. UNDP
- Costa, Maria do Rosário & Manuel Ennes Ferreira (2004) *Geminações Autárquicas e CPLP: Que articulação no apoio ao desenvolvimento económico local?* Centro de Estudos Sociais. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra.
- Desai, Vandana & Robert B. Potter (2014). *The Companion to Development Studies*. Routledge
- Escobar, Arturo (1992) *Imagining a Post-Development Era? Critical Thought, Development and Social Movements*. Duke University Press
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering development: the making and unmaking of the third world*, Princeton University Press: New Jersey
- Faria, Rita Alexandra Nobre (2005). *A importância do turismo para o desenvolvimento dos PALOP e a contribuição de Portugal*, Dissertação em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG
- Ferguson, James (1999). *Expectations of Modernity: Myths and Meanings of Urban Life on the Zambian Copperbelt*. University of California Press
- Ferguson, James (2006). *Global Shadows: Africa in the neoliberal world order* Duke University Press
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2011). *Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: Arquitectura e eficácia da ajuda em perspectiva*, Plataforma das ONGD
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2014). *A ajuda ao desenvolvimento: revisão do conceito e novas abordagens*. Lisboa: IMVF
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2015) *Uma nova lente sobre o desenvolvimento: a coerência das políticas*. Lisboa: IMVF
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2017) *A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Um instrumento em prol do desenvolvimento?* . *Cadernos de Estudos Africanos* 34, p. 31-63
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2020). *Portugal e a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa
- Governo de Cabo Verde (2017/2021) *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável*. Praia: Governo de Cabo Verde
- Hart, K., Laville, J-L., Cattani, A. (2010). *The Human Economy: a citizen's guide*, Polity Press: Cambridge
- Lewis, David & Nazneen Kanji (2009). *Non-governmental organizations and development*. Routledge
- Lopes, Carlos (2019). *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*, Palgrave Macmillan

- Marc Edelman and Angelique Haugerud (2005). *The Anthropology of Development and Globalization: From classical Political Economy to Contemporary Neoliberalism*, Blackwell Publishing
- Moyo, Dambisa (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Penguin Books
- Moyo, Dambisa (2020). *'Marshall Plan' for Africa - America and Europe should provide direct cash transfers to Africans to alleviate the covid crisis*, The Economist
- OECD (2021). *Development Co-operation Profiles*. OECD Publishing: Paris
- Oliveira, Ana Filipa & Rita Cavaco (2019). *A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?* Plataforma Portuguesa das ONGD
- Pignatelli, Marina (2016). *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento*, Edições Colibri: Lisboa
- Plataforma das ONGD (2011). *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*. Lisboa
- Ribeiro, Hermínia & Raquel Faria (2009). *A cooperação intermunicipal portuguesa*. Coleção Documentos de Trabalho nº81. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento: Lisboa
- Ribeiro, Mário (2013). Documento de trabalho nº2/13 – *Da eficácia da ajuda à eficácia do desenvolvimento: contributo para uma leitura*, Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.
- Ribeiro, Paula (2013). *Cenários e Tutelas: Perceções do Desenvolvimento da Ilha do Maio, Cabo Verde* – Dissertação Mestrado em Estudos Africanos: ISCSP Lisboa
- Rosa, Inês (2015). *Emerging Countries. Fading Dichotomy in Development Cooperation?* Instituto Diplomático. Ministério dos Negócios Estrangeiros: Lisboa
- Sangreman, Carlos (2009). *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*, Lisboa, Coleção documentos de trabalho nº80, CEsA
- Santos, António Ribeiro dos (2005). *Subsídios para um plano de desenvolvimento integrado da ilha do maio*. Licenciatura em Geografia. Instituto Superior de Educação.
- Silva, Jorge Moreira da (2018). *Portugal Mid-term Review*, DAC Delegates and Observers
- The Sustainable Development Goals Report 2020. United Nations

Anexos

Anexo A. Questões orientadoras das entrevistas

Questões sobre a cooperação portuguesa:

1. Qual a sua experiência com programas/projetos de cooperação?
2. Qual a opinião no geral relativamente à cooperação portuguesa? (se tem bons resultados)
3. Acredita que tem uma boa capacidade financeira e de recursos humanos ?
4. E que aspetos se podem melhorar?
5. Cabo Verde é o principal recetor da APD Portuguesa, através do Instituto Camões, qual acredita ser a razão?
6. Poderá Cabo Verde ser visto como um exemplo a seguir? - Uma vez que sabe quando recusar a ajuda ao desenvolvimento de modo a defender as suas prioridades face aos doadores? (Tendo o exemplo - logo após a independência, o governo cabo-verdiano recusou a distribuição gratuita de ajuda alimentar externa por considerar que isso reforçava o espírito de dependência das populações e defendeu antes perante a comunidade internacional a realização de lucros com essa ajuda, tendo depois utilizado as contrapartidas realizadas para implementar políticas económicas.)
7. Acredita que Cabo Verde está num bom caminho para alcançar mais autonomia económica?
8. Cada vez que se implementa um projeto, nota que este contribui para mais autonomia económica?

Questões concretas sobre os projetos do IMVF financiados pelo Instituto Camões:

1. Como se processa o financiamento, pelo Instituto Camões? (se é dado faseado ou não, como é feito o controlo)
2. Qual o papel da Câmara de Loures, nestes processos? (tendo em conta que é parceiro em vários projetos, como Turismo Solidário e Comunitário na Ilha do Maio; Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio; Reforço dos Atores Descentralizados)
3. O porquê da maioria dos projetos do IMVF serem nesta ilha, será por uma questão de maior receptividade ou exigirá esta um maior apoio?
4. Qual é o feedback e auscultação aos grupos alvo sobre o alcance dos projetos ?
5. Qual o grau de participação da população local nestes projetos? (tanto a nível de planeamento como de execução)
6. Quais as dificuldades dos projetos ?
7. Quais as avaliações dos projetos? (Por exemplo, o Projeto de Dinamização e Requalificação Turística na Ilha do Maio que terminou em 2019, continua a ter um impacto positivo ao fim de um ano?)
8. Pensa que há aspetos a ser melhorados? Quais?
9. Qual a influência que estes projetos têm no desenvolvimento geral de Cabo Verde?
10. Acredita que no geral, a ajuda na Ilha do Maio e conseqüentemente para Cabo Verde, está a ser eficaz (a nível económico e social)?
11. Os últimos projetos são direcionados à área do turismo, tem havido dividendos?
12. Estes dividendos são canalizados para outras áreas para além da turística de modo a tornar o país mais autossuficiente?