

O papel dos *Trust Funds*: oportunidades e desafios

Ana Ferreira e Eunice Rocha*

Resumo

Este artigo visa analisar as principais tendências e reformas estratégicas nas políticas de gestão dos *Trust Funds* que se encontram sob a administração dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, bem como o papel que desempenham enquanto instrumentos de apoio às operações de financiamento daqueles Bancos e sua articulação com as estratégias e políticas dos mesmos, *vis-à-vis* o desenvolvimento dos países beneficiários. Pretende-se igualmente analisar o papel destes fundos enquanto instrumentos de reforço e consolidação da agenda multilateral e bilateral de cooperação para o desenvolvimento e de internacionalização dos países doadores, com particular destaque para o caso português.

Palavras-Chave: *cooperação técnica; Trust Fund; fundos multi-doadores; earmarking, desligamento; bancos multilaterais de desenvolvimento; estratégias-país; Ajuda Pública ao Desenvolvimento; internacionalização da economia portuguesa, oportunidades de negócio.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
 RELAÇÕES INTERNACIONAIS
 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
 Av. Infante D. Henrique, 1C - 1.^o
 1100 - 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Técnicas do GPEARI-MFAP. As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras, podendo não coincidir com as da instituição que representam. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras. Agradecimentos especiais às Sras. Magdalena Manzo, do Banco Mundial, e Marguerite Berger, do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, pelas entrevistas e orientação facilitadas.

1. Introdução

O presente artigo procura analisar as principais tendências e reformas estratégicas nas políticas de gestão dos *Trust Funds* (TF) que se encontram sob a administração dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD)¹, bem como o papel que desempenham enquanto instrumentos de apoio (suplementar) às operações de financiamento daqueles Bancos e sua articulação com as estratégias e políticas dos mesmos, *vis-à-vis* o desenvolvimento dos países beneficiários. Pretende-se igualmente analisar o papel destes fundos (bilaterais) enquanto instrumentos de reforço e consolidação da agenda multilateral e bilateral de cooperação para o desenvolvimento e de internacionalização dos países doadores, com particular destaque para o caso português.

Adicionalmente, a apreciação efectuada sobre os TF no presente artigo pretende também constituir um contributo para a definição de directrizes orientadoras da contribuição de Portugal para este tipo de fundos, defendendo os interesses e prioridades nacionais e aplicando as melhores práticas internacionais neste domínio.

A segunda secção do presente documento contextualiza a origem e o âmbito da actuação dos *Trust Funds*. A terceira e quarta secção abordam, respectivamente, o recente processo de reforma destes instrumentos, prosseguido nos BMD, e o papel dos TF nas estratégias e operações daqueles Bancos. A quinta secção apresenta as vantagens para os países doadores da utilização destes instrumentos, nomeadamente no que se refere às suas políticas de cooperação ao desenvolvimento e de internacionalização dos seus agentes económicos, dando-se um maior enfoque ao caso português. Na última secção apresentam-se as conclusões.

¹ Para efeitos deste artigo são considerados os Grupos do Banco Mundial (BM), do Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) e do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD).

2. Enquadramento – os Trust Funds

Os *Trust Funds*² têm vindo, desde a década de 70, a impor-se como um importante instrumento de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), a tal ponto que, actualmente, todos os BMD oferecem serviços de administração destes Fundos para doadores, quer públicos quer privados.

Nos anos 80, o panorama dos TF foi dominado, em larga medida, pelos fundos de cooperação técnica “ligados” à obrigatoriedade de contratação de consultores e empresas da nacionalidade do país doador. Os anos 90 assistiram à proliferação de TF financiados por via de contribuições de vários doadores, principalmente, mas não exclusivamente, dos governos dos países doadores.

Dada a sua versatilidade e crescente importância – para os beneficiários, doadores e BMD que os gerem –, é legítimo dizer-se que os TF conquistaram já o seu lugar na arquitectura internacional da ajuda ao desenvolvimento, a par das contribuições multilaterais e dos programas de ajuda bilateral.

A evolução recente e as tendências emergentes ao nível dos TF e das operações por eles financiadas reflectem quer a amplitude dos interesses dos doadores, quer os novos desafios da agenda do desenvolvimento e as necessidades e crescentes vulnerabilidades dos países beneficiários.

Contudo, e ainda que a designação *Trust Fund* seja geralmente traduzida para português como Fundo de Cooperação Técnica (FCT), esta denominação parece-nos limitada e limitadora, já que o âmbito de utilização dos TF é muito mais amplo.

Os desafios recentes ao nível da agenda internacional para o desenvolvimento determinaram, efectivamente, o estabelecimento de novas iniciativas e parcerias internacionais e, por conseguinte, a consolidação da importância dos TF como mecanismos de intervenção dos BMD num leque cada vez mais vasto de países e sectores. Destacam-se, a este propósito, exemplos da criação de fundos multi-doadores e temáticos, em apoio a compromissos e parcerias internacionais em torno de iniciativas internacionais, como a Iniciativa de Alívio da Dívida a Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), ou de âmbito mais específico, como sejam o ambiental (*Global Environment Facility* ou os Fundos do Carbono), o energético (*Sustainable Energy Initiative* do BERD) ou de *governance* (com o *Multi-Donor Governance Trust Fund* do BAfD).

3. Políticas e procedimentos de administração dos *Trust Funds*: reformas recentes

Na última década, a carteira de TF dos BMD tem crescido rápida e significativamente em termos de número e volume complexidade e diversidade dos fundos e das operações por eles financiadas.

O Banco Mundial, entre o ano fiscal de 2005 e de 2010, duplicou os fundos sob sua administração, atingindo em Março de 2010 o montante recorde de USD 25,2 mil milhões. No ano fiscal de 2009, o BM administrava 1045 TF, constituídos com recursos de 250 doadores de 83 países. Em termos cumulativos, os cinco principais doadores para TF administrados pelo Banco Mundial foram: o Reino Unido (USD 4,3 mil milhões), os Estados Unidos da América (USD 4 mil milhões), os Países Baixos (USD 3 mil milhões), a Comissão Europeia (USD 2,6 mil milhões) e a França (USD 2,1 mil milhões). Refira-se que o próprio BM ocupa a sétima posição no *ranking* dos doadores, corroborando assim a importância destes instrumentos para a prossecução dos objectivos da instituição.

No que diz respeito ao BID, dados publicados no Relatório Anual de 2009 referentes aos saldos cumulativos dos *Trust Funds* activos permitem concluir que os principais doadores são: Espanha (USD 543,3 milhões), Estados Unidos da

² Por *Trust Fund*, ou *Fundo de Cooperação Técnica*, entende-se um fundo estabelecido por via de contribuições voluntárias por parte de um ou mais doadores e regido por um acordo celebrado entre um doador (público, privado ou uma entidade multilateral) e uma agência administradora (*trustee*), para financiar (geralmente por via de recursos não reembolsáveis) uma actividade específica ou um conjunto de actividades de âmbito nacional, regional ou global.

América (USD 525 milhões), Japão (USD 322,4 milhões), República da Coreia do Sul (USD 80,6 milhões) e China (USD 75 milhões). Em 2009, o BID mobilizou USD 673,1 milhões em novas contribuições para *Trust Funds*.

Ao abrigo dos oito fundos multi-doadores geridos pelo BAfD, foram aprovadas 62 propostas em 2009, num total de UC³ 61,28 milhões. Também no ano transacto, o BAfD conseguiu mobilizar UC 51,5 milhões para fundos temáticos. No âmbito de fundos bilaterais (21), foram aprovados 65 projectos em 2009, num total de UC 12,18 milhões. Entre os principais doadores contam-se o Canadá, a Finlândia, o Japão, o Reino Unido e a Itália.

No caso do BERD, e cumulativamente desde 1994, 23 doadores e um conjunto de instituições providenciaram cerca de EUR 1,5 mil milhões para cooperação técnica. Desde 1999 até 2009, registou-se um acréscimo significativo e constante em termos de acordos, desembolsos e compromissos no âmbito da cooperação técnica, de tal forma que o financiamento cometido para cooperação técnica ascendeu a EUR 101,5 milhões em 2009 (cerca de EUR 82 milhões em 2008). Os maiores doadores são a União Europeia, a Itália, a Suíça, o Japão e os Estados Unidos. O BERD gere igualmente fundos multi-doadores estabelecidos sob a sua alçada, que pretendem apoiar o Banco a atingir os seus objectivos prioritários (exemplos são o *Early Transition Countries Fund*, de carácter regional, ou o *Nuclear Safety and International Decommissioning Support Fund*, que versa sobre actividades no domínio da segurança nuclear).

A tendência de proliferação e complexificação crescentes da carteira de TF junto dos BMD, pesem embora os benefícios que poderão resultar para todos os intervenientes, constitui, também, um importante desafio em termos do processo de administração, já que colocam riscos de carácter fiduciário, operacional, financeiro, administrativo e estratégico, com que os gestores dos mesmos terão inevitavelmente de lidar. Estes novos desafios colocados à actividade dos BMD, enquanto gestores dos TF, juntamente com factores externos relacionados com a institucionalização de novas estratégias no que diz respeito à APD, levaram à introdução de reformas ao nível das políticas de administração destes que, idiossincrasias próprias de cada instituição à parte, revelam alguns traços e direcções estratégicas comuns:

- Cumprimento dos objectivos assumidos na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda internacional, que prevê algumas alterações ao nível (i) do alinhamento dos doadores com as prioridades dos países beneficiários e o recurso a sistemas e instituições nacionais quando possível, e (ii) do desligamento da ajuda e da harmonização das intervenções dos doadores, nomeadamente por via do diálogo e coordenação e de uma divisão internacional do trabalho mais eficaz;
- Mais forte integração (*mainstreaming*) entre as actividades financiadas por via dos TF e as operações regulares de financiamento dos Bancos;
- Alinhamento e coerência entre as actividades financiadas por via dos TF e as prioridades e pilares de actuação dos Bancos em geral, e as estratégias por país e a programação de operações das mesmas, em particular;
- Assegurar a transparência, *accountability* e boa administração dos fundos, respondendo às expectativas e exigências dos doadores;
- Recuperação dos custos (*cost recovery*) de administração, reporte e supervisão dos fundos, através da implementação de uma estrutura de taxas que permita, não só não sobrecarregar o orçamento administrativo da instituição, mas também assegurar uma melhor gestão dos mesmos. Neste sentido, a grande maioria dos BMD cobra uma taxa anual de administração dos fundos de 5%⁴;
- Simplificação e estandarização, tanto quanto possível, das políticas e procedimentos relacionados com a gestão dos TF, permitindo importantes ganhos de produtividade e eficiência operacional;
- Estabelecimento de limites mínimos para a constituição do TF. A título de exemplo: (i) no caso do Banco Mundial, o montante mínimo para a constituição de um TF individual (mono-doador) foi aumentado de USD 200.000 para USD 1 milhão e foi introduzida uma taxa de constituição de USD 35.000; (ii) no caso do BAfD, o limite mínimo

³ Em 2009, 1 UC = EUR 1,0882.

⁴ À excepção do BERD, no qual esta taxa se situa actualmente nos 2%, mas que a breve trecho se prevê que aumente.

aceitável para a constituição de fundos é de USD 1 milhão, para fundos de cooperação técnica bilaterais, e de USD 2 milhões para fundos multi-doadores. Em complemento, estabeleceu-se que o limite mínimo para pré-aprovação de operações sem consentimento dos países doadores será de USD 100.000, no caso dos fundos bilaterais, e de USD 500.000, no caso dos fundos multi-doadores.

Para além destas mudanças a nível político-estratégico, foi necessário também introduzir alterações que permitissem contornar alguns dos obstáculos operacionais e processuais e, assim, responder de forma mais eficiente e eficaz às necessidades dos países beneficiários. De referir, a título de exemplo: a estandardização do formato dos acordos e do reporte aos doadores; mecanismo de aprovação periódica, sendo aqui necessário que os BMD alinhem as suas propostas de financiamento com os seus Planos Estratégicos e evoluções inerentes; maior utilização das tecnologias de informação e desmaterialização dos processos; racionalização do sistema administrativo destes programas de forma a fomentar a coordenação e transparência e melhor planeamento de fundos; agilização da gestão e controlo financeiros; integração de princípios de gestão orientada para resultados.

4. O papel dos *Trust Funds* nas estratégias e operações dos bancos multilaterais de desenvolvimento

Como mencionado anteriormente, os *Trust Funds* têm vindo a consolidar a sua posição enquanto instrumentos da cooperação para o desenvolvimento, a par dos financiamentos regulares e das janelas concessionais de apoio aos países mais pobres. As recentes reformas procuraram, entre outros objectivos, assegurar a coerência e alinhamento das actividades financiadas por esta via com as estratégias e prioridades definidas pelos BMD e pelos países beneficiários, contempladas nas estratégias por país negociadas periodicamente. Importa, por isso, compreender de que forma e por que via os TF apoiam e complementam a agenda de desenvolvimento destas instituições. A este respeito destacam-se os seguintes aspectos:

i) Em primeiro lugar, importa esclarecer que o âmbito das actividades financiadas pelos TF há muito que vai para além do financiamento de actividades estritamente de assistência técnica, apoiando também a preparação, revisão e supervisão de operações de financiamento e/ou investimento, assim como o trabalho analítico dos próprios BMD, que cada vez mais pretendem perfilar-se também como “parceiros de conhecimento”. A este propósito, destaca-se o papel do Banco Mundial e da Sociedade Financeira Internacional (SFI) como *think tanks* de referência, mas também, por exemplo, os esforços que o BID tem vindo a desenvolver por via dos *Knowledge and Capacity Building Products* (KCPs), ou a aposta em TF que fomentam a partilha e transferência de conhecimentos pelo BAfD, ligada à ambição desta instituição de se tornar um “Banco do conhecimento”;

ii) A importância dos fundos temáticos/sectoriais multi-doadores, que se impuseram como exemplo e instrumento de harmonização entre doadores em torno de sectores ou temáticas considerados prioritários para o desenvolvimento dos países-alvo. Apesar deste tipo de fundos desempenhar um papel catalisador muito importante e materializar os compromissos assumidos na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, a sua proliferação tem decorrido a par da manutenção dos fundos de cooperação bilaterais, progressivamente desligados;

iii) O seu papel como instrumento de financiamento de resposta rápida quando o financiamento regular do BMD não é possível, especialmente em situações de crise, catástrofe ou desastres naturais, ou de resposta continuada no apoio a países em situação de (pós) conflito e reconstrução ou Estados Frágeis, bem como para fazer face aos novos desafios que se colocam actualmente (por exemplo, ao nível da sustentabilidade energética e das alterações climáticas);

iv) Os TF têm vindo a desempenhar um papel central enquanto plataforma de estabelecimento de parcerias globais e de mobilização de fundos por parte da comunidade internacional, em torno de iniciativas multilaterais em resposta a temas transfronteiriços e na defesa dos chamados bens públicos globais;

v) O papel dos TF como instrumentos ao dispor dos BMD para prosseguir novos e inovadores âmbitos de actuação e estabelecer novas parcerias, em especial com outras instituições multilaterais, sociedade civil, fundações e sector privado (geralmente através de fundos multi-doadores).

No caso do Banco Mundial e dos 1045 TF sob sua administração, é praticamente impossível, dada a sua diversidade, uma adequada caracterização da carteira. Refira-se que os quatro fundos que mobilizaram mais contribuições financeiras e que, conjuntamente, no ano fiscal de 2009 representaram 55% das contribuições, foram: o *Global Fund do Fight AIDS*, o *Tuberculosis and Malaria (GFATM)*, a *Global Environment Facility (GEF)*, o *Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF)* e os Fundos de Carbono, sendo que se verifica uma relativa atomização no que respeita aos restantes fundos. Os fundos multi-doadores começaram a ser promovidos pela instituição em 2003, como parte da sua agenda para a harmonização da ajuda e, no período de 2005 a 2009, o seu número aumentou de 143 para 325, representando 80% dos desembolsos no mesmo período. No que respeita à composição da carteira de desembolsos no ano fiscal de 2009, os países beneficiários da Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) receberam 52% dos desembolsos. África é o continente mais beneficiado (32% dos desembolsos), seguida da Ásia e Pacífico com 30%, sendo que os *Trust Funds* globais representam 20% dos desembolsos. Em termos de sectores no topo estão a saúde e programas sociais (42% dos desembolsos em 2009); seguidos por operações no sector da justiça e administração pública (15%).

No caso do BAfD, vários tem sido os Fundos Temáticos Multi-doadores criados e implementados no seio do Grupo com o intuito de apoiá-lo nos sectores de actividade mais prementes e prioritários em termos do desenvolvimento dos Países Membros Regionais (PMR). De facto, do total do montante mobilizado no âmbito da gestão dos TF deste BMD em 2009, ou seja, UC 110,8 milhões, 89% (i.e., UC 98,1 milhões) foram afectos a estes fundos temáticos, resultado que, de resto, está em consonância com a agenda da reforma encetada há três anos atrás. Refira-se que, de 2007 a 2009, a mobilização de recursos para fundos temáticos aumentou de UC 5,4 milhões (2007) para UC 98,1 milhões (2009), tendo-se registado um acréscimo abrupto neste contexto de 2007 para 2008, ano no qual a mobilização de recursos nestes fundos chegou aos UC 76 milhões. Também os desembolsos conheceram a mesma tendência, tendo aumentado de forma significativa entre 2007 (UC 3,16 milhões) e 2009 (UC 21,19 milhões). Por seu turno, os recursos mobilizados para fundos bilaterais têm conhecido uma tendência decrescente, de UC 23,7 milhões em 2007, para UC 12,7 milhões em 2009, verificando-se semelhante tendência quanto aos desembolsos. A maioria das operações financiadas pelos TF temáticos encontra-se alinhada com as estratégias de desenvolvimento do Banco *vis-à-vis* os seus PMR, sendo que os sectores com maiores alocações financeiras em 2009 foram: água e saneamento (*African Water Facility* – UC 27,62 milhões; *Water Partnership Program* – UC 1,07 milhões; e *Rural Water Supply and Sanitation Initiative Trust Fund* – UC 11,42 milhões), preservação de recursos naturais (*Congo Basin Forest Fund* – UC 13,93 milhões), apoio ao sector privado (*Fund for African Private Sector Assistance* – UC 5,35 milhões) e apoio à preparação de projectos de infra-estruturas (*NEPAD-Infrastructure Project Preparation Facility* – UC 4 milhões)⁵.

No que diz respeito ao BERD, o volume de recursos mobilizados por TF tem aumentado exponencialmente, sendo que em 2009 atingiu EUR 101,5 milhões. Estes recursos foram particularmente importantes no actual contexto de crise financeira internacional, mas também outras questões dominaram a agenda dos doadores na instituição: o ambiente de negócios dos países de operações, a promoção da sustentabilidade energética, a adaptação às alterações climáticas e a criação de emprego. Assim sendo, não é de estranhar que o enfoque dos TF tenha sido direccionado, em anos mais recentes, para fundos cometidos ao apoio: (i) em termos de país, a países em transição menos avançados (*Early Transition Countries Fund*) e aos Balcãs Ocidentais, e (ii) em termos sectoriais, ao sector energético (*Sustainable Energy Initiative*), ao sector empresarial local, em particular Micro, Pequenas e Médias Empresas (*Turn Around Management/Business Advisory Services*) e ao comércio (*Trade Facilitation Program*), destacando-se também o apoio a infra-estruturas municipais e ambientais e ao sector dos transportes, entre outros.

⁵ Outros TF, alguns de criação recente, têm registado particular dinamismo no apoio a sectores considerados de importância fulcral para as actividades do BAfD: (i) o fomento da produtividade agrícola (*African Fertilizer Financing Mechanism*); (ii) o apoio ao sector privado/microfinanceiro (*African Guarantee Fund for Small and Medium Size Enterprises* e o *Migration and Development Trust Fund*); (iii) energia/alterações climáticas (*Climate for Development in Africa Programme Special Fund*); (iv) a gestão e partilha de conhecimentos (*Knowledge Management Trust Fund*), que pretende mobilizar recursos financeiros e intelectuais para o fomento da gestão de conhecimentos e capacidade em termos de investigação e desenvolvimento; e (v) a integração regional (*Regional Integration Trust Fund* e *South-South Cooperation Trust Fund*), um dos pilares da actuação do Grupo BAfD.

No caso particular do BID, o volume de novos recursos financeiros mobilizados para *Trust Funds* aumentou de USD 78,9 milhões para USD 90,1 milhões, entre 2008 e 2009, tendo sido criados cinco novos TF. O maior TF administrado pela instituição é o Fundo Espanhol para a Água e Saneamento (*Aquafund*) e, pela atenção que têm merecido recentemente, destacam-se também o *Sustainable Energy and Climate Change Initiative Fund* (SECCI) ou o *Gender and Diversity Fund*, ambos fundos multi-doadores, assim como o *Institutional Capacity Strengthening Fund*, financiado com recursos da China. As operações de cooperação cresceram, regra geral, em todos os sectores, destacando-se os sectores da energia, água e saneamento, saúde e desenvolvimento do sector privado, como tendo verificado o crescimento mais acentuado.

5. Os *Trust Funds* como instrumento de prossecução da agenda de cooperação e de internacionalização dos países doadores: o caso português

Ligação entre os interesses dos doadores, dos beneficiários e das prioridades dos BMD – as sinergias entre as esferas bilateral e multilateral

A canalização de recursos financeiros de Ajuda Pública ao Desenvolvimento por via de TF administrados pelos BMD é devida, em grande parte, à capacidade única destes em relacionar e fazer corresponder (*link and match*) os interesses dos doadores com as necessidades dos beneficiários ou recipientes da ajuda.

No entanto, o *matching* entre as prioridades, por vezes dissonantes, de doadores, beneficiários e BMD, nem sempre é fácil, e representa um desafio muito importante ao nível dos esforços de mobilização de fundos e de diálogo com os doadores⁶. O advento dos *Donor Forum* funciona como uma dupla oportunidade de prestação de contas quanto aos resultados e impacto das actividades financiadas pelos TF por parte dos BMD, mas também como oportunidade para melhor entender as perspectivas, interesses e necessidades dos doadores. Todavia, importa referir que nem todos os BMD dispõem destes tipo de fóruns de concertação dos diversos interesses dos intervenientes em TF, não podendo, como tal, aproveitar os benefícios daí resultantes de forma tão sistemática e eficiente.

As tendências apresentadas nos parágrafos anteriores podem ser consideradas como sendo, de alguma forma, sintomáticas de uma intenção por parte dos doadores em (pré) determinar a aplicação dos fundos contribuídos, uma prática internacionalmente conhecida como *earmarking*. Esta prática, por parte dos doadores, pode ser interpretada como um misto entre o paradigma de ajuda bilateral para o desenvolvimento e os princípios e espírito da ajuda ao desenvolvimento por via das instituições multilaterais. Em qualquer dos casos, este quadro exige dos BMD um esforço de analisar o papel dos *Trust Funds* em potenciar as sinergias bi-multilaterais, ao mesmo tempo que assegurando que o *earmarking* da ajuda, especialmente por via dos grandes fundos temáticos, não retira eficácia às linhas de operação regulares dos bancos ou flexibilidade aos países destinatários da ajuda na prossecução das suas agendas de desenvolvimento. No caso do Banco Mundial, os esforços mais recentes têm sido no sentido de trabalhar juntamente com os principais doadores, no sentido de serem desenvolvidas abordagens mais estratégicas em termos do apoio por via dos *Trust Funds*, definindo directrizes ao nível de sectores ou temas de intervenção. Isto significa que o acordo entre o Banco e o doador se poderia definir ao nível de um programa ou mesmo de uma unidade de intervenção, em lugar de fazê-lo ao nível da operação específica (abordagem grossista ou *wholesale* versus retalhista).

No que diz respeito a Portugal, apesar das orientações estratégicas no âmbito da APD estarem desenhadas no sentido de serem melhor aproveitadas as sinergias entre as abordagens bilateral e multilateral, de forma a otimizar os recursos cometidos neste contexto, sob o prisma quer da eficácia da ajuda quer também do reforço da visibilidade da cooperação portuguesa, na verdade, só em anos muito recentes tem havido uma aposta mais forte em fazer esta “ligação” entre as duas esferas, de forma mais sistemática, concertada e coerente, algo que também acabou por ser, como já constatamos, impulsionado pelo contexto de reformas que se tem vivido.

⁶ No que respeita à mobilização de recursos, o modelo varia entre o formato descentralizado seguido pelo BM, que outorga competências aos diversos departamentos para levar a cabo o seu *fundraising*, ou o caso do BID e do BAfD, onde a mobilização de fundos está centralizada numa só unidade (*Office of Outreach and Partnerships* no BID e *Partnerships and Cooperation Unit* no BAfD), independente daquela que administra as operações por eles financiadas.

Em 2009, Portugal aderiu ao modelo dos *Externally Financed Outputs*, um regime simplificado que tem vindo a ser promovido pelo Banco Mundial como uma alternativa viável aos TF mono-doadores, sobretudo para pequenos doadores que queiram apoiar as actividades do Banco tendo, através de uma contribuição total de USD 870.000, que financiar quatro projectos nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), em áreas de intervenção estreitamente relacionadas com o âmbito de actuação dos Programas Integrados de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), tendo explorado sinergias entre as abordagens bi e multilateral, seguindo as recomendações no sentido de dar cumprimento aos compromissos internacionais assumidos na Declaração de Paris e potenciando as vantagens comparativas da cooperação nacional.

No caso do BAfD, e a título de exemplo, têm sido vários os projectos financiados ao nível da *governance* e gestão das finanças públicas nos PALOP, bem como ao nível dos estudos de avaliação de sectores considerados prioritários no domínio público (ex. Administração Pública), facto que se relaciona, de igual forma, com o âmbito de actuação dos PICATFin, dado o seu potencial de apoiar a criação de um “terreno favorável” ao bom desempenho e a uma implementação mais eficaz destes programas bilaterais, fomentando as sinergias entre as esferas bi e multilateral.

Os TF portuguesas enquanto instrumento da cooperação e potenciadores de oportunidades de negócio para as empresas portuguesas – que desafios e oportunidades?

Portugal detém actualmente *Trust Funds* activos com o BAfD; com a SFI (Sociedade Financeira Internacional, integrante do BM), com o BID e com o BERD, assim como acordos assinados com o BM para o financiamento de actividades de cooperação técnica em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau, segundo o modelo de *Externally Financed Outputs* (vide Quadro 1).

Até ao momento, o actual quadro de tendências e reformas no funcionamento dos TF produziram um impacto relativamente limitado ao nível da estratégia de Portugal *vis-à-vis* a cooperação técnica, tendo a posição portuguesa se mantido firme na sua aposta pela constituição de (e contribuição para) essencialmente fundos bilaterais, ainda que com alterações relativamente ao “grau de ligamento”. Mais ainda, Portugal tem procurado aproveitar as janelas de oportunidade ainda existentes ao nível da contribuição por via de fundos total ou parcialmente ligados (com excepção dos TF administrados pelo Grupo do BM e o mais recente TF no BAfD).

Os TF continuam a ser entendidos como tendo o potencial de permitir às empresas: (i) internacionalizar as suas actividades e alargar os seus mercados de actuação; (ii) adquirir, em condições privilegiadas, *know-how* e acumular experiência de internacionalização em países em desenvolvimento; e (iii) construir um historial de trabalho e de cooperação com estas IFI.

Não obstante o papel dos TF como “porta de entrada” para o mercado de *procurement* dos bancos multilaterais, o desligamento dos TF pode constituir, mais do que uma ameaça, uma oportunidade para os agentes económicos nacionais, já que se traduzem na abertura dos processos de licitação para a prestação de serviços de consultoria financiados pelos restantes fundos a empresas de países não doadores. Com efeito, a realidade, sobretudo no âmbito do BAfD, revela a existência de uma significativa percentagem de consultores portugueses a desenvolver actividades ao abrigo de projectos financiados pelo TF português, ainda que num contexto de desligamento.

No documento que apresenta as “*Linhas de orientação da gestão da participação nas instituições financeiras internacionais*” para o período 2009-2011, elaborado pelo GPEARI-MFAP, é recomendado que “dado o espaço existente para aumentar a taxa de retorno das participações de capital e contribuições nas IFI seja (...) definida uma política de cooperação técnica que optimize as possibilidades de participação das empresas e consultores nacionais nas actividades financiadas, ainda mais relevante no actual contexto de desligamento dos fundos”.

Até à data, não foi feita uma avaliação do impacto das contribuições nacionais para TF sob o ponto de vista: (i) do uso dos recursos aportados no desenvolvimento dos países prioritários da cooperação portuguesa (e respectivos sectores prioritários); (ii) da capitalização das vantagens comparativas das empresas e consultores nacionais; e (iii) da visibilidade

da cooperação técnica portuguesa. Uma avaliação desta natureza seria um *input* de enorme relevância para a definição da política de cooperação técnica portuguesa no futuro.

Assim sendo, e ainda que não seja possível neste momento demonstrar uma relação causal entre a contribuição para TF e o desempenho das empresas nacionais em termos de *procurement*, é interessante notar que, no período de 2005 a 2009, os contratos de consultoria representaram 61% do número de contratos ganhos no mercado das multilaterais financeiras.

Em termos sectoriais, importa referir que o documento sobre as linhas de orientação estratégica da participação portuguesa nas IFI define ainda como sectores prioritários: (i) energias renováveis e eficiência energética, ambiente e alterações climáticas; (ii) tecnologias de informação e das telecomunicações; (iii) infra-estruturas (portos, auto-estradas e plataformas de organização logística); (iv) água e saneamento; (v) desenvolvimento do sector privado; e (vi) sector financeiro.

Não obstante, e regra geral, os TF nacionais têm-se mantido amplos e generalistas nas suas prioridades sectoriais, pelo que existe ainda muito espaço para explorar, de forma mais consciente e consistente, este alinhamento de sectores em decisões futuras quanto ao âmbito dos TF ou das actividades a financiar por via dos fundos já existentes. Os fundos multi-doadores poderiam oferecer uma oportunidade para que pequenos doadores como Portugal possam contribuir para os principais programas das instituições financeiras, ou para temáticas globais de grande relevância, também em virtude de os países prioritários da cooperação portuguesa não se inscreverem numa única estrutura regional, e também por enfrentarem desafios e dificuldades similares, que poderiam ser alvo de uma actuação mais eficiente por fundos/estruturas com *expertise* nesses âmbitos específicos.

Quadro 1 – Resumo dos Fundos de Cooperação Técnica portugueses junto dos vários Bancos Multilaterais de Desenvolvimento

Fundo	Trustee	Montante da contribuição	Saldo actual	Ligamento	Sectores de actuação	Exemplos de actividades financiadas
Fundo Português de Cooperação Técnica junto do BAfD (TF I, 1985)	BAfD	EUR 3,5 milhões	Cerca de EUR 150.000	100% Ligado	- No geral, todos os sectores e actividades que normalmente o Banco financia com os seus próprios recursos e, nomeadamente, os considerados prioritários pelos Governos dos Estados beneficiários. - Operações em benefício dos PALOP e dos países do Norte de África e África Austral.	- Estudo sobre custos da insularidade de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. - Programa de <i>governance</i> e gestão das finanças públicas de apoio a vários PALOP. - Estudos de avaliação nos sectores dos transportes, no domínio da Administração Pública.
Fundo Português de Cooperação Técnica junto do BAfD (TF II, 2008)	BAfD	EUR 2 milhões	Cerca de EUR 450.000	100% desligado	Serviços de consultoria e assistência técnica, com particular enfoque nas seguintes áreas: (i) desenvolvimento do sector privado; (ii) infra-estruturas; (iii) energias renováveis e eficiência energética; (iv) boa governação e capacitação institucional; (v) agricultura; (vi) água; e (vii) e promoção da língua portuguesa.	- Estudo de impacte ambiental no âmbito do projecto de extensão da rede de transmissão e distribuição eléctrica (Cabo Verde). - Tradução para português das regras de <i>procurement</i> e documentos relevantes do BAfD. - Estudos sobre sector hídrico (Moçambique). - Capacitação para integração de medidas de adaptação às alterações climáticas nos planos de desenvolvimento nacionais (Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde).
Fundo Português de Cooperação Técnica junto do BERD	BERD	EUR 2 milhões	n.d.	100% ligado (possibilidade de alocar até 30% a consultores	Serviços de consultoria e assistência técnica em domínios de actividade considerados prioritários pelo Banco.	- Apoio ao Programa TAM/BAS (Bulgária, Kosovo). - Acção de formação/ <i>workshop</i> na área das energias renováveis.

(2008)				locais)		
<i>IFC-Portugal Lusophone Advisory Services Trust Fund</i>	SFI	EUR 500.000 (USD 700.000)	USD 114.448	100% desligado	Serviços de assistência técnica, com enfoque no desenvolvimento do sector privado dos países lusófonos, através do estabelecimento de um clima de investimento favorável, da promoção do investimento e do desenvolvimento das PME e apoiando o acesso destas ao financiamento.	- <i>Better Business Initiative</i> em Timor Leste. - Programa de <i>Bureaux</i> de Crédito em África (Moçambique, Ghana, Tanzânia). - Programa de Melhora do Abastecimento Eléctrico em S. Tomé e Príncipe. - Programa de Capacitação de PMEs (<i>Business Edge</i>) em Moçambique.
Vários acordos relativos ao financiamento de <i>Externally Financed Outputs (EFOs)</i>	Banco Mundial	USD 820.000	0	100% desligado	- Programa de Avaliação da Gestão das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (Angola), no valor de USD 200.000. - Estabelecimento de uma Unidade de Monitorização da Conformidade de Concessões no Ministério de Transportes e Comunicações de Moçambique (Moçambique), no valor de USD 250.000. - Memorando Económico do País sobre um Programa Multi-Sectorial de Alto Impacto (Guiné Bissau), no valor de USD 200.000. - Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza (ILAP II) e a compilação do <i>Poverty Profile</i> da Guiné-Bissau 2010, no valor de USD 170.000.	
Fundo Português de Cooperação Técnica (FPCT) (1998)	BID	USD 1,8 milhões (Reforço de EUR 500.000 em 2009)	Cerca de USD 750.000	50% ligado	- Serviços de consultoria prestados aos países beneficiários, relativos a actividades patrocinadas pelo Banco. - Serviços de consultoria prestados por consultores portugueses para apoiar actividades específicas, compatíveis com o objectivo e as funções do Grupo BID. - Serviços de consultoria para prestar serviços de assistência técnica directa aos órgãos do governo dos países mutuários mais pobres.	Actividades nos mais variados sectores e áreas de actividade: programas rodoviários e de planeamento urbano, avaliações e estudos ambientais, projectos de desenvolvimento estratégico e, ainda, um estudo sobre o mercado de remessas entre Portugal e Brasil. Mais de 50% dos fundos foram alocados a actividades nas áreas do desenvolvimento urbano e turismo. Grande maioria dos projectos aprovados destinados ao Brasil. Mais recentemente, foi aprovada a contratação de consultor português para serviço de consultoria junto do Grupo BID, durante 12 meses, e a elaboração de um plano de fortalecimento institucional para a gestão dos serviços de transporte ferroviária de alta velocidade no Brasil.

Fonte: Acordos de Cooperação Técnica celebrados entre Portugal e os diversos BMD; demonstrações financeiras dos Fundos Portugueses de Cooperação Técnica.

6. Conclusões

Os *Trust Funds* administrados pelos bancos multilaterais de desenvolvimento conquistaram um lugar de destaque na arquitectura internacional da ajuda para o desenvolvimento, revelando-se como um dos instrumentos de ajuda concessional mais dinâmico e flexível, assim como uma plataforma para parcerias e grandes iniciativas internacionais.

A análise levada a cabo revelou que os fundos de cooperação técnica bilaterais, ligados e muito fortemente determinados pelas agendas dos países doadores, já não se enquadram na realidade dos nossos dias. Os últimos anos têm assistido a uma proliferação e diversificação da carteira de *Trust Funds* que, combinada com o volume de recursos financeiros mobilizados por esta via, mas também com a crescente complexificação que introduziram, conduziram aos recentes processos de reforma das políticas e procedimentos que presidem à sua administração.

Regra geral, as reformas implementadas foram orientadas por objectivos de melhoria da eficiência do processo de administração e de uma mais estreita integração das actividades financiadas pelos *Trust Funds* nas estratégias e prioridades dos países beneficiários, dos bancos administradores e dos doadores.

Este processo de reformas foi também fortemente influenciado pelos novos compromissos da agenda internacional de APD, assumidos na Declaração de Paris, sobre a eficácia da ajuda. Destes, destacam-se a harmonização entre ajuda bi e multilateral, o diálogo e coordenação entre doadores, o desligamento da ajuda e o recurso aos sistemas nacionais para implementação das operações.

O advento dos fundos multi-doadores impôs-se no panorama internacional e são cada vez mais as solicitações para contribuir para as mais relevantes agendas temáticas através deles. Prevê-se que, com a evolução, quer das actividades financiadas neste âmbito, quer do número de doadores interessados em contribuir para estes fundos, seja necessário proceder à sua revisão e, eventualmente, racionalização e consolidação, sobretudo no que diz respeito a fundos temáticos/sectoriais com enfoques e eixos de actuação similares (por exemplo, existem vários TF cometidos ao sector hídrico no BAfD, algo a que não será o alheio os interesses, diferentes, de diversos doadores, sobre a mesma temática, mas que se afigurará necessário consolidar no futuro, de forma a evitar sobreposições e duplicações de actividade, e assim gerir estes recursos de forma mais eficiente).

As orientações estratégicas nacionais ao nível dos *Trust Funds* têm apontado essencialmente para: (i) o apoio aos países prioritários da cooperação portuguesa e em sectores que combinam as necessidades estratégicas dos países-alvo e as vantagens comparativas nacionais; e (ii) o aproveitamento das oportunidades ainda existentes ao nível da promoção directa da *expertise* das empresas e consultores nacionais, promovendo oportunidades de *procurement* e a “entrada” no mercado das multilaterais financeiras.

No entanto, as medidas de reforma implementadas apontam essencialmente na direcção oposta a esta estratégia, limitando por isso grandemente a eficácia de uma política como a que Portugal tem vindo a prosseguir a este respeito, ainda que, por exemplo, a tendência de desligamento possa ser entendida como uma oportunidade em termos de alargamento de oportunidades de *procurement*. Não obstante, o papel desempenhado pelos *Trust Funds* na política de cooperação para o desenvolvimento, terá muito provavelmente que ser revisto, por exemplo, no sentido de tornar mais explícitos os propósitos de uma mais forte cooperação entre ajuda bi e multilateral ou em perfilar Portugal como (pequeno) doador em apoio das temáticas mais estratégicas dos bancos de desenvolvimento, por via de fundos multi-doadores, mantendo, tanto quanto possível, o enfoque em termos de promoção do talento e *expertise* nacionais, bem como nos países alvo da cooperação portuguesa.

Por fim, é de mencionar que as actividades financiadas por contribuições portuguesas por via de *Trust Funds* apoiaram programas e estudos muito interessantes e, sobretudo, em domínios de elevada importância para os BMD, um facto que importaria disseminar de forma mais abrangente, de forma a fortalecer a sua visibilidade.

Bibliografia

BAfD (2010), *Trust Funds Annual Report 2009*.

BAfD (2010), *Partnerships and Cooperation Opportunities* (documento apresentado no *AfDB Partnerships Forum*, Março 2010).

Banco Mundial (2007), *A Management Framework for World Bank Administered Trust Funds*.

Banco Mundial (2009), *2009 Trust Fund Report*.

Banco Mundial (2009), *Trust Fund Portfolio Update and Progress on Implementation of New Management Framework* (apresentação no *Donor Forum 2009*).

Banco Mundial (2010), Managing Trust Funds – update and way forward.

Banco Mundial (2010), *Managing Trust Funds: Trust Fund Management Framework- update and way forward* (apresentação no *Donor Forum 2010*).

Banco Mundial (2010), *Relatórios vários sobre actividades financiadas pelos EFOs*.

Banco Mundial (2010) *Trust Funds at the World Bank: Guide for donors and partners*.

BERD (2010), *Donor Report 2010*.

BERD (2010), *Fees for Donor Funds and Arrangements for Cost Sharing Between Donors and Clients - Policy Review*.

BID (2008), *Proposal for a new Bank Policy on Technical Cooperation. Revised version*.

BID (2010), *Estratégia para os produtos de conhecimento e fortalecimento da capacidade no BID*.

BID (2010), *Relatório Annual 2010*.

BID (2010) *Relatório anual do Fundo de Cooperação Técnica Português*.

Demonstrações financeiras dos Fundos Portugueses de Cooperação Técnica.

GPEARI-MFAP (2008), *Linhas de Orientação da Gestão da Participação de Portugal nas Instituições Financeiras Internacionais no Período 2009-2011*.

Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability. (2005).

Textos dos Acordos que estabelecem os Fundos de Cooperação Técnica financiados com recursos portugueses.