



DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

**A LÍNGUA PORTUGUESA COMO VETOR PARA A PROMOÇÃO E
CONSTRUÇÃO DA RESILIÊNCIA EM MOÇAMBIQUE. A ATUAÇÃO DA
COOPERAÇÃO PORTUGUESA EM CABO DELGADO (2011-2021)**

Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais

Autor: José Carlos de Melo Amaro

Orientadora: Professora Doutora Brígida Rocha Brito

Número do candidato: 30000027

Novembro de 2022

Lisboa

Dedicatória

Aos meus filhos, Alice e Ivan.

A todos aqueles e aquelas que no universo lusófono se encontram em condições de grande vulnerabilidade perante os desafios e adversidades que na atualidade se manifestam sob as mais diversas formas, que o futuro lhes sorria na sua língua materna, a língua portuguesa.

Agradecimentos

Para todos e todas que de uma maneira direta ou indireta me trouxeram até aqui.

Aos professores e professoras do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa, pela partilha do conhecimento e promoção do rigor científico.

À minha orientadora, a Professora Doutora Brígida Rocha Brito, que esteve presente ao longo de todo o meu percurso académico, sempre com enorme dedicação e compromisso.

Às minhas queridas Marina Alves e Catarina Vaz-Velho, pelo seu incentivo e apoio incondicional.

Resumo

Num contexto de globalização, em que o papel das línguas e das comunidades é cada vez mais relevante, a língua portuguesa representa um importante elemento na conceção de um espaço multicultural de referência. É aplicada nesta pesquisa ao complexo estudo de caso da Província de Cabo Delgado, como vetor fundamental para a construção e promoção da resiliência, seja na forma de língua oficial e administrativa da República de Moçambique, ou mesmo como plataforma de diálogo no âmbito da cooperação. A investigação identifica distintos elementos conceptuais que atualmente se configuram como fatores fundamentais para se abordar o desenvolvimento, nomeadamente através da correlação entre resiliência, cooperação e língua portuguesa. Serve-se da abordagem construtivista das Relações Internacionais, para nos proporcionar uma interpretação em torno dos interesses associados à construção de identidades particulares, que também constituem a base sobre a qual se desenvolvem as dinâmicas de cooperação entre Portugal e Moçambique.

A maneira como a língua portuguesa se manifesta em torno da promoção e construção da resiliência, pode assumir diferentes formas, dependendo do horizonte temporal em causa e da tipologia das ações, numa clara alusão às dimensões em que se cruzam, as políticas de Estado, as políticas de cooperação, os distintos interesses e identidades. A pesquisa conclui que a perspetiva do desenvolvimento em torno das atividades relacionadas com a indústria extrativa fóssil, não só coloca em causa a sua sustentabilidade, como também limita o papel da língua portuguesa como vetor para a promoção e construção da resiliência em Cabo Delgado.

Palavras-chave: Língua portuguesa. Cooperação. Resiliência. Cabo Delgado.

Abstract

In a context of globalization, in which the role of languages and communities is increasingly relevant, the Portuguese language represents an important element in the design of a multicultural space of reference. It is applied in this research to the complex case study of the Province of Cabo Delgado, as a fundamental vector for the construction and promotion of resilience, whether in the form of the official and administrative language of the Republic of Mozambique, or even as a platform for dialogue in the context of cooperation. The research identifies different conceptual elements that are currently configured as fundamental factors to approach development, namely through the correlation between resilience, cooperation, and Portuguese language. It uses the constructivist approach of International Relations to provide us with an interpretation around the interests associated with the construction of identities, which also constitute the basis on which the dynamics of cooperation between Portugal and Mozambique are developed.

The way in which the Portuguese language manifests itself around the promotion and construction of resilience can take different forms, depending on the time horizon in question and the typology of actions, in a clear allusion to the dimensions in which they intersect, State policies, cooperation policies, different interests and identities. The research concludes that the development perspective around activities related to the fossil extractive industry, not only calls into question its sustainability, but also limits the role of the Portuguese language as a vector for the promotion and construction of resilience in Cabo Delgado.

Keywords: Portuguese language. Cooperation. Resilience. Cabo Delgado

Lista de Abreviaturas

ACNUR - Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ADIN - Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte

AFRICOM – Comando dos EUA para África

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

ASWJ - Ahlu Sunnah Wa-Jama

BAD - Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD – Comité de Apoio ao Desenvolvimento

CAE/CPLP - Centro de Análise Estratégica da CPLP

CDCS – Country Development Cooperation Strategy

CE – Comissão Europeia

CECP - Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa

CEPAL - Comissão Económica Para a América Latina e Caraíbas

CESa-ISEG - Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento do ISEG

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CP – Cooperação Portuguesa

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DAG - Dyck Advisory Group

ECHO - Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias

EM – Estado Membro

ENSD - Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento

EUR – Euro. Moeda da Zona Euro

FADM – Forças Armadas de Moçambique

FMI – Fundo Monetário Internacional

FOCAC - Fórum de Cooperação China-África

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

G-20 – Grupo dos Vinte

GEE – Gases de Efeito de Estufa

GF – Guerra Fria

GNL – Gás Natural Liquefeito

GPPE - Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística

GRID - Global Report on Internal Displacement

GWOT – Global War on Terror

HFAR – Hospital das Forças Armadas

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IFD - Instituições Financeiras de Desenvolvimento

IIGM – Segunda Guerra Mundial

IILP - Instituto Internacional da Língua Portuguesa

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IPCC - Painel Intergovernamental sobre as Alterações Climáticas

IRR - Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência

ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

ISP – Instrumentos do Setor Privado

MISAU - Ministério da Saúde de Moçambique

NU – Nações Unidas

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OCHA - Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio

ODS – Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável

OI – Organizações Internacionais

OEI - Organização de Estados Ibero-Americanos

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONGD – Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento

OSC – Organizações da Sociedade Civil

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PALOP – Países de Língua Oficial Portuguesa

PARPA - Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

PEC – Programa Estratégico de Cooperação

PEGDI - Política e Estratégia de Gestão de Deslocados Internos

PEMPOR - Programa de Ensino Militar em Portugal

PFORPOR - Programa de Formação em Portugal

PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Programa Indicativo de Cooperação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPONGD – Plataforma Portuguesa das ONGD

PQ-CDD - Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa

PRCD - Plano para a Reconstrução de Cabo Delgado

RENAMO – Resistência Nacional Moçambicana

RI – Relações Internacionais

RNB – Rendimento Nacional Bruto

RRR - Processo de reassentamento, realocação ou retorno

SADC - Southern African Development Community

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

UA – União Africana

UE – União Europeia

UIR - Unidade de Intervenção Rápida

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNFPA – Fundo das Nações Unidas para as Populações

UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNISDR - Estratégia Internacional das Nações Unidas para a Redução de Desastres

USAIDS - Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

USD – Dólar dos Estados Unidos da América

Índice de gráficos, quadros e figuras

Gráfico 1. Distribuição APD Bilateral e multilateral Portugal (2009-2020) – P.38

Gráfico 2. 10 Principais Recetores de APD Bilateral – P.38

Quadro 1. Programa Indicativo de Cooperação 2007-2009 – P.71

Quadro 2. Programa Indicativo de Cooperação 2011-2014 – P.75

Quadro 3. Índice Global de diferença de género 2016-2022 – P.87

Quadro 4. Índice de Desenvolvimento Humano 2013-2019 – P.87

Quadro 5. Índice Desenvolvimento de Progresso Social 2014-2019 – P.88

Quadro 6. Índice Mundial de Felicidade 2013-2022 – P.89

Figura 1. Mapa Portal do Cadastro Mineiro de Moçambique – P.106

Índice

Dedicatória	1
Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract	4
Lista de Abreviaturas	5
Índice de gráficos, quadros e figuras	8
Apresentação e delimitação do Tema	11
Perguntas de partida/hipóteses	13
Objetivos de investigação	13
Justificação	16
Estado de Arte	18
Metodologia e técnicas de investigação	21
1. Resiliência, cooperação e desenvolvimento	22
1.1 Introdução ao conceito de resiliência	23
1.2 Resiliência dos Sistemas Socio-Ecológicos	24
1.3 Resiliência no contexto da cooperação para o desenvolvimento e a sua cumplicidade “construtivista”	26
1.4 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Introdução e breve historial.....	28
1.5 Caracterização e estrutura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.....	33
1.6 Desafios e posicionamento atual da CID.....	35
2. A Política Portuguesa de Cooperação: estratégias e enquadramento	37
2.1 Política Externa Portuguesa e o papel da Cooperação	39
2.2 O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020	41
2.2.1 Cooperação para o Desenvolvimento: Eixo I - Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos	44
2.2.1.1 A diversificação de parcerias como fator redutivo da promoção dos princípios liberais em África?.....	45
2.2.1.2 Dicotomia segurança/desenvolvimento: Estados frágeis	48
2.2.2 Cooperação para o Desenvolvimento: Eixo II - Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais	50
2.2.2.1 Educação e Ciência.....	50
2.2.2.2 Saúde	51
2.2.2.3 Ambiente, Crescimento Verde e Energia	52
2.2.2.4 Igualdade de Género e Direitos das Crianças	54

2.2.3 Educação para o Desenvolvimento: a relação cidadania global/pluralismo e as distintas visões do mundo.....	57
2.2.4 Ajuda Humanitária e de Emergência: um desafio à cooperação internacional	59
3. A Cooperação Portugal-Moçambique e o papel da língua portuguesa.....	64
3.1 Modalidades de Cooperação.....	65
3.2 A Cooperação Bilateral e a língua como meio de promoção	67
3.3 Avaliação dos resultados Cooperação Bilateral Portugal-Moçambique: 2004-2018.....	69
3.4 A relevância da língua portuguesa no contexto da Cooperação Centralizada: da crítica estruturalista à perspectiva construtivista.....	76
3.5 Cooperação Multilateral no contexto de globalização	78
3.5.1 A inserção de Portugal no multilateralismo	79
3.5.2 A posição de Moçambique no multilateralismo	80
3.6 A CPLP e a importância da língua portuguesa no mundo.....	83
4. Estudo de caso: a língua a cooperação e resiliência na Província de Cabo Delgado ...	85
4.1 Contexto político, económico e social de Moçambique.....	85
4.2 Contexto de Cabo Delgado.....	91
4.2.1 A “maldição dos recursos naturais”?.....	92
4.2.2 Abordagens à natureza e causas do conflito	93
4.2.3 Uma perspectiva ambientalista: a geopolítica da justiça climática em Cabo Delgado?.....	97
4.3 Respostas securitárias e humanitárias à crise de Cabo Delgado	99
4.4 Narrativas, perceções e interesses no processo de construção de resiliência em Cabo Delgado.....	102
4.5 A língua portuguesa como instrumento na construção de interesses e de identidades.....	107
4.6 Correlação de variáveis através de amostras de ações	111
5. Conclusões.....	119
Referências bibliográficas e outras fontes.....	124

Apresentação e delimitação do Tema

A dissertação tem como objeto de estudo a língua portuguesa, enquanto vetor para a promoção e a construção da resiliência em Moçambique. Ao cruzar a dimensão da língua, com a cooperação, a pesquisa visa estabelecer uma base teórica, com recurso a abordagem construtivista das Relações Internacionais, que permita fundamentar e caracterizar a relação de cooperação entre Portugal e Moçambique. Através da análise de áreas específicas de atuação da Política Portuguesa de Cooperação, tenta-se perceber, de que forma os resultados desses programas e ações se traduzem em desenvolvimento, empoderamento e apropriação por parte das comunidades, e em que medida essa avaliação se materializa no reforço da resiliência, em concreto através da análise do estudo de caso da Província de Cabo Delgado.

Importa realçar que Moçambique é um dos países à escala planetária com maior exposição aos riscos relacionados com o clima, com tendência para se agravar em função das alterações climáticas. Eventos de magnitude cada vez mais extrema estão na origem de catástrofes que resultam em impactos socioeconómicos devastadores. Em 2019 as passagens dos ciclones *Idai* e *Keneth*, para além de provocarem graves impactos financeiros, afetaram cerca 2,5 milhões de pessoas, originando também milhares de deslocados. Como se não bastasse, a resiliência do povo moçambicano tem passado nos últimos anos por outros tipos de provações: de natureza securitária e humanitária, a intensificação da insurgência de grupos radicais islâmicos, com atividade centrada na Província de Cabo Delgado, tendo causado instabilidade, terror, um significativo número de vítimas e de deslocados, e, de natureza sanitária, desde 2020 com os impactos multidimensionais provocados pela Pandemia global da COVID-19.

Perante este cenário, importa compreender a forma como a Cooperação Portuguesa (CP) tem desenvolvido os seus programas e ações com o principal parceiro estratégico de cooperação ao nível dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), Moçambique, e em concreto, no que diz respeito a sua atuação na Província de Cabo Delgado, nomeadamente em áreas sensíveis como a cooperação para o desenvolvimento, educação e sensibilização, e a ajuda humanitária e de emergência. Parte-se do pressuposto de que a implementação destas ações, apenas será possível se executada em articulação com dois *clusters*¹ de dimensão estratégica,

¹ IPAD, 2005, p.51, *apud* Costa *et al.*, 2015, p.31 - O conceito de *cluster* surge na Cooperação Portuguesa na sequência da Resolução do Conselho de Ministros de Dezembro de 2005, que o define como: “um conjunto de

nomeadamente, o *cluster* da Segurança e Defesa - numa lógica de contribuição positiva para a promoção do triplo nexo paz/segurança/desenvolvimento - sem, no entanto, se negligenciar as interdependências inerentes a outras vertentes do desenvolvimento que integram o *cluster* Energia e Ambiente.

A pesquisa delimita-se temporalmente desde o anúncio em novembro de 2011, da fusão entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e o Instituto Camões - Instituto da Cooperação e da língua portuguesa, I.P. (Camões I.P.), até ao final do ano de 2021, e espacialmente em Moçambique, com especial enfoque para a província de Cabo Delgado, embora sujeita à condicionalismos. Referenciam-se os condicionalismos relacionados com a falta de elementos suficientemente fidedignos em termos de avaliação sobre os resultados de cooperação - se tomarmos apenas como referência as avaliações decorridas no período temporal delimitado pela pesquisa - e também os condicionalismos de natureza geográfica, levando em consideração a dispersão causada pelas mobilizações massivas de populações.

O trabalho de investigação divide-se em 4 capítulos: o primeiro desenvolve-se em torno do conceito de resiliência e da caracterização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; o segundo analisa as principais linhas estratégicas da Cooperação Portuguesa e o respetivo enquadramento nas diferentes áreas de atuação ao nível da Cooperação Internacional; o terceiro aborda a cooperação entre Portugal e Moçambique, identificando as dinâmicas e o papel da língua portuguesa em torno das temáticas que a caracterizam em distintos níveis de projeção ; o quarto apresenta o estudo de caso de Cabo Delgado, no qual se estabelecem as correlações entre o fenómeno em causa e as hipóteses desenvolvidas a partir das questões de partida da pesquisa. O texto encontra-se redigido em conformidade com o acordo ortográfico de 13 de maio de 2009.

projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum”.

Perguntas de partida/hipóteses

Pergunta 1:

Em que medida a língua portuguesa se projeta como um vetor para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique?

Hipótese 1:

A língua portuguesa, enquanto língua materna e administrativa de Moçambique, representa a forma mais imediata de acesso ao conhecimento, um dos pressupostos para o desenvolvimento e consolidação do Estado.

Hipótese 2:

A dimensão política e estratégica do “português” no âmbito das principais áreas de atuação da Cooperação Portuguesa (desenvolvimento, educação e sensibilização para o desenvolvimento, ajuda humanitária e de emergência), potenciam a sua aprendizagem, promovem e reforçam a resiliência das suas comunidades.

Pergunta 2:

Serão as ações dos programas de cooperação avaliáveis em termos de resultados?

Hipótese:

As metodologias aplicadas pelas diferentes instituições portuguesas e internacionais na apresentação dos resultados dos seus programas de cooperação permitem avaliar os impactos em termos de eficiência e eficácia, tanto quantitativamente, como qualitativamente, no que respeita à projeção da língua portuguesa como um vetor estratégico para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique.

Objetivos de investigação

Objetivo Principal:

Pretende-se com esta pesquisa evidenciar que a partilha e difusão da língua portuguesa enquanto língua materna e administrativa de Moçambique, para além de ser imprescindível para a consolidação do Estado, também se projeta como um importante vetor para o desenvolvimento humano e a promoção da resiliência, materializável nas ações de cooperação entre Portugal e Moçambique.

Objetivos Específicos:

- a) Identificar os distintos elementos que caracterizam o conceito de resiliência como uma propriedade multinível com importância como objeto de estudo da disciplina das Relações Internacionais.
- b) Caracterizar a evolução e contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.
- c) Caracterizar a Cooperação Portuguesa no âmbito da sua estratégia e enquadramento internacional.
- d) Analisar a cooperação entre Portugal e Moçambique e verificar em que medida se promove através da língua portuguesa.
- e) Avaliar as ações de cooperação no terreno, através da análise dos resultados, e relacioná-la com os critérios de apropriação, empoderamento, eficácia, eficiência e o desenvolvimento.
- f) Analisar as diferentes perspetivas e abordagens em torno do conflito de Cabo Delgado.
- g) Relacionar as perceções e narrativas no processo de construção de resiliência em Cabo Delgado através da abordagem construtivista das Relações Internacionais.
- h) Justificar a relevância da língua portuguesa como elemento essencial na construção da resiliência em Cabo Delgado.

Para a prossecução destes objetivos, será necessário enquadrar as várias dimensões de cooperação no atual contexto social, económico e político, de Moçambique, e os seus impactos, nomeadamente, em áreas chave de atuação, tais como, a educação, saúde, ambiente e combate as alterações climáticas, governação e Estado de Direito, segurança e defesa, desenvolvimento local, ou igualdade de género. Pretende-se demonstrar que existe uma relação estreita e convergente, entre a promoção da resiliência e o compromisso internacional com a Agenda 2030 e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável.

A partir da análise dos resultados destas dinâmicas, consubstanciadas em ações e programas de cooperação, a investigação procurará determinar se será possível materializar a língua portuguesa como um vetor estratégico que promove o reforço da resiliência através de ações concretas. Por outro lado, uma vez que as relações Portugal-Moçambique, assentam em laços históricos, culturais, linguísticos e de amizade, em algumas ocasiões, esses fatores poderão condicionar as tomadas de decisão política, o que poderá influenciar os resultados, para além de que, existe uma realidade multilíngue, social e culturalmente heterogénea, transversal aos PALOP, na qual muitos dos beneficiários da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD),

não falam o português, o que requer uma abordagem cuidada na forma como se desenvolvem os programas de cooperação.

Em relação a cooperação multilateral, e focando-nos nas atividades que se desenvolvem no âmbito da componente de defesa da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), também poderão existir condicionantes significativas, que limitam a obtenção de resultados. Em primeiro lugar, a assimetria. As atividades de cooperação desenvolvidas no seio de uma comunidade de países que engloba o Brasil e a Guiné Equatorial, é disso exemplo. Por outro lado, as dinâmicas de competição que opõem no âmbito bilateral, o Brasil e Portugal, tendem a ser aproveitadas de forma “oportunista” pelos países com menor projeção ao nível militar, o que também poderá fomentar ressentimentos, acentuar dinâmicas de competição e influenciar os *outputs* em outras áreas de cooperação. Neste particular, as relações de cooperação entre Portugal e Moçambique destacam-se dos demais PALOP, não só pelo grau de envolvimento, mas sobretudo pelo difícil contexto multidimensional que afeta os moçambicanos, com implicações à nível local, nacional, regional e global.

Estas evidências acarretam também importantes considerações de natureza geopolítica, que podem representar variáveis e condicionantes de relevo. Nomeadamente, a proximidade geográfica de Moçambique com a potência emergente África do Sul - que enquadra o nexos segurança-desenvolvimento por uma perspetiva regional e sub-regional, através da *Southern African Development Community*² (SADC) - e a crescente influência da China enquanto ator global, em África. As carências económicas e financeiras dos países africanos, associadas à um modelo de investimento que não se importa com as implicações de natureza política, representa um importante atrativo, que tem vindo a ser abraçado pelos países africanos, inclusive os PALOP.

Também a correlação entre os interesses e as identidades, num contexto significativamente marcado pelas atividades em torno da indústria extrativa, representam uma importante fonte de desafios, que se manifestam em diversas dimensões, em termos de condições socioeconómicas, na política nacional, regional e global, e, nas questões relacionadas com o desenvolvimento e a sustentabilidade.

² Estados da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

Justificação

A justificação deste tema, fundamenta-se pelo menos com três aspetos que assumem principal destaque nos estudos das Relações Internacionais, e que se refletem na atualidade das relações de cooperação entre Portugal e os PALOP. O primeiro prende-se com a importância estratégica da língua portuguesa, a língua materna de cerca de 250 milhões de pessoas, sendo a mais falada no hemisfério Sul, a quarta mais falada no mundo, e que ocupa um espaço linguístico significativo, pelo que a sua riqueza não se encontra apenas espelhada quantitativamente em torno de todos aqueles que a praticam mundialmente como língua nativa, mas também nos constantes intercâmbios com outras culturas ao longo dos séculos (Tavares, 2019). Para além da sua diversidade cultural e espacial, o português é também a língua integrante de diversas organizações internacionais, traduzindo-se como um importante instrumento de comunicação à escala global (Costa, 2016). Embora o expoente máximo da sua expressão se encontre na CPLP, a sua intercompreensão com o “espanhol”, promove-as (no seu conjunto) como as segundas línguas maternas mais faladas a nível global, apenas atrás do mandarim, embora com maior entropia. Neste sentido, a língua portuguesa consubstancia-se como um instrumento referencial do ponto de vista humano, como elemento congregador de diferentes padrões culturais e sociais, em distintos níveis de organização, tendo sido distinguida como património imaterial cultural da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e aclamado em 2019, o dia 5 de maio como o Dia Mundial da Língua Portuguesa, afirmando o reconhecimento da língua portuguesa como “uma das principais línguas de comunicação internacional, e uma língua com uma forte extensão geográfica, destinada a aumentar” (UNESCO, 2019) .

No contexto atual, em que o surgimento de novos desafios exige a aplicação de respostas adequadas, a língua apresenta-se como um elemento determinante para a definição das agendas internacionais que contribuam para o bem comum, pois, para além de se afirmarem como expressões de identidades, também representam formas de poder, que se manifestam nas mais diversas dimensões, tais como a economia, ciência, cultura tecnologia, posicionamento geoestratégico e ainda nos atuais mecanismos de cooperação (OEI - Organização de Estados Ibero-Americanos, 2021, p.11).

O segundo aspeto que justifica esta pesquisa, relaciona-se com a atualidade do tema, mais concretamente com os profundos impactos económicos, sociais e humanos, causados pela Pandemia da COVID-19. Embora de uma forma ou de outra todos os países do mundo tenham sido afetados por esta, a situação dos países menos desenvolvidos é particularmente mais

preocupante. Contrariamente aos países desenvolvidos, com sistemas de saúde capazes de minimizar o impacto imediato da pandemia, e com acesso a mecanismos financeiros e monetários de recurso, como foi o caso de Portugal no âmbito da União Europeia (UE), os PALOP integram o grupo de países cujo acesso ao financiamento agravou-se face ao abrandamento da economia global. O Secretário-Geral da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), Angel Gurría, salientou em relação a crise pandémica que “independentemente da riqueza ou do relativo bem-estar, os nossos destinos encontram-se entrelaçados, e os nossos sistemas interconectados” (OCDE, 2020, p.3)³, tendo também deixado a recomendação, “para sermos mais resilientes juntos, devemos garantir que os países em todos os estágios do seu desenvolvimento, encontrem os seus próprios caminhos para uma recuperação forte, verde e inclusiva”. Neste sentido, importa então compreender a extensão do conceito de resiliência, enquadrando-o com a realidade social, económica e política de Moçambique, e compreender a sua relação com a dimensão da Política de Cooperação Portuguesa. Desta forma, deverá ser possível estabelecer-se pontes entre aquelas que são as políticas centralizadas e descentralizadas da CP, nas quais o Camões I.P., desempenha um importante papel como agente promotor da língua, agente de execução e de coordenação da política da CP, e importante interlocutor para os programas de apoio ao desenvolvimento promovidos pelo Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, pela UE, pelas Nações Unidas (NU), através do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e de outras organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD).

Por fim, importa destacar como fundamento para este trabalho de investigação, os recentes acontecimentos ocorridos em Cabo Delgado, despoletados pela insurgência de grupos radicais islâmicos, o que conseqüentemente acabou por trazer a importante questão do triplo nexos paz-segurança-desenvolvimento, para o centro do debate das Relações Internacionais. Importa perceber, no âmbito dos Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa (PQ-CDD) celebrados entre Portugal e Moçambique, de que forma essa cooperação se materializa em desenvolvimento das capacidades militares das Forças Armadas Moçambicanas (FADM), de maneira que possam fazer frente aos atuais desafios de segurança e contribuir para o triplo nexos acima mencionado. Por outro lado, a pressão resultante do fluxo de milhares de deslocados no seguimento das insurgências dos radicais, desencadeou uma operação sem precedentes no que diz respeito a mitigação da crise humanitária, um fenómeno que importa analisar pela perspectiva do eixo de atuação da CP no que diz respeito a ajuda humanitária e de emergência.

³ Tradução livre do autor

Estado de Arte

A dicotomia cooperação para o desenvolvimento-língua portuguesa, assume maior relevância no âmbito da CPLP, e em particular nos PALOP, no sentido em que o desenvolvimento implica aquisição de conhecimento, e no que diz respeito aos últimos, a forma mais acessível e imediata de se alcançar o conhecimento é através da língua do sistema educativo, ou seja, a língua portuguesa⁴. Por outro lado, toda a CP tem como destino exclusivo, os PALOP e Timor-Leste, representando simultaneamente o terceiro pilar estratégico da política externa portuguesa: “o espaço lusófono” (Pinto, 2014, p.29). Paradoxalmente, no que respeita as fontes de investigação que abordam as áreas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) em Portugal, e até ao final da primeira década do século XXI, têm-se caracterizado como escassas, passando essencialmente por dissertações e teses de mestrados e doutoramentos. Até então, as alusões a obras que abordam a investigação em torno da área da CID em Portugal, referem os contributos de trabalhos realizados por autoras como Manuela Afonso e Ana Paula Fernandes, editadas por ONG e financiadas pela UE (Sangreman, 2009, p.5). A escassez de fontes secundárias ou de documentos analíticos “que façam uma reflexão estratégica sobre esta política e que realizem uma análise crítica para além da abordagem institucional ou da mera descrição dos factos” é apontada por Ferreira, Faria e Cardoso. (2015, p. 10), como uma limitação ao estudo do papel da CP, salvaguardando-se os contributos dos documentos publicados pela Plataforma Portuguesa das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (PPONGD), do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CESa-ISEG) e os relatórios sobre os resultados das avaliações dos diversos programas de cooperação, e outros estudos internacionais traduzidos para a língua portuguesa com o financiamento do Camões I.P. Também a nível internacional identifica-se a ausência de “metodologia consensual de análise” da CID, exceção feita à CAD/OCDE, apontada por Sangreman (2009, p.7), como aquela que mais se aproxima como a referência da CP. Efetivamente, toda a atividade do CAD/OCDE tem-se fundamentado nas novas conceções teóricas, que quebram com a tradicional dicotomia crescimento económico-desenvolvimento, fruto da experiência no terreno, e que refletem o desenvolvimento como um fenómeno multidimensional.

⁴ Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/lusofonias/a-lingua-portuguesa-e-o-desenvolvimento-econoomico/1391#>. [Consultado em 25.mai.21].

Já em 1966, Maria Manuela da Silva desenvolvia “As bases de um processo de desenvolvimento comunitário”⁵, identificando a problemática relacionada com a disparidade em termos do desenvolvimento regional, mesmo nos países mais desenvolvidos. A autora apontava razões de ordem geográfica, económica, psicológica, histórica e sociocultural, como barreiras para o desenvolvimento. Posteriormente, contributos como os de Friedmann e Weaver (1979), Stöhr e Taylor (1981), introduziram os conceitos “*from below*” ou “*bottom up*”, ou seja, “que o desenvolvimento seja desencadeado ao nível das mais pequenas comunidades territoriais (onde as pessoas vivem), num processo ascendente ou «de baixo para cima», partindo do local para o global, consubstanciando-se no princípio da subsidiariedade” (Reis e Baltazar, 2018, p.168). Estes autores definem as teorias alternativas ao desenvolvimento como um processo que “materializa-se a nível local com valorização das especificidades e/ou identidade territorial e dos atores de determinado território no processo de desenvolvimento regional e local por oposição à subordinação das condições externas” (*Idem*, p.169).

Perspetivando-se a língua portuguesa como a materialização de uma estratégia, alguns autores têm partilhado a noção “de que Portugal instrumentaliza a APD, numa lógica de benefício económico-político do doador, refletindo-se esta característica na forma e no conteúdo da ajuda” (Machado, 2012, p.5). Outros defendem que as transformações políticas e estruturais que têm acompanhado a CP desde 2011, promoveram a dimensão da língua como prioritária em relação à cooperação e à diplomacia económica, refletindo a ideia de que “não existe, [...] uma estratégia de Cooperação que permita perceber de que forma as três vertentes [Cooperação, língua e diplomacia económica] serão articuladas e em que lugar ficará a Cooperação” (Faria, 2014, p.13).

Mais do que em qualquer outro estudo de caso, a análise da aplicação das políticas da CP na atual situação de Cabo Delgado, poderá refutar as perspetivas anteriormente mencionadas, ou no mínimo evidenciar as dificuldades no terreno, e realçar os desafios para a prossecução de uma Política de Cooperação mais eficiente e eficaz. Apesar de alguns avanços enunciados no relatório intermédio (abril 2018) de acompanhamento da implementação das recomendações feitas pelo CAD/OCDE em 2016⁶, a CP debate-se ainda com grandes desafios, tais como a carência de capacidade de relatórios estatísticos ou a necessidade de consolidação do progresso

⁵ Silva, 1963 – “*Bases de um processo de Desenvolvimento Comunitário*”. Repositório UTL. [Em linha]. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1402/1/MS-AS-1963-2.pdf>. [Consultado em 24.mai.21].

⁶ OCDE - *Portugal Mid-term Review, 3rd April 2018, Lisbon*: “Foco mais forte no desenvolvimento do setor privado; posicionamento de Portugal como agente de implementação de APD da UE; novos acordos de cooperação triangular; maior colaboração com as instituições financeiras e planos para aumentar o staff do Camões IP no terreno.” Tradução livre do autor.

na avaliação e medição de resultados. Representam obstáculos para o objetivo geral desta pesquisa, uma vez que assenta essencialmente na recolha de dados provenientes das agências promotoras e executoras do desenvolvimento. Mas as dinâmicas que têm acompanhado as relações de cooperação entre os dois países, ultrapassam o racional empírico que durante muitas décadas constituíram a base teórica das relações políticas internacionais.

O anúncio da assinatura dos novos Programas-Quadro (PQ) de Cooperação Portugal-Moçambique, veio acentuar a noção de que existe um interesse mútuo na cooperação entre os dois países, que para além da partilha de uma língua, história e cultura comum, as suas relações se estabelecem na base de laços de amizade. Dificilmente as abordagens tradicionais das relações internacionais, tomariam em consideração estes fatores. Por exemplo, a perspetiva realista de Keneth Waltz (1979, pp.106-107), considera que no sistema anárquico, caracterizado pela autoajuda, a cooperação entre Estados é limitada pela preocupação de que a divisão dos ganhos, vá beneficiar mais os outros do que a si mesmo, pelo que geralmente, as considerações de segurança subordinam os ganhos económicos aos interesses políticos. Abordagens desta natureza, desconsideram o valor estratégico da língua, ou as relações que transcendem a racionalidade do poder dos Estados.

Embora reconhecendo que o sistema internacional se caracteriza pela anarquia, e que os Estados são os principais atores nas Relações Internacionais, a abordagem construtivista parte do primado de que a realidade é socialmente construída, ou seja, consiste em factos sociais que resultam da interação humana (Adler, 1999). Onuf (2013, p.4), argumenta que “as pessoas constroem a sociedade e a sociedade constrói as pessoas”, através de regras, que ao ser aplicadas (ou não) correspondem a práticas. Neste sentido, “as estruturas de associação humana, são primeiramente determinadas por ideias partilhadas, do que pelas forças materiais, e as identidades e interesses são construídos por esta partilha de ideias, e não adquiridas naturalmente”⁷ (Wendt, 1999, p.01). A abordagem construtivista permite-nos encaixar os fatores sociais como a partilha da língua, as relações históricas, culturais e os laços de amizade, na estrutura ideacional em que se desenvolvem as relações de cooperação entre Portugal e Moçambique, e isto porque - conforme destacou Laborinho (2021) num artigo de opinião ⁸ “as línguas são entidades vivas que se transformam, como também se altera a sua centralidade e até a sua função. Podem ser ferramentas de comunicação, elemento de identidade ou património cultural imaterial “.

⁷ Tradução Livre do autor

⁸ Laborinho, 2021 – *Línguas e Desenvolvimento*. Diário de Notícias. [Em linha]. (12.mai.21). Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniaio/linguas-e-desenvolvimento-13708544.html>. [Consultado em 24.mai.22].

Metodologia e técnicas de investigação

Método é definido por Prodanov e Freitas (2013, p.126) como “a forma de pensar para chegarmos à natureza de determinado problema, quer seja para estudá-lo ou explicá-lo”. Já Marconi e Lakatos (2003, p.221), distinguem método de abordagem de métodos de procedimento. O primeiro reflete um nível de abstração mais amplo em relação ao objeto de estudo, enquanto os segundos aplicam-se de forma particular, tratando-se de etapas mais concretas de investigação no estudo aplicado às ciências sociais. Partindo destes conceitos, o método de abordagem utilizado nesta pesquisa será o método dedutivo, que “sugere uma análise de problemas do geral para o particular, através de uma cadeia de raciocínio decrescente” (Marconi e Lakatos, 2003, p.221). Neste caso, o estudo tem como objetivo uma pesquisa exploratória, no qual se procura proporcionar um maior conhecimento sobre o fenómeno, “tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele” (Prodanov e Freitas, 2013, p.127). Pretende-se através desta abordagem, partir de uma teoria, desenvolver hipóteses, e tentar testá-la através da coleção e análise de dados. Como tal os procedimentos técnicos adotados para a pesquisa serão constituídos por:

- Pesquisa Bibliográfica - permite-nos estabelecer um enquadramento teórico mais aprofundado sobre o objeto de estudo, e estabelecer relações entre as diferentes abordagens aplicadas ao fenómeno, atribuindo assim uma fundamentação teórica para a interpretação do objeto de estudo.
- Pesquisa Documental – ao utilizar informação na forma primária, sem tratamento analítico, poderemos complementar a pesquisa bibliográfica, e efetuar tanto análises de natureza qualitativa como quantitativa. Aplicada à realização deste trabalho, serão analisados os relatórios dos distintos intervenientes nos programas de cooperação, tais como os relatórios das agências para o Desenvolvimento, dos Estados, Organizações Internacionais, ONGD, entre outras publicações com relevância para o desenvolvimento da pesquisa.
- Estudo de Caso – Tal como referenciado por Prodanov e Freitas, (2013, p.127), a adoção desta estratégia permite-nos adquirir um conhecimento mais amplo sobre um determinado fenómeno, podendo servir de base para novos estudos, ou mesmo comprovar ou refutar as hipóteses. Nesta pesquisa, a CP em Cabo Delgado, servirá de estudo de caso de referência para verificar se a língua portuguesa se materializa como um importante fator para a promoção e o reforço da resiliência, através dos distintos mecanismos de cooperação, (apesar da heterogeneidade e particularidades locais e nacionais).

1. Resiliência, cooperação e desenvolvimento

Mais do que analisar os conceitos individualizados de resiliência, cooperação e desenvolvimento, importa compreender em que medida se relacionam, de forma que se possa desenvolver um modelo teórico que os integre na dimensão da língua portuguesa. Este é o mote para a análise da resiliência, enquanto conceito “útil para compreendermos o desenvolvimento humano e as adaptações” (Kaplan, 2005, p.39). O atual contexto de globalização, em que a incerteza e a imprevisibilidade se têm afirmado como constantes dominantes, num mundo em crise e vulnerável à desastres, tem encorajado os formuladores políticos e especialistas de várias áreas a tentarem compreender o desenvolvimento local através do conceito de resiliência. Contudo, muitas das perceções em torno deste, têm-se revelado demasiadamente fracas para fornecer “planeamento prático, metodologias e ferramentas necessárias para se abordar, envolver e reforçar, as comunidades locais” (Mitchell, 2013, *apud* Imperiale 2020, p.87). Esta crítica aplica-se particularmente as abordagens à cooperação para o desenvolvimento de engenharia tecnocrata, que seguindo uma lógica *top/down*, perpetuam os modelos tradicionais de cooperação. Fatores como a pressão do tempo e modelos alternativos inadequados, geralmente influenciam os decisores políticos a optarem por abordagens de comando e controlo sobre as comunidades locais (Imperiale, 2020, p.87).

Num contexto em que “a pandemia não apenas reverteu os benefícios globais na redução da pobreza pela primeira vez em uma geração, como também aprofundou os desafios da insegurança alimentar e o aumento dos preços dos alimentos para muitos milhões de pessoas”⁹ (BM, 2021, p.15), também as instituições de Governança Global têm realçado nos seus discursos as formas assimétricas como se têm vindo a desenvolver as recuperações económicas entre sociedades com diferentes níveis de desenvolvimento. Por exemplo, Angel Gurria, reconhece no prefácio do relatório da OCDE (2020, p.6) - *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience* - os principais desafios globais que enfrenta o sistema multilateral para a projeção de uma abordagem coerente a fim de mitigar os efeitos das alterações climáticas, ameaças sanitárias e o aumento da desigualdade. No seguimento da sugestão de Imperiale (2020, p.87), um dos grandes desafios para o futuro, será tentar compreender como melhor alcançar resultados positivos para as comunidades locais vulneráveis, à luz do conceito de resiliência.

⁹ Tradução livre do autor.

1.1 Introdução ao conceito de resiliência

O termo resiliência é definido pelo *Oxford Advanced Dictionary of Current English*, como “qualidade ou propriedade de recuperar rapidamente a forma ou condição original, após ser puxada, prensada, esmagada, etc.”¹⁰ (Hornby, 1984, p.720). A Enciclopédia Lello Universal (2002, p.745), situa a origem do termo no latim “*resilire*”, ou seja, “saltar para trás”; associando-o a “resistência de um metal ao choque”. Ambas as denotações assumem a resiliência como uma propriedade ou característica reativa de algo material sob um efeito ou causa externa. Num sentido mais amplo, a Infopedia¹¹, da Porto Editora, atribui à palavra uma diversidade de conotações, tais como “resiliência mecânica, física, ecológica, psicológica”, e no sentido figurado, é aplicado a “capacidade [humana] de reagir e superar contrariedade ou situação de crise; faculdade de quem consegue lidar de forma positiva com fatores ou condições adversas”.

Longe de uma construção simplista, e nas palavras do sociólogo Howard Kaplan (2005, p.39), o conceito de resiliência “é de fato repleto de complexidades ocultas, contradições e ambiguidades”. Reconhecendo que os consensos residem na ideia de se alcançarem resultados positivos, (ou minimizar os impactos negativos), em circunstâncias adversas, existem, no entanto, questões não resolvidas que podem tornar a construção do conceito mais ou menos útil para o progresso da compreensão da adaptação humana. Neste sentido, importa perceber se resiliência se aplica às características individuais¹² ou se por outro lado, refere-se as características ou resultados abrangidos por perspectivas sistémicas mais inclusivas, tais como grupos (minoritários ou majoritários), comunidades ou ecossistemas.

Uma possível resposta pode ter sido encontrada por Radke-Yarrow e Sherman, (1990, *apud* Kaplan, 2005, p.40), quando afirmam ser expectável que os mecanismos de resiliência que influenciam os resultados benignos variem com a natureza da unidade à qual o termo resiliência é aplicado. Neste sentido, a revisão da literatura sugere inúmeras aplicações para o conceito, dependendo da disciplina e do objeto de estudo em análise. Por exemplo, à um nível de análise micro e segundo a *American Psychological Association*, os psicólogos definem resiliência como o processo de boa adaptação perante adversidades, traumas, tragédias, ameaças

¹⁰ No original: “*quality or property of quickly recovering the original shape or condition, after being pulled, pressed, crush, etc.*”

¹¹ Infopedia, Porto Editora – *Resiliência*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/resili%C3%Aancia>. [Consultado em 10.jan.22].

¹² Kaplan (2005, pp.39-40), faz referência às características individuais distintas, aquelas que podem ser encontradas em diferentes classes etárias, questões de género, raciais e étnicas, entre “outras variáveis psicológicas”.

e outras fontes significativas de *stress*, podendo também envolver um crescimento pessoal profundo¹³. A ideia de crescimento aqui explícita, atribui ao conceito uma característica dinâmica, pois, pode implicar mudança ao nível do sujeito. Tarefa mais difícil, será a transposição do conceito de resiliência, para níveis de organização social mais complexos, onde importa relacionar o meio envolvente, com os processos e dinâmicas multidimensionais.

1.2 Resiliência dos Sistemas Socio-Ecológicos

Conforme realça Folke *et al.* (2004, *apud* Walker *et al.*, 2006, p.2), “a percepção de resiliência tem vindo a crescer de importância enquanto conceito para se compreender, gerir e governar, sistemas complexos de pessoas e natureza”. Pela perspectiva sistémica, grande parte das abordagens teóricas do conceito, consideram a resiliência como uma propriedade estática ou equilibrística de um sistema. Estática, no sentido em que o seu valor é imutável (Farrall, 2012, p.52), e, equilibrística porque resiliência é geralmente percecionada como a resistência de um sistema à perturbação ou a velocidade com que regressa ao ponto de equilíbrio (Imperiale, 2020, p.88). Estes autores consideram as abordagens dos sistemas socio-ecológicos¹⁴ como aquelas que melhor traduzem o conceito de resiliência enquanto característica dinâmica, capaz de traduzir a evolução, transformação, aprendizagem e interação entre o mundo natural e social, contrariamente a maioria das abordagens dos sistemas ecológicos e socioeconómicas.

Inicialmente introduzida por Buzz Holling¹⁵, aplicada à resiliência dos sistemas ecológicos, a teoria original estabelece relações entre resiliência e estabilidade, com o objetivo de descrever modelos de mudança na estrutura e função de sistemas ecológicos (Walker, *et al.*, 2006). Resiliência é neste contexto definida como "a persistência de relações num sistema; uma medida da capacidade dos sistemas em absorver alterações das suas variáveis de estado, das suas variáveis determinantes e dos seus parâmetros, continuando a perdurar no tempo" (Holling 1973, *apud* Farrall, 2012, p.50). Apesar de não ter gerado consenso entre a comunidade científica - principalmente por falta de dados empíricos, (Holling, 2006) - o contributo da teoria de Holling foi fundamental para o estabelecimento de uma rede integrada de pesquisadores, que

¹³ Tradução livre do autor. Disponível em: <https://www.apa.org/topics/resilience>. Jan 2012. [Em linha]. [Consultado em 19.jan.22].

¹⁴ Definidos como “sistemas ecológicos fortemente influenciados pelas atividades humanas em que se regista uma não menos forte dependência dos sistemas sociais em relação aos recursos e aos serviços providenciados pelos ecossistemas” (Berkes, *et al.*, 2003, *apud* Farrall, 2012, p.50). Tradução livre do autor.

¹⁵ Artigo publicado em 1973 na *Annual Review of Ecology and Systematics*, “*Resilience and stability of ecological systems*”, (Walker, *et al.*, 2006).

têm vindo, até aos dias de hoje, a congregar abordagens multidisciplinares, com o intuito de desenvolver uma linguagem e teoria comuns em torno do conceito de resiliência. Fruto deste movimento resultou a organização *Resilience Alliance*¹⁶, que adotou a definição do conceito de resiliência como:

A capacidade de um sistema sócio-ecológico de absorver ou resistir a perturbações e outros agentes de *stress* de tal forma que o sistema permaneça dentro do mesmo regime, essencialmente mantendo a sua estrutura e funções. Descreve o grau em que o sistema é capaz de se auto-organizar, aprender e adaptar¹⁷ (Holling 1973; Gunderson e Holling 2002; Walker *et al.*, 2004, *apud Alliance 2022*)¹⁸.

Este conceito relaciona a interação entre as pessoas e os ecossistemas em que vivem a uma escala multinível, constituindo sistemas socio-ecológicos, sendo a resiliência uma propriedade [dinâmica] desses mesmos sistemas. Daqui deriva uma relação de casualidade, em que quanto mais eficiente for essa propriedade, maiores as probabilidades de tolerância desse sistema a perturbações, isto, independentemente das diferenças qualitativas de um estado, (ou condição), que é controlado por diferentes conjuntos de processos. Para além de trazer vantagens de antecipação sobre eventuais mudanças, esta propriedade tem a capacidade de influenciar ações futuras a tomar (Alliance, 2022).

Contudo, não deixam de ser apontadas algumas limitações às interpretações socio-ecológicas de resiliência, nomeadamente quando aplicadas às teorias sociais e alguns conceitos tais como, equidade, relações de poder e dinâmicas de mudanças sociais (Robards *et al.*, 2011; Armitage *et al.*, 2012; Cote e Nightingale, 2012; Wilson *et al.*, 2013; Fabinyi *et al.*, 2014; Marrom, 2014; Walsh-Dilley *et al.*, 2016, *apud Imperiale*, 2020, p.88).

¹⁶ “A *Resilience Alliance* foi fundada em 1999 como uma organização registada (...), porém muitos de seus membros originais já vinham desenvolvendo e testando a teoria da resiliência desde a década de 1970. A comunidade evoluiu para uma forte rede de estudiosos da resiliência e com a criação formal de uma organização em 1999, a RA iniciou um caminho de rápido crescimento no número de pessoas envolvidas, resultados e atividades relacionadas à ciência da resiliência”. Disponível em linha em: <https://www.resalliance.org/background>. [Consultado em 18.jan.22].

¹⁷ Tradução livre do autor

¹⁸ *Resilience Alliance* em linha. Disponível em: <https://www.resalliance.org/resilience>. [Consultado em 18.jan.22].

1.3 Resiliência no contexto da cooperação para o desenvolvimento e a sua cumplicidade “construtivista”

Em 2020, a OCDE lançou o relatório “*Learning From Crises, Building Resilience*”, no qual apresenta novas abordagens para a Cooperação e o Desenvolvimento, em termos de financiamento, programação e coordenação. Num contexto, em que o Sistema Multilateral se debate atualmente com desafios globais - alterações climáticas, ameaças sanitárias e aumento das desigualdades - conceitos como resiliência, sistemas resilientes e construção de resiliência¹⁹, têm sido trabalhados, no sentido de melhor refletir as experiências aprendidas, em termos da ação dos agentes envolvidos na cooperação para o desenvolvimento.

Ao aplicar o conceito de resiliência às distintas formas de organização social, face aos desafios globais, emerge a percepção do papel crítico que o desenvolvimento internacional poderá desempenhar em torno das interações que envolvem a construção de capacidades das comunidades, instituições, sistemas económicos, sociais e ambientais. Assim, a OCDE (2020, p.164), define resiliência como “a capacidade das nações, comunidades ou famílias de absorver choques e se recuperar deles, ao mesmo tempo que adaptam e transformam positivamente as suas estruturas e meios de funcionamento/vida face às tensões, mudanças ou incertezas”. Neste sentido, resiliência, enquanto conceito isolado, torna-se insuficiente para se aplicar à um contexto de desenvolvimento, face a complexidade dos desafios atuais, ainda mais exacerbados pela crise sanitária, económica e social, despoletada pela pandemia, embora, para muitos dos grupos vulneráveis, a Covid-19 não se apresente como a ameaça prioritária à sua sobrevivência.

As disparidades entre as diferentes capacidades financeiras nacionais, para mitigar ou conter a pandemia, têm espelhado a existência de diferentes realidades, aumentando simultaneamente os desafios para que se alcancem os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). Perante este cenário importa compreender o conceito de sistema resiliente como um conjunto de qualidades de pessoas, comunidades, agências e infraestruturas que reduzem a vulnerabilidade a 3 níveis: capacidade de prevenir, mitigar perdas, e - caso os danos ocorram - manutenção das condições de vida das populações dentro dos parâmetros considerados normais proporcionando a gestão da recuperação do impacto sofrido (Buckle *et al.*, 2000, *apud* Farrall 2012, pp. 51-52).

Mais recentemente a OCDE (2020, p.164) definiu sistema resiliente como “aquele em que os componentes (ou características) de várias camadas da sociedade usam coletivamente a fim de aumentar a capacidade de absorção, adaptação e transformação”. Aprofundando estas

¹⁹ Termo mais difundido universalmente na língua inglesa como “*resilience building*”.

propriedades, absorção, refere-se à capacidade de um sistema se preparar, mitigar e prevenir face aos impactos de efeito negativo, almejando a preservação e restauração das estruturas e funções essenciais básicas (Béné *et al.*, 2012; Cutter *et al.*, 2008; UNISDR, 2009, *apud* OCDE 2020, p.164). Capacidade de adaptação, confere à um determinado sistema, condições ajustáveis dos seus componentes, tendo em vista a sua continuidade estrutural e funcional (Béné *et al.*, 2012; IPCC, 2012, *apud* OCDE 2020, p.164). Por fim, a capacidade transformadora, define uma característica que potencia a criação de um sistema essencialmente novo, em resposta à choques de natureza multidimensional - ecológicos, económicos e sociais - que se encontram na base da insustentabilidade estrutural e funcional de um sistema (Walker *et al.*, 2004, *apud* OCDE 2020, p.164). A combinação destas capacidades, parece refletir uma propriedade sistémica de natureza dinâmica, muito recorrente nas interpretações das abordagens teóricas da corrente construtivista das RI, nas quais se enfatiza a dimensão social, a possibilidade de mudança (Dunne e Kurki, 2016, p.188), e a importância dos processos, bidirecionais, no sentido em que “as pessoas constroem a sociedade e a sociedade constrói as pessoas” (Onuf, 2013, p. 4).

Também a OCDE (2020, p.164), parece assumir e destacar alguns dos fundamentos construtivistas, ao definir construção de resiliência, como um processo que combina as capacidades absorptivas, adaptativas e transformadoras, aos vários níveis de organização social, referindo-se às nações, comunidades e famílias. Desta forma, procura-se garantir que a programação das atividades e processos associados a cooperação para o desenvolvimento, não prejudiquem as estruturas sociais, políticas ou económicas no local ou o bem-estar e padrões de vida de grupos de pessoas e indivíduos impactados direta ou indiretamente por via dos distintos choques.

1.4 Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Introdução e breve historial

Segundo o conceito introdutório apresentado pela PPONGD, (2018, p. 8), a CID, reflete o esforço conjunto entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tendo como objetivo primordial o combate as desigualdades económicas e sociais, levando em consideração a sua sustentabilidade a longo prazo. Uma definição mais aprofundada faz menção as “ações conjuntas entre regiões, países e comunidades, de modo a garantir a redução das desigualdades e assimetrias mundiais” (PPONGD, *apud* Dicionário do Desenvolvimento, 2020, p.23). Reconhecendo que não existe um conceito universal em seu torno, a CID, tem evoluído desde o final da Segunda Guerra Mundial (IIGM), acompanhando os distintos contextos internacionais, adaptando-se aos valores políticos em vigor, que têm vindo a definir não apenas as perspetivas sobre o desenvolvimento, como também as abordagens em torno da relação entre os Estados. Até aqui, foram evoluindo várias perspetivas, centradas na economia do desenvolvimento, tais como as teorias da modernização²⁰, incluindo a escola de pensamento dualista²¹, ou a teoria de Rostow (1960) sobre “As etapas do crescimento económico, um manifesto não comunista”²², classificadas por Niederle e Radomsky (2016, p. 7) como “simplistas e baseadas em diagnósticos comprometidos com a ideologia do progresso”, tendo perdurado predominantemente entre 1945 e 1975. Findo este período, foram surgindo críticas aos modelos de modernização até então em vigor, nomeadamente por parte dos teóricos da dependência, que assentando no referencial económico e social proposto pela Comissão Económica Para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL), estiveram na origem da introdução de novas vertentes analíticas ao desenvolvimento. Levando em consideração as distintas nuances históricas de formação social das economias periféricas, o modelo proposto pelos economistas da CEPAL, de industrialização por substituição das importações, acabaria por estagnar, nomeadamente pela insustentabilidade dos fatores de produção, no sentido em que quanto mais evoluía para a produção de bens tecnologicamente avançados, aumentava também

²⁰As teorias da modernização, abordavam o desenvolvimento como parte de um processo de transformação da sociedade como um todo, pressupondo a evolução de sociedades tradicionais em sociedades desenvolvidas, através de processos que tentavam replicar os modelos de desenvolvimento ocidentais em países menos desenvolvidos [(Max Weber (1864 – 1958), Robert Redfield (1897 - 1958), Samuel Eisenstadt (1923 -), Bert Hoselitz (1913 -), *apud* Sangreman, 2019, p.7)]

²¹ A Escola “dualista” partia do princípio do crescimento assimétrico de dois setores, em termos de capital, poupança e mão de obra, e no qual o papel da CID compensaria o baixo nível de capital para o investimento, através do aumento da poupança, servindo a ajuda financeira para equilibrar o saldo comercial externo (Sangreman, 2019, p.7).

²² “Sistematizava as sucessivas etapas de crescimento em: sociedade tradicional; condições prévias para o impulso inicial (*take-off*); o impulso inicial (*take-off*); o caminho para a maturidade; a era do consumo em massa.”

a dívida externa e a pressão sobre a inflação, o que se agravou de forma insustentável a partir da recessão da década de 1980 (Niederle e Radomsky, 2016, p. 32).

Acompanhando a evolução do conceito de desenvolvimento, desde o final da IIGM até a atualidade, têm sido também os impactos de grandes crises económicas internacionais. Conforme identificam Ferreira, Faria e Cardoso (2015, pp.15-16), a primeira, com início na crise do petróleo de 1973, levou a transformação dos aparelhos produtivos existentes nos países de “Primeiro Mundo”, essencialmente através da introdução de novos processos e meios tecnológicos, uma transformação que não aconteceu nos países denominados de “Terceiro Mundo”, o que veio acentuar o fosso Norte-Sul, nomeadamente devido a deterioração dos termos de troca e subsequente agravamento da crise das dívidas na transição da década de 1970 para 1980. Posteriormente, entre 1988 e 1989, eclodiu a crise das bolsas asiáticas, associada aos impactos das bolhas de especulação em torno do rápido crescimento das economias dos denominados “tigres e dragões asiáticos”, a primeira com origem em países do “Terceiro Mundo” com impactos nas economias dos países mais desenvolvidos. Marco fundamental na diferenciação entre o crescimento das economias asiáticas face as economias dos países africanos e latino-americanos, foi a capacidade dos primeiros em produzir bens tecnologicamente aceitáveis, com mercado nos países do “Primeiro Mundo”, em detrimento da ortodoxia “cepalista”²³ em torno do protecionismo e da substituição das importações.

Focando um pouco mais para o contexto africano, após os falhanços da legitimação ideológica dos novos Estados, no contexto da Guerra Fria (GF), a par do surgimento do neoliberalismo económico em finais da década de 1970, acentuaram-se os processos internos do clientelismo e do “patrimonialismo”. Algumas das medidas das instituições globais de governação - Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial (BM), adotadas durante o Consenso de Washington, fortemente influenciadas pelo pensamento da

²³ Ortodoxia “cepalista” faz menção ao paradigma desenvolvido a partir da década de 1950 pela Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que partindo do pensamento de Raúl Prebisch, procurou através do método “histórico-estrutural”, analisar a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas do colonialismo “(...) condicionam a dinâmica económica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas” (cepal.org). Assenta em cinco ideias chave:” i) o enquadramento do paradigma na relação entre centro e periferia; ii) a orientação do desenvolvimento para dentro; iii) o papel da tecnologia; iv) a industrialização substitutiva; v) o papel ativo do Estado” (Iglésias, 2010, p.48). O modelo de industrialização substitutiva acabou por falhar, essencialmente devido a limitações em termos de dimensão de mercado, incapacidade de produção de bens de capital e às vulnerabilidades externas (Amado e Mollo, 2004, p.142). Posteriormente, também falhou o modelo alternativo. Para Iglesias (2010, p.42), o Consenso de Washington representou um regresso à ortodoxia, no sentido em que a diminuição do papel do Estado e a implementação de políticas liberais não produziram desenvolvimento esperado, gerando uma crise de credibilização das instituições e um sentimento de frustração generalizada, face aos esforços desenvolvidos pela população da América latina.

denominada escola de Chicago²⁴, passavam pela replicação de políticas económicas e fiscais neoliberais em países em vias de desenvolvimento, com o objetivo de limitar o papel do Estado na economia. Sangreman, (2009, pp.10-11), identifica quatro gerações de implementação de medidas operacionais desencadeadas pelas instituições internacionais, através de programas de ajustamento em países africanos:

- 1ª geração (1981-1984) - Aplicação de medidas de políticas monetárias e fiscais a fim de reduzir a procura, a despesa do Estado, através do aumento impostos e redução dos salários, com o objetivo de combater o expansionismo financiado pelos empréstimos externos²⁵.

- 2ª geração (1984-1986) - Aplicação de medidas de alívio aos efeitos sociais negativos dos programas de ajustamento, deslocando-se o foco para o crescimento global através da melhoria da gestão dos recursos atribuídos e eficácia do setor público²⁶.

- 3ª geração (1986-1989/1990) – Medidas de combate a pobreza e melhoria do bem-estar social para grupos mais vulneráveis, em simultâneo com o aumento da eficácia e sustentabilidade económica²⁷.

- 4ª geração (a partir de 1990/1991) – Introdução de políticas de promoção de práticas de boa governação e democracia, implicando uma mudança de paradigma quanto aos critérios até então aplicados, (essencialmente de cariz económico), associando-se a partir de 1997 de forma mais explícita o combate a corrupção.

No entanto, a aplicação dessas “políticas económicas de laboratório”, falharam ao descartarem das suas equações, considerações em torno dos contextos histórico, cultural ou geográfico das sociedades avaliadas (Marktanner e Winterberg, 2009, p.37), motivo pelo qual, atualmente tem-se procurado por um novo paradigma que corresponda as expectativas do desenvolvimento. Assim, questões relacionadas com problemas globais, demografia, degradação ambiental, governação, participação social, (entre outros), foram abrindo caminho para a formulação de novas teorias em torno do desenvolvimento, comumente designadas por teorias alternativas (Niederle e Radomsky, 2016, p. 8).

Contudo, o final da GF trouxe outras consequências e acentuou um novo marco na arquitetura da ajuda ao desenvolvimento. Primeiramente, tal como assinala Ferreira, Faria e

²⁴ Sangreman, 2009, p.10: A escola de Chicago “(...) dominada pelo pensamento de Stigler, G.J. e de Friedman, M., acentuam as teses de que o excesso de intervenção estatal é a causa central do fraco crescimento dos países menos desenvolvidos e do agravamento das consequências económicas, fruto das falhas do sistema de mercado, pela distorção dos preços, por práticas de “*rent seeking*” (Kruger, A. 1974, Colander, D.C. 1984 e Bhagwati, J.N. 1988), ou de outras formas de apropriação de recursos por parte dos grupos sociais dirigentes do Estado”.

²⁵ *Ibidem*, Costa do Marfim, Senegal e Quênia.

²⁶ *Ibidem*: faz referência à países tais como a Guiné-Bissau, Gana e Senegal.

²⁷ *Ibidem*: Camarões e Madagáscar.

Cardoso (2015, p.15) “A bússola do sistema internacional perde o Leste-Oeste, restando a divisão Norte-Sul como elemento remanescente daquela arquitetura”. Na sequência desta nova arquitetura da ordem mundial, o contexto africano é marcado pela eclosão de conflitos internos violentos, originando também crises humanitárias, motivo pelo qual as estratégias de desenvolvimento para o continente africano, passaram a priorizar a vertente humanitária em prol das dimensões políticas e securitárias.

Em suma, o falhanço das aplicações dos modelos neoliberais associado à crise das dívidas soberanas dos países africanos, vincaram a falência dos Estados e as suas capacidades em assegurar as necessidades básicas dos seus cidadãos. Neste contexto, perante a percepção da fragilidade e falência estatal, o apoio ao desenvolvimento passou a incluir o papel das ONG e da sociedade civil, para além da aplicação de condicionalismos à ajuda, relacionados com direitos humanos, Estado de direito, e democracia (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.15).

Já em pleno séc. XXI, e na sequência de vários Fóruns de Alto Nível abordando a Eficácia da Ajuda, a declaração de Paris de 2005²⁸, procurou criar um alinhamento entre a gestão e entrega da APD e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), originando dessa forma um novo paradigma em torno das várias modalidades da CID, com os objetivos de aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, através da adaptação e aplicação de programas alusivos a especificidade de cada país, região ou comunidade. Para tal, foram adotados compromissos visando a apropriação²⁹, alinhamento³⁰, harmonização³¹, gestão por resultados³², e responsabilidade mútua³³.

No seguimento da crise financeira de 2008, a par de importantes transformações no sistema internacional, nomeadamente devido a crescente influência das economias emergentes – os BRICS³⁴ - e consequente crise das dívidas soberanas da Zona Euro, alterou-se o paradigma em torno do desenvolvimento. Por um lado, o aumento do peso das economias emergentes nas dinâmicas multilaterais, assumindo um papel cada vez mais importante na formulação de políticas relacionadas com a CID, levou ao esbatimento da dicotomia Norte-Sul, no sentido em que os denominados países em desenvolvimento demonstram uma maior heterogeneidade entre

²⁸ IPAD - *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. OCDE, [Em linha], (2006). Disponível em <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>. [Consultado em 06.mar.22].

²⁹ *Ibidem*: “Os países parceiros exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento”.

³⁰ *Ibidem*: “Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros”.

³¹ *Ibidem*: “As ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes”.

³² *Ibidem*: “Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados.”

³³ *Ibidem*: “Os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.”

³⁴ Sigla para os países com economias emergentes: Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul.

si³⁵, tornando-se alguns destes, simultaneamente, países doadores e recetores de APD - ex. alguns países do Fórum do Grupo dos 20 (G-20)³⁶ e o crescente papel da China como ator para o desenvolvimento, principalmente em África, (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.17). Por outro lado, relacionado com a crise das dívidas soberanas da Zona Euro, gera-se a ideia de que afinal, a questão do desenvolvimento não é um problema exclusivamente inerente ao Terceiro Mundo.

Os programas de ajustamento e pacotes de austeridade económica, com fortes implicações sociais em alguns países Europeus (Portugal, Grécia e Irlanda), colocaram a descoberto a problemática e importância do conceito de globalização do desenvolvimento, que têm arrastado importantes transformações na CID (*idem*, p.16). Perante estas evidências, importa realçar que o paradigma dominante em torno da CID e do papel da APD, integrados nos programas e ações desenvolvidas pela CAD-OCDE, encontra-se em permanente transformação à medida que também vai sendo questionado, essencialmente pela existência de dúvidas quanto a sua futura arquitetura, num novo cenário em que as Relações Internacionais se desenrolam num “mundo multiplexo”³⁷, no qual atuam uma multiplicidade de atores nas mais diversas dimensões (Silva, Bernardo e Mah, 2021, pp.7-8).

Destaca-se essencialmente, ao longo dos anos, o papel que a CID tem desempenhado pela promoção da dignidade, e dos direitos humanos, económicos e sociais (Dicionário do Desenvolvimento, 2020, p.23)³⁸. Contudo, ao longo de cerca de seis décadas em que se cruzam as independências africanas e a CID, a tendência dominante dessa relação tem-se manifestado de forma paradoxal, no sentido em que a ajuda não se tem refletido em termos de desenvolvimento. Seja por incapacidade dos governos, falta de vontade das elites, interesses estratégicos divergentes entre os distintos atores, para além de fatores conjunturais,

³⁵ Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.17: “(...) países emergentes, países menos avançados, Estados frágeis, pequenos Estados insulares em desenvolvimento, etc.”

³⁶ “O Grupo dos 20 (G20), é um fórum informal que promove debate aberto e construtivo entre países industrializados e emergentes sobre assuntos-chave relacionados à estabilidade económica global. O Grupo conta com a participação de Chefes de Estado, Ministros de Finanças e Presidentes de Bancos Centrais de 19 países: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia. A União Europeia também faz parte do Grupo, representada pela presidência rotativa do Conselho da União Europeia e pelo Banco Central Europeu. Ainda, para garantir o trabalho simultâneo com instituições internacionais, o Diretor-Gerente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Presidente do Banco Mundial também participam das reuniões”. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/g20/port/mencaog20.asp?frame=1>. [Consultado em 31.out.22].

³⁷ “(...) um mundo multiplexo é como um cinema multi-salas – oferece, à sua audiência, escolhas entre vários filmes, atores, realizadores e argumentos debaixo do mesmo teto. (...) Não é uma ordem global singular, liberal ou outra, mas um complexo de ordens internacionais e globalismos entrecruzados, se não competidores” (Acharya 2017, *apud* Silva, Bernardo e Mah, 2021, p.8).

³⁸ Dicionário do Desenvolvimento, 2020: “Com o apoio do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, a Fundação Cidade de Lisboa, a Associação Renovar a Mouraria e o Instituto Marquês de Valle Flôr, conseguiram dar forma a esta ideia, que se transformou no Dicionário do Desenvolvimento, que partilhamos convosco e que desejamos que seja de Todos”.

nomeadamente as políticas económicas globais, alimentaram, aquilo que Roque (2010, p.272), identifica como o paradigma da organização dos Estados africanos, a dependência externa.

1.5 Caracterização e estrutura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Ao longo da sua evolução, as perceções em torno da CID têm sido impreterivelmente associadas à ajuda financeira, e geralmente conotadas à APD, que, numa perspetiva mais abrangente, pode ainda incluir fluxos de mercados, nomeadamente através de remessas ou Investimento Direto Estrangeiro (IDE). Seja por motivos históricos ou pelo seu distintivo potencial, a CID tem sido vincadamente focada nos países em desenvolvimento e nos conceitos internacionalmente acordados em torno dos objetivos da agenda global para o desenvolvimento (Alonso e Glennie, 2016). Neste sentido, a cooperação para o desenvolvimento procura realizar três tarefas essenciais: apoio e complemento ao esforço dos países em vias de desenvolvimento, a fim de garantir o fornecimento de padrões sociais universais aos seus cidadãos, de forma à que estes possam exercer os seus direitos humanos básicos; promoção da convergência dos países em desenvolvimento para a obtenção de melhores resultados e bem-estar, procurando-se corrigir as desigualdades internacionais extremas; e, apoiar os esforços de desenvolvimento, para que estes países possam integrar o aprovisionamento dos bens públicos internacionais³⁹ (Severino e Ray, 2009; Ocampo, 2015; *apud* Alonso e Glennie, 2016).

A fim de se contornar algumas “zonas cinzentas”, que se poderiam confundir com CID, Alonso e Glennie (2016) apontam alguns critérios distintivos, que definem as atividades que podem ser consideradas Cooperação para o Desenvolvimento:

- a) Foca-se essencialmente no apoio as prioridades de desenvolvimento nacional e internacional. Por exemplo, saem deste enquadramento os apoios internacionais para o desenvolvimento de capacidades militares de países em desenvolvimento. A CID assenta explicitamente nos objetivos acordados globalmente, tais como os ODM, ODS e outros acordos para o desenvolvimento à nível internacional ou regional.
- b) Não são impulsionados pelo lucro. Este é consideravelmente um critério crítico, no sentido em que algumas atividades podem decorrer sob o subterfúgio de corrigir falhas dos mercados, ou regras, que dessa forma poderão comprometer os esforços de

³⁹ Ocampo, 2016, p.35: “A propriedade que define «Bens Públicos Globais» é o seu acesso público ao consumo – o facto que estes bens podem afetar qualquer um ou todos, tanto para o melhor como para o pior”. Tradução livre do autor.

- desenvolvimento. Por outro lado, a CID pode desempenhar um papel importante no incentivo de atividades lucrativas genuínas, com impacto positivo no desenvolvimento.
- c) É discriminado em favor dos países em desenvolvimento. Apenas pode ser considerado CID se vai de encontro as limitações dos países em desenvolvimento. Este critério é essencial para se distinguir de outras ações internacionais focadas no desenvolvimento sustentável.
 - d) Baseia-se em relações de cooperação que procuram realçar a apropriação por parte dos países em desenvolvimento. Este critério tem em consideração questões relacionadas com soberania e igualdade, no que diz respeito a implementação de estratégias de desenvolvimento nacional.

Neste sentido, “a cooperação significa envolver as populações na definição, planificação e criação do seu próprio futuro, capacitando as pessoas e comunidades para intervirem e liderarem o seu próprio processo de desenvolvimento” (Dicionário do Desenvolvimento, 2020, p.23).

Embora ao longo da sua evolução a CID se tenha estruturado em torno da APD, primeiramente com os Estados como atores principais, outros atores têm ganho relevância dentro da esfera pública, nomeadamente autarquias, governos regionais e locais, fundações ou instituições públicas. Mais recentemente têm sido incluídos como atores fundamentais para a estrutura da CID, todos aqueles que emanam do setor privado, com destaque para o papel da Sociedade Civil e do tecido empresarial. Desta forma, têm surgido novas dinâmicas e estruturas de cooperação, nomeadamente a Cooperação Sul-Sul, (na qual a emergência de alguns países em vias de desenvolvimento, atribuí-lhes o duplo estatuto de recetores/doadores), o financiamento privado, a ação da Sociedade Civil, para além de outras formas de cooperação que poderão envolver o reforço de capacidades técnicas.

As distintas modalidades de cooperação, determinam as ações e programas dos países desenvolvidos com os seus parceiros. A cooperação bilateral - com envolvimento direto entre as partes na conceção e desenvolvimento de programas - e a cooperação multilateral, na qual os recursos fornecidos pelos países doadores, são canalizados para organizações multilaterais a fim de financiar e implementar os programas e ações específicas, com especial destaque para a UE, Organização das Nações Unidas (ONU), OCDE, BM e FMI. A CAD-OCDE, com cerca de 30 países membros, é tida como a instituição responsável pela coordenação e avaliação da CID, cabendo-lhe a missão de selecionar os países elegíveis para a APD, em função de certos indicadores fornecidos pelo BM (PPONGD, 2022, p.6).

Não menos importante tem sido a modalidade de Cooperação Triangular, definida pelas NU como “a Cooperação Sul-Sul apoiada por um país desenvolvido ou uma organização multilateral” (OIT Brasília, 2022)⁴⁰. Outra fonte define Cooperação Triangular como um tipo de parceria que envolve um doador tradicional (país desenvolvido), um doador denominado como “emergente” – como no caso dos BRICS – e um terceiro país em vias de desenvolvimento. Pode ainda “assumir diversos modelos, atuar sobre diversas áreas e ocorrer aos mais diversos níveis da divisão administrativa de um país, sendo possível verificar uma situação de cooperação triangular entre municípios” (Redes para o Desenvolvimento, 2022)⁴¹.

1.6 Desafios e posicionamento atual da CID

Olhando para o atual contexto da CID, e já introduzidas as transformações geopolíticas e geoeconômicas decorrentes dos múltiplos impactos causados pela pandemia de Covid-19, Silva, Bernardo e Mah (2021, p.13) - num estudo editado pela PPONGD - presenteia-nos com a proposta dos principais desafios da CID para a atualidade e que se refletem em três dimensões: qualidade, quantidade e legitimidade. Em termos de qualidade, o estudo aponta para a queda da importância da APD como principal fluxo entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos. A análise ao atual quadro de financiamento ao desenvolvimento, reflete uma enorme diversidade de instrumentos e fluxos, de fonte externa e interna, da natureza pública ou privada, onde se podem incluir para além dos típicos subsídios e empréstimos concessionais, outros mecanismos de apoio público de fonte externa⁴², e, por outro lado, já reconhecido como imprescindível desde o estabelecimento da Agenda 2030, os fluxos de apoio privado⁴³. Esta nova arquitetura de financiamento ao desenvolvimento, surge em função de questões em torno da eficácia da APD. A referência mais determinante de que o desenvolvimento não é fruto da APD é o sucesso dos países asiáticos, existindo, por outro lado, dificuldades na avaliação do impacto da mesma. Perante estas evidências, e espelhadas nas realizações dos Fóruns sobre a Eficácia da Ajuda em Roma (2003), Paris (2005), Acra (2008) e Busan (2011), a par dos resultados dos relatórios sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), (ficando

⁴⁰ OIT Brasília. Disponível em <https://www.ilo.org/brasil/temas/south-south/lang--pt/index.htm>. [Consultado em 13.mar.22].

⁴¹ Redes para o Desenvolvimento – *Cooperação Triangular* (Ficha temática). [Em Linha]. Disponível em: <http://www.redesparaodesenvolvimento.org/v1/images/stories/FichasTematicas/CTriangular.pdf>. [Consultado em 13.mar.22].

⁴² A cooperação Sul-Sul, Cooperação Triangular, Fundos Verticais (relacionados com o combate a problemas específicos como doenças, ou a Aliança Global para as Vacinas), Financiamentos para o Clima, entre outros tipos de doações, (UNDP 2014, *apud* Silva *et al.*, 2021, p.14).

⁴³ *Ibidem*: Empréstimos privados, remessas de emigrantes, IDE, doações filantrópicas, entre outras.

além das expectativas), a CAD-OCDE passou a incluir desde 2019, outros instrumentos financeiros para além dos típicos subsídios e empréstimos concessionais, no quadro da avaliação dos resultados em torno da qualidade e quantidade da APD. É neste cenário do reforço da participação do setor privado, que são criadas as Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFD), instituições com o objetivo de gerir e promover os instrumentos do setor privado (ISP), como matriz da APD nos países em desenvolvimento.

Quanto a legitimidade, é questionado o posicionamento dos países doadores, principalmente os membros do CAD-OCDE, num contexto em que, simultaneamente à crise da democracia liberal, surgem novos doadores do “Sul”, com principal destaque para China (e em menor grau a Turquia, Qatar, Emirados Árabes Unidos ou Arábia Saudita). Com menores preocupações em termos normativos, de transparência ou mesmo de prestação de contas, existe a preocupação de que estes novos atores instrumentalizem a CID para tirar vantagens estratégicas de natureza económica ou geopolítica (Chin e Quadir, 2012; Mawdsley, 2018; Mawdsley, Kim, e Marcondes, 2017; Puppim de Oliveira e Jing, 2020; Tapscott, Jing, e Oliveira, 2019; *apud* Silva, Bernardo e Mah, 2021, p.13). A forma como estes receios se poderiam manifestar no âmbito da CID, ao nível global, abre caminho para a possível realização de um trabalho de investigação profundo, muito aquém dos objetivos desta pesquisa. Fica, no entanto, a dica para futuros contributos para melhor entendermos até que ponto a CID poderá estar a ser instrumentalizada e quão nociva poderá ser essa instrumentalização em detrimento do esforço global para sejam alcançados os ODS.

2. A Política Portuguesa de Cooperação: estratégias e enquadramento

A CP no enquadramento internacional é apontada por alguns autores, como um paradoxo, quando comparados os níveis de desenvolvimento humano de outros países, (como por exemplo o Chile), com indicadores de desenvolvimento bem acima do caso português, mas que mesmo assim continua classificado como país em desenvolvimento, enquanto Portugal pertence ao grupo dos doadores denominados como “países desenvolvidos”. As suas limitações prendem-se essencialmente com aspetos de ordem financeira e algum distanciamento em termos de abordagens relativamente a outros países europeus (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, pp.9-18). Segundo o CAD/OCDE, Portugal situou-se no 23º lugar entre os doadores dos 29 países membros desta organização⁴⁴.

Apesar da sua dimensão económica e social periférica⁴⁵, pode-se afirmar que Portugal tem um perfil de cooperação interessante, quando analisados os relatórios da OCDE⁴⁶, que chega mesmo a elogiar Portugal pela sua liderança global na modalidade de cooperação triangular. Embora ainda distante do compromisso dos 0,7% APD/RNB⁴⁷, de uma maneira geral, e sob a coordenação do Camões I.P., a CP para o desenvolvimento envolve uma multiplicidade de instituições públicas, sendo a maior parcela da APD canalizada pela via multilateral através de instituições da UE⁴⁸ (ver gráfico 1.)

⁴⁴ Dados referentes ao período 2009-2020. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2>. [Consultado em 27.mar.22].

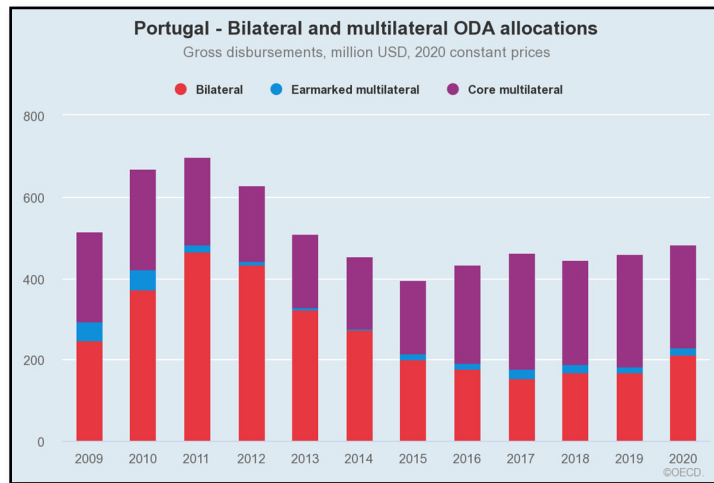
⁴⁵ No âmbito da UE e inserido na dimensão de desenvolvimento do denominado “mundo Ocidental”

⁴⁶ OECD (2021), “Portugal”, in *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris. [Em linha]. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/12c61cf7-en>. [Consultado em 16out.22].

⁴⁷ INE - A meta 17.2 dos ODS refere o compromisso de os países desenvolvidos alocarem 0,7% da APD/RNB para os países em desenvolvimento, e de 0,15% a 0,20% para os países menos desenvolvidos. Em linha, disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_perfsdg&objetivo=17&indicador=17.2. [Consultado em 27.mar.22].

⁴⁸ Segundo a OCDE (2022), Portugal forneceu em 2020 cerca de 449,7 milhões de USD em APD, significando um aumento de cerca de 4% em relação ao ano anterior, e representando cerca de 0,18%do PIB. Foram canalizados pela via multilateral, cerca de 270 milhões de USD, com 87% desse valor alocado para instituições da UE. Consultar: *Portugal, in Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/12c61cf7-en>. [Consultado em 16.out.22].

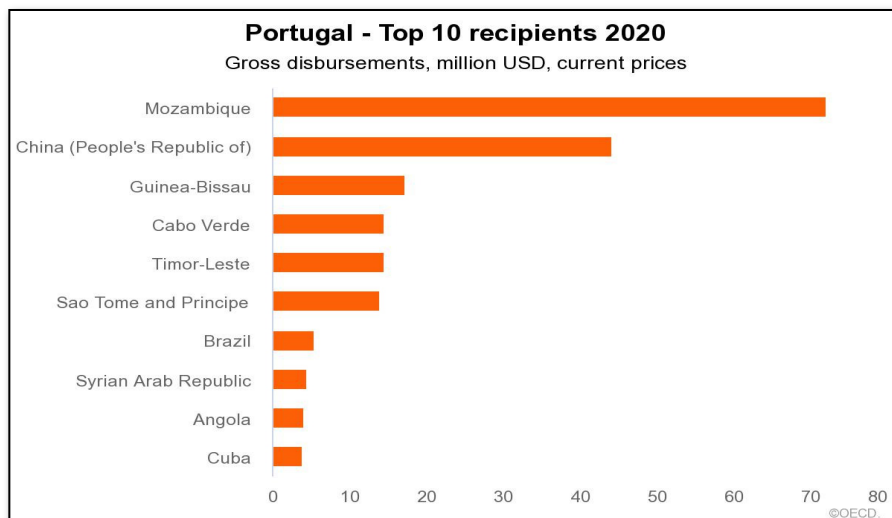
GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DE APD BILATERAL E MULTILATERAL PORTUGAL (2009-2020)



FONTE: OCDE, 2022

Em termos da APD bilateral (Fonte OCDE, 2022), Portugal disponibilizou em 2020 cerca de 230,4 milhões de USD, ou seja, um aumento de cerca de 25% em relação ao ano anterior, priorizando as áreas da educação, parcerias e objetivos da Agenda 2030 das NU para a erradicação da pobreza. Cerca de 54,3% da APD bilateral teve como destino países em vias de desenvolvimento, com especial destaque para os PALOP e Timor-Leste, embora também integrem a lista potências emergentes como o Brasil e a China, que curiosamente foi a segunda maior recetora da ajuda bilateral portuguesa no ano de 2020 (gráfico 2.).

GRÁFICO 2 - 10 PRINCIPAIS RECETORES APD BILATERAL 2020



FONTE: OCDE, 2022

Para efeitos de pesquisa, teremos claramente de destacar Moçambique, que no ano em referência (2020) recebeu a maior parcela da APD (cerca de 70 milhões de USD, um aumento de 15 milhões de USD face à 2019), em comparação com os restantes PALOP - pese embora as diferenças sociais, económicas e demográficas entre estes – considerando que a cooperação entre Portugal e Moçambique, vai um pouco além da APD e da cooperação para o desenvolvimento. Já referenciada anteriormente, a base desta relação assente em laços culturais, jurídicos e institucionais, complementada através da partilha de uma língua comum que “permite um mais fácil enquadramento da intervenção da Cooperação Portuguesa em Moçambique”⁴⁹.

Importa então compreender em que medida se estrutura a CP com o parceiro moçambicano, procurando estabelecer relações que estão na origem da projeção da língua, como um importante vetor estratégico. Como tal, o ponto de partida será o enquadramento da Cooperação dentro de uma estratégia mais ampla de Política Externa portuguesa.

2.1 Política Externa Portuguesa e o papel da Cooperação

Compreender os objetivos, ações e estrutura da CP, implica compreender o fundamento da Política Externa Portuguesa, que assenta em três pilares estratégicos: a integração europeia, a relação transatlântica e o espaço lusófono⁵⁰. A alusão ao espaço lusófono como vetor estratégico de política externa, procura potencializar mais-valias nas esferas da diplomacia económica, ação cultural externa e na política de cooperação para o desenvolvimento, numa lógica “*win-win*”, através da materialização de “vantagens mútuas” com os seus parceiros (Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa, CCEP 2014-2020). Longe do engano de uma conceção de cooperação que poderia ser facilmente confundida com a perceção de um ideal do tipo altruísta, a cooperação para o desenvolvimento, é apresentada como um investimento entre os parceiros, visando ações de coordenação e gestão em áreas estruturantes para o desenvolvimento humano, em complemento com os princípios políticos liberais da promoção da boa governação e de Estado de Direito, para além da dimensão económica, almejando dinâmicas para o reforço das economias locais e atração de investimento externo.

⁴⁹ Camões I.P. – *Moçambique*. [Em linha]. disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-paises/mocambique?highlight=WyJtb1x1MDBIN2FtYmIxdWUiXQ==>. [Consultado em 27.mar.22]

⁵⁰ Camões I.P. Disponível em <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato>. [Consultado em 26.mar.22].

É reconhecido ao nível dos compromissos dos quadros institucionais em que se insere, nomeadamente no âmbito da UE, a necessidade de adaptação às dinâmicas políticas de cooperação internacionais, caracterizadas pela constante mudança, procurando-se “instrumentalizar”, caso seja necessário, a promoção da cooperação em termos de coerência, eficácia e eficiência (CECP 2014-2020, p.13). A estratégia referenciada no CECP 2014-2020 - desenvolvida na próxima secção - enuncia quatro princípios de natureza operacional, que visam gerar uma maior visibilidade e impacto às ações de cooperação, nomeadamente através da coerência/coordenação⁵¹, concentração⁵², apropriação⁵³ e parcerias⁵⁴. As aplicações destes princípios operacionais deverão estender-se pelas três principais áreas de atuação da CP: Cooperação para o Desenvolvimento, Educação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e de Emergência.

Focada nos PALOP e Timor-Leste, observando estrategicamente a posição dos espaços geopolíticos em que estes países se integram, a Cooperação para o Desenvolvimento é visada pelo CECP 2014-2020, como fundamentada em dois eixos relevantes: Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos, e, Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais. Os pontos que se seguem analisam os propósitos enunciados oficialmente através das narrativas e estratégias seguidas no âmbito do CECP 2014-2020 e do seu enquadramento como parte de uma estratégia mais ampla da Política Externa Portuguesa.

⁵¹ CECP 2014-2020, p.22 – “Reforçar a coerência das políticas para o desenvolvimento e a coordenação, o seguimento e o diálogo entre parceiros, bem como a complementaridade nas intervenções e nas parcerias.”

⁵² *Ibidem* – “Privilegiar, geográfica e sectorialmente, programas de maior dimensão e de natureza estruturante, segundo as prioridades estratégicas definidas com cada um dos países parceiros.”

⁵³ *Ibidem* – “Desenvolver projetos numa lógica de desenvolvimento de capacidades e sustentabilidade, cuja atuação deve estar enquadrada no documento Desenvolvimento de Capacidades – Linhas de Orientação para a Cooperação portuguesa”.

⁵⁴ *Ibidem* – “Diversificar as parcerias, incluindo as da cooperação triangular e novas fontes de financiamento, visando a partilha de capacidades e recursos, bem como a alavancagem de fundos bilaterais e multilaterais.”

2.2 O Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020

O documento que melhor espelha a atual expressão da CP é o “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020”⁵⁵. Nele se encontram os princípios chave, objetivos estratégicos e principais linhas de orientação, integrando algumas das prioridades enunciadas anteriormente no documento aprovado em dezembro de 2005, “Uma visão estratégica da cooperação portuguesa”⁵⁶, que centram a atividade das várias modalidades de cooperação bilateral e multilateral geograficamente nos PALOP e Timor-Leste. Embora o termo de vigência do “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020” tenha terminado em finais de 2020 – iniciando-se um novo Conceito Estratégico que integrará os novos desafios e compromissos assumidos internacionalmente no quadro dos ODS, para o período 2021-2030 - é ainda assim possível estabelecer um quadro estrutural e conceptual da CP em termos de mudanças e objetivos que enquadram os seus principais vetores estratégicos.

Objetivamente, o CECP 2014-2020, procura corresponder à uma série de dúvidas e questões, geralmente acompanhadas por críticas, remanescentes de uma transformação institucional ao nível da cooperação para o desenvolvimento - a fusão do IPAD⁵⁷, com o Instituto Camões a partir de 2012 - , que embora tenha ocorrido num contexto conjuntural particular e difícil, durante os resquícios da crise financeira e económica referenciada desde 2008, manifestou-se estruturalmente como uma resposta política economicista, apostada na racionalização de custos. A perceção geral deixada para os atores envolvidos nas ações e projetos ligados ao desenvolvimento, quanto a criação do Camões I.P., foi particularmente negativa, entendida como “uma perda para a cooperação para o desenvolvimento, seja pelo facto de estrategicamente a fusão entre língua e cooperação ser desadequada aos desafios atuais, seja pela forma como a fusão foi feita e implementada na prática” (Ferreira, Faria e Cardoso 2015, p.46).

⁵⁵ Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020. [Em linha]. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt> . [Consultado em 20.mar.22].

⁵⁶ [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/sobre-nos/gestao-sobrenos/arquivo-sobrenos/visao-estrategica-para-a-cooperacao-portuguesa-historico>. [Consultado em 10.abr.2022].

⁵⁷ O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), estabelecido em 1994 da fusão entre o Instituto da Cooperação Económica (ICE) e a Direção-Geral de Cooperação (DCC), assumiu-se durante o seu período de vigência como o principal interlocutor do Estado português nas funções de planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação. A sua fusão com o Instituto Camões em 2012, dando origem ao Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., foi controverso, um processo descrito por alguns autores como um retrocesso na política de cooperação portuguesa (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.43; Faria, 2014, p.13).

Já anteriormente, abordando este tema, Faria (2014, p.13), analisando as principais transformações ocorridas desde 2011 na estrutura da CP, destacou a fusão entre o IPAD e o Instituto Camões, e a preponderância da língua portuguesa, como prioritária em relação a vertente da cooperação, notando-se por outro lado a ascensão da diplomacia económica como vetor nuclear da Política Externa portuguesa. Segundo a mesma (2014, p.32), estas transformações poderiam estar na origem de uma possível desestruturação do sistema de cooperação português, colocando em causa a sua eficácia, tanto em termos de qualidade como em termos de quantidade. Alguns dos riscos apontados destacam a perda de visibilidade, e a proeminência de outros interesses que absorvem a cooperação, perda e desmotivação de recursos humanos, diminuição de recursos financeiros, não se podendo clarificar se tais transformações se refletiram na melhoria de relações com os países parceiros de cooperação (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, pp.93-94).

De facto, a decisão política de se fundir institucionalmente as áreas da cooperação para o desenvolvimento com a promoção da língua e cultura, representam um caso único entre os países doadores, no sentido em que foi Portugal o primeiro e único, até então a fazê-lo, contrariamente a posição de outros países doadores, que no sentido inverso, dotam as suas agências de cooperação de mais instrumentos, tornando-as mais robustas (*Idem*, p.46). Por outro lado, abordando as mais-valias, os resultados dos inquéritos realizados no estudo desenvolvido por Ferreira, Faria e Cardoso (2015, pp.93-94), destacam o papel da língua portuguesa como “o fator de vantagem mais referido (78,6% dos inquiridos selecionaram este fator), seguido das relações históricas com os países parceiros (72,9%) e do conhecimento das realidades desses países (61,4%)”. Em sentido oposto, partindo da perceção dos países parceiros, nomeadamente Angola e Moçambique, através dos resultados desenvolvidos em estudos anteriores, a língua portuguesa surge desvalorizada perante os entrevistados, preferindo acentuar o destaque nas “semelhanças dos quadros jurídico-legais e institucionais como a principal mais-valia das parcerias portuguesas” (*Idem*, pp.96-97).

Outros autores acentuam críticas mais duras aquilo que para muitos é o “tendão de Aquiles” da CP: a sua centralidade. Fazendo alusão ao seu poder simbólico, no papel da cooperação, Martins, Silva e Coelho (2020, p.18), salientam que “a língua, enquanto estratégia de *soft-power* do Estado português, cria um viés aos objetivos inerentes à cooperação para o desenvolvimento, surgindo como um sistema de poder simbólico que perpetua relações de colonialidade”.

De uma maneira geral, a maioria dos autores pesquisados, concordam que nestes últimos anos a CP tem-se caracterizado por: focar-se no apoio aos PALOP; na promoção da língua

portuguesa; no incumprimento das metas relacionadas com o financiamento (0,7% do RNB à APD); e por limitações condicionadas pela falta de transversalidade ao longo dos seus ciclos eleitorais, o que compromete o “consenso, coerência, relevância e estabilidade institucional” (Martins, Silva e Coelho, 2020, p.21). Quanto à esta última, não parece gerar consenso uma vez que para Ferreira, Faria e Cardoso (2015, p.42), a cooperação para o desenvolvimento assume-se “como um dos vetores da política externa portuguesa, pelas várias forças políticas e legislaturas”, apontada como uma das características de continuidade política.

Uma vez que o nosso objeto de estudo foca-se no papel da língua, e na relevância da sua ação materializada em ações de cooperação, principalmente com países parceiros com os quais Portugal mantém laços históricos, culturais, afetivos, bem como em matrizes histórico-culturais, linguísticas e jurídicas semelhantes⁵⁸, importa compreender como se estruturam as diferentes dinâmicas de cooperação, pelo menos em teoria, apresentadas no CECP 2014-2020, em dois planos conceptuais: no plano bilateral, fundamentadas em dois eixos prioritários de ação, o primeiro atendendo as dimensões de Governação, Estado de direito e Direitos Humanos, e o segundo em relação ao Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais, e no plano multilateral, no qual se projetam os objetivos e princípios estabelecidos e aprovados na Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral - um documento que embora remonte à 2005, consagra até a atualidade a promoção da “presença e capacidade de influência de Portugal sobre as políticas, funcionamento e eficácia das organizações multilaterais” (CECP 2014-2020, p.45), uma alusão ao relacionamento e papel de Portugal naqueles que são, pela perspetiva da sua política externa, os principais foros de cooperação, nomeadamente a CPLP, a UE, a OCDE, a ONU, entre outras. Pretende-se com a dissecação desta estratégia, identificar para efeitos de pesquisa, aquilo que são as suas orientações e objetivos, para posteriormente enunciar a dimensão empírica destes, procurando direcioná-la para o objeto de estudo.

⁵⁸ Camões I.P. [Em linha]. Disponível em <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato>. [Consultado em 26.mar.22].

2.2.1 Cooperação para o Desenvolvimento: Eixo I - Governação, Estado de Direito e Direitos Humanos

Em relação ao eixo I do CECP 2014-2020, Governação, Estado de direito e Direitos Humanos, as ações de cooperação bilateral, visam investir na capacitação institucional e no triplo nexos paz/segurança/desenvolvimento. Em termos da capacitação institucional, enfatiza-se de forma mais emotiva “as matrizes histórico-culturais, linguísticas e jurídicas semelhantes” (CECP 2014-2020, p.26), uma alusão a alguns critérios de organização estrutural da Administração Pública, supostamente comum a todos os parceiros de cooperação, eventualmente uma herança do passado colonial. Embora a narrativa aluda “a uma abordagem adaptada às estratégias e prioridades nacionais dos países parceiros” (CECP 2014-2020, p.27), não explica de que forma se poderá articular com a competição e abertura que estes parceiros concedem a outros atores de cooperação, sejam Estatais ou privados, com crescente influência em diversas áreas de Cooperação. No caso específico de Moçambique, e de acordo com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (MINEC), as suas relações de cooperação, dividem-se em dois eixos principais, distinguindo as Parcerias de Apoio Programático⁵⁹, e outras parcerias bilaterais⁶⁰, para além da vertente multilateral em que se integra e das ONG que atuam no país. Neste sentido, para Moçambique, para além da importância da língua institucional, que se apresenta como um dado adquirido, importa tirar partido das oportunidades de cooperação em toda a sua amplitude, independentemente dos laços histórico-culturais e linguísticos, o que poderá vir a representar um significativo desafio à CP. Daí que importa questionar, em que medida a diversificação de parcerias se complementa com alguns dos princípios basilares da estratégia da CP, em áreas particulares como a promoção do Estado de Direito e Direitos Humanos.

⁵⁹ MINEC - Moçambique, 2022 – “Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia e Suíça”. [Em linha]. Disponível em: <http://www.minec.gov.mz/index.php/politica-externa/parcerias-de-cooperacao>. [Consultado em 02.abr.2022].

⁶⁰ *Ibidem*: “África do Sul, Austrália, Brasil, China, Coreia, EUA, Índia, Japão e Vietname”.

2.2.1.1 A diversificação de parcerias como fator redutivo da promoção dos princípios liberais em África?

Alguns dos exemplos que parecem diluir as pretensões promocionais da CP no âmbito das áreas de atuação relacionadas com Estado de Direito e Direitos Humanos, tem sido a crescente influência de atores com pretensões de atuação à diferentes níveis no continente africano, nomeadamente a China e em menor grau, a Rússia. Quanto ao primeiro, através da concretização do Fórum de Cooperação China-Africa, parece afirmar o paradigma da cooperação como um instrumento geopolítico de influência, e com grande receptividade por parte dos países africanos, e mesmo ao nível da principal organização regional, a UA. Segundo Alphonse Ndongo⁶¹, “as conquistas domésticas da China deram um impulso mais forte a cooperação China-África”, e deseja que “a China produza continuamente resultados convincentes de seu desenvolvimento, pois a China mais uma vez mostrou seu compromisso com os países africanos, especialmente na luta contra a pandemia de COVID-19”. Durante a 8ª Conferência Interministerial do Fórum de Cooperação China-África, realizada em dezembro 2021, o Presidente Xi Jinping, anunciou uma série de apoios e de programas de cooperação, envolvendo ações no campo da saúde, redução da pobreza e desenvolvimento agrícola, revitalização e promoção do comércio com o continente africano, promoção de investimentos a fim de integrar e desenvolver a indústria africana no projeto da Nova Rota da Seda, para além do lançamento de programas de inovação digital⁶². O facto de interagir diretamente com a UA e de estabelecer relações bilaterais com praticamente todos os países do continente, sem a imposição de reservas políticas, tem vindo a catapultar a China como um dos principais promotores para o desenvolvimento em África.

Alguns autores olham para este novo paradigma da cooperação como uma oportunidade, fundamental para a promoção do triplo nexos paz/segurança/desenvolvimento, e especificamente no domínio da cooperação no domínio da defesa e segurança. Numa conferência organizada pela “Companhia Oriental Portuguesa”, realizada em Lisboa, 04 de março de 2021, o Tenente-Coronel, Luís Manuel Brás Bernardino, lançou o repto de que “uma cooperação bi/multilateral para o futuro na CPLP implica um reforço da cooperação estratégica

⁶¹ Ndongo, 2022. Xinhua 24.mar.22 -*Interview: China's achievements at home boost China-Africa cooperation*. [Em linha]. Disponível em: http://www.focac.org/eng/zfzs_1/202203/t20220324_10654857.htm. [Consultado em 02.abr.22]

⁶² XINHUA 02.dez.21 – “*Full Text: Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference*”. [Em linha]. Disponível em: http://focac.org.cn/focacdakar/eng/zxyw_1/202112/t20211202_10461076.htm. [Consultado em 02.abr.22].

com os principais países e organizações presentes em África... nomeadamente com a China”⁶³. Para este, a língua portuguesa poderia servir de plataforma de aproximação, via Região Administrativa Especial de Macau, indiciando-se a língua portuguesa como vetor de entendimento entre a CPLP e Pequim. Esta hipotética cooperação poderia trazer vantagens a todos níveis, para todos os parceiros, nomeadamente os PALOP, que já têm fortes relações bilaterais com a China, neste e noutros campos. Mas o grande paradoxo, seria alinhar as diferentes interpretações daquilo que são os princípios políticos e morais de Estado de Direito e Direitos Humanos, nas diferentes conceções estratégicas de cooperação.

Também a Rússia, principalmente desde que Putin assumiu o poder, tem procurado estender a sua influência pelo continente africano, ainda com mais ênfase, desde a crise da Crimeia, em 2014. Alguns analistas citados pela Agência Lusa⁶⁴, afirmam que a atuação russa em África se distingue dos demais atores de cooperação, no sentido em que abrange uma abordagem multidisciplinar, na qual associadas à investimentos estatais, encontram-se iniciativas militares ou políticas, que fomentam a competição com o Ocidente. Tal como a China, também a Rússia promoveu em 2019 a I Cimeira Rússia África, tendo contado com a presença de 43 chefes de Estado de países africanos.

Pese embora a crescente presença, de potências emergentes ou mesmo com aspirações globais (como no caso da China), a UE aparece como o principal interlocutor na renovada parceria estratégica com os países africanos, nomeadamente com a UA, e, – fugindo um pouco a delimitação temporal do tema da dissertação – tal como ficou patente nas conclusões da 6ª Cimeira UE-UA⁶⁵, em que ambos os blocos reafirmam uma visão conjunta sobre os princípios e prioridades comuns sintetizados abaixo:

[...] na defesa dos direitos humanos para todos, a igualdade de género e o empoderamento das mulheres em todas as esferas da vida, o Estado de direito, as ações destinadas a preservar o clima, o ambiente e a biodiversidade, mas também o crescimento económico sustentável e inclusivo e a luta contra as desigualdades (Conselho Europeu - Cimeira União Europeia-União Africana, 17-18 de fevereiro de 2022).

⁶³ Bernardino, 2021 - *A Cooperação de Defesa da CPLP e a presença militar chinesa em África*. CEI – ISCTE. 04.mar.21 [Em linha]. Disponível em: https://www.iimacau.org.mo/images/Cooperacao_de_Defesa_entre_a_China_e_a_CPLP___09Mar21_Luis_Bernardino.pdf. [Consultado em 02.abr.22]

⁶⁴ LUSA - *Grupo Wagner é apenas uma das facetas da crescente presença russa em África*. RTP. [Em linha], 08.jan.22. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/grupo-wagner-e- apenas-uma-das-facetas-da-crescente-presenca-russa-em-afrika_n1375426. [Consultado em 15.abr.22].

⁶⁵ Conselho Europeu - Cimeira União Europeia-União Africana, 17-18 de fevereiro de 2022. Em linha, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>. [Consultado em 02.abr.22].

Quanto ao interesse dos Estados Unidos da América (EUA) na sua relação com os países africanos, tem atravessado diferentes fases. Após o envolvimento de cariz ideológico marcado pelo financiamento de grupos armados durante o período bipolar, a década de 1990 na sequência do final da GF, culminou com o desinteresse dos EUA pelo continente africano, uma situação que se viria a alterar a partir do 11 de setembro de 2001. No âmbito da doutrina Busch “*Global War On Terror*” (*GWOT*), o continente voltou a ganhar interesse estratégico para os EUA, essencialmente por fatores securitários, também associados à crescente presença chinesa em África a par do fenómeno conhecido como o Renascimento Africano⁶⁶, culminando na criação do Comando Militar dos Estados Unidos para a África, (*AFRICOM*)⁶⁷ (Adam e Schutz, 2019, p.185). Embora com alguma resistência por parte dos países africanos no processo inicial⁶⁸, atualmente, o *AFRICOM* é a principal forma de cooperação em defesa e segurança entre os EUA e os países africanos (*Idem*, p.199).

É no alinhamento dos objetivos globais traçados entre distintos atores que se relacionam entre si, que se poderão afirmar (ou não) os valores subjacentes a Governança, Estado de Direito e Direitos Humanos. Por exemplo, a terceira aspiração delineada na Agenda 2063 pela UA, afirma “Uma África de boa governação, democracia, que respeita os direitos humanos, justiça e estado de direito” (Agenda 2063, p.12). No caso da UE, o artigo 2.º do Tratado da União Europeia enuncia como valores essenciais “o respeito pela dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de Direito e o respeito pelos Direitos Humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”⁶⁹. Já no caso do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), do qual Moçambique, (a par de 53 países africanos e a comissão da UA) participa, não existe qualquer menção a estes valores, sendo referido como objetivo principal, “fortalecer a cooperação econômica e as relações comerciais sino-africanas para estabelecer

⁶⁶ Diallo, (2011, p.93), identifica o Renascimento Africano como um processo consubstanciado em várias fases: “após a descoberta dele como berço da humanidade, assistiremos ao seu renascimento em várias fases, tais como o período das independências, principalmente no ano de 1960, depois tivemos a criação da Organização da Unidade Africana em 1963, num terceiro momento a libertação do líder Nelson Mandela, em 1990 e subsequente fim da *apartheid*, e por fim a criação da União Africana em 2002”.

⁶⁷ “De acordo com a última declaração de situação do *AFRICOM* para o Senado dos EUA, por exemplo, feita pelo General Thomas D. Waldhauser em fevereiro de 2019, o Comando baseia suas ações em dois princípios fundamentais: a percepção de que, praticamente, nenhum problema africano pode ser resolvido apenas pela força militar; e o fato de que as pressões permanentes sobre as redes terroristas são necessárias para impedir a desestabilização das nações africanas” (Usafricom, 2019, *apud* Adam e Schutz., 2019, p.194).

⁶⁸ “A percepção dos líderes africanos, de um modo geral, era de que os Estados Unidos utilizavam a justificativa da Guerra ao Terror para disfarçar os seus reais interesses no Continente” (Adam e Schutz, 2019, p.195).

⁶⁹ Parlamento Europeu - *A proteção dos direitos fundamentais na União*. PE. [Em linha]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>. [Consultado em 28.ago.22].

uma nova ordem internacional que melhor refletirá as necessidades e interesses da China e da África” (*BRICS Policy Center*, 2016).

Independentemente da forma como são interpretados os princípios de Governança, Estado de Direito ou Direitos Humanos, o que parece contar para quem mais necessita, são os programas e ações que visam o desenvolvimento, para além do apoio e financiamento político-militar, como partes de um interesse subjacente, ficando a sua sustentabilidade como uma questão em aberto, quando observados os níveis de desenvolvimento, como no caso moçambicano. Não parece expectável que o governo da República de Moçambique - ou qualquer outro Estado-membro dos PALOP - tenha condições para recusar qualquer tipo de ajuda, independentemente da natureza do parceiro doador. A entrada de atores globais com diferentes objetivos estratégicos em África, sugerem a abertura de algumas lacunas que a médio e longo prazo poderão ser correspondidas, destacando-se para já a questão inerente a interpretação ou aplicação de princípios relacionados com Governança, Estado de direito e Direitos Humanos. Tal como referenciado por Davies e Pickering, (2015, *apud* Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.32) - nas conclusões de um estudo patrocinado pelo CAD-OCDE, visando as expectativas dos países em desenvolvimento - a maioria dos parceiros de cooperação tem procurado diversificar as fontes e parceiros para o desenvolvimento, a fim de mitigar riscos e simultaneamente fomentar a competição entre os países doadores, um fator contraditório, quando confrontado pelos princípios defendidos pelos países doadores em torno da concentração e mitigação da fragmentação das estratégias de cooperação.

2.2.1.2 Dicotomia segurança/desenvolvimento: Estados frágeis

O eixo “Governança, Estado de Direito e Direitos Humanos”, remete-nos ainda para a dicotomia segurança/desenvolvimento, com principal destaque para aqueles que são considerados do ponto de vista institucional e estrutural como os “Estados frágeis”⁷⁰. O CECP 2014-2020, indica a atuação sobre as causas das fragilidades e dos conflitos como o ponto de partida para a implementação bem-sucedida de outros domínios relacionados com o desenvolvimento. O documento não clarifica de que forma poderá atuar sobre as causas da

⁷⁰ *Estratégia Nacional Sobre Segurança e Desenvolvimento*. Diário da República, 1.ª série — N.º 165 — 26 de Agosto de 2009, p.5063 : “O conceito de fragilidade do Estado refere--se muitas vezes a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado para assumir as suas funções de soberania, no que diz respeito ao Estado de direito, à protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, à segurança da população, à redução da pobreza, à prestação de serviços, à transparência e equidade da gestão dos recursos e ao acesso ao poder”.

fragilidade dos Estados, ficando-se apenas com a ideia da aplicação de uma “abordagem gradual e adaptada, de forma a equilibrar as necessidades de desenvolvimento a longo prazo com as pressões de curto prazo” (CECP 2014-2020, p.29). Uma estratégia muito vaga, quando se pretende complementar com os “3D” da ação da Política Externa⁷¹, na complexidade que representam os denominados Estados frágeis, ainda para mais na vertente bilateral. É, no entanto, destacado o papel da Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (ENSD)⁷², integrada nos esforços mandatados à Comissão Europeia para a promoção de coerência e de uma maior eficácia na ação externa da UE. Visa essencialmente dotar o país de instrumentos legítimos para a aplicação de políticas e de ações no terreno, de forma a influenciar processos em países que atravessam situações complexas de fragilidade. A ENSD enfatiza a dicotomia segurança/desenvolvimento, considerando-as como “duas faces da mesma moeda”, motivo pelo qual se deve fundamentar na plena articulação com outras dimensões, o que implica “articular as missões de segurança, a prevenção de conflitos e a consolidação da paz e a ajuda humanitária com as medidas de redução da pobreza” (ENSD, 2009, p.5604).

Outro documento citado pelo CECP 2014-2020, visando o enquadramento de ação na cooperação bilateral com os estados frágeis é o *New Deal for Engagement in Fragile States*⁷³. Este acordo, alcançado em 2011, para aplicação experimental durante o período compreendido entre 2012 e 2015, procura corresponder as necessidades relacionadas com as falhas detetadas nos processos de diálogo político, inclusão e liderança, no apoio na cooperação com os Estados frágeis. As razões apontadas na origem destas falhas, prendem-se essencialmente com a constante ignorância por parte dos parceiros internacionais de fatores alusivos a natureza dos atores e aos distintos interesses nacionais, que visam em termos de cooperação alcançar resultados conjunturais, de curto prazo, em detrimento de objetivos estruturais, realizáveis à medio e longo prazo⁷⁴.

Analisando sumariamente o índice representativo dos Estados frágeis, (segundo a plataforma *countryeconomy.com*), verifica-se no índice de 2018 uma grande presença de países

⁷¹ CECP 2014-2020, p.29: “3D-Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento”

⁷² Diário da República, 1.ª série — N.º 165 — 26 de agosto de 2009, pp.5603-5604

⁷³ Camões I.P.: *New Deal for Engagement in Fragile States* “(...) acordo estabelecido entre países parceiros e doadores por ocasião do IV Fórum de Alto Nível da Eficácia da Ajuda, na Coreia do Sul, em 2011, que Portugal subscreveu e no qual alguns dos países prioritários da Cooperação Portuguesa (Timor-Leste e Guiné-Bissau) também estão representados”. Em linha, disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento/fragilidade>. [Consultado em 03.abr.22].

⁷⁴ Para informações complementares consultar: *International Dialogue on Peacebuilding and State Building - UM NEW DEAL* para o envolvimento em Estados frágeis. [Em linha]. Disponível em https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/d6/6f/d66f42fe-ee1f-4287-b310-f8bc59f8e10b/new_deal___portuguese.pdf. [Consultado em 03.abr.22].

africanos, no topo do *ranking*, nos quais se incluem a maioria dos PALOP⁷⁵ e ainda Timor-Leste. Neste contexto, a expressão da língua portuguesa, poderá ser um importante veículo no diálogo para uma nova arquitetura de desenvolvimento e também na ligação entre os distintos parceiros, tendo em vista “a aplicação de novas formas de atuação, mais adaptadas à situação e desafios de contextos de fragilidade”, conforme expresso no “*New Deal for Engagement in Fragile States*”. Perante este cenário de fragilidade, um novo conceito vai ganhando relevância nas prioridades da CP, procurando-se centrar o indivíduo como o alvo de proteção contra as vulnerabilidades extremas, através da promoção do conceito de segurança humana⁷⁶ (CECP 2014-2020, p.30).

2.2.2 Cooperação para o Desenvolvimento: Eixo II - Desenvolvimento Humano e Bens Públicos Globais

A alusão do CECP 2014-2020 a este eixo integra programas e ações que abrangem áreas essenciais e estruturantes como a Educação e Ciência, Saúde, Ambiente e Energia, Desenvolvimento Rural e Mar, questões sociais que vão desde a proteção, inclusão social e emprego, e também a integração do setor privado.

2.2.2.1 Educação e Ciência

Enquadrando-se a língua portuguesa como a língua oficial dos PALOP, e por isso também vinculada a área administrativa no qual se insere o ensino, a promoção e o reforço do seu domínio, são essenciais para dotar os seus concidadãos de um acesso equitativo, no qual se destaca a integração das questões de género, configurando-se como um fator estruturante da sociedade. Por outro lado, sem avanço científico, tecnológico e inovação, dificilmente serão alcançados os ODS, pelo que simultaneamente ao reforço do domínio da língua portuguesa, as ações e programas de cooperação entre os parceiros visam também a qualificação de quadros,

⁷⁵ Índice de Estados Frágeis: Guiné-Bissau 13º; Angola 33º; Moçambique 36º; Guiné Equatorial 55º; Timor-Leste 38º. Disponível em <https://pt.countryeconomy.com/governo/indice-estados-frageis>. [Consultado em 03.abr.22].

⁷⁶ NU: “O conceito de segurança humana, introduzido pela primeira vez no Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, assinalou um afastamento radical da ideia de que a segurança das pessoas só deve ser avaliada através da análise da segurança territorial, enfatizando a importância das necessidades básicas das pessoas, da sua dignidade e da sua segurança para viverem vidas seguras”. Disponível em: <https://unric.org/pt/6-em-cada-7-pessoas-sentem-se-inseguras/>. [Consultado em 15.abr.22].

complementados com a aplicação de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) aos materiais educativos e ao desenvolvimento do ensino profissional.

No caso específico da cooperação bilateral Portugal-Moçambique, neste domínio, o enquadramento legal remonta ao Decreto nº 31 de 2004⁷⁷, inicialmente sob a tutela do Ministério da Ciência e do Ensino Superior, atualmente sob a supervisão do Camões I.P., mantendo até aos dias de hoje as mesmas linhas de orientação. O CECP 2014-2020 faz referência a aplicação de políticas que visam o desenvolvimento de programas locais para a formação avançada, nomeadamente a atribuição de bolsas para mestrados e doutoramentos, para além da capacitação das instituições ligadas ao de ensino e à investigação, nomeadamente através da mobilidade dos diferentes agentes nestes domínios (alunos, docentes e não docentes), mas é através da materialização dos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC), que Portugal e Moçambique definem e identificam as suas áreas prioritárias de ação, não deixando de realçar os objetivos partilhados no âmbito multilateral, mais concretamente ao nível da CPLP.

2.2.2.2 Saúde

Em relação a área da Saúde, há muito que é identificada como uma área crítica para a cooperação, face aos indicadores relacionados com a dicotomia saúde/desenvolvimento, na qual os PALOP e Timor-Leste se encontram em situação de vulnerabilidade, levando em consideração a escassez de recursos humanos qualificados, fraca capacidade institucional de gestão de sistemas públicos de saúde, associadas ao fraco desenvolvimento tecnológico⁷⁸. O facto do CECP 2014-2020, endereçar a Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Saúde (2011) como o documento estratégico de referência, diz muito sobre o pouco que se evoluiu nesta área de cooperação na dimensão bilateral. Subtraindo-se a crise sanitária da COVID-19 - em que a CP se alinhou nos esforços internacionais de mitigação dos impactos sanitários com os seus parceiros de cooperação, através do Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia Covid-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste⁷⁹ - a Estratégia da Cooperação Portuguesa

⁷⁷ Gabinete de Documentação e Direito Comparado – Decreto Nº 31/2004. *Acordo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Moçambique nos Domínios do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia*. [Em linha], 29.mar.04. Disponível em: <http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/instrumentos/dec31-2004.pdf>. [Consultado em 17.abr.22].

⁷⁸ IPAD – *Estratégia da Cooperação portuguesa para a Saúde*. [Em linha], maio 2011. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_cooperacao_saude.pdf. [Consultado em 10.abr.22].

⁷⁹ Mais informações em SNS - Cooperação com os PALOP e Timor-Leste. [Em linha]. Disponível em: <https://www.sns.gov.pt/noticias/2021/02/24/cooperacao-com-os-palop-e-timor-leste/>. [Consultado em 10.abr.22].

para a Saúde (2011), ainda publicada pelo IPAD, já mencionava dificuldades de cariz estrutural, e os poucos recursos financeiros alocados para a esta área (apenas 2,79% do total da APD bilateral portuguesa entre 2003-2008, dos quais Moçambique recebeu em igual período 6,5% desse montante). No âmbito das Relações Internacionais (RI), é o Ministério da Saúde que coordena toda a atividade relacionada com a área da saúde⁸⁰, através do Alto Comissariado da Saúde (ACS), e em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Existem, no entanto, exceções, que não se enquadram no âmbito da APD, nomeadamente no âmbito dos PQ-CDD, em que a assistência hospitalar de natureza subsidiária, prevê o acesso de militares dos PALOP e Timor-Leste a tratamentos de saúde no Hospital das Forças Armadas (HFAR), englobando ainda outros quadros que se encontrem em formação em Portugal, sob a tutela do Ministério da Defesa, também em articulação com o MNE.

Observando o documento de referência em termos de programas estratégicos, mais recentemente, no PEC 2017-2021, o domínio da Saúde surge vinculado aos Assuntos Sociais, predominando as linhas de ação e prioridades projetadas no CECP 2014-2020, ou seja, a aposta na capacitação institucional e no reforço da formação de profissionais de saúde, uma linha de ação que se manterá nos próximos anos ao abrigo dos acordos alcançados entre estes parceiros no PEC 2022-2026.

2.2.2.3 Ambiente, Crescimento Verde e Energia

A alusão as questões ambientais, transversais ao Crescimento Verde e Energia, por parte do CECP 2014-2020, destaca o papel dos Estados, como os atores que deverão promover - com os diferentes mecanismos jurídicos e políticos ao seu dispor – a intervenção dos setores público e privados na aplicação destas matérias. Sendo a problemática das alterações climáticas um desafio transnacional, as temáticas em seu torno assumem uma dimensão global, transversal à toda a CID. Em termos de objetivos e princípios, o documento mencionado pode ser caracterizado como vago neste domínio, fazendo simplesmente alusão à utilização mais eficiente de recursos e a sustentabilidade como pressuposto para o desenvolvimento (CECP 2014-2020, p.36). A partilha de uma visão mais abrangente e descentralizada em torno da importância da sustentabilidade, em representação da posição das ONGD portuguesas, é acentuada por Réfega (2020, p.8), quando abordados os desafios atuais, e, perante o reforço da

⁸⁰ *Estratégia Cooperação Saúde 2011* – “O ACS assume como prioridades de cooperação em saúde com os PALOP: formação, investigação, expansão de cuidados de saúde”.

“necessidade de encontrar respostas globais e coerentes com a promoção do desenvolvimento sustentável”. Trata-se de uma clara alusão a lacuna existente entre aquilo que são os financiamentos necessários para a concretização dos ODS, e outros objetivos estratégicos relacionados com a internacionalização da economia portuguesa, expectando-se que o próximo CECP 2021-2030 “reconheça a solidariedade global enquanto elemento central na abordagem da cooperação portuguesa ao longo da próxima década” (Réfega, 2020, p.9). Por outro lado, existe a perceção generalizada de que no atual contexto da CID, os modelos e respostas tradicionais não vão de encontro as necessidades dos atuais desafios com que se defrontam as sociedades, tanto nos países em desenvolvimento, como nos desenvolvidos. Neste sentido, para Ribeiro (2020, p.12), perante este novo paradigma, importa tirar o máximo proveito dos instrumentos de financiamento existentes, (seja no âmbito das instituições europeias de financiamento ou nas IFI), olhando também para o estabelecimento de novas parcerias, e para o papel de relevância que o setor privado deverá assumir para que sejam alcançados os ODS.

Adereçar o tema da sustentabilidade, ao contexto da cooperação bilateral, implica consequentemente abordar uma temática frequentemente evitada, quando analisados os princípios e objetivos estratégicos enunciados: a justiça climática. A República de Moçambique, enquadra-se no perfil daqueles países, que embora pouco contribuam para os efeitos das alterações climáticas, são dos que mais sofrem com os impactes das mesmas. Tal como argumenta Fonseca (2020, p.25), “travar as alterações climáticas é, acima de tudo, uma questão de justiça e respeito pelos direitos humanos”, motivo pelo qual, a CP deverá incluir a justiça climática nas suas estratégias de cooperação. Com o novo PEC já em vigor, não se prevê que esta vertente possa ser incluída, ou pelo menos materializada em termos da cooperação bilateral.

O anterior documento orientador da cooperação bilateral entre Portugal e Moçambique, o PEC 2017-2021, abordava a questão da Energia e Ambiente, pela perspetiva da sustentabilidade, através de duas áreas de atuação: Capacitação Institucional no apoio a aplicação do Acordo de Paris (e outros objetivos identificados pelo governo) e apoio ao reforço da resiliência aos impactes negativos das alterações climáticas. Atualmente, o PEC em vigor (2022-2026), reforça a importância atribuída ao Ambiente, (um setor complementar às áreas da Energia, Agricultura e Pescas), introduzindo aos planos de ação anteriores, novas iniciativas de cooperação no campo do reforço da resiliência, nomeadamente através da educação e consciencialização ambiental, gestão de resíduos, mapeamento de terras e cartografia, entre outras (PEC 2022-2026, p.18), e também ao estabelecimento de uma área de parceria dedicada especificamente a Ação Humanitária e Resiliência, na qual, são reconhecidas as

vulnerabilidades climáticas de Moçambique, e identificadas necessidades de apoio as comunidades locais, com especial destaque para a situação de Cabo Delgado (PEC 2022-2026, pp. 20-21).

2.2.2.4 Igualdade de Género e Direitos das Crianças

As temáticas relacionadas com a Igualdade de Género e Direitos das Crianças são apresentadas no CECIP 2014-2020, como áreas transversais de atuação da CP, visando essencialmente a realização plena dos direitos humanos das mulheres - através de ações de prevenção e combate à todas as formas de discriminação social, violência, acesso e direito à saúde sexual e reprodutiva – e das crianças – também no acesso à saúde, educação (como base de integração social), combate às vulnerabilidades criminosas, quer seja de tráfico ou exploração sexual e ainda trabalho infantil.

Segundo o relatório apresentado em 2021 pelo Fundo das Nações Unidas para as Populações (UNFPA)⁸¹, “O Meu corpo me pertence”, 5 em cada 1000 pessoas no mundo são vítimas de diversos tipos de escravidão moderna, sendo 1 em cada 4, crianças, e, 7 em cada 10, mulheres (UNFPA, 2021, p.39). No que diz respeito aos indicadores que analisam a autonomia das mulheres em termos de decisão sobre o ato sexual, contraceção e decisão sobre os seus cuidados de saúde, (indicadores 5.6.1 dos ODS)⁸², apenas 50% das mulheres em cerca de 57 países analisados, tem poder de decisão sobre estas matérias. No caso de Moçambique a percentagem de mulheres entre os 15 e os 49 anos, com poder de decisão sobre estes três indicadores é de 49%.

O relatório identifica acima de tudo, fatores estruturais em diversos países que visam perpetuar ou exacerbar as condições de pobreza que impedem o acesso à educação ou cuidados de saúde, para além de conduzirem a discriminação, seja de ordem etária, racial, étnica, de género, orientação sexual, entre outras. A importância da presença do UNFPA em países como o Brasil, Angola ou Moçambique, “marca a primeira vez que um relatório das Nações Unidas enfoca o poder e a agência dos indivíduos para fazer escolhas sobre seus corpos sem medo,

⁸¹ Edição na língua portuguesa pela UNFPA Brasil. [Em Linha]. Disponível em https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop2021-highlights-br_web_1.pdf. [Consultado em 14.mai.22].

⁸² UNFPA, 2021, p.18. Indicador 5.6.1 “(...) visa medir a proporção de mulheres de 15 a 49 anos que tomam suas próprias decisões conscientes sobre relações sexuais, uso de anticoncepcionais e cuidados de saúde reprodutiva”.

violência ou coerção” (UNFPA Angola, 2021)⁸³, e disponibiliza uma fonte de informação valiosa e acessível na língua portuguesa, para o empoderamento das mulheres no acesso aos seus direitos corporais.

Portugal é Estado Parte dos principais instrumentos internacionais que abordam a igualdade do género, nomeadamente a Convenção das NU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), e a Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência Contra as Mulheres e a Violência Doméstica, conhecida como a Convenção de Istambul (2011), da qual muito se tem falado⁸⁴. Para além da Convenção de Istambul, Portugal procura dentro dos programas da UE, a garantia dos cumprimentos dos direitos das mulheres e raparigas, que passa pelo acesso generalizado aos cuidados de saúde, métodos contraceptivos, educação sexual, planeamento familiar, para além do combate a violência de género, erradicação da mutilação genital feminina e o casamento infantil precoce e forçado. Segundo o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e Presidente da Comissão Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), Francisco André ⁸⁵, Portugal tem sido um membro participativo nestas ações, contribuindo extraordinariamente para a implementação de projetos em países prioritários no âmbito da cooperação⁸⁶.

Desde 07 julho de 1996, que a CPLP consagra na sua Declaração Constitutiva a promoção de ações de cooperação em favor do respeito dos Direitos Humanos, através do multilateralismo, tanto na sua comunidade, como no resto do mundo, fazendo alusão a melhoria das condições de vida das crianças e o reforço da condição social das mulheres, à luz das convenções internacionais das NU que acompanham estas áreas⁸⁷. A CPLP tem tido uma agenda proativa no que diz respeito a igualdade de género, nomeadamente através de reuniões periódicas de Ministros/as e Responsáveis pela Igualdade de Género, tendo já sido realizadas até final de abril de 2022, sete reuniões dedicadas ao tema. Alguns dos planos de ação passam

⁸³ UNFPA Angola, 2021. Disponível em <https://angola.unfpa.org/pt/publications/meu-corpo-me-pertence-swop-2021>. [Consultado em 14.mai.22].

⁸⁴ Para mais informações sobre a Convenção de Istambul consultar em linha: <https://sicnoticias.pt/mundo/2021-03-21-Turquia-justifica-saida-da-Convencao-de-Istambul-por-normalizar-homossexualidade-1a71ccd8> ; ou: <http://expresso.pt/internacional/2021-04-05-Dez-anos-da-Convencao-de-Istambul.-Balanco-e-feito-amanha-em-Lisboa-falta-o-essencial-para-aplicar-o-tratado-076f9775>. [Consultado em 20.mai.22].

⁸⁵ 14 de abril de 2021 durante o lançamento oficial em Portugal do Relatório da Situação da População Mundial 2021 da UNFPA.

⁸⁶ Disponível em linha em Lançamento do Relatório Situação da População Mundial 2021 UNFPA - Fundo das Nações Unidas - YouTube. [Consultado em 20.mai.22].

⁸⁷ CPLP – *Declaração Constitutiva da CPLP*. [Em linha], 17.jul.1996. Disponível em <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>. [Consultado em 22.mai.22].

pela promoção da associação da CPLP às ações desenvolvidas pelas NU nestas matérias, criação de planos de combate contra a violência de género e feminicídio através de programas de sensibilização ou partilha de informação entre os EM sobre a necessidade da participação das mulheres nas esferas de decisão⁸⁸. A evolução da CPLP para a cooperação em outras áreas de atuação, nomeadamente para o domínio da defesa, tem procurado articular as preocupações com os impactos dos conflitos violentos e outras formas de insegurança, sobre as mulheres e crianças, procurando mitigar às suas vulnerabilidades, como no caso do plano para a prossecução da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Em suma, a CPLP apresenta-se como um importante fórum de cooperação, que materializa a língua portuguesa em ações concretas que visam promover a articulação entre os seus EM na prevenção, mitigação e combate contra as diversas formas de violência baseadas no género, através da adoção de estratégias comuns, que resultam na adoção de políticas e programas por parte dos diversos Estados Membros (EM), face as suas distintas estruturas sociais, económicas e culturais, como parte de uma estratégia integrada nos esforços nacionais, regionais e globais relacionados com a Agenda 2030 para a concretização dos ODS. Como exemplo foram adotadas na VI reunião de pontos focais sobre a igualdade de género da CPLP, iniciativas com vista a criação de um portal sobre igualdade de género, a aprovação de um plano de combate à violência baseada no género e ao feminicídio, entre outros programas de sensibilização e prevenção⁸⁹.

No caso específico da República de Moçambique, a declaração final da VII Reunião de Ministros/as Responsáveis pela Igualdade de Género da CPLP, realizada em Luanda em 29 de abril de 2022, congratula este país pela aprovação da “Lei de Prevenção e Combate as Uniões Prematuras” e do “Plano de Prevenção e Combate à Violência Baseada no Género”⁹⁰.

⁸⁸ CPLP – *Plano de Trabalho 2019-2021 da VI Reunião de Ministros/as Responsáveis Pela Igualdade de Género da CPLP*. [Em linha]. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2FigualdaGenero%2FVI-RMIG_Plano-Trabalho-2019-2021_formatado.pdf. [Consultado em 22.mai.22].

⁸⁹ CPLP – *Ata VI Reunião de Pontos Focais da Igualdade da CPLP*. [Em linha], novembro 2019. Disponível em https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2FigualdaGenero%2FAta-VI-RPF-IG_nov_19.pdf. [Consultado em 22.mai.22].

⁹⁰ CPLP – *Declaração Final da VII Reunião de Ministros/as e Responsáveis pela Igualdade de Género da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa - “Empoderar a Mulher para a Equidade de Género – Rumo ao Desenvolvimento Sustentável”*. [Em linha], 29abr.2022. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9495&M=NewsV2&PID=10872>. [Consultado em 22.mai.22].

2.2.3 Educação para o Desenvolvimento: a relação cidadania global/pluralismo e as distintas visões do mundo

A Educação para o Desenvolvimento constitui juntamente com a Cooperação para o Desenvolvimento e a Ajuda Humanitária e de Emergência, uma área fundamental para a prossecução do conceito estratégico da CP. Esta vertente multidimensional é definida pela Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED) 2010-2015⁹¹ como:

Um processo de aprendizagem ao longo da vida, comprometido com a formação integral das pessoas, o desenvolvimento do pensamento crítico e eticamente informado, e com a participação cidadã. Este processo tem como objetivo último a transformação social no sentido da prevenção e do combate às desigualdades sociais, nomeadamente às desigualdades entre mulheres e homens, do combate à discriminação, da promoção do bem-estar nas suas múltiplas dimensões, da inclusão, da interculturalidade, da justiça social, da sustentabilidade, da solidariedade e da paz, tanto ao nível local como ao nível global.

Abordar a Educação para o Desenvolvimento implica a formalização de estratégias de concertação entre aquilo que são os objetivos nacionais de longo prazo para a construção de um modelo de cidadania global que se articule com outros fóruns internacionais, nomeadamente, a Comissão Europeia ou no âmbito dos programas da CAD/OCDE, o Centro Norte-Sul do Conselho da Europa, o *Global Education Network Europe* e ainda, o *European Multi-stakeholder Group on Development Education* (ENCP 2014-2020, p.49).

Situar a Educação para o Desenvolvimento no quadro teórico das RI, apela para uma abordagem que se distancie dos tradicionais paradigmas da disciplina. Conceitos como identidade, interesses e valores, não podem ser analisados através de perspetivas positivistas, uma vez de que se trata de conceitos predominantemente subjetivos, pela forma como se transformam distintivamente, mediante processos de interação social (Toprak, 2006, p.174).

Pela perspetiva da teoria construtivista das RI, a comunicação e as interações sociais são fundamentais no sistema internacional (Adler, 2002, p.99). Os teóricos construtivistas utilizam o conceito de desenvolvimento cognitivo a fim de analisar os valores comuns e a forma como se disseminam, o que também serve de ponto de partida para a institucionalização de valores, que durante o processo de transformação social, evoluem para comportamentos cooperativistas. Neste sentido, a cooperação internacional é analisada como um conceito social assente na aprendizagem, no qual, o papel das instituições é fundamental nos processos que afetam os interesses e as transformações das identidades (Toprak, 2006, p.174). Para corroborar esta abordagem, a título de exemplo, o CECP 2014-2020 (p.49) situa as principais linhas de ação

⁹¹ *Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento 2010-2015* [Em linha]. Disponível em: <https://ened-portugal.pt/pt/home>. [Consultado em 22.mai.22].

estratégica da CP, na execução da ENED, e no destaque atribuído ao papel das ONGD através da manutenção de financiamentos de projetos visando uma participação ativa da CP “nos fora europeu e internacional, tendo em vista o intercâmbio de práticas e a construção de abordagens estratégicas comuns”.

A extensão desta visão, tende a repercutir-se à longo prazo para todos os modelos de cooperação, seja bilateral ou multilateral, uma vez que assenta numa estratégia partilhada sobre sensibilização e transformação das sociedades em prol da cidadania global, sem que, no entanto, considere as possíveis confrontações perante uma realidade repleta de obstáculos de natureza geopolítica. Nesta dimensão importa reportar as relações de poder entre os distintos atores do sistema internacional, com principal destaque para os interesses estatais, grupos contestatários da ordem política, económica e social estabelecida, sejam grupos radicais de natureza diversificada, partidos políticos, empresas multinacionais, ou mesmo as distintas visões culturais ao nível comunitário, que partilham diferentes perspetivas daquilo que é, ou poderá vir a ser o conceito de cidadania global.

Mesmo no seio da CPLP, existem assimetrias e dicotomias que materializam distintos interesses, como por exemplo os alinhamentos, que embora não se possam caracterizar como antagónicos, entre a posição estratégica de Portugal e do Brasil, são, no entanto, distintas, e ambas exercem a sua influência sobre os seus parceiros de cooperação. Com os posicionamentos de Portugal, claramente alinhado com o mundo “Ocidental”, e promotor da cidadania global defendida pela ordem internacional vigente e hegemónica, com os EUA à cabeça, e por outro lado, o do Brasil, que no alinhamento político e económico com os BRICS⁹² - apesar das suas diversidades culturais e de desenvolvimento, partilham pesos e identidades de relevo no sistema internacional (Lafer, 2018, p.867) – contesta a atual ordem internacional⁹³, levantam-se questões, nomeadamente quanto a forma como são percecionadas as políticas e estratégias da Educação para o Desenvolvimento, e em particular quanto a promoção do conceito de cidadania global nos diferentes foros de cooperação.

⁹² Hussain, 2022 – *BRICS: As a Bulwark Against Polarization and Cold War Mentalities*. Infobrics.org. [Em linha]. Disponível em: <https://infobrics.org/post/35766>. [Consultado em 29.mai.22]: “Para consolidar a voz dos países que têm grande potencial económico e que se estão a industrializar rapidamente, o BRICS oferece uma plataforma ideal para o desenvolvimento a fim de superar a política para sempre. A sua expansão regional oferece aos países uma via para discutir questões localizadas, como reformas estruturais, inflação e pobreza, ao partilhar e beneficiar das melhores práticas entre os estados. Da mesma forma, as desigualdades exageradas pelo sistema financeiro global e discriminatórias em relação ao mundo em desenvolvimento também podem ser combatidas”.

⁹³ *Idem*: “Washington falhou em adotar abordagens construtivas em relação a questões globais vitais de interesse comum. Os preços crescentes dos combustíveis que vemos hoje são em grande parte devido às medidas de política externa dos EUA que impactaram diretamente o nosso mundo”.

No âmbito da CPLP, embora a cooperação multilateral na área da Educação seja um dos principais desígnios da comunidade⁹⁴, já a Educação para o Desenvolvimento, projetada estrategicamente no CEEP 2014-2020 como uma via para a promoção do conceito de cidadania global, não tem qualquer forma de expressão - pelo menos em termos de narrativa- o que parece indiciar uma manifestação clara da posição política do Brasil, quanto ao tema. Também nos formatos de cooperação bilateral, analisados os PEC assinados entre Portugal e Moçambique, verifica-se a inexistência de qualquer menção aos conceitos previamente mencionados, assumindo-se que, a Educação para o Desenvolvimento enquanto vetor estratégico da CP, representa uma posição política de alinhamento com os princípios da promoção do conceito de cidadania global, ou seja, uma manifestação do legado Iluminista em prol de uma comunidade universal, que parece chocar com a visão pluralista da ordem internacional, materializada política e economicamente nos BRICS. Sem certezas quanto a legitimidade desta dedução, poder-se-ia afirmar que esta área estratégica de cooperação segue uma tendência de fragmentação com parte do mundo, (talvez a maior parte), e escrutina um alinhamento restrito, talvez puramente “Ocidental” quanto a visão de uma cidadania global. Trata-se mais de um propósito de orientação política, virada para dentro do espaço geopolítico “Ocidental”, do que uma estratégia vinculada à história, cultura, identidade e promoção da língua portuguesa com os seus principais parceiros de cooperação, que se alinham numa visão distinta daquilo que são as perceções de globalização, e principalmente de cidadania global.

2.2.4 Ajuda Humanitária e de Emergência: um desafio à cooperação internacional

Historicamente enraizada na cultura judaico-cristã, a ação humanitária deriva de uma noção de caridade de teor paternalista, que se foi radicando principalmente durante o período da idade-média, com o surgimento dos primeiros traços daquilo que hoje consideramos o humanitarismo. Remontam a este período os primeiros sistemas organizados no apoio aos doentes mentais, leprosos, peregrinações e as campanhas de guerra, nomeadamente as cruzadas, fundamentalmente patrocinadas por ordens monásticas com o intuito de intervir no apoio às vítimas e aos mais carenciados. Ao longo da história foram surgindo referências que

⁹⁴ CPLP - *Educação* – “A Declaração Constitutiva da CPLP (Lisboa, 1996) objetiva dinamizar e aprofundar a cooperação no domínio universitário, na formação profissional e nos diversos setores de investigação científica e tecnológica para uma crescente valorização dos seus recursos humanos e naturais, bem como promover e reforçar as políticas de formação de quadros. A cooperação multilateral no domínio da Educação assume um importante desígnio na CPLP”. [Em linha]. Disponível em <https://www.cplp.org/id-3526.aspx>. [Consultado em 29.mai.22].

desenvolveram outros conceitos, tais como a filantropia. No seguimento do terramoto de 1755 que assolou a cidade de Lisboa, Voltaire⁹⁵ faz alusão ao conceito de resiliência, não propriamente através da utilização do termo, mas sim da “ideia de recusa da fatalidade da catástrofe, e da necessidade de reagirmos a ela de forma racional” (Baptista, 2008, p.101).

Definida atualmente pelo Camões I.P. como “toda e qualquer ação que contribua de forma imediata e eficaz para minimizar os efeitos das catástrofes de vária natureza junto das populações diretamente afetadas”⁹⁶, a Ajuda Humanitária e de Emergência, na vertente da CP, encontra-se sob a tutela e coordenação do Camões, I.P.⁹⁷, e tem como estrategicamente prioritárias as incidências sobre os países de língua portuguesa. O seu enquadramento legal em Portugal, encontra-se materializado na Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, que apresenta uma definição para ação humanitária como: “ações de assistência, proteção e sensibilização implementadas numa base imparcial em resposta a necessidades humanitárias que resultam de emergências complexas e desastres naturais” (Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência. Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015, p.6423). O documento reconhece a abrangência do conceito, que vai aquém da intervenção imediata no salvamento de vidas e mitigação do sofrimento, fazendo também alusão à promoção da resiliência, entre outras ações de proteção das vítimas que passam pela “prevenção, bem como a resposta a desastres, reabilitação e atividades de advocacia e sensibilização”⁹⁸.

A CP nesta dimensão, procura atuar alicerçada fundamentalmente em três documentos base, que materializam a articulação de esforços e estratégias do sistema de ação humanitária, (nomeadamente no âmbito das NU e UE), com vista a melhorar os processos entre os países doadores no que diz respeito a “eficácia, harmonização das práticas, prestação de contas (*accountability*), aprendizagem (*lessons learned*), qualidade e desempenho” (Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência. Em Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015, p.6422). O primeiro, já mencionado, a Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência, define, para além dos conceitos chave, os princípios

⁹⁵ Baptista, 2008, p.101 – “(...) no livro *Candide, Poème sur le désastre de Lisbonne, de 1756.*”

⁹⁶ Camões I.P. [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-humanitaria-de-emergencia>. [Consultado em 29.mai.22].

⁹⁷ *Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência*. Em Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015, p.6422: “(...) de acordo com a alínea l) do n.º 2 do artigo 3.º da sua Lei Orgânica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 21/2012, de 30 de janeiro, «assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência», promovendo sinergias com outros instrumentos, no respeito pelos seus princípios fundamentais e especificidade”.

⁹⁸ *Ibidem*. p.6423. Linha 1.1 - Definição de ação humanitária.

humanitários de atuação sobre os quais o governo português se deverá basear – imparcialidade, neutralidade, independência dos objetivos humanitários em prol dos objetivos políticos - de acordo com o enquadramento internacional em que se insere. O documento estabelece os objetivos, eixos de atuação, instrumentos multilaterais, parcerias e níveis de coordenação interinstitucionais. Na sua génese encontra-se a assimilação dos outros dois documentos, nomeadamente, o “*Good Humanitarian Donorship*”⁹⁹ - Princípios e Boas Práticas do Doador Humanitário – subscrito pelos membros do CAD/OCDE, e o “*Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária*”¹⁰⁰, uma declaração conjunta dos principais órgãos da UE - Conselho Europeu, Parlamento Europeu e Comissão Europeia – em que subscrevem um parecer em termos daqueles que serão os princípios comuns e boas práticas em torno da ação humanitária.

Apesar do enquadramento jurídico nacional e internacional, e, passando pelas ações no terreno, muito se tem debatido sobre o papel dos países doadores no que respeita ao princípio da independência humanitária da esfera dos interesses políticos. Esse debate, não é novo, tendo-se verificado principalmente durante o período colonial, uma forte convivência entre a ação humanitária e as ideologias de cunho colonialista. Conforme nota Baptista (2008, p.102), nem a Cruz Vermelha se conseguiu afastar da crítica no seguimento do rescaldo da II GM, tendo sido questionada no seio da perceção da opinião pública, a sua posição de neutralidade pelo facto de não ter denunciado ao mundo os horrores perpetrados pelo regime nazi nos campos de concentração.

Mais recentemente, as críticas em torno da grave crise humanitária que o mundo atravessa têm sido adereçadas ao CSNU, tendo o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, em fevereiro de 2018, no seu discurso de abertura da 37ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, proferido duras críticas, afirmando em relação aos conflitos violentos que decorrem, que “embora os responsáveis pelos abusos sejam quem mata e mutila, a responsabilidade pela continuação de tamanho sofrimento reside nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU”. O exemplo das dificuldades

⁹⁹ Camões I.P. [Em linha] – “*O Good Humanitarian Donorship (GHD)* consiste num conjunto de princípios e boas práticas acordadas em Estocolmo, em 2003, por um amplo conjunto de doadores e atores humanitários. O desafio que se coloca à comunidade humanitária internacional é o de harmonizar as práticas de cada doador humanitário, não apenas no interior de seu sistema de cooperação, mas também, individualmente, procurar adotar e cumprir estes princípios enquanto atores internacionais que deverão agir de forma coordenada e previsível. Portugal aderiu a estes princípios e boas práticas em 2006”. Disponível em linha no sítio: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-humanitaria-de-emergencia>. [Consultado em 11.jun.22].

¹⁰⁰ Conselho Europeu. [Em linha] - *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia (2008/C 25/01)*. Disponível em linha no sítio: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/consenso%20ah_v2.pdf. [Consultado em 11.jun.22].

de acesso à ajuda humanitária em países como a Síria ou o Iémen, refletem alguns dos desafios que opõem o Direito Internacional aos objetivos de natureza geopolítica, através do poder de veto detido pelos 5 membros permanentes do CSNU, sustentados em alguns casos sob o pretexto “obsoleto” de “ingerência sob um Estado soberano”¹⁰¹. No caso particular da potência hegemônica do pós-Guerra Fria, e principalmente após o 11 de setembro, os EUA passam a perceber a ação humanitária como um instrumento para a prossecução de objetivos de natureza política, como foi o caso da doutrina Bush da *GWOT*¹⁰². Por outro lado, no âmbito das missões integradas da ONU, “a resposta humanitária é coordenada com operações de manutenção da paz, portanto, de cariz político” (Bandeira *et al.*, 2020, p.9).

Como resultado de parte da inércia do CSNU, independentemente dos motivos que a fundamentam, atualmente, a situação humanitária global é crítica, existindo cerca de 41,3 milhões de pessoas deslocadas em 55 países, sendo que dessas, cerca de 30,9 milhões se concentravam em 2019 em apenas 10 países - com destaque para a Etiópia, República Democrática do Congo e a Síria - em resultado de conflitos, violência generalizada e desastres naturais. Segundo dados das NU¹⁰³, as catástrofes naturais atiram anualmente cerca de 24 milhões de pessoas para a pobreza, acentuando um ciclo no qual a conjuntura relacionada com o aumento da pobreza, urbanização acelerada e desordenada, governação débil, deterioração dos ecossistemas e as alterações climáticas, acentua a propensão para os riscos de desastres (Bandeira *et al.* 2020, p.11).

Segundo o GRID 2019¹⁰⁴, no ano em referência, o número global de deslocados devido aos impactes de desastres naturais era de cerca de 17,2 milhões de pessoas, contra os cerca de 10,8 milhões de deslocados provocados por conflitos violentos. No caso da região da África Subsariana, a tendência inverte-se, com os conflitos violentos a gerarem cerca de 7,5 milhões de pessoas deslocadas e 2,6 milhões devido aos desastres naturais. Neste contexto, o estudo de

¹⁰¹ Bandeira *et al.*, 2020, p.9: “Em dezembro de 2019, a Rússia e China vetaram no Conselho de Segurança da ONU, um projeto de resolução para estender por um ano a ajuda humanitária transfronteiriça das Nações Unidas. Os outros 13 membros do Conselho votaram a favor do texto. Este foi o 14º veto da Rússia a uma resolução sobre a Síria desde o início da guerra em 2011 e o segundo veto de Moscovo em quatro meses a uma proposta de resolução sobre o programa humanitário para a Síria”.

¹⁰² Cantalapiedra, 2008, p.55:” (...) a denominada Guerra Global contra o Terror [*GWOT*] não se considera apenas uma luta anti/contraterrorista, no sentido que sempre foi entendido na Europa. Os EUA consideram dentro do Terror não só o terrorismo «clássico» doira, eta, Brigadas Vermelhas, *Bader-Meinhhoff*, etc., como a actuação de estados que apoiam o terrorismo e as organizações terroristas, a procura e proliferação de armas de destruição maciça e, em geral, a atitude agressiva regional de estados não democráticos e os chamados *Rogue States*.”

¹⁰³ Nações Unidas Brasil. [Em linha], 2017. “*Desastres naturais levam 24 milhões de pessoas por ano a situações de pobreza*”, 16 de outubro. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/desastres-naturais-levam-24-milhoes-de-pessoas-por-ano-a-situacoes-de-pobreza/>. [Consultado em 12.jun.22].

¹⁰⁴ *GRID 2019 – “Global Report on Internal Displacement. Internal Displacement Monitoring Center/ Norwegian Refugee Council”*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>. [Consultado em 12.jun.22].

caso de Moçambique, apresenta-se como um complexo desafio para a ação humanitária, uma vez que as suas populações, em especial da região norte do país, se debatem com os principais fatores de instabilidade social e política, sejam as catástrofes naturais, conflitos violentos, questões relacionadas com a governação e mais recentemente, desde 2020, com os impactos pandémicos da COVID-19.

3. A Cooperação Portugal-Moçambique e o papel da língua portuguesa

Desde o estabelecimento da colónia portuguesa por parte de Vasco da Gama em 1498 na Ilha de Moçambique, e mais tarde integrada por Lourenço Marques a Baía de Maputo em 1544, que Moçambique passou a integrar o Império Português, resultando dessas interações, a construção de laços e afinidades históricas - de má memória em termos humanísticos, se tomarmos como referência o comércio atlântico de milhares escravos transportados de Moçambique para o Brasil durante séculos de colonização¹⁰⁵, e a subsequente relação de desigualdade que marcou o desenvolvimento dos seus povos¹⁰⁶ - afinidades linguísticas e relações políticas que perduram até aos dias de hoje, mesmo após a guerra colonial (1964-1974), que culminou com a independência de Moçambique na sequência da revolução de 25 de abril de 1974.

A narrativa atual, enunciada pelos governos dos dois países, exprime como fundamento da cooperação entre Portugal e Moçambique, para além do bom relacionamento político, “uma matriz cultural, jurídica e institucional comum e de competências técnicas específicas em áreas fundamentais para o desenvolvimento”, facilitado pela partilha de uma língua comum (PEC Portugal-Moçambique, 2017-2021, p.2; Camões I.P., 2022¹⁰⁷). O primeiro acordo bilateral entre o Portugal e a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), celebrou a independência de Moçambique, em setembro de 1974, e em 1975 firmou-se o primeiro acordo de cooperação entre ambos os países. Posteriormente, destaca-se em maio de 1985, a celebração de um acordo de cooperação nos domínios específicos da Educação, Ensino, Investigação Científica e Formação de Quadros. A relação diplomática tem vindo a evoluir, e com ela a cooperação estratégica. Ainda sob a tutela do IPAD, foram estabelecidos através de Memorandos de Entendimento entre os dois países, a partir de 1999, os Programas (plurianuais) Indicativos de Cooperação (PIC), articulando as necessidades de Moçambique, com as estratégias multilaterais e nacionais identificadas como prioritárias ao desenvolvimento¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Portal Diplomático do Governo da República Portuguesa. [Em linha]. *Relações Bilaterais Portugal-Moçambique*. Disponível em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/mocambique>. [Consultado em 18.jun.22]

¹⁰⁶ Embora para Herbst (2000, pp.35-57), no período pós-colonial os principais obstáculos para o desenvolvimento, ou consolidação dos Estados em África fossem de natureza interna, nomeadamente: o custo de expandir a infraestrutura estatal de poder, a natureza das fronteiras nacionais e o desenho do sistema de Estados.

¹⁰⁷ Camões I.P. [Em linha] - Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-paises/mocambique>. [Consultado em 18.jun.22]

¹⁰⁸ Por exemplo o PIC 2004-2006 faz alusão á dimensão multilateral aos ODM, Declaração de Paris e Agenda da Ação de Acra. No âmbito das necessidades de Moçambique, o Plano de Ação para a Redução da Pobreza 2010-2014, ou Planos Económicos e Sociais 2010-2011. Para a Cooperação Portuguesa servem de referência as

Atualmente, com o Camões I.P. a coordenar a CP - sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e em articulação com outros setores interministeriais e outros agentes de cooperação - os Programas Estratégicos de Cooperação (PEC), substituíram os PIC, evoluindo de acordo com os desafios e contextos nacionais e internacionais, procurando complementar as diversas modalidades dos programas e eixos de atuação com os critérios lançados pelo CAD/OCDE, em termos de “relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade”¹⁰⁹.

3.1 Modalidades de Cooperação

As modalidades de cooperação entre Portugal e Moçambique têm-se vindo a desenvolver sob distintas formas, desde o apoio orçamental, apoio à programas setoriais, ajuda sob a forma de projetos, cooperação delegada, cooperação triangular, cooperação técnica ou sob a forma do cluster da cooperação (PIC 2011-2014, p.17). A via bilateral consubstancia-se através da celebração dos PEC, envolvendo entre as partes, ações e programas articulados entre os distintos setores ministeriais, autarquias, e também por parte da sociedade civil, principalmente no âmbito da atuação das ONGD, mas em muito menor grau. Analisando os fluxos da APD¹¹⁰ (dados preliminares referentes à 2018 fornecidos pelo Camões I.P./GPPE¹¹¹), pode-se afirmar que se trata de um modelo de cooperação centralizada, com cerca de 75% (78,3 milhões de euros) dos fluxos da APD a serem canalizados pelo país doador através do Governo, seguindo-se respetivamente, as instituições da UE (8%), ONG portuguesas (7%), organizações das NU (5%), ONG nacionais, entre outras (Oliveira e Cavaco, 2019, p.20).

Na dimensão multilateral, a CP participa em articulação com diversos programas da UE, agências especializadas das NU e no âmbito das atividades da CPLP. Em termos quantitativos, dos cerca de 0,17% do RNB que Portugal dedicou em 2018 à APD¹¹², (cerca de 321 milhões de Euros) – mesmo assim situando-se na 23ª posição entre os países membros da OCDE, paradoxalmente ainda à frente dos EUA em termos relativos – cerca de 68% desse valor foi

Estratégias Setoriais e Estratégias Multilaterais para o Desenvolvimento, para além das recomendações do CAD/OCDE. IPAD – Programa Indicativo Cooperação Portugal-Moçambique 2004-2006.

¹⁰⁹ OCDE. [Em linha], 2019 – “Em 1991 lançados como os Princípios para Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento, e, definidos posteriormente em 2002 no Glossário de Termos Chave em Avaliação e Gestão Baseada em Resultados.” Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf. [Consultado em 19.jun.22].

¹¹⁰ Fonte Camões I.P., GPPE 2019 *apud* Oliveira e Cavaco, 2019, p.20

¹¹¹ GPPE - Gabinete de Planeamento, Programação e Estatística

¹¹² *Ibidem*, pp. 16-17

canalizado através de instituições multilaterais, com especial destaque para a Comissão Europeia que absorveu através do Fundo Europeu de Desenvolvimento, 79,6% da APD multilateral (172,5 milhões de euros), seguindo-se o Fundo Africano de Desenvolvimento (10,4 milhões de euros) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (com 9,8 milhões de euros). Estes dados refletem um desinvestimento progressivo na APD bilateral, em contraste com a crescente aposta na via multilateral, que segundo Oliveira e Cavaco (2019, p.17), “pode colocar em causa décadas de investimento da Cooperação Portuguesa na sua relação com os países parceiros”. Uma das leituras sugeridas pelas autoras, em torno desta tendência (principalmente desde 2015), poderá residir na intenção da CP se posicionar como agente para a implementação dos programas europeus de desenvolvimento, sobretudo através dos programas de Cooperação Delegada, um mecanismo de gestão lançado pela UE em 2007, “que contempla a transferência de recursos de um doador para outro, de forma a aproveitar as suas mais-valias em determinado país parceiro ou setor” (Oliveira e Cavaco, 2019, p.34). Apresenta vantagens sobre o reconhecimento das mais valias em termos de projeção da língua portuguesa em áreas de atuação específicas - Boa Governança, Capacitação Institucional e Educação – com proeminência da ação essencialmente nos PALOP e Timor-Leste. Moçambique já beneficiou deste tipo de cooperação no âmbito do projeto de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior da República de Moçambique (MINT, 2010-2014) - e no âmbito de projetos destinados aos PALOP e Timor-Leste - Projeto de Apoio à Melhoria da Qualidade e Proximidade dos Serviços Públicos (PASP, 2014-2018); Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED, 2014-2019); e mais recentemente, e ainda em vigor, o programa para a Promoção do Emprego nas Atividades Geradoras de Rendimento no Setor Cultural (PROCULTURA, 2019-2023).

Apesar de toda esta abrangência, algumas críticas têm sido apontadas ao Camões I.P., nomeadamente pela falta de informação sistematizada disponível no seu *site* em torno dos projetos, o que fragiliza a transparência dos acordos firmados com a Comissão Europeia e outros parceiros. Outras críticas levantam a questão das limitações em torno da apropriação por parte dos países recetores e a ausência de mecanismos que promovam os sistemas de implementação locais ou as subdelegações. Como aspetos positivos, são destacados a complementaridade e o valor acrescentado de cada parceiro, materializado através do aproveitamento da “experiência e o *know-how* dos vários doadores em determinados setores e geografias” (Oliveira e Cavaco, 2019, p.34).

3.2 A Cooperação Bilateral e a língua como meio de promoção

Os PEC materializam os esforços dos parceiros de cooperação, naquilo que são os objetivos e estratégias adotadas, perante as necessidades, não apenas do país recetor da APD, mas também de uma comunidade de países, que independentemente do seu nível de desenvolvimento, partilham a perceção de que muitos dos desafios atuais, não têm fronteiras físicas. Por essa razão, todos os programas e ações que visam o desenvolvimento articulam-se pelos princípios de sustentabilidade nas mais diversas dimensões, uma vez que todas elas se encontram interligadas na relação direta e interdependente, com o objetivo primordial de contribuir para a redução da pobreza e a promoção sustentável do desenvolvimento socioeconómico, conforme referido no PIC 2007-2010, através de definição de 3 objetivos específicos: “(1) apoio o processo de boa governação e de reforço das capacidades institucionais, (2) contribuir para a melhoria do sistema de ensino e (3) apoiar a descentralização através do desenvolvimento sociocomunitário e do cluster de cooperação” (Rodrigues *et al.*, 2010, p.38). Neste sentido, é de realçar a importância da partilha da língua portuguesa, como vetor essencial para a promoção de “uma comunidade linguística de valor histórico e trunfo na atual era da globalização”, igualmente promotora da capacidade de interlocução, num contexto em que a partilha do conhecimento e experiências em diversas áreas científicas representam vetores fundamentais para o desenvolvimento e a afirmação de ambos os países nos distintos centros de decisão internacional (PIC 2007-2009, pp.13-14). No geral, a cooperação bilateral Portugal-Moçambique, materializa-se em projetos, que integram diferentes eixos de atuação. O último programa de referência, o PEC 2017-2021¹¹³, financiado em cerca de 202,5 milhões de euros, identifica cinco áreas prioritárias de atuação, nomeadamente: Educação, Formação, Cultura, Ciência e Inovação; Saúde e Assuntos Sociais; Justiça, Segurança e Defesa; Energia e Ambiente; Apoio as Finanças Públicas e ao Sector Privado.

Ainda sem as conclusões de referência em termos de avaliação de resultados, e já com a assinatura em vigor do PEC 2022-2026, é conveniente ressaltar algumas notas na sequência da evolução da cooperação bilateral entre os dois países. A primeira é alusiva a natureza da cooperação, quanto aos critérios que definem a APD. Recordando as “zonas cinzentas” mencionadas por Alonso e Glennie (2016), que se poderiam confundir com a APD - “saem deste enquadramento os apoios internacionais para o desenvolvimento de capacidades militares

¹¹³ CAMÕES I.P. [Em linha] – *Programa Estratégico Cooperação Portugal-Moçambique 2017-2021*. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC_PT-MOC_2017-2021.pdf. [Consultado em 19.jun.22].

de países em desenvolvimento” - foram introduzidas alterações aos critérios que até 2016 consubstanciavam a APD apenas nas formas de subvenções públicas e empréstimos concessionais. Nomeadamente, entre o período de 2016-2018, passaram a integrar a quantificação em termos de APD, as estatísticas relacionadas com determinadas ações de formação militar em países em desenvolvimento, assim como o apoio aos refugiados nos países doadores (Oliveira e Cavaco, 2019, p.40). Importa então posicionar a Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) como um importante elemento de cooperação entre ambos os países. Abrange essencialmente um grupo-alvo, os militares que em Moçambique, se concentram maioritariamente em escolas, institutos, academias, unidades, estabelecimentos e órgãos das respetivas Forças Armadas, encontrando-se por isso facilitado o acesso às atividades de ensino. Desta forma, em sintonia com os esforços dos serviços públicos de ensino, é reforçado o domínio da língua portuguesa, tanto no decurso da vertente de cooperação bilateral¹¹⁴, como também ao nível dos programas articulados com outros parceiros, com especial destaque para a CPLP, numa vertente em que a CDD se cruza com a APD, e com isso reforça o triplo nexo paz/segurança/desenvolvimento.

Outra modalidade de cooperação dedicada a capacitação de recursos humanos em Portugal, prevê a atribuição de bolsas de formação militares dos PALOP e Timor-Leste, consubstanciadas no PEMPOR¹¹⁵ e no PFORPOR¹¹⁶, com base naquelas que são as necessidades dos parceiros neste domínio. Estes programas revertem-se de importância estratégica no sentido em que são determinantes nas relações que proporcionam uma maior intimidade e abertura de canais com as suas elites militares. A dimensão da língua, materializada no PQCDD, mobiliza agentes de ensino e formandos em ambos os sentidos, reforçando-se a visibilidade da língua portuguesa e de Portugal, perante um grupo-alvo que no caso específico de Moçambique, representa um estrato social bastante representado e privilegiado, face a conjuntura económica e social do país.

A segunda nota prende-se com a intenção de se estender a cooperação a áreas transversais a todas as dimensões de atuação, nomeadamente no que se refere às questões sobre igualdade

¹¹⁴ Por exemplo, Portugal e Moçambique assinaram o Programa-Quadro de Cooperação no Domínio da Defesa para o período 2021-2026, dando continuidade aos programas anteriores e reforçando a cooperação para outros programas deste domínio. Consultar documento em linha disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/20210510_02_Programa_Quadro_2021_2026_MOZ.pdf.

¹¹⁵ Programa de Ensino Militar em Portugal (PEMPOR).

¹¹⁶ Programa de Formação em Portugal (PFORPOR).

de género e o apoio àqueles que são identificados como grupos vulneráveis, procurando a articulação em complementaridade com os objetivos partilhados no âmbito da CPLP.

Uma terceira nota abrange a importância na coordenação dos esforços que envolvem os demais atores de cooperação, “numa lógica participada e inclusiva” (PEC 2017-2021, p.3). Trata-se de um enorme desafio quando observados o rol de participantes – atores públicos e privados, nacionais e internacionais, ONGD, Fundações, Academias e a comunidade de doadores internacionais, com principal destaque para a UE.

Por fim, uma última nota para a necessidade de prevaricação da delimitação temporal desta parte da pesquisa, por dois motivos: o primeiro prende-se com a falta de elementos suficientemente consubstanciados para avaliar os resultados da cooperação por esta via, uma vez que entre 2011 e 2021 existe apenas um elemento de avaliação disponível para análise, o PIC 2011-2014. O segundo motivo relaciona-se com a lógica de continuidade, na qual se poderiam perder elementos importantes para a execução de uma análise mais rigorosa. Desta forma fará sentido recuar um pouco nas referências que constituem a base de avaliação de resultados, procurando estabelecer correlações entre continuidade e evolução.

3.3 Avaliação dos resultados Cooperação Bilateral Portugal-Moçambique: 2004-2018

Uma das poucas formas de se analisar a performance da cooperação bilateral entre Portugal e Moçambique é através da avaliação dos seus programas, anteriormente os PIC e desde 2014 os PEC. A evolução neste campo, e principalmente desde o estabelecimento do Camões I.P., passou pela alteração dos agentes responsáveis pela avaliação, pela introdução de eixos de atuação e a introdução de novos PQC no domínio da Defesa e da Segurança, previstos no PEC. Se anteriormente o IPAD em concordância com o seu homólogo moçambicano solicitavam avaliações externas, desde a conclusão do PIC 2011-2014, essas avaliações passaram a ser desenvolvidas em conjunto pelas autoridades de ambos os países. Fora desta pesquisa ficará a análise de referência ao PEC 2017-2021, uma vez que até a presente data ainda não foram apresentados quaisquer resultados de avaliação. Outra nota para o interregno que abrangeu o período correspondente ao final da vigência do PIC 2011-2014, até a entrada em vigor do PEC 2017-2021, ao qual se encontram apenas referências no sítio em linha do Camões I.P., aos projetos relacionados com o Apoio ao Ensino Técnico-Profissional em Moçambique e ao *Cluster* da CP na Ilha de Moçambique, 2ª fase, ambos no período de 2015-2018.

A primeira avaliação externa ao PIC, referenciada no sítio em linha do Camões I.P., remonta a agosto de 2006, num estudo desenvolvido por Fernando Jorge Cardoso e Patrícia Magalhães Ferreira, correspondendo a solicitação efetuada pelo IPAD¹¹⁷. As avaliações anteriores centravam-se essencialmente em projetos ou setores específicos. Este estudo procurou dar resposta à uma série de questões levantadas em termos de critérios quanto a relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e análise em termos de coerência, coordenação e complementaridade¹¹⁸. Os resultados apresentados - sem esquecermos os contextos políticos, económicos e sociais dos dois países - já apontavam para falhas estruturais na CP, desde logo no plano institucional, caracterizada por uma enorme dispersão em termos da formulação, execução e financiamento dos programas e ações, agravada pela escassez de recursos humanos, tanto no IPAD, nos Ministérios sectoriais e no terreno. Como consequência, a sua visibilidade externa dava indícios de insuficiência em termos de mecanismos de coordenação e articulação entre os agentes públicos e outros agentes da sociedade civil, nomeadamente as universidades, ONG e o setor privado. Por outro lado, ao nível de elaboração do PIC 2004-2006, para além do desfazamento temporal em relação ao ciclo de programação moçambicano, os autores destacam que “o PIC constitui essencialmente um acordo político de princípios gerais, sem um plano com objectivos estabelecidos, sem justificação adequada da escolha dos eixos prioritários, sem indicadores de acompanhamento ou de avaliação dos resultados, e sem um planeamento financeiro rigoroso” (Cardoso e Ferreira, 2006, p.8). Quanto a perceção por parte das entidades moçambicanas em termos das mais valias da CP, são apontadas as competências portuguesas na formação e assistência técnica em áreas específicas de atuação, com destaque para os domínios da capacitação das instituições da administração pública, justiça, defesa e segurança¹¹⁹.

Outra referência de avaliação externa promovida pelo IPAD, transporta-nos para o PIC 2007-2010, desenvolvido por Rodrigues *et al.* (2010), para o Centro de Estudos Africanos – ISCTE-IUL¹²⁰. Acompanhando o contexto moçambicano, este estudo avalia a performance da CP em torno dos critérios de relevância, lógica, coerência e resultados alcançados durante o

¹¹⁷ Cardoso e Ferreira, 2006 – *Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Moçambique (2004-2006)*. IPAD. [Em linha], agosto 2006. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_relataval2006f.pdf. [Consultado em 11.jun.22]

¹¹⁸ *Ibidem*, pp.90-93. “Coerência e alinhamento com as prioridades e políticas moçambicanas; Coordenação e harmonização com a actuação de outros doadores presentes em Moçambique; Complementaridade e coordenação entre as actividades dos vários agentes da cooperação portuguesa”

¹¹⁹ *Ibidem*, p.10

¹²⁰ Rodrigues *et al.*, 2010 - *Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2010)*. Centro de Estudos Africanos – ISCTE-IUL. [Em linha], out.2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/derec/portugal/Programa-indicativo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-Portugal-Mo%C3%A7ambique.pdf>. [Consultado em 19.jun.22].

período de vigência do PIC, evidenciando-se desde logo uma evolução, pelo menos estrutural, em termos da introdução de programas por eixos e áreas de intervenção, a partir do PIC 2007-2009¹²¹.

QUADRO 1. - PROGRAMA INDICATIVO COOPERAÇÃO 2007-2009

PIC 2007-2009	
Capacitação Institucional:	
1.1. Apoio à Administração do Estado;	
1.2. Justiça;	
1.3. Cooperação Técnico-Militar;	
1.4. Cooperação Técnico-Policial;	
1.5. Apoio ao Orçamento.	
Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza:	
2.1. Educação;	
2.2. Cultura;	
2.3. Gestão Sustentável dos Recursos Naturais;	
2.4. Desenvolvimento Sóciocomunitário.	
Cluster da Ilha de Moçambique:	
3.1. Plano Estratégico de Intervenção na Ilha de Moçambique;	
3.2. Vila do Milénio.	
42 M€	

Fonte: Camões I.P. (2022)

Procurando dar algumas respostas à avaliação do PIC anterior, numa lógica de lições aprendidas, esta nova avaliação (PIC 2007-2010) começa por dar nota da inclusão em termos de planeamento, financiamento e execução dos projetos, da envolvência de diversos agentes de cooperação, que para além do IPAD, na qualidade de entidade coordenadora, inclui os “ministérios e outros organismos públicos, universidades e ONG e outros doadores multilaterais” (Rodrigues *et al.*, 2010, p.1).

Em termos de relevância¹²², e respondendo a algumas lacunas identificadas na avaliação anterior, são anunciados o alinhamento temporal entre o PIC e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e uma melhor coordenação entre os dois países na discussão e reavaliação tanto do PIC como dos projetos específicos que não se enquadram nas orientações gerais deste. Analisando a eficácia¹²³, o estudo concluiu que os resultados dos projetos não

¹²¹ Tendo sido efetuada uma adenda para mais um ano PIC 2007-2010.

¹²² Rodrigues *et al.*, 2010, p.2. “Relevância: a avaliação pretendeu perceber em que medida o PIC responde às necessidades dos mais pobres, se é consistente com as prioridades dos governos moçambicano e português e com as políticas europeias”.

¹²³ *Idem.* “Eficácia: a avaliação analisou em que medida os resultados do programa foram atingidos e em que medida estes resultados permitiram atingir os objectivos pretendidos”.

produziram dados comparáveis e em número suficiente, que relacionem os objetivos dos projetos à execução de atividades, ou seja, em alguns casos os projetos excederam as expectativas e em outros ficaram aquém dos resultados previstos. No entanto o estudo aponta aqueles que se afirmam como os fatores positivos e os constrangimentos que moldaram os diversos resultados em torno dos 22 projetos em escrutínio.

Como aspetos positivos o estudo indica o engajamento de longo prazo assente em relações de confiança, reafirmada com a presença de agentes da CP no terreno; a proximidade das relações bilaterais entre ministérios homólogos e estreitamento dos contactos pessoais entre as partes envolvidas; e ainda a integração dos projetos nos planos e políticas sectoriais governamentais. Quanto aos constrangimentos, são apontados alguns fatores enunciados anteriormente no estudo realizado por Cardoso e Ferreira (2006), nomeadamente, quanto a falta de mecanismos adequados de acompanhamento e avaliação; ausência de objetividade na matriz do PIC, quanto aos objetivos pretendidos; a dispersão em termos de áreas e projetos; fraca coordenação institucional com pouca partilha de informação e reduzida capacidade de financiamento, face aos outros doadores, (Rodrigues *et al.*, 2010, p.2).

Em termos de eficiência ¹²⁴, identificam-se os mesmos problemas detetados anteriormente, nomeadamente no que respeita a dispersão de responsabilidades e dificuldades em projetar recursos humanos para o acompanhamento de projetos no terreno. Mesmo assim, face aos recursos financeiros limitados, a opção de se concentrar os projetos em áreas-chave como a Educação e a Capacitação Institucional permitiram uma melhor gestão desses recursos.

Analisando a forma como os projetos de cooperação criam impacto na sociedade moçambicana, a avaliação é condicionada pela ausência de elementos estatísticos suficientes para determinar tanto os resultados como os impactos, excetuando aqueles que se enquadram na Parceria de Apoio Programático, e que contribuem para o objetivo geral do PIC quanto a redução geral da pobreza, com alguns indicadores positivos, mas insuficientes para travar o contínuo crescimento das desigualdades sociais. São referidas algumas críticas apontadas pelos países doadores à alguns aspetos relacionados com a governação moçambicana, originando algumas tensões (principalmente desde 2009) e questionando os progressos desenvolvidos pelo país. Com impactos positivos - identificados através da presença no terreno e da análise de estudos de caso – enquadram-se os projetos que se desenvolvem nas dimensões temporais e financeiras de maior amplitude, através de um maior espectro de envolvimento como nos casos

¹²⁴ *Ibidem*: “Eficiência: A avaliação deste critério prende-se com a análise dos recursos e dos instrumentos mobilizados para a cooperação”.

da Cooperação Técnico-Policial¹²⁵, Educação¹²⁶, Ensino Técnico-Profissional¹²⁷, Cultura¹²⁸ e também nos projetos de desenvolvimento integrado, com impactos bastante positivos tanto em termos de adesão das populações locais, como também na sensibilização em torno das questões ambientais.

Dando continuidade para os aspetos que se relacionam com a sustentabilidade dos projetos, nomeadamente em termos de “adequação das metodologias e tecnologias à apropriação por parte dos actores moçambicanos e o desenvolvimento de capacidades locais” (Rodrigues *et al.*, 2010, p.3)”, esta avaliação destaca - tal como verificado nos critérios anteriores - uma maior potencialidade para as atividades que se desenvolvem a longo prazo e que envolvem os projetos de capacitação, educação e formação, contrariamente as de curto prazo, identificadas com menor capacidade de sustentabilidade.

Por fim, no critério que avalia a coordenação e complementaridade com outros agentes de cooperação, mantêm-se as constatações enunciadas na avaliação anterior, indicando dificuldades na articulação e coordenação entre os diversos atores da CP, com destaque para “a aplicação irregular das determinações legais que atribuem ao IPAD um papel vinculativo em matéria de decisões sobre a CP e o desenvolvimento dos mecanismos de divulgação, informação e comunicação” (*Idem*).

Antes de entrarmos na observação da avaliação de resultados seguinte, (avaliação conjunta do PIC 2011-2014), importa destacar que embora durante este período de avaliação (2003-2010), a língua portuguesa ainda não se integrasse institucionalmente como um dos bastiões da CP, não deixa de ser determinante a análise que apresenta como fatores positivos para a obtenção de resultados, a proximidade e engajamento de longo prazo, assente em relações de confiança, algo que apenas é possível se existir um mínimo de cumplicidade entre os agentes de cooperação, ou seja, as pessoas. Uma das propostas plausíveis para a explicação do fenómeno, poderá ser atribuída à comunicação, facilitados pela partilha de uma língua comum entre os diferentes interlocutores dos programas e ações de cooperação - uma mais-valia, que como veremos já surge reconhecida na avaliação de resultados do PIC 2011-2014.

¹²⁵ *Ibidem*: “(...) a escala dos resultados permite inferir que o programa contribuiu para mudanças na organização das instituições, com a adopção de procedimentos diferentes ou contribuindo para a criação de novas unidades”.

¹²⁶ *Ibidem*: “(...) os projectos contribuíram para a melhoria da formação.”

¹²⁷ *Ibidem*: “(...) reconhece-se que há uma evolução positiva das taxas das conclusões dos cursos, uma valorização das aprendizagens, maior qualidade na formação e procura dos técnicos formados. A cooperação inter-universitária levou à qualificação de um corpo docente em diversas áreas chave para Moçambique, permitindo às universidades moçambicanas conduzir as formações com progressiva autonomia”.

¹²⁸ *Ibidem*: “(...) destaca-se um impacto positivo dos centros culturais que atraem um número relevante de públicos, tendo efeitos multiplicadores na vida cultural”.

A primeira avaliação conjunta entre Portugal e Moçambique, referente ao PIC 2011-2014, foi publicada em março de 2016, e com ela terão de ser tomadas em consideração algumas particularidades:

- i. A primeira, é o reconhecimento partilhado por ambos os países da capacidade e importância da envolvimento dos contributos dos diversos interlocutores, moçambicanos e portugueses que desenvolveram o documento, elaborado sob a tutela do Camões I.P. e do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação de Moçambique.
- ii. A segunda, prende-se com o novo contexto institucional em que se fundamenta a CP, após a fusão do IPAD com o Instituto Camões em 2012, no qual, segundo a leitura de vários autores, a língua portuguesa passou a ser subsidiária da cooperação para o desenvolvimento (Faria, 2014, p.13; Martins, Silva e Coelho, 2020, p.22; Ferreira, Faria e Cardoso, 2015, p.46). Esta reestruturação da CP, foi mesmo percebida pelos autores do estudo, como uma limitação da análise, uma vez que não foram ouvidos muitos dos interlocutores da CP que estiveram ligados á elaboração do PIC.
- iii. A terceira nota, apesar das limitações identificadas, (falta de organização nos dados disponíveis relativamente ao acompanhamento dos projetos, falta de pessoal no terreno, etc.), prende-se com o grau de idoneidade e respeito pelos resultados e recomendações auferidos nas avaliações dos programas anteriores, numa lógica de continuidade, bem patentes na apresentação dos 16 pontos de conclusão (independentemente das ilações que se retiram do documento).
- iv. Por fim, de uma maneira geral, os aspetos estruturantes identificados nas avaliações dos resultados publicados anteriormente, mantém-se nas 16 conclusões apresentadas neste documento, o que levanta a questão: afinal que lições se têm aprendido durante décadas de cooperação?

Uma das novidades, agregadas às conclusões positivas na via de continuidade das avaliações anteriormente analisadas – nomeadamente em termos do desenvolvimento de capacidades locais – identifica na conclusão nº 15, como mais-valia da cooperação, a partilha de uma língua comum e “semelhanças dos quadros legais e institucionais dos dois países” (Avaliação Conjunta Resultados, PIC 2011-2014, 2016, p.9).

QUADRO 2. - PROGRAMA INDICATIVO COOPERAÇÃO 2011-2014

PIC 2011-2014	
I - Boa Governação, Participação e Democracia	
1.	Capacitação Institucional - Governo e sociedade Civil
2.	Segurança e Desenvolvimento
II - Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza:	
1.	Educação e Serviços Sociais Básicos
2.	Capacitação Científica e Tecnológica
3.	Empreendedorismo e Desenvolvimento Empresarial
4.	Programa Geral de Assistência / Ajuda sob a forma de produtos
III - Intervenção complementar	
1.	Cluster da Ilha de Moçambique
62 M€	

Fonte: Camões I.P. (2022)

De referenciar o interregno que abrangeu o período correspondente ao final da vigência do PIC 2011-2014, até a entrada em vigor do PEC 2017-2021, ao qual se encontram apenas referências no sítio em linha do Camões I.P., aos projetos relacionados com o Apoio ao Ensino Técnico-Profissional em Moçambique e ao Cluster da CP na Ilha de Moçambique, 2ª fase, ambos no período de 2015-2018. Quanto ao primeiro, de nível nacional, mas com foco local, referente ao eixo dedicado a Educação, Formação e Cultura, os resultados apresentados pelo Camões I.P. são de natureza quantitativa, assentes no objetivo central de “Consolidar e expandir o ensino profissional de nível básico”, procurando corresponder com algumas das necessidades de mão-de-obra qualificada do tecido empresarial local, através da formação de quadros. O projeto desenvolvido para o prazo de 48 meses e com o financiamento de cerca de 2,5 milhões de euros, aponta como alguns dos principais resultados o funcionamento de 48 Escolas Profissionais, a formação de cerca de 900 agentes educativos e a graduação de perto de 600 mil alunos (Camões I.P.)¹²⁹. É possível que uma avaliação mais detalhada em termos de critérios relacionados com eficiência, eficácia, impacto ou relevância, surja na apresentação do relatório da avaliação de resultados referente ao PEC 2017-2021.

¹²⁹ Camões I.P. [Em linha]. Disponível em <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-projetos/apoio-ensino-tecnicomocambique>. [Consultado em 03.set.22].

Quanto ao segundo projeto, relacionado com o *Cluster* da CP na Ilha de Moçambique, que para além dos setores mencionados no projeto anterior, inclui também os da Saúde e Assuntos Sociais, prevê também uma duração de 48 meses e um financiamento de 1 milhão de euros, que contando com um rol diversificado de parcerias¹³⁰, levanta algumas dúvidas sobre a relação entre o financiamento disponível, a articulação entre os diferentes parceiros e os objetivos estabelecidos¹³¹. No entanto, alguns dos resultados apontados pelo Camões I.P. indicam melhorias, nomeadamente na conservação dos espaços públicos, no funcionamento do Centro Infantil da Ilha de Moçambique e ainda de salientar o projeto piloto da instalação de 16 compostores de matéria orgânica para cerca de 1000 residentes do lado continental com impacto direto na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da ilha.

3.4 A relevância da língua portuguesa no contexto da Cooperação Centralizada: da crítica estruturalista à perspetiva construtivista

Observando-se a modalidade de cooperação bilateral entre Portugal e Moçambique, poderemos considerar duas perspetivas - uma estruturalista e outra construtivista. Embora se possam caracterizar como antagónicas na forma como abordam o papel da língua portuguesa na cooperação entre os dois países, não refletem a totalidade do espectro da atuação da língua portuguesa enquanto vetor de promoção e construção de resiliência, uma vez que se focam especificamente na análise das ações de cooperação de matiz centralizada¹³².

Uma dessas perspetivas, assumidamente crítica e de base estruturalista, argumenta que “a língua, enquanto estratégia de *soft power* do Estado português, cria um viés aos objetivos inerentes à cooperação para o desenvolvimento, surgindo como um sistema de poder simbólico que perpetua relações de colonialidade” (Martins, Silva e Coelho, 2020, p.18). Para estes

¹³⁰ Camões I.P. [Em linha]. “Ministério da Ciência, da Tecnologia, do Ensino Superior e Técnico-Profissional; Ministério da Cultura e Turismo; Ministério do Género, Criança e Ação Social; Conselho Municipal da Cidade da Ilha de Moçambique; Gabinete de Conservação da Ilha de Moçambique; Escola Profissional da Ilha de Moçambique; UCCLA, União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa; Fundação Portugal África; Direção-Geral do Património Cultural; ONGD Helpo”. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/todos-os-projetos/cluster-da-cooperacao-ilha-de-mocambique-fase-2>. [Consultado em 03.set.22]

¹³¹ Com o objetivo de apoiar o desenvolvimento sustentável e integrado da Ilha de Moçambique - classificada como património da UNESCO – o projeto procura solidificar resultados em três eixos, nomeadamente a “melhoria da capacidade institucional e de desenvolvimento do Município, no upgrade Educativo e Formativo da Escola Profissional da Ilha, na promoção e desenvolvimento do ensino pré-escolar e na capacitação institucional do Gabinete de Conservação” (*Idem*).

¹³² Entenda-se cooperação centralizada como uma “(...) estratégia de cooperação promovida pela administração central de carácter bilateral que ocorre quando um país ajuda um outro diretamente para realização de projetos ou de programas de desenvolvimento” (Dubois, *s.d*, *apud* Martins, Silva e Coelho, 2020, p.19).

autores, a simbologia associada ao próprio nome, “Camões”, já se traduz num elemento que materializa o imaginário da obra do poeta, “*Os Lusíadas*”, como um vetor para o reforço de cariz simbólico de relações de “colonialidade cultural”. A corroborar esta perspetiva, que identifica a promoção da língua portuguesa como um fim em si mesmo, vários autores mencionam as críticas apontadas pela OCDE em 2010, vincando a posição de que a promoção da língua não é considerada um objetivo para o desenvolvimento, nem se manifesta como um fator suficientemente robusto a fim de reforçar as capacidades humanas e institucionais, indispensáveis à cooperação para o desenvolvimento (OCDE 2010, *apud* Martins, Silva e Coelho, 2020, p.22; Machado, 2012, p.5; Faria, 2014, p.13).

Por outro lado, partindo de uma abordagem construtivista, assumindo as relações internacionais como uma composição de dois tipos de estruturas, as materiais - elementos objetivos que compõem a realidade material - e as estruturas ideacionais - elementos subjetivos, ou seja a realidade imaterial, na qual se incluem as relações sociais, a cultura, as identidades e os interesses -, para teóricos como Alexander Wendt (1999, p.141), as estruturas das associações humana, são primeiramente determinadas pela partilha de ideias entre os indivíduos, do que pela realidade material. Esta abordagem é fundamental para interpretar alguns dos resultados das avaliações analisadas na secção anterior. Espelhando uma perspetiva mais favorável ao papel da língua na vertente de cooperação bilateral - analisados os resultados das avaliações dos PIC desde 2004 - são destacados como aspetos positivos da cooperação, os projetos desenvolvidos no âmbito de áreas específicas, em que o engajamento e o limite temporal são mais extensos, nomeadamente no que diz respeito às ações de capacitação institucional, educação, ensino, formação técnico-profissional, cultura e projetos de desenvolvimento integrado. Reconhecida a existência de quadros legais e institucionais semelhantes, e também afinidades históricas e culturais, a partilha de uma língua comum surge como a principal via de comunicação que neste contexto contribui para o sucesso das ações.

Pode-se então deduzir, que à luz dos vários conceitos de resiliência, em particular de aqueles que emanam dos principais agentes do desenvolvimento¹³³, a língua portuguesa funciona como um importante vetor para a promoção e construção de resiliência. Como exemplos, no âmbito do reforço das capacidades institucionais, nomeadamente na cooperação técnico-policial, foram estabelecidas novas unidades, saindo reforçado o triplo nexos paz/segurança/desenvolvimento, de onde poderá derivar uma maior visibilidade por parte do

¹³³ OCDE (2020, p.164), define resiliência como “a capacidade das nações, comunidades ou famílias de absorver choques e se recuperar deles, ao mesmo tempo que adaptam e transformam positivamente as suas estruturas e meios de funcionamento/vida face às tensões, mudanças ou incertezas”.

Estado moçambicano e uma maior sensação de segurança, por parte das suas populações, (mesmo apesar dos graves problemas que nos últimos anos assolaram províncias como Cabo-Delgado). Por outro lado, sendo o português a língua oficial e administrativa de Moçambique, a promoção do ensino representa a forma mais imediata de acesso ao conhecimento, um dos pressupostos para o desenvolvimento e consolidação do Estado. Através da capacitação dos professores e formação de alunos em vários níveis do ensino, seja em Moçambique, nas universidades, escolas públicas, academias e escolas militares, seja em Portugal, através da atribuição das várias bolsas de ensino universitário, civil e militar, presenteiam-se como oportunidades para o desenvolvimento, por via do reforço da valorização de quadros. A construção da resiliência também se manifesta através do sucesso dos programas de desenvolvimento integrado¹³⁴, - tal como verificado por Rodrigues (*et al*, 2010, p.3), na avaliação de resultados do PIC 2007-2010 - que independentemente da escala, vai de encontro aos princípios enunciados na Declaração sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, Paris de 2005.

Deste modo, apesar da legitimidade da análise crítica apresentada por Martins, Silva e Coelho, (2020, p.18), o balanço da relação entre o papel da língua portuguesa, resultados de cooperação e construção de resiliência, parecem pender para uma interpretação positiva em torno da ação centralizada da CP para com o seu parceiro moçambicano.

3.5 Cooperação Multilateral no contexto de globalização

No atual contexto da globalização, vincadamente marcado pela ascensão das tecnologias de informação e sob o domínio da dimensão económico-financeira, coabitam duas concepções culturais, antagónicas entre si: a globalização cosmopolita, que representa a cultura do poder hegemónico, e servida por uma única língua – o inglês – e, por outro lado, a globalização multicultural, caracterizada pela “mistura, pela miscigenação de etnias, línguas, memórias e tradições (...) contexto em que se inscreve a lusofonia, um movimento multicultural de povos que falam uma mesma língua, o português” (Martins 2015, pp.31-32). Em defesa e promoção do multilateralismo e do multilinguismo, Francisco Ribeiro Telles, na qualidade de Secretário Executivo da CPLP, apontou durante a “Conferência Ibero-América: Uma Comunidade, Duas Línguas Pluricêntricas”, para a necessidade de se rejeitar firmemente qualquer tentativa de

¹³⁴ EFAO. [Em linha]. 2011: “Desenvolvimento Integrado é um conceito que agrega a harmonização entre o desenvolvimento civilizacional e a sustentabilidade do mundo natural através do estabelecimento de uma estratégia abrangente sobre todos os domínios da atividade humana”. Disponível em: http://efao.pt/home/pages/outros/Desenvolvimento_Integrado/integ-index.html. [Consultado em 24.out.22].

hegemonia linguística (OEI, 2021, p.31). A contestação em torno do peso da língua inglesa, a terceira mais falada no mundo, mas a dominante na cultura global, tem levado o debate entre distintos espaços linguístico-culturais.

Importa então dissecar um pouco do posicionamento da CP, da cooperação moçambicana e essencialmente da CPLP, enquanto espaço linguístico-cultural de referência para estes países, num contexto em que a crescente importância das línguas e das comunidades, transcende a dimensão cultural, no sentido em que também se configuram como fatores de poder, podendo assumir relevância geopolítica e geoestratégica.

3.5.1 A inserção de Portugal no multilateralismo

Abordar a cooperação Portugal/Moçambique pela perspetiva multilateral conduz-nos a uma série de ilações envolta em contradições que simultaneamente aspiram complementaridade. Contradições no sentido em que as relações externas de Portugal priorizam o multilateralismo, centrado na inserção na UE, OTAN, NU e CPLP, vincando desta forma a sua “vocação global” ou “universal” (Fernandes, 2022, p.148; Cardoso, 2022, p.154; Moita, 2022, p.112), procurando-se projetar através de uma diplomacia de 360 graus como uma potência média, apesar das suas limitações enquanto economia semiperiférica – ou mesmo periférica se tomarmos como referência o seu posicionamento entre os restantes EM da UE.

No atual contexto internacional, em que o multilateralismo atravessa um paradoxo, no qual é instrumentalizado pelos que o dominam e simultaneamente fragilizado pelo afastamento por parte destes, Fernandes, (2022, p. 148), aponta as duas opções para a prossecução estratégica portuguesa: assumir o multilateralismo como “um elemento estabilizador da ordem mundial”, ou procurar instrumentalizá-lo na “gestão do interesse nacional português de cariz utilitário”. Neste sentido, o multilateralismo, enquanto via para a prossecução da política externa portuguesa, apresenta vantagens: a inserção em diversas Organizações Internacionais (OI), para além de promover a imagem de Portugal, também aumenta a sua reputação internacional, bastante visível na posição ocupada pela diplomacia portuguesa nas principais instâncias internacionais¹³⁵. O próprio posicionamento geopolítico de Portugal, apresentando-se como um país central nas relações entre as Américas, África Austral e Europa e

¹³⁵ Cardoso, 2022, p.150: “(...) António Guterres é secretário-geral da ONU desde 2017; António Vitorino é diretor-geral da Organização Internacional das Migrações desde 2018 e José Manuel Durão Barroso foi presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014. Adicionalmente, Portugal assumiu três vezes um dos lugares não permanentes do órgão mais importante da ONU, o Conselho de Segurança, tendo a última vez sido no biénio 2011-2012”.

simultaneamente periférico em relação a grande massa continental euroasiática, representa uma vantagem comparativa, face a outros países, nomeadamente as potências mais intervencionistas nas relações políticas internacionais, ou seja, “as organizações internacionais permitem a países como Portugal potenciar a sua presença e a sua influência internacional ultrapassando as limitações de meios” (Cardoso, 2022, p.54).

Se entre a maioria dos académicos que debatem a inserção multilateral de Portugal, a opinião é consensual quanto ao papel que Portugal pode assumir enquanto “construtor de pontes e de diálogos”, já a sua realização prática não é garantida, uma vez que Portugal peca pela incapacidade de se fazer representar nos centros de influência através da redistribuição de meios e quadros¹³⁶ (Cardoso, 2022, p.121), e, pela perspetiva de Moita (2022, p.112), embora Portugal tenha uma inserção multilateral bem-sucedida no âmbito da vocação universal das NU, poderia tirar maiores vantagens caso assumisse um posicionamento mais clarificado e reformulado, nos três pilares estratégicos em que se insere, nomeadamente a OTAN, UE e CPLP, todos eles a atravessarem momentos de incertezas face a uma diversidade de fatores¹³⁷.

3.5.2 A posição de Moçambique no multilateralismo

A posição da política externa da República de Moçambique face a importância do multilateralismo, expressa-se desde logo na sua constituição, pelos princípios consagrados nos artigos 17 a 22. Para além de enunciar o compromisso para com a carta das NU e da UA, afirma primeiramente a sua posição continental, através da “solidariedade para com a luta dos povos e Estados africanos, pela unidade, liberdade, dignidade e direito ao progresso económico e social”, aludindo também aos “laços especiais de amizade e cooperação com os países da região, com os países de língua oficial portuguesa e com os países de acolhimento de emigrantes moçambicanos” (Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique, 2022)¹³⁸.

Atualmente com uma política externa virada para a diversificação de parcerias (Massangaie, 2018, p.53), Moçambique relaciona-se a nível regional, continental e global com inúmeros atores internacionais. Independentemente das doutrinas políticas, económicas ou

¹³⁶ Cardoso, 2022, p.121: “(...) propostas que impliquem mudanças em hábitos enraizados e em expectativas pessoais, costumam ser desconsideradas e nem sequer debatidas”.

¹³⁷ Para mais detalhes consultar o artigo: Moita, Luís – *A inserção multilateral do país*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 112-113. URL <http://hdl.handle.net/11144/5550>. [Consultado em 13.ago.22].

¹³⁸ MINEC. [Em linha]. Disponível em: <http://www.minec.gov.mz/index.php/politica-externa/principios-e-linhas-de-orientacao>. [Consultado em 04.set.22].

mesmo ideológicas que estes alberguem como parte da expansão dos seus interesses, o posicionamento de Moçambique pode-se afirmar como pragmático: tem as suas carências em quase todas as dimensões do desenvolvimento, mas também as suas potencialidades, embora, que por motivos sobejamente conhecidos, tendam a ser pouco ou mal exploradas.

A nível regional, para além da importância do seu posicionamento geoestratégico, Moçambique, desde a sua independência em 1975, teve um papel determinante na causa da libertação de países que se encontravam sob o domínio de regimes minoritários, nomeadamente na luta contra o *apartheid*, o que por motivos ideológicos e mesmo económicos, caracterizou a sua relação com os países vizinhos e em especial com a maior potência regional, a África do Sul. As suas relações remontam ao período colonial, caracterizando-se pelo fornecimento de mão de obra para exploração mineira, o fornecimento de energia a partir da barragem de Cahora Bassa, para além da utilização dos importantes portos estratégicos situados em Maputo, Beira e Nacala, pelos países do interior da região.

Assumindo-se atualmente como protagonista em termos de promoção da cooperação na região da África Austral, Moçambique tem ganho destaque em várias etapas da integração regional, no âmbito das atividades da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) (Massangaie, 2018, p.43). Pela perspetiva deste académico moçambicano, “apesar da política externa diversificada virada para a procura de mais amigos e mais parcerias a nível internacional, é na região da SADC e no continente africano que se localiza a maior parte das representações diplomáticas de Moçambique”, (Massangaie, 2018, p.53). Para além de vincar o seu posicionamento regional, e de promover em termos de política externa uma maior diversificação de parcerias, Moçambique mantém-se fortemente alinhado com as políticas da UA, tendo mesmo ganho o seu apoio para uma eventual candidatura para membro não permanente do CSNU para o mandato 2023/2024¹³⁹.

Em relação a crescente presença da China em África, materializada institucionalmente através do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), Moçambique tem procurado convergir na interseção de interesses, essencialmente económicos, que excluem da agenda alguns dos princípios políticos vincadamente ocidentais, tais como a democracia, governação e direitos humanos, acentuando dessa forma a sua diversificação de parcerias.

Também a Rússia tem procurado estreitar o seu relacionamento com Moçambique, (e restantes Estados africanos), através do Fórum Económico Rússia-África. O perfil ideológico,

¹³⁹ Folha de Maputo. [Em linha]. 23.abr.22. Disponível em: <https://www.folhademaputo.co.mz/pt/noticias/nacional/ua-reitera-compromisso-de-apoiar-candidatura-de-mocambique-ao-conselho-de-seguranca-da-onu/>. [Consultado em 28.ago.22].

herança do período da Guerra-Fria, é bem patente na declaração oficial da sua 1ª Cimeira do Fórum Económico Rússia-África, ao mencionar as relações de amizade e tradição na luta contra a colonização e em prol das independências dos países africanos. Embora afirme os compromissos com a Carta das NU, e o apoio a Agenda 2063 da UA, a declaração de Sochi de 24 de outubro de 2019, para além de aludir as diversas áreas de cooperação, abrange uma forte vertente política, em prol da reforma do CSNU, da promoção da relação dos países africanos com os BRICS, considerando “o reforço dos mecanismos coletivos de governação global no âmbito do sistema multipolar de relações internacionais” (Declaração da 1ª Cimeira do Fórum Económico Rússia-África, 2019)¹⁴⁰.

Retira-se deste rol de parcerias, um enquadramento geopolítico, no qual o governo moçambicano procura capitalizar vantagens, mas sem descurar o seu próprio posicionamento, nomeadamente no âmbito da SADC, razão na base da desconfiança e morosidade na autorização necessária para que a UE intervenha no levantamento das carências técnicas do país (Seabra, 2020).

Quanto ao posicionamento na CPLP, consubstancia-se para Moçambique como um espaço natural, tal como afirmado na sua constituição. O seu compromisso para com a comunidade é bem patente nos diversos domínios, incluindo a Defesa. A cidade de Maputo é a sede permanente do Centro de Análise Estratégica (CAE/CPLP)¹⁴¹. Algumas das ações desenvolvidas nos últimos anos têm demonstrado uma evolução significativa do seu envolvimento como foi o caso da ratificação do Acordo de Mobilidade da CPLP¹⁴². Também no sentido inverso, na sequência dos ciclones que afetaram o país em 2019, a CPLP criou um fundo de solidariedade para apoiar as regiões afetadas, o que também está na origem da entrada na agenda da organização, a discussão em torno da criação de mecanismos para intervenção coordenada para emergência humanitária por catástrofe (CPLP, 2019)¹⁴³.

¹⁴⁰ Fórum Económico Rússia-África. *Declaração da 1ª Cimeira do Fórum Económico Rússia-África*. Sochi 2019. *The Roscongress Foundation*. [Em linha]. Disponível em: <https://summitafrica.ru/pt/about-summit/declaration/>. [Consultado em 28.ago.22].

¹⁴¹ CAE/CPLP. [Em linha]: “O Centro de Análise Estratégica da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa, abreviadamente designado por CAE/CPLP, é um Órgão da componente de Defesa da CPLP, responsável pela pesquisa, pelo estudo e pela difusão de conhecimentos, no domínio da Estratégia, com interesse para os objectivos da Comunidade”. Disponível em: <https://caecplp.org/about-us/>. [Consultado em 04.set.22].

¹⁴² LUSA: “Por enquanto, a isenção de vistos aplica-se “apenas aos titulares de passaportes diplomáticos, oficiais, especiais e serviço”, conforme o acordo”. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/acordo-de-mobilidade-na-cplp-entra-em-vigor-em-mocambique-a-1-de-fevereiro_n1377925. Consultado em 04set.2022

¹⁴³ CPLP. [Em linha]. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=8300&M=NewsV2&PID=10872>. [Consultado em 04.set.22].

3.6 A CPLP e a importância da língua portuguesa no mundo

Estabelecida em 1996, e reconhecendo a experiência de relações históricas, que a par da partilha de uma língua comum, exercida ao longo de um espaço geograficamente diversificado, conferem à comunidade uma identidade própria, a CPLP, reitera como um dos seus principais imperativos “o compromisso de reforçar os laços de solidariedade e de cooperação que os unem, conjugando iniciativas para a promoção do desenvolvimento económico e social dos seus Povos e para a afirmação e divulgação cada vez maiores da Língua Portuguesa”, (Declaração Constitutiva da CPLP, 1996). Neste documento é possível observar que as expectativas, clarificadas pela importância central da língua portuguesa, ao nível da projeção dos interesses dos países da comunidade no âmbito das relações internacionais, são altas, almejando não apenas a promoção da língua como um fim em si mesmo, como também a criação de mais valias através da sua utilização nas mais diversas plataformas de concertação. A aclamação pela UNESCO em 2019, do dia 5 de maio de cada ano, como o "Dia Mundial da Língua Portuguesa", não apenas evidenciou o trabalho desenvolvido pela CPLP, como também trouxe o reconhecimento da língua portuguesa como “uma das principais línguas de comunicação internacional, e uma língua com uma forte extensão geográfica, destinada a aumentar” (UNESCO, 2019)¹⁴⁴.

Criada com o objetivo de promover “o enriquecimento e a difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização oficial em fóruns internacionais” (Blogue do IILP)¹⁴⁵, o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP) é uma instituição da CPLP, que goza de personalidade jurídica, e é dotada de autonomia científica, administrativa e patrimonial¹⁴⁶. A importância desta instituição foi destacada por Ana Paula Laborinho¹⁴⁷, como “um centro estratégico para as políticas linguísticas comuns”, isto num contexto em que a Diretora dos escritórios da OEI em Portugal considera que a língua portuguesa ainda é percecionada à nível internacional, como a língua dos países pobres ou em desenvolvimento. Será necessário contrariar esta perceção, nomeadamente através da criação de consensos em torno dos

¹⁴⁴ UNESCO. [Em linha]. Disponível em: <https://pt.unesco.org/commemorations/portuguese-language-day>. [Consultado em 21.ago.22].

¹⁴⁵ IILP. [Em linha]. Disponível em: <https://iilp.wordpress.com/>. [Consultado em 15.ago.22].

¹⁴⁶ IILP. [Em linha]. Disponível em: <https://iilp.cplp.org/#ipi-oiilp>. [Consultado em 15.ago.22].

¹⁴⁷ Durante a 5ª sessão do Fórum Permanente – *Debates da Lusofonia*, organizado pela UCCLA em 07.abr.22, subordinado ao tema “*A língua portuguesa, a lusofonia e o bicentenário do Brasil*”. [Em linha]. Disponível em: <https://bomdia.eu/conhece-o-instituto-internacional-da-lingua-portuguesa/>. [Consultado em 15.ago.22].

descritivos das terminologias científicas, um processo fundamental para a produção de ciência em português e para o crescimento da língua. Esta ideia é corroborada por Cardoso (2022, p.121), quando argumenta que nos países que têm como língua materna o português, o ensino de disciplinas como a matemática, a biologia ou a geografia fazem mais pela promoção da língua, do que a tradicional aposta nos leitores de português. São, no entanto, apontadas algumas carências ao IILP, identificadas na incapacidade de divulgação dos seus projetos ou na ausência de quadros, algo que poderá ser ultrapassado através da cooperação política. Como ideia-chave, Laborinho (2022) considera essencial reforçar o IILP, isto porque na atualidade, quando se pensa em línguas globais, os indicadores de referência não passam apenas pelo número de falantes, mas também pela diversidade de recursos naturais disponíveis e pelo papel da língua portuguesa na ciência e no desenvolvimento dos povos.

Também merece destaque o desenvolvimento de dinâmicas de cooperação que embora se tenham originado pela via bilateral, acabaram por integrar um espaço de maior amplitude, pela via multilateral, como tem acontecido em alguns domínios da CPLP. A título de exemplo, a evolução da agenda de cooperação da componente de Defesa da CPLP, representa um importante passo para o reforço da importância da língua portuguesa como via para a concertação política em assuntos internacionais de grande relevância. A integração de temas como a proposta avançada pelo Brasil para a implementação do Mecanismo de Resposta da CPLP a Situações de Catástrofes, a recente atuação dos setores da Defesa em contexto Covid-19 nos EM – na qual foi desenvolvido um documento de comparação de experiências por parâmetros - a reflexão conjunta sobre o reforço da cooperação entre os Estados-Membros e das respetivas capacidades nacionais no domínio das operações de paz das Nações Unidas, e ainda o processo em curso para o desenvolvimento do Plano de Ação da Componente de Defesa da CPLP para implementação da Resolução 1325(2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre Mulheres, Paz e Segurança¹⁴⁸, são alguns dos exemplos do elevado patamar em que se poderá expandir a centralidade da língua portuguesa por via da cooperação multilateral.

¹⁴⁸ Ata da 33ª Reunião Plenária do Secretariado para os Assuntos de Defesa da CPLP, Lisboa 20 e 21 de março de 2019. [Em linha], disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/cplp/orgaos/spad/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/33_Reuniao_SPAD_Atta.pdf. [Consultado em 04.set.22].

4. Estudo de caso: a língua a cooperação e resiliência na Província de Cabo Delgado

Referenciar este estudo de caso como parte de uma estratégia que nos permita ampliar o nosso conhecimento em torno do fenómeno, (Prodanov e Freitas, 2013, p.127), poderá servir os diversos propósitos desta pesquisa, podendo – tal como referenciado anteriormente - servir de base para novos estudos, ou mesmo comprovar ou refutar as hipóteses previamente enunciadas. Levando em consideração a análise do contexto político, social, económico e mesmo, sociolinguístico, de Moçambique e em particular da província de Cabo Delgado, face as diferentes perspetivas temáticas abordadas nas secções anteriores, este estudo de caso poderá caracterizar o grau de envolvimento do papel da língua portuguesa, na vertente de cooperação, e avaliar o quão determinante poderá ser, como fator de promoção e construção de resiliência. Importa então questionar: resiliência ao quê, para quem, e como promovê-la? Tarefa mais complexa será indicar a forma como se poderá materializar, através de uma abordagem construtivista, uma estrutura subjetiva, como a língua, a cultura, os laços sociais, as ideias partilhadas, numa propriedade que se manifesta em diversos níveis, desde o micro, no qual se retrata a resiliência do indivíduo, passando pelo nível meso, adereçado às comunidades, culminando num nível macro, no qual a Província de Delgado se apresenta como parte de um sistema mais amplo, enquanto sistema sócio ecológico de grande relevância num contexto global caracterizado por grandes vulnerabilidades de origem natural e humana.

4.1 Contexto político, económico e social de Moçambique

Entre os muitos estudos e abordagens que contextualizam a atual situação de Moçambique, a Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento de Moçambique (CDCS 2020-2025, Moçambique), da *USAIDS*¹⁴⁹, começa por apontar como elemento-chave, o historial de resiliência do povo moçambicano, face às inúmeras adversidades com que se tem debatido.

¹⁴⁹ “A *USAID* é a principal agência de desenvolvimento internacional do mundo e um ator catalisador que impulsiona os resultados do desenvolvimento. O trabalho da *USAID* promove a segurança nacional e a prosperidade económica dos EUA, demonstra a generosidade americana e promove um caminho para a autoconfiança e resiliência do destinatário”. [Em linha]. Disponível em: <https://www.usaid.gov/>. [Consultado em 31.out.22].

Moçambique é um país multiétnico, multicultural e multirracal, que embora tenha adotado como língua oficial o português, conta com inúmeras línguas nacionais¹⁵⁰, tendo experienciado nos últimos anos um significativo crescimento populacional, de 16 milhões em 1997, para 30,3 milhões em 2019, dos quais cerca de 45% encontram-se na faixa etária abaixo dos 15 anos, e 52% abaixo dos 18 (OIM, 2020, p.10; UNICEF¹⁵¹). Cerca de 63% da população vive no limiar da pobreza, com rendimentos abaixo dos 2 USD/dia, uma situação perpetuada pela ocorrência frequente de desastres naturais, propagação extensiva de doenças (HIV-SIDA e malária)¹⁵², alto crescimento populacional em contraste com uma baixa produtividade agrícola e distribuição desigual de riqueza (Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento de Moçambique, CDCS¹⁵³ 2020-2025, p.10).

Apesar do crescimento económico significativo na última década e da descoberta de importantes reservas de recursos naturais, Moçambique continua na cauda dos países mundo em termos de desenvolvimento, agravado pelo aumento da desigualdade nos últimos anos. Segundo o Programa Indicativo Plurianual 2021-2027 da UE para Moçambique (p.1) as desigualdades manifestam-se fundamentalmente sob dois aspetos: a questão do género e a territorialidade.

Quanto à questão de género, as mulheres estão em pior situação do que os homens em todos os indicadores relacionados com a pobreza, emprego e educação, bem como no acesso e controlo dos recursos. Paradoxalmente, em termos do ranking estabelecido pelo Fórum Económico Mundial, o Índice Global de Diferença de Género¹⁵⁴, a posição de Moçambique coloca-o numa situação diferenciada ao longo dos últimos 6 anos de referência (quadro 3.), o que vai no sentido oposto a outros indicadores relacionados com o desenvolvimento, que colocam Moçambique na cauda.

¹⁵⁰ MINEC - Moçambique. [Em linha]. *Línguas nacionais de Moçambique: Emakhuwa, Xitsonga, Xinhiyao, Xisena, Xindau, Xichona, Echuawabo, Xinyanja, Xironga, Ximaconde, Xinyungue, Xichope, XiBitonga, Swahili* e outras. Disponível em: <http://www.minec.gov.mz/index.php/mocambique/factos>. [Consultado em 17.set.22].

¹⁵¹ UNICEF. [Em linha]. Disponível em: <https://data.unicef.org/country/moz/>. [Consultado em 11.set.22].

¹⁵² OIM, 2020, p.10: “Moçambique tem a segunda maior taxa epidémica de HIV do mundo, e também o segundo maior número de mortes relacionadas com a SIDA e novas infeções. O país também é um “hotspot” global de malária e estima-se que 43% das crianças com menos de 5 anos de idade sofram de atrofia”.

¹⁵³ Sigla em inglês para “*Country Development Cooperation Strategy*”. Disponível em: <https://www.usaid.gov/mozambique/cdcs>. [Consultado em 10.set.22].

¹⁵⁴ *World Economic Fórum 2022*, p.5 - O *Global Gender Gap Index* compara a estado atual e evolução da paridade de gênero em quatro dimensões-chave: Participação Económica e Oportunidades, Nível de Escolaridade, Saúde e Fecundidade e Empoderamento Político.

Quadro 3. Índice Global de diferença de gênero 2016-2022

Moçambique - Índice global de diferença de gênero		
Data	Ranking de diferença de gênero	Índice de diferença de gênero
2022	34 ^º	0,752
2021	32 ^º	0,758
2020	56 ^º	0,723
2018	49 ^º	0,721
2017	29 ^º	0,741
2016	21 ^º	0,7496

Fonte: *World Economic Fórum* (2022)

Em termos do índice de Desenvolvimento Humano¹⁵⁵, o ranking de Moçambique (quadro 4.) é representativo das dificuldades que o seu povo atravessa em áreas-chave para o desenvolvimento e o bem-estar, como a saúde, a educação e a economia.

Quadro 4. Índice de Desenvolvimento Humano 2013-2019

Índice Desenvolvimento Humano		
Data	IDH	Ranking IDH
2019	0,456	181 ^º
2018	0,452	181 ^º
2017	0,446	181 ^º
2016	0,441	180 ^º
2015	0,433	181 ^º
2014	0,425	183 ^º
2013	0,417	183 ^º

Fonte: *countryeconomy.com* (2022)

¹⁵⁵ Hiberdrola. [Em linha]. “O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) relaciona fatores como a saúde, a educação e a economia para medir o desenvolvimento humano de um país, diferentemente das metodologias anteriores que se fixavam somente no aspeto económico”. Disponível em <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/indice-desenvolvimento-humano>. [Consultado em 17.set.22].

PNUD Brasil, 2022. *O que é o IDH?* [Em linha]. “Apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, o IDH não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da “felicidade” das pessoas, nem indica “o melhor lugar no mundo para se viver”. Democracia, participação, equidade, sustentabilidade são outros dos muitos aspectos do desenvolvimento humano que não são contemplados no IDH”. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh>. [Consultado em 17.set.22].

Também o Índice de Desenvolvimento de Progresso Social (IDPS)¹⁵⁶, demonstra uma realidade social e ambiental de grande volatilidade, o que posiciona Moçambique num contexto de resiliência muito particular tendo em conta os desafios que enfrenta (quadro 5).

Quadro 5. Índice Desenvolvimento de Progresso Social 2014-2019

Moçambique - Índice Desenvolvimento de Progresso Social - SPI					
Data	SPI	SPI	Necessidades humanas básicas	Fundamentos do Bem-Estar	Oportunidades
2019	45,39	135 ^º	137 ^º	129 ^º	122 ^º
2018	44,52	134 ^º	138 ^º	130 ^º	121 ^º
2017	44,33	134 ^º	138 ^º	127 ^º	121 ^º
2016	43,77	134 ^º	138 ^º	123 ^º	124 ^º
2015	42,83	134 ^º	139 ^º	125 ^º	120 ^º
2014	42,08	134 ^º	141 ^º	125 ^º	120 ^º

Fonte: countryeconomy.com (2022)

Num contexto, em que as questões em torno da resiliência centralizam-se fundamentalmente nos indivíduos que partilham em determinado espaço geográfico, étnico e cultural, afinidades entre si, importa também - para além da quantificação em termos de desenvolvimento humano ou progresso social - aferir de que forma se refletem no bem-estar do indivíduo. Neste sentido, o Índice de Felicidade Humana¹⁵⁷, (quadro 6.), poderia levar-nos a deduzir que em comparação com os índices apresentados anteriormente os moçambicanos seriam mais felizes do que subdesenvolvidos.

¹⁵⁶ Deloit. [Em linha]. “Com o apoio da *Deloitte* e desenvolvido pela *Social Progress Imperative*, uma organização norte-americana sem fins lucrativos, o Índice de Progresso Social (IPS) é um índice agregado de indicadores sociais e ambientais que faz uma recolha de dados em três dimensões de progresso social: Necessidades Humanas Básicas, Bem-estar e Oportunidades”. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/pt/pt/pages/about-deloitte/articles/social-progress-index-2020.html>. [Consultado em 17.set.22].

¹⁵⁷ *The Global Economy*. [Em linha]. “O ranking da Felicidade faz parte do Relatório Mundial da Felicidade. As pontuações dos países são baseadas em uma pesquisa na qual os entrevistados avaliam a qualidade de suas vidas atuais em uma escala de “0” (descontente) à “10” (feliz). Disponível em: <https://pt.theglobaleconomy.com/rankings/happiness/>. [Consultado em 17.set.22].

Quadro 6. Índice Mundial de Felicidade 2013-2022

Moçambique - Índice mundial de felicidade		
Data	Ranking mundial de felicidade	Índice mundial de felicidade
2022	101 ^o	5,048
2021	115 ^o	4,794
2020	120 ^o	4,624
2019	123 ^o	4,466
2018	123 ^o	4,417
2017	113 ^o	4,55
2015	94 ^o	4,971
2013	94 ^o	4,971

Fonte: countryeconomy.com

Mas a realidade de um país não se reflete apenas em médias quantificáveis, principalmente quando a desigualdade também se manifesta territorialmente. No caso de Moçambique, a pobreza concentra-se mais acentuadamente nas regiões norte e centro do país (UE, Programa Indicativo Plurianual 2021-2027 para Moçambique, p.1), o que nos leva a ponderar um pouco mais sobre as questões que relacionam territorialidade, demografia e governação. Neste particular, os países da África Subsariana¹⁵⁸ têm sido alvo de distintos estudos que abordam o subdesenvolvimento sob diferentes perspetivas.

Tido como uma das grandes referências em assuntos políticos e internacionais do continente africano, Jeffrey Herbst, publicou no ano 2000 a obra “*States and Power in África – Comparative Lessons in Authority and Control*”, identificando na altura o grande dilema com que se têm debatido os líderes dos países africanos, e que se encontra na origem da falência das estruturas políticas, sociais e económicas do continente: como projetar o poder por territórios com baixa densidade populacional (Herbst, 2000, p.3). Para além de defender que os modelos tradicionais de análise das relações políticas internacionais desenvolvidos pelo Ocidente, não seriam aplicáveis em África¹⁵⁹, o autor também argumenta que, se no período pré-colonial o fator mais determinante para a problemática identificada seria o custo de expansão da

¹⁵⁸ Excetuando talvez a África do Sul, já percecionada como uma (quase?) potência emergente no seu enquadramento no BRICS.

¹⁵⁹ Herbst, 2000, pp. 35-57. O facto de os países africanos não terem tido a necessidade de competir por territórios, justifica o fraco valor da propriedade territorial em contraste com o alto valor da propriedade humana. Este fator ajuda a explicar a ausência de mapas até ao período da era colonial, a apetência para o comércio de escravos, e também a falência da abordagem realista das Relações Internacionais, uma vez que não existe competição entre Estados.

infraestrutura de poder¹⁶⁰, já no período pós-colonial a grande determinante para a limitação da construção e desenvolvimento dos Estados Africanos¹⁶¹, prende-se na forma como os líderes governam - o que contém elementos comuns a era pré-colonial – “uma vez que apenas os núcleos são governados formalmente” (Herbst, 2000, p.95). Embora sujeito a críticas, principalmente pelo seu determinismo em qualificar os países africanos como perpetuamente ligados à pobreza, ao subdesenvolvimento e dependentes, devido as condicionantes geográficas e demográficas (Martin, 2001, p.81), não deixa de ser um trabalho importante, quando exposta a atual realidade de países como Moçambique em termos de governação. O mais recente exemplo surgiu na sequência da eclosão do escândalo de corrupção que em 2016 envolveu o encobrimento de cerca 2 mil milhões de dólares de dívida pública por parte de alguns dirigentes moçambicanos (Programa Indicativo Plurianual 2021-2027 para Moçambique, p.1; CDCS 2020-2025, p.10), o que talvez tenha colocado a questão da corrupção no centro da agenda de cooperação¹⁶², entre os países ocidentais e Moçambique, simultaneamente credibilizando um pouco da análise desenvolvida por Jeffrey Herbst (2000), quanto a centralidade do papel da governação como a principal limitação para a construção e desenvolvimento do Estado na era pós-colonial.

Também identificado por Cardoso (2021, p.10), “Moçambique não tem sido um bom exemplo de governação, com fenómenos de corrupção, nepotismo, predação de bens públicos. da população, incluindo terra, a serem denunciados pelos media, membros de ONG e investigadores nacionais e estrangeiros e representantes de alguns doadores”. Para este académico e especialista em assuntos africanos - e em particular de Moçambique - apesar do problema de governação ser extensível a todo o território, não é determinante para explicar a eclosão do conflito de Cabo Delgado. Para além deste, existem por todo o país diversos conflitos, com diferentes graus de violência, com origem em fatores políticos¹⁶³ e sociais¹⁶⁴, acentuados pelas desigualdades, falta de oportunidades, abusos de poder e insatisfação com as condições de vida.

Apesar de alguma pacificação alcançada na região centro do país na sequência do acordo alcançado entre o governo e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO) em 2019, ainda

¹⁶⁰ *Ibidem*: Devido as limitações geográficas, a ausência de meios de coerção eficientes para além da gradação da autoridade que se estende do centro para o interior (pp.35-57)

¹⁶¹ O estudo baseava-se essencialmente nos países da África subsaariana.

¹⁶² Na sequência do escândalo, o FMI e muitos parceiros de desenvolvimento ocidentais cortaram o apoio orçamental a Moçambique (Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento de Moçambique, CDCS, p.10).

¹⁶³ Cardoso (2022, p.10) aponta para situações de abuso de poder, apropriação de terras, deslocações forçadas de populações.

¹⁶⁴ *Idem*. Altas taxas de desemprego entre uma população jovem que sem grandes expectativas quanto ao seu futuro, gera frustração e ressentimentos, em contrastes com a exorbitância das elites.

residem algumas preocupações em torno da persistência de alguns conflitos de baixa intensidade na região central, nomeadamente agregados a uma minoria de elementos da Junta Militar que se recusam a depor as armas. Mas o maior foco de conflito tem residido na escalada de violência que tem assolado a província de Cabo Delgado, onde se localizam importantes recursos energéticos, e que já causou mais de 3 mil vítimas mortais, cerca de 800 mil deslocados, para além de ter provocado danos significativos em infraestruturas públicas e privadas (UE, Programa Indicativo Plurianual 2021-2027 para Moçambique, p.12).

4.2 Contexto de Cabo Delgado

Cabo Delgado é uma das 11 províncias de Moçambique¹⁶⁵, que com uma população de cerca de 1,7 milhões de habitantes em 2007, cresceu em 10 anos para cerca de 2,5 milhões, dos quais, 56,2% encontram-se na faixa etária abaixo dos 19 anos (INE – Delegação Provincial de Cabo Delgado, 2020, p.14). Pela perspetiva etnolinguística e religiosa, a população é maioritariamente macua (cerca de 70%), muâni e suaflí (6% a 7%) e maconde (4%), com cerca de 60% de muçulmanos e 40% de cristãos (Censos 2017, *apud* Cardoso 2022, p.10).

Desde 2017 que os habitantes da província têm vindo a ser assolados por uma enorme catástrofe humanitária, na sequência de ataques violentos perpetrados por grupos armados não estatais, provocando deslocamentos em massa - na sua maioria mulheres e crianças – e destruindo infraestruturas fundamentais, provocando a interrupção de serviços essenciais como a saúde, abastecimento de água e escolas. Para além dos choques climáticos de 2019¹⁶⁶, a província foi ainda afetada por surtos de cólera e a pandemia da Covid-19 (UNICEF, 2020). Segundo alguns dos mais recentes indicadores sociodemográficos publicados pela UNICEF (2022, pp.5-8)¹⁶⁷, a taxa de desnutrição crónica em crianças com idade igual e inferior aos 5 anos de idade é de 45%; a taxa de analfabetismo acima dos 15 anos situa-se nos 52,4%; cerca de 56,1 % das famílias não tem acesso a fontes de água potável e 76,4% não têm acesso à saneamento básico; existem cerca de 860 mil pessoas deslocadas em Cabo Delgado, distribuídas por casas de

¹⁶⁵ MINEC. [Em linha]. As outras províncias de Moçambique são: Niassa, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza, Maputo Província e Maputo Cidade. Dados Censos 2007. Disponível em: <http://www.minec.gov.mz/index.php/mocambique/factos>. [Consultado em 17.set.22].

¹⁶⁶ Bond, 2021 – A região norte de Moçambique é fustigada pelo ciclone mais extremo da região, em sequência das elevadas temperaturas que se fazem sentir no canal de Moçambique, tal como aconteceu em 2019.

¹⁶⁷ UNICEF Moçambique – *Principais Indicadores Sociodemográficos da Província de Cabo Delgado 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/relatorios/principais-indicadores-sociodemogr%C3%A1ficos-da-prov%C3%ADncia-de-sofala-nampula-zamb%C3%A9zia-e-cabo>. [Consultado em 21.set.22].

familiares, conhecidos ou casas arrendadas (71,1%), em Bairros de Reassentamento (21,5%) e em Centros de Acomodação (7,3%), concentradas fundamentalmente na região de Pemba, a capital da província.

A atual situação humanitária e o caos social que se vive na região, contrasta com as expectativas geradas em torno da descoberta de importantes reservas de Gás Natural no offshore da Bacia do Rovuma¹⁶⁸, em 2010. Nas secções que se seguem, mais do que procurar explicar a realidade do fenómeno, procura-se interpretar as correlações em torno da existência dos recursos naturais, natureza e causas do conflito e o subdesenvolvimento, não deixando de aferir as respostas internas e externas, nas diferentes áreas de atuação (humanitária, securitária, social, económica e política), aferindo as perceções de uma comunidade que se pronuncia nas suas particularidades como, marginalizada ou negligenciada pelos interesses de múltiplos atores, entre os quais o próprio governo.

4.2.1 A “maldição dos recursos naturais”?

Como uma das províncias mais pobres do país, Cabo Delgado parece alimentar algumas das propostas em torno da “maldição dos recursos naturais”, um debate acerca da forma como a abundância de recursos, principalmente com origem na indústria extrativa, impactam negativamente o desenvolvimento de um país, agregando-se nas dimensões socioeconómicas, governação e instituições, democracia e direitos humanos, paz e segurança (Auty, 1993; Karl, 1997; Ross, 1999, 2003, 2004; Herbst, 2000; Myers 2005, *apud* Bastos e Ferreira 2008, pp.152-153). Os estudos que apontam neste sentido indicam que na dimensão socioeconómica, existe uma tendência para a predominância de atividades extrativas, que condicionam o tecido laboral através do emprego de mão-de-obra pouco qualificada, gerando bens com pouco valor acrescentado. Com um grau de diversificação reduzido, estas economias remetem-se apenas para a atividade extrativa gerando vulnerabilidades macroeconómicas (Bastos e Ferreira, 2008, p.153). Porém, com os projetos de exploração de gás ainda em fase de desenvolvimento, (chegando mesmo a ser suspensos em sequência de ataques), poderá ser prematuro associar este fenómeno ao estudo de caso de Cabo Delgado, aplicando-se o mesmo para as considerações em torno da dimensão afeta à governação e instituições. Segundo estas, os aspetos negativos

¹⁶⁸ Sousa, 2021: “Os recursos de Gás Natural (GN) existentes no offshore da Bacia do Rovuma em Cabo Delgado em jazidas de águas profundas, são extraordinários e de grande dimensão (reservas estimadas de 125 a 130 triliões de pés cúbicos (tcf)). Esta reserva descoberta em 2010 pode ser das maiores de GN de toda a África e aproximar Moçambique das potências do gás em África, nomeadamente a Nigéria e a Argélia.”

relacionam-se com a apropriação Estatal sobre as receitas das atividades extrativas, geralmente associados à eclosão de fenómenos relacionados com a corrupção, clientelismo e, em consequência disso, a deterioração do quadro institucional. Estas dinâmicas poderão se refletir em dimensões como a democracia e os direitos humanos, em diversos sentidos. Por um lado, o fato das riquezas se encontrarem confinadas à uma elite, condiciona a aplicação de medidas essenciais para que ocorra uma mudança social e cultural - pressupostos dos regimes democráticos – e simultaneamente afasta o cidadão do Estado, desincentivando a formação de capital social suficiente para avaliar a governação. Numa espécie de círculo vicioso, grande parte das receitas geradas, geralmente, canalizam-se para a criação de aparatos de segurança, que por sua vez funcionam como mecanismos de repressão face a inquietação social gerada pela pobreza e pela desigualdade. Por outro lado, a má gestão, ou apropriação de recursos, poderá se refletir na desigualdade horizontal, desencadeando processos de marginalização de regiões e grupos étnicos, o que poderá originar conflitos internos, um revés à democracia e aos direitos humanos (Bastos e Ferreira 2008, pp.155-156).

Quanto a dimensão relacionada com a paz e segurança, para além das possíveis pressões externas sobre a apropriação, alguns estudos indicam uma forte probabilidade para a eclosão de conflitos violentos em países detentores de recursos naturais¹⁶⁹. Será este o caso da província de Cabo Delgado?

4.2.2 Abordagens à natureza e causas do conflito

Descrevendo sumariamente o conflito¹⁷⁰, o primeiro ato de insurgência teve origem em 05 de outubro de 2017 em Mocímboa da Praia, por um grupo de jovens identificados pelos habitantes da povoação como pertencentes à uma seita religiosa conhecida como “*al-Shabab*”¹⁷¹ - a tradução árabe para “juventude” - procurando alvejar seletivamente elementos ligados ao Estado (policias, militares e outros). Mas os focos de tensão e ressentimentos, remontam à episódios anteriores: em 2007, jovens de etnia *Makua*, nos distritos do Sul, começaram por levantar movimentos de contestação contra a autoridade religiosa local,

¹⁶⁹ Collier e Hoeffler, 2001, *apud* Bastos e Ferreira, 2008, p.157: “A probabilidade de um país sem recursos naturais experimentar um conflito é de 0.5%, mas quando os recursos naturais representam 26% do PIB doméstico a probabilidade aumenta para 23%”.

¹⁷⁰ Amnistia Internacional, 2021, p.8: “Nos termos do direito internacional humanitário, a crise em Cabo Delgado é considerada um conflito armado de caráter não internacional, pois os combates alcançaram o nível de intensidade definido e as partes estão suficientemente organizadas”.

¹⁷¹ O *International Crises Group*, (2021, p.2), faz a distinção entre *al-Shabab* e *Al-Shabaab*, grupo jihadista que atua a partir da Somália.

(dirigentes próximos do Conselho muçulmano oficial do país), tendo-se-lhes juntado em 2010, elementos da etnia *Mwani* do distrito costeiro de Mocímboa da Praia. As suas reivindicações e fonte de ativismo, continham um forte matiz islâmico, de natureza radical, opondo-se à escolarização estatal das crianças, ao acesso das mulheres ao mercado de trabalho ou a permissão do consumo de álcool, mas sobretudo também oriundo dos ressentimentos face à sua marginalização socioeconómica, perante o enriquecimento das elites militares da região, principalmente de etnia *Makonde*, que retiravam dividendos dos negócios em torno dos recursos minerais e alegadas ligações à redes de tráfico de heroína¹⁷². A situação entrou em ebulição quando no início de 2017, as autoridades locais aboliram as práticas de mineração artesanal, levando ao descontentamento local e posteriormente à insurgência armada (*International Crisis Group*, 2021, p.1).

O conflito agudizou-se a partir de meados de 2019, com a chegada de elementos externos ligados ao *Daesh*, e em 24 de março 2021, perante a inoperância das forças de segurança moçambicanas, o grupo insurgente – também conhecido como *Ahlu Sunnah Wa-Jama* (ASWJ)¹⁷³ - perpetrou o ataque à cidade de Palma comprometendo o projeto de exploração de gás e levando ao êxodo dos trabalhadores estrangeiros que trabalhavam para a companhia francesa TOTAL. Apenas em meados de 2021, com a intervenção militar do Ruanda e posteriormente de uma missão da SADC, é que a situação ao redor de Palma voltou a ficar sob o controlo das autoridades moçambicanas (Cardoso, 2022, p.10). Espelhando a situação mais recente, ainda em dezembro de 2021, o relatório do Quadro da Resposta Humanitária das NU para Moçambique¹⁷⁴ assinalava “a deterioração da situação de segurança em Cabo Delgado, especialmente nos distritos de Macomia e Nangade, resultando no deslocamento de 5,000 pessoas, metade das quais, deslocadas pela terceira vez”.

Porém, são inúmeras as abordagens que tendem a debater as origens e natureza do conflito em Cabo Delgado: umas apontam para fatores de natureza interna, associadas a frustração das expectativas materiais, com a pobreza e a desigualdade a pesar como fonte reivindicativa de uma faixa etária jovem, desempregada e sem oportunidades, utilizando simultaneamente a

¹⁷² Segundo o relatório do *International Crisis Group* (2021, p.2) as críticas apontadas ao governo indiciavam como fonte de relutância para uma eventual intervenção das forças da SADC, a tentativa de ocultar eventuais atividades ilícitas praticadas na província, incluindo o tráfico de heroína.

¹⁷³ “*Ahl al-Sunnah wa al Jamma’ah* significa “Seguidores dos Preceitos do Profeta e da Unidade da Irmandade Muçulmana”. ASWJ tem sido o nome de uma gama diversa de organizações islâmicas em todo o mundo, nenhuma delas necessariamente associada com este grupo moçambicano” (Lister, 2020 *apud* Amnistia Internacional, 2021, p.9).

¹⁷⁴ OCHA – MOÇAMBIQUE: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - dezembro 2021*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-december-2021-enpt>. [Consultado em 18.set.22].

religião como forma de expressão desse descontentamento. Nesta linha, para o investigador e jornalista Joseph Hanlon¹⁷⁵, a natureza do conflito de Cabo Delgado, tal como em qualquer outro conflito violento, é caracterizado por reivindicações, não importando o que se faça, pois, a violência não terminará, enquanto não forem dadas respostas à essas reivindicações. As respostas estão relacionadas com a pobreza estrutural, falta de trabalho entre a população e degradação social, numa região que é rica em recursos naturais. Outras abordagens olham para a religião como o fator-chave para o conflito, de natureza externa, no sentido em que a radicalização dos jovens moçambicanos teve origem em países vizinhos, como o Quênia e a Tanzânia (Morier-Genoud, 2021, p.6).

Uma abordagem mais holística tende a analisar o conflito para além das aparências mais simplistas. Por exemplo, partindo da questão de que “a guerra em Cabo Delgado tem a natureza de um conflito violento e terrorista contra o Estado e contra tradições culturais e religiosas da população, há muito enraizadas”, Cardoso (2022, p.10), considera erráticas as abordagens que caracterizam o conflito como uma guerra-civil, pois, “não opõe religiões, grupos étnicos ou regionais”, nem se configura como parte do *jihadismo* global ou islamismo¹⁷⁶, no sentido em que as vítimas são essencialmente na sua grande maioria muçulmanas. Para este especialista, são três os fatores que melhor ajudam a compreender o conflito: o tráfico de drogas, o gás natural e a importância estratégica do Canal de Moçambique. Quanto ao primeiro, relaciona-se com a inclusão dos portos moçambicanos nas rotas de tráfico de droga mundial, nomeadamente as provenientes do Afeganistão, controladas por máfias paquistanesas e as provenientes da Colômbia, com destino aos mercados da África do Sul, Oceânia e Europa. Embora não explique a guerra, no sentido em que esta é prejudicial ao negócio, é, no entanto, um fator de cumplicidade que alimenta a corrupção no país e na região. Quanto ao gás natural, embora a sua descoberta não esteja relacionada com a eclosão do conflito, deu-lhe grande notoriedade, desde que este foi classificado como combustível de transição e sujeito as particularidades e interesses subjacentes aos mercados internacionais de energia. Por fim, a importância do Canal de Moçambique, que tem em Cabo Delgado o seu ponto de entrada, atribui-lhe uma enorme

¹⁷⁵ Intervenção na conferência *Lisbon Talks, Club* Lisboa, sob o tema: “*Guerra em Cabo Delgado: o papel dos atores externos*” – 05.fev.21. [Em linha]. Disponível o vídeo em: <https://www.youtube.com/watch?v=7LkJDQGip0I>. [Consultado em 05.out.2021].

¹⁷⁶ Cardoso, 2022, p.10: “Incluir *Jihad* e Islão nas denominações dos «*mashababos*» é ofensivo para os muçulmanos (incluindo para a Associação Islâmica *Wahabita* de Moçambique) – afinal, não só a maioria das vítimas é muçulmana, como este tipo de seitas é considerada apóstata por todos os governos muçulmanos e pela esmagadora maioria das autoridades religiosas dos países onde existem comunidades muçulmanas organizadas”.

relevância geoeconómica e geopolítica, principalmente para os interesses regionais e também da França¹⁷⁷.

Desde os finais de abril 2021 que a atividade do grupo insurgente tem sido moderada, devido à pressão exercida tanto pelas forças do governo moçambicano como pelas forças aliadas¹⁷⁸ em operações contínuas “de tipo gato e rato” (*International Crisis Group*, 2021, p.17). Contudo, é de salientar o nível organizacional dos insurgentes, que tem evoluído não apenas nas suas estratégias de ação, como também em termos de financiamento e de fontes de inteligência. Segundo testemunhas oculares, o grupo agrega nas suas fileiras elementos ligados a logística, mecânicos, enfermeiros e até especialistas em comunicações. Com um número de elementos estimados entre os 1500 e os 4000 militantes, consta-se que tenham conseguido constituir células entre as populações locais, dentro das FADM e até nos campos de deslocados, o que representa uma importante fonte de informação, dificultando simultaneamente as ações das forças do governo, das forças aliadas, e dos agentes e instituições encarregadas da assistência humanitária. Conseguindo recrutar através da atração monetária, tanto em Cabo Delgado como nas províncias vizinhas, o grupo denota uma considerável capacidade de financiamento, tanto de origem externa¹⁷⁹ como interna¹⁸⁰, suspeitando-se também de receitas provenientes do contrabando de pedras preciosas e de tributos cobrados às redes de tráfico de droga (*Idem*, pp.20-21).

¹⁷⁷ *Ibidem*, p.11: “Desde logo, porque cerca de 30% do transporte mundial de combustível (navios-tanque de maior calado) passa pelo Canal de Moçambique, para além de por ele transitar mais de 50% do comércio externo da SADC, maioritariamente da África do Sul (...) A França está, porém, interessada no controlo do Canal, uma vez que são francesas as ilhas *Mayotte*, *Preciosas*, *João da Nova*, *Bassas da Índia* e *Europa*”.

¹⁷⁸ Entenda-se forças aliadas ao conjunto de unidades militares formadas pelas FADM, militares do Ruanda e de alguns Estados membros em representação da SADC.

¹⁷⁹ *International Crisis Group*, 2021, p.20: Segundo informações confidenciais, suspeita-se que fundos consideráveis podem ser canalizados a partir do estrangeiro, sendo, no entanto, difíceis de localizar.

¹⁸⁰ *Idem*: “Algumas empresas em Cabo Delgado pagam dinheiro para a sua proteção; outras empresas foram criadas graças a empréstimos em dinheiro dos militantes, que em seguida tributam os lucros. Os militantes também angariam receitas provenientes do pagamento de resgates.”

4.2.3 Uma perspetiva ambientalista: a geopolítica da justiça climática em Cabo Delgado?

Outros tipos de abordagens, relacionam o conflito com as narrativas associadas à maldição dos recursos naturais, à orientação militar e a catástrofe climática. Entre estas, o artigo publicado por Bond (2021)¹⁸¹, identifica três perspetivas que na atualidade determinam as estratégias defendidas por diferentes atores quanto ao desenrolar do conflito em Cabo Delgado, nomeadamente, a militar, a moderada (ou centrista) e a ativista. A primeira - que segundo o autor serve os interesses das multinacionais, do governo local (e das elites ligadas ao Estado), governos regionais (principalmente da África do Sul) - é apologista de uma rápida intervenção militar de modo a se restabelecer o mais rapidamente a produção do GNL; quanto a posição moderada, embora defenda a intervenção armada, denota uma maior centralidade nas injustiças socioeconómicas e nas necessidades de emergência subjacentes – poder-se-ão aqui incluir as narrativas e ações relacionadas com os distintos agentes de cooperação para o desenvolvimento e ação humanitária; a terceira, defendida pelos ambientalistas, opõe-se a intervenção militar em prol das Grandes Petrolíferas e da ação extrativa, advogando o pagamento de uma dívida climática à província de Cabo Delgado e à Moçambique, “diretamente, sem predação do Estado” (*Idem*).

Para além da narrativa que defende a intervenção militar, sustentada pelas expectativas de que as companhias petrolíferas¹⁸² – na qual se inclui a portuguesa GALP - irão fornecer IDE, criação de infraestruturas, receitas, emprego e crescimento do PIB local e nacional¹⁸³, existem outras considerações relacionadas com o impacto ambiental, a corrupção, a distribuição desigual das receitas, a marginalização das comunidades locais que contribuem para o subdesenvolvimento sistémico da província de Cabo Delgado (e do país).

A posição defendida pelos ambientalistas expõe uma situação em que os ganhos económicos resultantes da exploração do GNL em Cabo Delgado, não compensam os danos¹⁸⁴,

¹⁸¹ Bond, 2021 - *Reparações climáticas globais do Norte para prevenir o conflito fóssil-combustível do Sul*. CADTM (Comité para Abolição da Dívida do Terceiro Mundo). Artigo publicado para apresentação na Conferência CESC & IESE Indústria Extrativa em Moçambique: Desafios, Sucessos e Perspetivas (Maputo, 3-4 de agosto). [Em linha], 31ago.21. Disponível em: <https://www.cadtm.org/Reparacoes-climaticas-globais-do-Norte-para-prevenir-o-conflito-fossil>. [Consultado em 24.set.22].

¹⁸² *Ibidem* – “Total (França), ExxonMobil (EUA), ENI (Itália), Galp (Portugal), China National Petroleum Corporation (China), Sasol (África do Sul) e outras”.

¹⁸³ *Ibidem*: “De acordo com a ONU Ambiente, estima-se que a construção dos novos projectos de gás natural criará mais de 700.000 empregos até 2035, e acrescentará 39 mil milhões de dólares à economia nos próximos vinte anos”.

¹⁸⁴ Ilham Rawoot (2020, *apud* Bond, 2021), membro da *Friends of the Earth Moçambique/Justiça Ambiental (JA!)* em relação ao impacto das infraestruturas construídas na Península de Afungi: “O projecto produzirá uma grande quantidade de gases com efeito de estufa e dióxido de enxofre, introduzirá novas espécies no mar, e provocará a erosão do solo. Existem receios crescentes de que a perfuração de gás afecte a biodiversidade na área,

e por vários motivos. Em termos dos impactes das alterações climáticas, a região é das mais vulneráveis do planeta, no entanto, as estimativas relativamente ao destino do GNL aí extraído, apontam para o equivalente ao total das emissões de gases de efeito de estufa produzidas anualmente por todo o setor da aviação do conjunto dos EM da UE, (116 MtCO₂)¹⁸⁵, o que não deixa de ser irónico, uma vez que através destas atividades estarão a contribuir para uma situação que os afeta mais diretamente a eles do que aqueles que o consomem. Olhando pela perspectiva dos benefícios económicos, serão as companhias estrangeiras as maiores beneficiárias, pesando neste sentido, as estruturas de evasão fiscal criadas pelas grandes petrolíferas, o contexto institucional fiscal fraco, agravado pela pouca capacidade governativa. Ou seja, ponderando todo o investimento, Moçambique poderá vir a ter ganhos daqui há cerca de 10 anos¹⁸⁶, para além de que, o conflito (que os ambientalistas relacionam com a indústria extrativa), associado à corrupção e a outras questões de dívida ligadas às descobertas de gás, apenas agravaram a situação económica, social e política do país, não se vislumbrando uma solução sustentável a curto, médio ou longo prazo (Wenzig, 2022, p.8).

Alguns dos exemplos que manifestam impactos socioeconómicos negativos e que acentuam os processos de marginalização das comunidades identificam-se desde logo no processo de construção das infraestruturas na Península de Avungi¹⁸⁷, obrigando ao deslocamento de milhares de famílias (agricultores e residentes locais) e cerca de 3 mil pescadores (Wiegink, 2020, *apud* Bond, 2021), sem que tenham sido ressarcidos por esse deslocamento forçado (Wensing, 2022, p.7). Outros relatórios sugerem a existência de uma ampla perceção difundida entre os deslocados de que o verdadeiro motivo para o conflito violento é a expulsão das populações das suas terras, de forma a alimentar os interesses de empresas de mineração e de algumas elites ligadas ao partido do poder, através de concessões (Nhachote, 2021, p.4).

Do ponto de vista do diálogo, o testemunho do Bispo de Pemba, Dom Luiz Fernando Lisboa, numa entrevista concedida à jornalista Raffaella Scuderi e publicada por *La Repubblica* em 11 de abril de 2021¹⁸⁸, apontava para um mau relacionamento entre as multinacionais e a

especialmente o Arquipélago de Quirimbas, uma biosfera da Unesco (...) onde habitam 3.000 espécies florais, 447 espécies de aves, oito espécies de mamíferos marinhos, bem como leões, elefantes, búfalos e leopardos”.

¹⁸⁵ Reliefweb: *Climate Change Profile Mozambique* (2018). [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/climate-change-profile-mozambique>. [Consultado em 25.set.22].

¹⁸⁶ *Open Oil: Too Late to Count: a financial analysis of Mozambique's gas sector* (Johnny West and Daniela Q. Lépiz, 2021, *apud* Wenzig, 2022, p.8).

¹⁸⁷ Pelas empresas *Anadarko* (EUA) e a *Total* (França) (Wiegink 2020, *apud* Bond 2021).

¹⁸⁸ Revista do Instituto Humanitas Unisinos (IHU). [Em linha], 12.abr.21. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/608263-mocambique-o-ex-bispo-de-pemba-ameacas-de-morte-por-parte-do-governo-ha-anos-que-lancamos-apelos-para-maputo-sem-sucesso>. [Consultado em 25set.22].

população de Cabo Delgado, afirmando que: “a maneira como essas grandes empresas atuam não é boa. Existem leis que orientam como realizar os passos: consultas com a população, participação na discussão. Mas eles não fazem. E a população tem de deixar suas terras. Isso cria descontentamento”. Para além de denunciar a falta de respeito pelos Direitos Humanos, tanto por parte dos insurgentes, como do próprio governo, o Bispo Lisboa desclassificou a guerra como de natureza religiosa, considerando-a como uma guerra económica “pela apropriação dos recursos naturais: gás líquido, ouro, rubis, pedras semipreciosas”.

Numa crise à que Bond (2021) denomina como “crise geopolítica-ecológica”, o mesmo argumenta que tem existido entre o período de 2017-2021 na província de Cabo Delgado, “uma lógica implacável de conflito de recursos naturais”, que acabam por colocar os interesses das empresas multinacionais e dos Estados¹⁸⁹, não apenas na campanha de combate contra os insurgentes islâmicos, como também numa encruzilhada contra a cidadania e ecologias locais e globais. Como tal, e em resposta à estas dinâmicas, tem surgido “uma fusão sem precedentes da sociedade civil pacifista contra a militarização de Cabo Delgado, com ambientalistas que recordam à África do Sul e ao Ocidente as reparações climáticas devidas ao povo de Cabo Delgado e Moçambique” (Bond, 2021).

4.3 Respostas securitárias e humanitárias à crise de Cabo Delgado

Se a crise de Cabo Delgado, principalmente desde 2017, colocou em evidência a necessidade de respostas imediatas, focando-se primeiramente na dimensão securitária e humanitária, é também consensual e impreterível o apuramento das causas que a despoletaram e aquilo que poderão ser as ações com vista a sua resolução. Revisitando um pouco a análise de Herbst (2000), poder-se-á constatar, as dificuldades evidenciadas pelo Estado moçambicano em projetar o seu poder sobre os territórios mais distantes do núcleo, (ou seja, a capital Maputo). Para além das suas forças de segurança se encontrarem distendidas para o centro do território - ainda a braços com os focos de resistência da ação militar de uma facção dissidente da RENAMO – também denotam graves problemas estruturais, caracterizados pelo desinvestimento ao longo dos anos e fraturas étnicas e políticas, que se manifestam entre a UIR (Unidade de Intervenção Rápida) e as Forças Armadas de Moçambique (FADM)¹⁹⁰, resquícios da desconfiança latente

¹⁸⁹ O autor faz referência aos interesses da África do Sul, potências Ocidentais e alguns dos BRICS e também aos Estados Regionais.

¹⁹⁰ ICG, 2021, p.29: “Sob o comando do comandante da polícia Bernardino Rafael, a força [UIR] impediu o *al-Shabab* de se expandir ainda mais. Mas a confiança de Nyusi em Bernardino, um oficial de carreira *Makonde*,

entre o partido do governo e a oposição (*International Crisis Group*, 2021, p.29). Por outro lado, é reconhecida, por parte de alguns dirigentes da FRELIMO, a atenção atribuída ao longo dos anos ao desenvolvimento das regiões do Sul e Centro do país, consubstanciando-se na negligência da Província de Cabo Delgado¹⁹¹. E o que poderá significar a negligência Estatal para com as populações de Cabo Delgado? São várias as dimensões em que esta se projeta. Do ponto de vista social e económico, são apontados fatores como a exclusão social, marginalização e pobreza das comunidades locais, agravadas por elevadas taxas de desemprego entre a população jovem, desigualdades, corrupção estrutural no funcionalismo estatal e a exclusão política (Langa, 2021, pp.56-57).

A dimensão afeta à governação tem tido um papel determinante quando adereçada à negligência das populações de Cabo Delgado, ao alimentar as suspeitas de corrupção associadas a atividades exploratórias e eventuais atividades ilícitas relacionadas com tráfico de droga, por parte de uma elite identificada como uma minoria na província, repercutindo-se em termos de assimetrias socioeconómicas. Não só criou ressentimentos e descontentamento entre a maioria da população, como também criou clivagens étnica e políticas, o que num contexto exacerbado por uma população jovem, sem oportunidades, acabou por despoletar a insurgência, assumindo-se a religião como vetor de conflito, mas não como causa - conforme já sugerido anteriormente.

Depois, ao nível das respostas securitárias, alguns analistas consideram contraproducente a forma como foram conduzidas pelo governo moçambicano num momento inicial, priorizando a proteção dos investimentos estrangeiros em detrimento da proteção e do diálogo com os habitantes locais, através da mobilização de forças de segurança estatais e grupos de segurança privada para a proteção das infraestruturas ligadas a exploração do GNL (Seabra, 2021, pp.2-3). A perceção inicial de que apenas a península de Afungi e uma pequena base em Pemba necessitavam ser mantidas em segurança, uma vez que todo o acesso poderia ser efetuado por via marítima e aérea, reforçava a ideia de que “as companhias de gás não precisam de Mocímboa de Praia ou da estrada”, e que a guerra poderia ser ignorada (Hanlon, 2020).

Por outro lado, relacionadas com as ações encetadas por parte das forças de segurança moçambicanas e das empresas de segurança privada - principalmente pelo *Dyck Advisory Group (DAG)*, contratado para responder as ações dos insurgentes - encontram-se inúmeras denúncias de violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário, que vão

antagonizou aqueles que o veem como mais uma expressão do domínio *Makonde* nas decisões políticas e de segurança relacionadas com Cabo Delgado”.

¹⁹¹ Entrevista concedida por um alto dirigente da FRELIMO, sob a forma de anonimato, em março de 2021 ao *International Crisis Group* (ICG, 2021, p.4).

desde execuções extrajudiciais, torturas, mutilações e abate indiscriminado de civis e insurgentes¹⁹², posicionando as populações de Cabo Delgado, entre quem os devia proteger e os insurgentes (Amnistia Internacional, 2021, p.5), alimentando ainda mais o descontentamento entre os locais. Outras denúncias indiciam a intimidação, detenções ilegais e eventuais assassinatos de jornalistas e ativistas de diversas ONG que se encontravam a fazer a cobertura do conflito (Nhachote, 2021, p.9), o que dificulta a obtenção de um quadro claro sobre a situação que se está a desenrolar na província de Cabo Delgado, levando os ambientalistas a afirmar que “a segurança e estabilidade em Cabo Delgado foram de tal forma degradadas que não se vislumbra nenhuma solução sustentável no futuro próximo“(Wenzig, 2022, p.7).

Perante este cenário poder-se-á considerar que as tentativas do governo moçambicano em tentar manter o conflito de Cabo Delgado sob a sua esfera de ação, desde este eclodiu em 2017, mostraram-se infrutíferas, transfigurando-se em poucos anos num conflito de características transnacional. Sob pressão regional e apelando à intervenção da comunidade internacional, a SADC e o Ruanda contribuíram com militares no terreno, e os EUA, a França e a UE viriam a fornecer treino às suas forças especiais. Portugal, como parceiro de cooperação privilegiado - não apenas por ser o membro da UE com ligações mais estreitas com Moçambique, mas também devido a sua dimensão, (o que afasta os atritos de eventuais sentimentos anti neocolonialistas) – reforçou a parceria no domínio da defesa, enviando um contingente mais alargado de militares para ações de treinamento.

Do ponto de vista da Assistência Humanitária, tem se assistido à uma forte envolvência da Comunidade Internacional, que em parceria com organizações da sociedade civil, têm enveredado esforços para mitigar os efeitos do conflito, num contexto de crise humanitária agravada em 2019 pela passagem dos ciclones Kenneth e Idai¹⁹³ e desde 2020 pela Pandemia da COVID-19. Segundo os dados do OCHA (Quadro de Resposta Humanitária – Moçambique, janeiro 2021 - fevereiro 2022)¹⁹⁴, cerca de 75 organizações estiveram envolvidas em ações humanitárias até fevereiro de 2022, repartidas entre 40 ONG internacionais, 27 ONG nacionais e 8 subsidiárias da ONU. Ao pedido de assistência, nas mais diversas áreas de intervenção, para

¹⁹² Amnistia Internacional, 2021, p.5: “Segundo 53 testemunhas entrevistadas pela Amnistia Internacional, os operacionais da DAG dispararam metralhadoras dos helicópteros e lançaram granadas de mão indiscriminadamente contra multidões, sem diferenciar entre civis e alvos militares”.

¹⁹³ UNICEF, 2019. [Em linha]. “Esta é a primeira vez, desde que há registo, que dois ciclones tropicais fortes atingem Moçambique durante a mesma estação (...) A devastação causada pelos dois ciclones pode potencialmente fazer com que 1,3 milhão de crianças necessite de assistência humanitária em todo a região norte e centro de Moçambique”. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/ciclone-idai-e-kenneth>. [Consultado em 22.out.22].

¹⁹⁴ OCHA – MOÇAMBIQUE: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - fevereiro 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-2021-january-2022-enpt>. [Consultado em 16.jun.22].

cerca de 1,1 milhões de pessoas, prestou-se assistência a cerca de 1,32 milhões de pessoas. Quanto ao financiamento, dos 254 milhões (USD)¹⁹⁵ solicitados, foram atribuídos 193 milhões USD, verificando-se um déficit de cerca de 60 milhões de USD, que se refletiram no apoio às populações. A assistência dirigiu-se prioritariamente para a alimentação e meios de subsistência, cobrindo a necessidade de cerca de 975 mil pessoas (100% das pessoas visadas), seguindo-se a saúde (95%), abrigos de emergência e artigos não alimentares (89%), ficando um pouco mais aquém as áreas relacionadas com o acesso a água e saneamento (78%), educação (59%), a proteção social (50%), a nutrição (40%), entre outras. Quanto aos principais doadores o quadro é liderado essencialmente pelos países desenvolvidos, com os EUA à cabeça (149 m/USD) seguido da ECHO¹⁹⁶ (28,4 m/USD), com Portugal na 16ª posição (0,953 m/USD), curiosamente à frente da Dinamarca.

4.4 Narrativas, perceções e interesses no processo de construção de resiliência em Cabo Delgado

Aludir ao processo de construção de resiliência, considerando a análise conceptual anteriormente referida, implica responder as seguintes questões: resiliência ao quê? Resiliência de quem? E como desenvolver esse processo de construção? A primeira questão já fora consistentemente enunciada até aqui, aplicando-se de forma sucinta às dimensões alusivas ao subdesenvolvimento socioeconómico, materializado na forma de pobreza, desigualdade, descontentamento e ressentimentos, perpetuamente alavancados por fatores naturais e humanos. Sujeitos aos efeitos nefastos com origem em eventos climáticos extremos, doenças, pandemias, violência extrema, violação de direitos humanos, corrupção, má governação, mobilização forçada, interesses ilícitos nacionais e transnacionais, o cidadão comum de Cabo Delgado, como parte de uma comunidade multiétnica, multirreligiosa, multicultural e multilinguística, responde a segunda questão: resiliência do ser humano como elemento identitário de uma realidade socialmente partilhada e construída. Neste sentido, e, interpretando o fenómeno através de uma abordagem construtivista, aumenta a complexidade da terceira questão, uma vez que a resiliência, enquanto propriedade multinível (do indivíduo, das famílias, das comunidades, do Estado, dos sistemas sócio ecológicos), não se pode dissociar de um contexto com significado normativo, que não apenas molda a sua natureza, como também

¹⁹⁵ USD - *United States Dollar*

¹⁹⁶ Proteção Civil e Operações de Ajuda Humanitária Europeias - Comissão Europeia.

delimita as suas opções¹⁹⁷. Assim, a construção de resiliência, pode ser interpretado como um processo intersubjetivo, que se manifesta como um significado coletivo de identidades, que constituem a base dos seus interesses, que por sua vez também são definidos pelo próprio “processo” (Wendt, 1992, p.397).

Para melhor adereçar a terceira questão, será fundamental correlacionar aquilo que são as narrativas e as percepções, principalmente quando consubstanciadas por incongruências. A narrativa oficial aponta Cabo Delgado como prioridade do governo de Moçambique para o desenvolvimento de estratégias orientadas para dimensões críticas como “a assistência humanitária, o desenvolvimento económico, a resiliência comunitária e capital humano, a avaliação permanente dos projetos e ações, a estratégia de comunicação assente na realidade e linguagem local, para além da partilha de informação entre os principais intervenientes” (Filipe Jacinto Nyusi, em *Newsletter ADIN*, Edição 1, 2021, p.3). Em poucas palavras, o atual Presidente da República de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, descreve a sua perspetiva do processo que se encaixaria perfeitamente na resposta ao “como”. Parte integrante deste processo, procurando responder a grave crise socioeconómica, securitária e humanitária nas províncias de Niassa, Nampula e Cabo Delgado, foi a criação da Agência de Desenvolvimento Integrado do Norte (ADIN)¹⁹⁸, com a finalidade de melhor coordenar os recursos afetos à região, visando impulsionar o seu desenvolvimento socioeconómico. Mas da narrativa à ação, vai algum distanciamento, bem vincado por distintas percepções, materializadas de forma crítica¹⁹⁹. O processo implicou também a definição, em 26 de agosto 2021, do Plano para a Reconstrução de Cabo Delgado (PRCD 2021-2024), com o objetivo de operacionalizar um conjunto de ações estratégicas visando a reconstrução das zonas afetadas e garantir o restabelecimento de condições favoráveis ao retorno das populações (PRCD, 2021, p.4)²⁰⁰. Mas

¹⁹⁷ Por exemplo, o próprio conceito de “soberania de Estado”, é uma construção social e constitutiva, na medida em que a condição prévia para o seu reconhecimento, é uma percepção e aceitação compartilhada desse conceito (Dunne e Kurki, 2016, p.190).

¹⁹⁸ ADIN 2021. [Em linha]. “Somos uma instituição pública de promoção de acções de carácter multiforme com vista ao desenvolvimento socioeconómico das províncias de Niassa, Cabo Delgado e Nampula, dotada de personalidade jurídica, com autonomia administrativa.” Disponível em: <https://adin.gov.mz/quem-somos/>. [Consultado em 24.set.22]

¹⁹⁹ Algumas dessas críticas indicam o fraco desempenho da ADIN, desde a sua criação, chegando mesmo a ser considerada como inconsequente, face aos objetivos inicialmente propostos (Seabra, 2021, p.2), com falta de dinamismo, falta de meios financeiros, ausente do terreno, para além de evidenciar alguma descredibilização ao não integrar a participação da sociedade civil no terreno (Centro para a Democracia e o Desenvolvimento, CDD, 2020).

²⁰⁰ O PRCD 2021-2024, assenta em três pilares - Assistência Humanitária, Recuperação de Infraestruturas e Atividade Económica e Financeira – prevendo a articulação de ações entre os ministérios sectoriais, órgãos de governação descentralizada e de representação do Estado, a ADIN e do Instituto Nacional de Gestão e Redução de Risco de Desastres (INGD), para além de aludir a participação do setor privado, sociedade civil e outros parceiros (PRCD, 2021, pp.3-4).

também aqui são identificadas algumas lacunas, em termos de coordenação - é essencialmente centralizada²⁰¹, embora a distintos níveis – em termos de critérios de monitorização e avaliação²⁰² (a cargo da mesma entidade de coordena e implementa), e também em termos de financiamento²⁰³(300 milhões *USD*).

Ponto crítico de confluência e incongruências entre interesses, narrativas e percepções, é o processo de reassentamento, realocação ou retorno (RRR). A narrativa oficial aponta para a existência de complementaridade para com os princípios propostos pelos Parceiros Humanitários, num processo em que segundo o governo, as populações locais têm sido consultadas e todo o processo conduzido de forma voluntária. Por outro lado, têm sido levadas em consideração as questões relacionadas com os fatores de segurança e de dignidade, para além de se procurar integrar os parceiros humanitários no planeamento e operacionalização das ações, incluindo no diálogo com os pontos focais a nível local (PRCD 2021-2024, p.34). Pela perspetiva do Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), é também reiterada a importância em garantir a segurança, voluntariedade e dignidade de todos os que pretendem retornar, assinalando que será prematuro promover o retorno à Cabo Delgado sem que estejam reunidas todas as condições necessárias (ACNUR, 2022).

Neste processo as percepções indicam que os deslocados internos continuam a enfrentar dificuldades e estigmas de marginalização, mesmo depois de terem escapado ao conflito, com a grande maioria destes a serem mobilizados para as províncias vizinhas de Nampula, Niassa e Zambézia, despoletando a pressão sobre as cidades recetoras, com especial destaque para as cidades de Pemba e Montepuez, (nas quais os habitantes locais, muitos deles com títulos de direito de propriedade sobre as suas terras, dificultam o processo de assentamento existindo também focos de pressão em termos da ajuda humanitária concedida), por outro lado, existem indícios de que o governo de moçambicano já terá concessionado grande parte do território da província de Cabo Delgado à investidores e empresas de mineração, provocando o receio nas

²⁰¹ *Idem*: A coordenação manifesta-se ao nível central sob a responsabilidade do Conselho de Ministros, e, ao nível Provincial, através de um Fórum dirigido pelo Secretário do Estado, em articulação o Governador da Província.

²⁰² A cargo do Fórum Provincial de Coordenação da Implementação. Ao ser da responsabilidade de quem implementa e coordena, poderá retirar legitimidade e imparcialidade nas avaliações.

²⁰³ O PRCD 2021-2024, prevê o montante de cerca de 300 milhões *USD* - divididos entre assistência humanitária (75 milhões *USD*), recuperação de infraestruturas (108 milhões *USD*) e atividades económicas (7 milhões *USD*) – o que parece muito limitado, quando analisados os investimentos de multinacionais e de agências de crédito de vários países em Cabo Delgado. Consultar Wenzig (2022, pp.13-14): o projeto *Mozambique LNG*, liderado pela *Total Energies* e pelo fundo de investimento *Final Investment Decision* (FID), envolveu um acordo de financiamento assinado em 2019 no valor de 20 mil milhões de *USD* (encontrando-se suspenso por razões securitárias); o projeto *Coral South FLNG*, acordado entre a *Eni* e a *ExxonMobil* em 2017, é de 7 mil milhões de *USD*; agências públicas de financiamento dos EUA, França, Itália e Países Baixos, financiaram projetos no Norte de Moçambique em cerca de um total de 9 mil milhões de *USD*.

populações, que acreditam que dificilmente voltarão para as suas terras²⁰⁴ (Nhachote, 2021, pp.14-17). Esta perceção entra em contradição com as disposições internacionais enunciadas nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos da ACNUR (1998)²⁰⁵, tal como enunciado no Princípio 28, referente ao regresso, reinstalação e reintegração, que recomenda às autoridades competentes:

O dever e responsabilidade primária de criar condições, bem como de fornecer meios, que permitam o regresso voluntário, em segurança e com dignidade, dos deslocados internos às suas casas ou aos locais de residência habituais, ou a sua reinstalação voluntária em qualquer outra parte do país.

Como tal, o governo moçambicano, assumindo os seus compromissos como signatário da Convenção de Kampala²⁰⁶, reitera oficialmente através da sua Política e Estratégia de Gestão de Deslocados Internos (PEGDI)²⁰⁷, o cumprimento desses princípios, embora distinguindo a aplicação dos vários quadros jurídicos nacionais, mediante a natureza do deslocamento. Nesse sentido, o Processo de Reassentamento Resultante de Atividades Económicas, no qual se incluem os deslocamentos resultantes da implementação de Mega projetos, é abrangida pelo Decreto n.º 31/2012, de 8 de agosto, que prevê a deslocação ou transferência da população afetada pela implantação de empreendimentos económicos, de um ponto do território nacional para outro, aplicável à todo o território nacional, visando as prioridades do desenvolvimento socioeconómico do país, mas procurando acompanhar a restauração ou criação de condições iguais ou acima do padrão de vida anterior²⁰⁸.

Considerando o atual quadro jurídico, e se de facto se vier a concretizar a agenda de projetos de concessão denunciados no estudo apresentado por Nhachote (2021, pp.14-17) e corroborados pelos dados disponibilizados pelo Ministério dos Recursos Naturais e Energia de Moçambique (ver figura 1.), então os receios das populações visadas podem ter algum fundamento, no sentido em que se podem facilmente confundir, os processos de deslocamento

²⁰⁴ Nhachote, 2021, p.17: “Todas as terras em Moçambique pertencem ao Estado. Aos que ocupam a terra é dada uma «permissão para ocupar», conhecida pela sigla portuguesa «DUAT». O Estado pode retirar à vontade o DUAT ao atual ocupante, e entregá-lo à outra entidade, sem fundamentação e sem indemnização”.

²⁰⁵ Consultar Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) - *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. ACNUR. [Em linha], 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientados_res_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. [Consultado em 09.out.22].

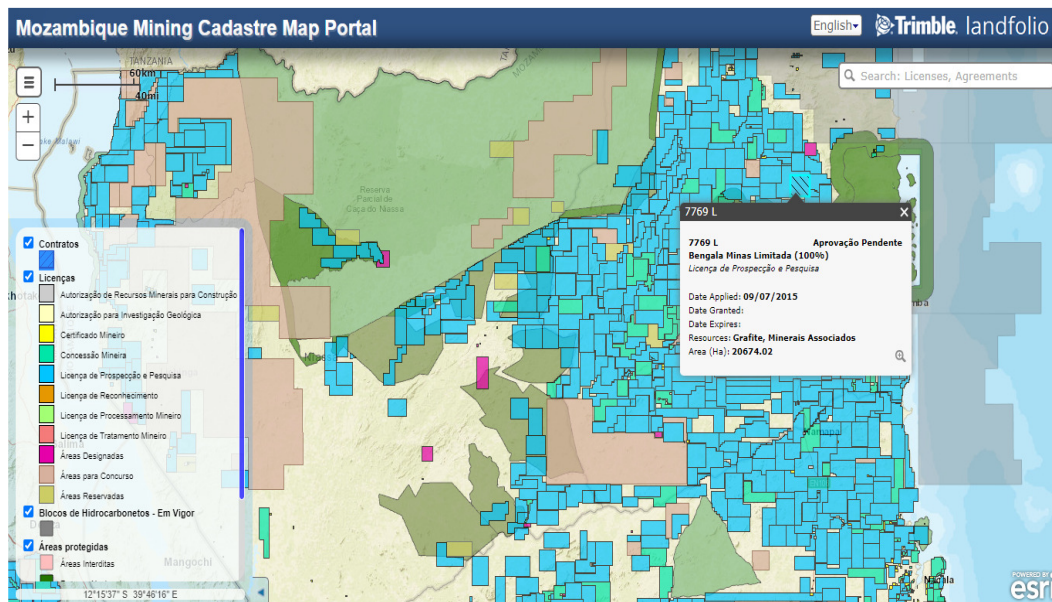
²⁰⁶ Convenção africana de 2009 relativa à Proteção e Assistência às Pessoas Internamente Deslocadas (Convenção de Kampala), ratificada pela Assembleia da República através da Resolução n.º 21/2017, de 28 de dezembro.

²⁰⁷ Boletim da República de Moçambique - Quarta-feira, 8 de setembro de 2021 - I SÉRIE — Número 173. [Em linha], disponível em: <https://gazettes.africa/archive/mz/2021/mz-government-gazette-series-i-dated-2021-09-08-no-173.pdf>. [Consultado em 09out.22].

²⁰⁸ Aceder em linha, em: https://www.vda.pt/xms/files/v1/Newsletters/Flash_VdAtlas_-_Mocambique_-_Novo_Regulamento_sobre_o_Processo_de_Reassentamento_resultante_de_Atividades_Economicas_-12.09.2012_-_DM_2214731_1_-_3-.PDF. [Consultado em 09.out.22].

com origem nos eventos climáticos extremos, com aqueles resultantes da violência do conflito e ainda aqueles que resultam da implementação de mega projetos.

Figura 1. - Mapa Portal do Cadastro Mineiro de Moçambique



FONTE: MINISTÉRIO DOS RECURSOS NATURAIS E ENERGIA (MOÇAMBIQUE, 2022)

Perante este exemplo, importa identificar os interesses, como fator determinante da ação e da formação de identidades. Ao interesse nacional, correspondem narrativas e opções-percepções. Cabo Delgado representa uma importante fonte de recursos que poderão apoiar os esforços de desenvolvimento do país e simultaneamente trazer benefícios para as populações da província. O eventual favorecimento de elites ligadas ao governo cria, num contexto de subdesenvolvimento caracterizado por clivagens étnicas, políticas, culturais e religiosas, as bases para a eclosão de identidades reivindicativas, que disseminam a prossecução dos seus interesses, através da partilha nacional e transnacional dessas reivindicações, formando ou, integrando uma identidade coletiva antagónica. Parte dessas identidades partilham elementos linguísticos e culturais comuns, pelo que importa para efeitos de pesquisa analisar o papel da língua portuguesa na construção dos distintos interesses e de identidades.

4.5 A língua portuguesa como instrumento na construção de interesses e de identidades

Observando-se o contexto sociolinguístico de Moçambique, sugere-se que as fronteiras físicas do país poderão não corresponder com as fronteiras linguísticas²⁰⁹, o mesmo acontecendo em Cabo Delgado, que embora a língua portuguesa se apresente como a língua oficial, as línguas locais predominantes são o *Emacua*, *Chimakonde*, *Kimwani*, *Swahili*, *Ngoni* e *Yao*²¹⁰ - parte do grupo linguístico *Bantu*, constituindo “um grupo de línguas localizadas na África ocidental, central que se estende até a região austral do continente e que possuem características linguísticas comuns” (Timbane, 2014, p.5). Quanto a identidade cultural, também a região Norte de Moçambique tem laços de afinidade com a cultura e a religião islâmica, que remontam ao período pré-colonial, e perduram até aos dias hoje. Assim sendo, língua, cultura e religião, constituem parte dos interesses que têm participado do processo de construção de identidades em Cabo Delgado em períodos e contextos diferentes. Para Timbane (2014, p.5), a conferência de Berlim (1884-1885), representou um importante marco para que a colonização europeia de África tivesse congregado num só único objetivo, a dominância através da língua e a disseminação da fé católica, num processo que visava a depreciação das línguas e religiões locais. A língua portuguesa também serviu os interesses da independência de Moçambique, sendo adotada politicamente pelos elementos da FRELIMO procurando congrega etnias para a criação de uma identidade única na luta contra os colonizadores (*Idem*).

Poder-se-á considerar que atualmente a língua portuguesa funciona como um elemento congregador de distintos interesses no que diz respeito ao estudo de caso. Para Moçambique interessa projetar o seu poder soberano por todo o seu território, procurando unificar em torno das suas instituições uma identidade nacional partilhada em torno do elemento comum de comunicação. Para tal, terá de se afirmar como a única alternativa identitária, capaz de promover o bem-estar do cidadão comum de Cabo Delgado, correspondendo de forma integrada com os seus parceiros internacionais, aos desafios multidimensionais com que se depara a província.

Para Portugal, os interesses poderão ser mais extensivos. Para além da promoção da língua e do próprio país, através de uma cooperação integrada e em consonância com os

²⁰⁹ Timbane, 2013, *apud* Timbane, 2014: “(...) em Moçambique fala-se *kiswahili*, *kimwani*, *shimakonde*, *ciyao*, *emakhuwa*, *ekoti*, *elomwé*, *echuwabo*, *cinyanja*, *cisenga*, *cinyungwé*, *cisena*, *cishona*, *xitswa*, *xironga*, *xichangana*, *gitonga*, *cicopi*, *xiswati*, *xizulu*. A maioria destas línguas são internacionais, quer dizer, são faladas também em países vizinhos de Moçambique. Isso significa que as fronteiras linguísticas são diferentes das fronteiras políticas”.

²¹⁰ Governo da Província de Cabo Delgado. [Em linha]. Disponível em: <https://www.cabodelgado.gov.mz/por/A-Provincia/Populacao2>. [Consultado em 22.out.22].

princípios e políticas delineadas pela UE, NU e outros parceiros, visando alcançar os ODS, os interesses económicos em torno dos recursos energéticos de Cabo Delgado, poder-se-ão configurar como interesses estratégicos em estrito alinhamento com as políticas de cooperação. Por exemplo, o caso da GALP. Num contexto em que o processo de transição de combustíveis fósseis oferece notoriedade à procura do GNL, a GALP surge entre as multinacionais que procuram tirar dividendos dos investimentos ao largo de Cabo Delgado²¹¹. Por outro lado, a Fundação GALP aparece associada ao Camões I.P. e outras organizações da sociedade civil, (principalmente a ONGD HELPO), no financiamento de ações e programas de assistência humanitária desenvolvidos em Cabo Delgado (projeto Karibu²¹²; Projeto Redes para a Proteção²¹³), ou no âmbito do combate à pandemia, através de campanhas de fornecimento de equipamentos hospitalar ao Ministério da Saúde de Moçambique (MISAU)²¹⁴. Abordando estas sinergias - entre a agência coordenadora da CP e a fundação que representa o principal grupo português de exploração de hidrocarbonetos – à luz da perspetiva ambientalista, poder-se-ia afirmar que estamos perante um paradoxo, que longe de ser localizado, representa a abordagem sistémica dos interesses nacionais e das companhias petrolíferas multinacionais perante as vítimas resultantes das suas próprias ações, considerando os eventos relacionados com os impactes das alterações climáticas. Neste sentido, e, até este ponto, ao tentarmos definir o papel da língua portuguesa na construção de interesses e de identidades, teremos de considerar o seu duplo papel, como elemento essencial para o reforço do Estado moçambicano, ou como um “cavalo de Troia” para a prossecução dos interesses estratégicos de Portugal (ou da UE) na região.

²¹¹ LUSA. [Em linha]. 23.nov.21:” A Galp, com 10%, faz parte do consórcio da área 4 de exploração de gás natural. O consórcio é liderado pela *Mozambique Rovuma Venture (MRV)*, uma *joint venture* da *Exxon Mobil*, *Eni* e *CNPC* (China) que detém 70% de interesse participativo no contrato de concessão. Além da Galp, a *KOGAS* (Coreia do Sul) e a Empresa Nacional de Hidrocarbonetos (Moçambique) detém também, cada uma, participações de 10%”. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2021/11/23/galp-aponta-paz-como-condicao-para-investir-em-mocambique/>. [Consultado em 22.out.22].

²¹² Helpo 2021: *Karibu - Projeto de integração escolar de deslocados internos em Moçambique*, que decorrerá durante dois anos no Bairro de Mahate, em Pemba, um dos pontos de maior concentração de deslocados, somando já mais de 12.000 pessoas, dais quais 7202 são crianças. Tem como objetivo específico criar condições para a integração de deslocados internos nas escolas do bairro de *Mahate*, facilitando o acesso, frequência e conclusão de ciclos escolares às crianças e aos jovens. [Em linha]. Disponível em: <https://helpo.pt/pt/news/karibu-projeto-de-integracao-escolar-de-deslocados-internos-em-mocambique>. Consultado em 22.out.22

²¹³ Helpo 2022 - *Redes para a Proteção - Ativação de Redes Comunitárias e Institucionais para a Proteção de Crianças e Jovens deslocados em idade escolar*. O projeto “Redes para a Proteção” vai complementar o trabalho que a Helpo tem desenvolvido, atuando no distrito de *Metuge*, mais concretamente em 14 comunidades do posto administrativo de *Miéze*, e pretende identificar problemas associados à sobrevivência, que permanecem sem resposta, e ao retorno à normalidade, por parte das famílias, através de uma plena integração na escola. [Em linha]. Disponível em: <https://www.helpo.pt/pt/redes-para-a-protecao-ativacao-de-redes-comunitarias-e-institucionais-para-a-protecao-de-criancas-e-jovens-deslocados-em-idade-escolar>. [Consultado em 22.out.22].

²¹⁴ Fundação GALP. Disponível em: <https://www.fundacaogalp.com/pt/emergencias-sociais/covid-19-medidas-de-apoio>. [Consultado em 22.out.22].

A língua portuguesa representa igualmente, uma oportunidade para que a CP beneficie da modalidade de cooperação delegada da UE para Moçambique e em particular em Cabo Delgado. Se por um lado, o compromisso da APD da CP canaliza a maioria dos seus fundos para as instituições da UE, por outro lado beneficia do fato de ser um parceiro ativo de Moçambique, e encontrar-se na linha da frente da cooperação delegada afeta a este país. O programa EMPREGO+²¹⁵, financiado pela UE em cerca de 4 milhões de EUR, e em cerca de 200 mil EUR por parte do Camões I.P. - a agência delegada para a sua coordenação – iniciou-se em dezembro de 2020 e decorrerá até dezembro de 2024, envolvendo uma série de instituições públicas e organizações da sociedade civil moçambicanas e portuguesas, é um desses exemplos. O programa vai de encontro a uma diversidade de interesses. Por um lado, ao nível local, tenta responder as reivindicações das populações mais jovens quanto a falta de oportunidades, e nesse sentido promove o crescimento económico da região, podendo vir a demover a que outros se juntem à insurgência ou ao radicalismo islâmico e por isso, é de interesse local, nacional e regional. Do ponto de vista económico é fundamental para que o país venha a gerar receitas. Interessa à UE, que previne o alastramento da instabilidade que já se vive no Sahel, com repercussões diretas e indiretas para o bem-estar económico, social e securitário dos seus cidadãos, para além de outros interesses que podem passar pela diversificação do fornecimento de GNL. Interessa globalmente porque complementa 4 ODS (5 Igualdade de Género; 6 Crescimento Económico; 10 Redução das Desigualdades; 17 Parcerias para o Desenvolvimento). Interessa a Portugal, porque não só a sua agência de cooperação o coordena, como também envolve instituições portuguesas, o que no terreno implica interagir na língua portuguesa. Interessa às multinacionais ligadas a extração de GNL, no sentido em que reduz as vozes que se opõem e simultaneamente contribui para o aumento da segurança e estabilidade da província. Talvez não corresponda com aquilo que seriam as perspetivas ambientalistas, que se opõem as atividades relacionadas com a extração, produção e utilização do GNL como fonte de emissão de GEE, com impacto direto no agravamento dos fenómenos climáticos extremos que cada vez mais afetam a região norte de Moçambique.

²¹⁵ Camões I.P. [Em linha]. 2020 – “O projeto +EMPREGO tem por objetivo aumentar as oportunidades económicas da população de Cabo Delgado, em particular da sua população jovem, contribuindo para a melhoria do acesso ao trabalho decente e do seu rendimento, em atividades, direta ou indiretamente relacionadas com a indústria do gás natural”. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/sala-de-imprensa/comunicados-de-imprensa/camoes-i-p-e-delegacao-da-uniao-europeia-em-mocambique-assinam-acordo-relativo-a-um-projeto-piloto-de-cooperacao-delegada-visando-a-qualificacao-e-o-emprego-dos-jovens-de-cabo-delgado>. [Consultado em 22.out.22].

Na ficha do projeto EMPREGO+, é mencionado o estímulo para a “criação de um ecossistema de emprego mais resiliente e sustentado” (Camões I.P., 2022)²¹⁶, uma afirmação no mínimo especulativa, se considerarmos a perspetiva ambientalista que defende o desmantelamento imediato das infraestruturas existentes (e em construção) por parte das companhias envolvidas nos projetos de extração de GNL na região. Para os ambientalistas, dever-se-ia procurar garantir as devidas compensações e reparações para as comunidades e ecossistemas impactados pelas atividades relacionadas com a indústria fóssil, destacando que, as políticas direcionadas para a crise climática, deveriam assentar em medidas regulatórias para as atividades das corporações e desta forma prevenir os danos ambientais, violações dos direitos humanos, a corrupção e outros efeitos colaterais com objetivos essencialmente virados para o lucro (Wensing, 2022, p.37). Neste sentido, os interesses evidenciados pelos ambientalistas atribuem um significado completamente distinto à interpretação de sustentabilidade e resiliência promovidos pelas corporações, instituições regionais, governos, e agentes de cooperação envolvidos no projeto EMPREGO+. Sob esta perspetiva, a língua portuguesa, como principal plataforma de diálogo entre os distintos agentes, poderá assumir a dupla interpretação de instrumento fundamental para a construção da resiliência e promoção do desenvolvimento local, e, simultaneamente servir os interesses que condicionam uma transição justa e sustentável para as energias renováveis, (à luz da perspetiva ambientalista).

De uma maneira geral, a língua portuguesa desempenha um papel crítico como ponte de diálogo para a construção de distintos interesses e identidades que se formam em torno da cooperação. Nesta correlação entre as narrativas, perceções, interesses e identidades, a construção de resiliência, pode ser interpretado como uma interação de processos, nos quais os agentes atuam distintamente mediante a sua natureza e os significados que atribuem aos fenómenos. Destas interações resultam perceções que também condicionam a ação dos agentes, formando também as suas identidades, fechando um círculo que determina os distintos interesses.

Sob a perspetiva dos interesses, a forma como a língua portuguesa atua na promoção e construção da resiliência, pode assumir diferentes formas, dependendo do horizonte temporal em causa. Se olharmos para o curto e médio prazo, poderá funcionar como vetor fundamental para que sejam correspondidas através de ações concretas, as expectativas das comunidades locais, através de projetos de incentivo ao emprego jovem, melhoria das condições

²¹⁶ Camões I.P. [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-na-pratica/projetos-com-a-ue/emprego-em-parceria-publico-privada-para-os-jovens-de-cabo-delgado>. [Consultado em 22.out.22].

socioeconómicas, geração de receitas para o Estado e consequente melhoria na prestação dos serviços às populações, contribuindo para a diminuição da pobreza e das desigualdades, diminuindo as reivindicações, clivagens étnicas e ressentimentos. Por outro lado, ao servir os interesses relacionados com a indústria extrativa fóssil, estará a contribuir à longo prazo para a emissão de GEE e consequente agravamento de fenómenos climatéricos cada vez mais extremos, com impacte direto nas populações mais vulneráveis, como às que vivem de Cabo Delgado.

A complexidade da natureza dos desafios até aqui considerados, não nos permite atribuir um papel isolado da língua portuguesa enquanto instrumento de construção de interesses e de identidades, posicionando-se condicionalmente entre diferentes perspetivas contextuais. Importa então adereçar o seu papel enquanto possível vetor para a construção de resiliência no âmbito das dinâmicas que fundamentam a CP em Cabo Delgado.

4.6 Correlação de variáveis através de amostras de ações

Adereçar a atuação da CP em Cabo Delgado, implica, antes de mais, atentar para o facto de esta procurar corresponder às necessidades expostas por Moçambique, enquanto parceiro de cooperação e Estado soberano no plano internacional. Neste sentido, Portugal, só por si, não detém a capacidade necessária para satisfazer todas essas carências, daí a importância do planeamento e articulação das ações com os diferentes atores e parceiros de cooperação, uma vez que os desafios até aqui expostos transcendem os limites físicos, políticos e institucionais, requerendo uma abordagem holística, horizontal e participativa. Existe essa consciência, evidenciada pelo rol de participantes nas distintas dimensões da cooperação em Cabo Delgado. Na dimensão humanitária, segundo os dados do OCHA (*Quadro de Resposta Humanitária – Moçambique, janeiro 2021 - fevereiro 2022*)²¹⁷, cerca de 75 organizações estiveram envolvidas em ações humanitárias até fevereiro de 2022, repartidas entre 40 ONG internacionais, 27 ONG nacionais e 8 subsidiárias da ONU. Na dimensão securitária, participaram organizações regionais (SADC, UE), forças militares do Ruanda, empresas de segurança privada, especialistas militares vindos dos EUA, Reino Unido e de Portugal para missões de capacitação técnico-militar. Na dimensão relacionada com o desenvolvimento, multiplicam-se os atores,

²¹⁷ OCHA – Moçambique: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - fevereiro 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-2021-january-2022-enpt>. [Consultado em 16.jun.22].

através das diferentes formas e modalidades de cooperação conforme referidas anteriormente nesta pesquisa.

A comunicação e o acesso à informação, tornam-se elementos essenciais em todas estas dinâmicas. Ganham ainda mais relevância quando a língua materna, e as línguas locais, são partilhadas no seio de comunidades particulares, das quais também surgem comunidades reivindicativas, que se manifestam contra a sua marginalização, perante uma entidade coletiva representada na forma de Estado. Neste sentido, o português como a língua oficial do Estado, (ou língua administrativa), poderá ser percecionada pelos reivindicadores, como a língua da opressão. Isto implica que as ações que decorrem no terreno, tenham de olhar minuciosamente para o diálogo, e no caso do conflito, atentar para as distintas sensibilidades, que se desenvolvem entre indivíduos que partilham entre si identidades particulares e identidades coletivas. Importa então verificar de que forma a CP poderá capitalizar a língua portuguesa em ações concretas que possam corresponder às perceções negativas, melhorar as condições de vida das populações e promover a construção da resiliência. Para tal, teremos de ter em consideração algumas das principais dificuldades para o desenvolvimento da pesquisa e para a aplicação concetual de resiliência à complexidade do fenómeno.

Uma primeira nota prende-se com a dificuldade de delimitação do objeto de estudo, quando grande parte da população de Cabo Delgado se encontra deslocada entre várias províncias do Norte do País, podendo muitas dessas pessoas nem sequer regressar aos seus locais de origem. Poderão, no entanto, ser pesquisados projetos concretos, em distintas áreas de cooperação, à nível local ou nacional, e por outro lado, interpretar a ação da CP, através da pesquisa das ações diretas, ações indiretas e correlacioná-las com as hipóteses apresentadas às questões de partida para esta pesquisa. Neste sentido, e para efeitos de pesquisa, poderemos considerar como ações diretas para a construção da resiliência em Cabo Delgado, todas aquelas que se desenvolvem no âmbito de projetos direcionados para as vítimas dos fenómenos multidimensionais, que têm ocorrido ao longo do horizonte temporal desta pesquisa, procurando dar resposta as necessidades imediatas, e também as de médio e longo prazo, com visibilidade em termos quantitativos e qualitativos na região. Por ações indiretas para a construção de resiliência em Cabo Delgado, consideram-se todas as aquelas que possam trazer benefícios às populações da província, mas que não são desenvolvidas diretamente na província, ou mensuráveis como afetas exclusivamente à esta, como por exemplo através da canalização de financiamentos pela via multilateral.

Como exemplo da primeira, e já analisado anteriormente pela perspetiva dos interesses, o projeto EMPREGO+. Este projeto realizado no âmbito da modalidade de cooperação

delegada dirigida à população jovem de Cabo Delgado, conforme se constatou na secção anterior, poderá assumir pelo menos duas formas: a curto prazo e médio prazo com impactos positivos (criação de empregos para jovens; redução da pobreza e das desigualdades; desenvolvimento socioeconómico da região), e a longo prazo com impactos negativos (com o agravamento dos impactos das alterações climáticas sobre as populações). Isto significa que independentemente de a ação ser direta ou indireta, poderá não corresponder às expectativas relacionadas com a promoção e construção da resiliência num horizonte temporal considerável. Neste sentido, a hipótese apresentada à segunda questão da pesquisa - Serão as ações dos programas avaliáveis em termos de resultados? – seria refutada, considerando os efeitos de longo prazo relacionados com os impactos negativos resultantes da atividade extrativa da indústria fóssil, para o qual são dirigidas as ações.

Outro projeto que se enquadra no perfil de ação direta para a construção da resiliência em Cabo Delgado é o projeto Karibu. Procurando corresponder ao ODS 4 (Educação de Qualidade), o projeto visa a integração escolar dos deslocados internos em Cabo Delgado, no Bairro Mahate no Distrito de Pemba, contribuindo para que as crianças completem os ensinamentos básico e secundário. Com a duração de 2 anos - entre janeiro 2021 e dezembro de 2022- e com um financiamento de 200.482 EUR, repartido entre o Camões I.P e a Fundação Galp, o projeto será implementado pela Associação Helpo²¹⁸. Independentemente de eventuais interesses subjacentes - como poderia ser a participação do financiamento da Fundação GALP - o Karibu enquadra-se no tipo de ações que projetam a língua portuguesa como um elemento fundamental para a construção de resiliência em Cabo Delgado. Embora de curta duração, é expectável que os resultados alcançados se venham a repercutir também a médio e longo prazo, na medida em que promove a integração entre a comunidade local e os deslocados internos, estimulando o acesso ao ensino e as interações na língua oficial de moçambique, reforçando a identidade nacional. Voltando à questão de partida - “Em que medida a língua portuguesa se projeta como um vetor para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique?” – a hipótese seria confirmada, na medida em que a língua portuguesa, enquanto língua materna e administrativa de Moçambique, representa a forma mais imediata de acesso ao conhecimento, um dos pressupostos para o desenvolvimento e consolidação do Estado.

Atualmente em curso (janeiro à dezembro 2022), o projeto “Redes para a Proteção - Ativação de Redes Comunitárias e Institucionais para a Proteção de Crianças e Jovens

²¹⁸ HELPO - *Karibu - Projeto de integração escolar de deslocados internos em Moçambique*. Helpo.pt. [Em linha]. Disponível em: <https://helpo.pt/pt/news/karibu-projeto-de-integracao-escolar-de-deslocados-internos-em-mocambique>. [Consultado em 22.out.22].

deslocados em idade escolar”²¹⁹, também sob a implementação da Associação Helpo, com um financiamento de 179.867 EUR²²⁰, dirigido para cerca de 25582 pessoas deslocadas em 14 comunidades do posto administrativo de Miéze - na sua maioria crianças (19480) – e com a parceria da Cruz Vermelha, é o exemplo de um projeto que se enquadra no perfil do anterior, procurando corresponder aos ODS 1, 4 e 16²²¹. Um dos aspetos mais relevantes dos seus objetivos relaciona-se com a intenção de capacitar escolas e comunidades locais para a prestação de apoio psicossocial, Trata-se de um elemento essencial para adereçar o conceito de resiliência ao nível de análise micro - definido como “o processo de boa adaptação perante adversidades, traumas, tragédias, ameaças e outras fontes significativas de *stress*”²²²- o que no caso dos deslocados, vítimas de violência extrema ou de pressões resultantes de catástrofes naturais, tem uma importância vital, como parte do processo de transformação do indivíduo, sobretudo quando a maioria dessas pessoas são crianças. Neste sentido, reformulando a primeira questão de partida, poderemos considerar, que ao confirmar-se a realização dos resultados esperados, que este projeto confirma a 2ª hipótese²²³, expandindo-se para além dela, no sentido em que também abrange o campo da saúde mental, um dos pressupostos para o reforço da resiliência dos indivíduos.

Como exemplo das ações indiretas da CP para a construção de resiliência em Cabo Delgado, poderemos destacar a canalização de APD pela via multilateral a instituições da UE, das NU (e outras), que desenvolvem ações em Moçambique e na região, ou mesmo os financiamentos canalizados pela via bilateral através da aplicação dos PEC. Aqui teremos de observar as distintas dimensões em que se desenvolvem as ações de cooperação.

No âmbito da assistência humanitária a CP contribuiu entre janeiro de 2021 e fevereiro de 2022, para o Quadro de Resposta Humanitária à Moçambique através do financiamento de cerca de 952,6 mil USD²²⁴, de um total de 193 milhões de USD angariados para todo o país.

²¹⁹ HELPO, 2022 – *Redes para a Proteção - Ativação de Redes Comunitárias e Institucionais para a Proteção de Crianças e Jovens deslocados em idade escolar*. Associação Helpo. [Em linha]. Disponível em: <https://www.helpo.pt/pt/redes-para-a-protecao-ativacao-de-redes-comunitarias-e-institucionais-para-a-protecao-de-criancas-e-jovens-deslocados-em-idade-escolar>. [Consultado em 22.out.22].

²²⁰ Financiamento repartido entre Associação Helpo, Camões I.P., GALP, Fundação GALP e Mozambiques

²²¹ ODS 1, 4 e 16 correspondem respetivamente: Erradicar a pobreza; Educação de Qualidade; Paz justa e instituições eficazes

²²² *American Psychological Association*. [Em linha], 2012. Tradução livre do autor. Disponível em: <https://www.apa.org/topics/resilience>. [Consultado em 19.jan.22].

²²³ Hipótese 2 - A dimensão política e estratégica do “português” no âmbito das principais áreas de atuação da Cooperação Portuguesa (desenvolvimento, educação e sensibilização para o desenvolvimento, ajuda humanitária e de emergência), potenciam a sua aprendizagem, promovem e reforçam a resiliência das suas comunidades.

²²⁴ OCHA – Moçambique: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - fevereiro 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-2021-january-2022-enpt>. [Consultado em 16.jun.22].

Não sendo possível estipular quanto desse montante terá sido canalizado para a província de Cabo Delgado, pode-se, no entanto, aceder ao serviço da OCHA, *Financial Tracking Service*²²⁵, que disponibiliza dados referentes aos doadores do Plano da Resposta Humanitária de Moçambique e analisar os respetivos projetos. O Governo de Portugal surge em 2021 com uma contribuição de 84.459 USD, (tendo como destinos o Gabinete OCHA e a FAO) e o Comité Nacional da UNICEF/Portugal com um financiamento de 677.074 USD, (distribuídos entre os setores da saúde, água e saneamento, proteção e segurança alimentar). Já a Comissão Europeia canalizou todo o seu financiamento para a UNICEF/Moçambique com 1.193.317 USD a serem aplicados na área da saúde. Por exemplo, o projeto “Crianças, meninos e meninas deslocados por conflitos e famílias anfitriãs têm acesso a serviços essenciais de saúde preventiva e curativa”²²⁶, embora represente uma ação indireta, (via UNICEF e CE), reflete-se como uma ação promotora do conceito de resiliência, pois, não só dá resposta às necessidades imediatas do cluster da saúde nas províncias de Cabo Delgado e Nampula como também atenta às análises de risco, empoderamento das populações²²⁷ e mitigação do impacte ambiental. Por outro lado, na medida em que também implica a formação de brigadas móveis e de agentes comunitários de saúde, acaba por atribuir a devida importância à língua portuguesa, como plataforma de diálogo entre agentes de cooperação e os visados.

Neste domínio poderemos também destacar o papel da cooperação descentralizada desenvolvida pelas ONGD portuguesas em Moçambique e em particular, na Província de Cabo Delgado. Também sob a implementação da Associação Helpo, o projeto financiado pela UNICEF (50.305 EUR), “*Apoio à resposta à emergência nutricional nos Distritos de Mecufi e Metuge, em Cabo Delgado*”²²⁸, tem por objetivo melhorar o acesso à saúde e do estado nutricional das crianças dos 0 aos 5 anos, mulheres grávidas e lactantes e das comunidades dos distritos de Mecufi e Metuge, procurando corresponder aos ODS 2, 3, 5 e 6²²⁹. Embora tratando-se de um projeto de curta duração (janeiro de 2022 a março de 2022), não só atende as

²²⁵ OCHA. [Em linha]. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/1040/flows?f%5B1%5D=sourceOrganizationIdName%3A2940%3AUNICEF%20National%20Committee/Portugal>. [Consultado em 29.out.22].

²²⁶ Consultar ficha do projeto HMOZ21-HEA-176564-1 “*Crianças, meninos e meninas deslocados por conflitos e famílias anfitriãs têm acesso a serviços essenciais de saúde preventiva e curativa*”. Disponível em: https://projects.hpc.tools/project/176564/view?_gl=1*1ccpy44*_ga*MTczMzk3MDg1NC4xNjU1MzgyNzU5*_ga_E60ZNX2F68*MTY2NzA1NDY3OC4yLjEuMTY2NzA1NzIwMS41NS4wLjA. [Consultado em 29.out.22].

²²⁷ *Idem*: “A comunidade participará no planeamento e implementação de brigadas móveis de saúde e os agentes comunitários de saúde serão formados para melhorar a mobilização social”

²²⁸ HELPO. [Em linha]. Disponível em: <https://www.helpo.pt/pt/apoio-a-resposta-a-emergencia-nutricional-nos-distritos-de-mecufi-e-metuge-em-cabo-delgado>. [Consultado em 30.out.22].

²²⁹ ODS 2,3,5 e 6 correspondem respetivamente: Fome Zero e Agricultura Sustentável; Saúde e Bem-estar; Igualdade de género; Água limpa e saneamento.

necessidades locais imediatas, como também implica o empoderamento local, através de apoio técnico e capacitação de agentes humanitários.

Terão também de ser considerados os movimentos organizados pela sociedade civil portuguesa, entre os quais se encontra o Movimento por Cabo Delgado, criado em janeiro de 2021, e que agrega mais de 30 organizações da sociedade civil (OSC) portuguesa em torno de iniciativas de apoio às populações vítimas do conflito violento, essencialmente no âmbito da assistência humanitária²³⁰. Poderemos então considerar que também no âmbito da cooperação descentralizada, a língua portuguesa se apresenta como uma plataforma essencial no processo de construção de resiliência, materializada através das ações diretas desenvolvida pelos seus agentes no terreno, como também ao nível das interações que se processam através da partilha de uma língua comum.

Quanto a dimensão bilateral, já anteriormente pesquisada no âmbito das avaliações dos resultados de cooperação, consubstanciadas nos PIC e nos atuais PEC, poder-se-iam considerar programas de ação indireta para a construção de resiliência das comunidades de Cabo Delgado. Primeiramente pela sua própria delimitação, no sentido em que os PIC e PEC até aqui analisados, não só correspondem às necessidades apresentadas pelo governo moçambicano, como também priorizam geograficamente as províncias de Maputo, Sofala e Nampula (PIC 2011-2014, p5; PEC 2017-2021, p.3). A primeira referência à Cabo Delgado, como prioridade estratégica de cooperação, surge apenas no PEC 2022-2026 (p.5), representativa da aparente negligência atribuída ao desenvolvimento desta província. Por outro lado, seria expectável que a obtenção de qualquer tipo de resultado positivo em termos de desenvolvimento nacional, representasse uma mais-valia para o desenvolvimento local, nem que fosse na dimensão do reforço das capacidades das instituições do Estado. Mas a lógica em termos de cooperação para o desenvolvimento atualmente em vigor, não se configura no sentido “cima-abaxo”.

Perante esta constatação, seria prematuro considerar que os programas e ações de cooperação bilateral entre Portugal e Moçambique contribuíram indiretamente para a construção da resiliência em Cabo Delgado, pese embora, à luz dos resultados positivos analisados anteriormente, se tenham destacado os programas de desenvolvimento de capacidades locais, os programas direcionados para a capacitação institucional e ainda aqueles que contemplam o desenvolvimento local integrado, embora com menos visibilidade na província de Cabo Delgado. Desta forma, seria expectável que o reforço das capacidades institucionais se traduzisse num melhor papel da prestação do Estado em garantir o bem-estar

²³⁰ Rosto Solidário. [Em linha]. jul.2021 - *Cabo Delgado: Não nos Conformamos com a Violência*. Disponível em: [https://rostosolidario.pt/movimentocabodelgado/#PrettyPhoto\[5680\]/0/](https://rostosolidario.pt/movimentocabodelgado/#PrettyPhoto[5680]/0/). [Consultado em 30.out.22].

e segurança de todos os seus cidadãos, incluindo as comunidades de Cabo Delgado, mas existe algum “nevoeiro” sobre estas expectativas, face ao que já ficara demonstrado até este ponto da pesquisa²³¹. Poder-se-á então considerar, que em relação a modalidade de cooperação bilateral, materializado nos PIC e PEC, não existem elementos suficientes que comprovem as hipóteses enunciadas, apesar de toda a narrativa que os fundamenta.

Se observarmos as dinâmicas em torno do *cluster* Segurança e Defesa, embora Portugal tenha reforçado a parceria bilateral nesta dimensão, e integrado os esforços da UE na mobilização de conhecimentos especializados em paz e segurança para missões de treinamento, seria com algumas reservas, considerá-la como uma ação de cooperação direta para a construção da resiliência em Cabo Delgado, pelo menos à curto e médio prazo. Não colocando em causa a importância da capacitação técnico-militar como fator contributivo para o reforço do triplo nexo ajuda humanitária-desenvolvimento-paz, o fato é que apesar de mais de uma década de cooperação técnico-militar entre Portugal e Moçambique, não existe qualquer tipo de evidência que demonstre de que forma contribuiu para mitigar o sofrimento das vítimas do conflito violento. Os factos até aqui pesquisados, demonstram por parte das FADM, impreparação e incapacidade na forma como lidaram com os insurgentes, com as populações e até mesmo com os jornalistas, gerando descontentamento e até mesmo denúncias de violações dos direitos humanos. Poder-se-á de aqui deduzir, que fatores como a tipologia e natureza do conflito, poderão ter dificultado a ação das forças de autoridade; que o treinamento até então fornecido, não contemplaria o combate ao extremismo violento; ou que a ação militar, só por si, sem a prossecução de ações em outras esferas de atuação, seria insuficiente para resolver um problema multidimensional. Poder-se-ão considerar visíveis e diretas para a o processo de construção de resiliência, as ações que os militares portugueses desempenharam no âmbito de ações coordenadas de assistência humanitária, em articulação com outros parceiros de cooperação - um desses exemplos foi a Ponte Aérea Humanitária para Cabo Delgado²³², uma iniciativa da UE, que fez chegar ao Serviço Provincial de Saúde de Cabo Delgado e Cruz Vermelha de Moçambique, cerca de 20 toneladas de bens essenciais de primeira necessidade, destinadas às populações mais vulneráveis de Cabo Delgado.

²³¹ Questões de Governação, corrupção, violações dos direitos humanos e negligência, foram alguns dos fatores negativos já apontados ao longo desta pesquisa à ação do governo de Moçambique.

²³² Camões I.P., 2021 – “Esta ajuda, composta por bens de higiene, saúde, abrigo, vestuário e alimentação, é o resultado de uma parceria entre a Comissão Europeia, a cooperação italiana e o Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P., ao abrigo da iniciativa Ponte Aérea Humanitária da União Europeia”. [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/ponte-aerea-humanitaria-para-cabo-delgado>. [Consultado em 20.out.22].

A respeito do triplo nexo ajuda humanitária-desenvolvimento-paz, foi reconhecido como exemplo de Boas Práticas pelo CAD/OCDE²³³, a contribuição da CP, na região norte de Moçambique, nomeadamente pela aplicação de uma abordagem integrada na resposta aos desafios multidimensionais previamente identificados. Alguns dos aspetos em destaque referem a criação de instrumentos financeiros dedicados à uma resposta rápida e flexível, tais como o Fundo de Apoio à Recuperação e Reconstrução de Moçambique²³⁴, e posteriormente com o agravamento da crise humanitária, a ativação em abril de 2021, do Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência (IRR)²³⁵, canalizando verbas para as operações de parceiros da sociedade civil em atividade na região - foram financiados dois projetos (sujeitos à concurso) desenvolvidos por duas ONGD portuguesas respetivamente à HELPO²³⁶ e OIKOS²³⁷, com o montante de 250 mil euros.

²³³ OECD - *Portugal's nexus response to crisis escalation in northern Mozambique. Development Cooperation Tips – Tool Insight Practices*. OECD. [Em linha], 07.fev.22. [Consultado em 20.out.22]. Disponível em: <https://www.oecd.org/development-cooperation-learning/practices/portugal-s-nexus-response-to-crisis-escalation-in-northern-mozambique-23344420/>.

²³⁴ Camões I.P. (2019): “O Fundo de Apoio à Recuperação e Reconstrução de Moçambique, anunciado por S. Exa. o Primeiro-Ministro na IV Cimeira Portugal-Moçambique, é cofinanciado pelo Orçamento de Estado e por doações de entidades públicas e privadas e visa apoiar a recuperação e reconstrução das regiões moçambicanas afetadas pelos ciclones. Ao longo dos próximos 3 anos, o Fundo irá financiar projetos de ONGD nestas áreas nos domínios da saúde, educação, segurança alimentar e outros domínios sociais”. [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/fundo-de-apoio-a-reconstrucao-de-mocambique>. [Consultado em 20.out.22].

²³⁵ Portal Diplomático, 2021 – O IRR é coordenado pelo Camões I.P., e disponibilizará 250 mil euros para a operacionalização de intervenções de ONGD nessa região. [Em linha]. Disponível em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/comunicados-de-imprensa/instrumento-de-resposta-rapida-para-aco-es-de-emergencia-ativado-para-apoiar-projetos-em-cabo-delgado-2>. [Consultado em 20.out.22].

²³⁶ Secretário Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, Nota à Comunicação Social, 27 abril 2021: “O projeto da HELPO tem por principal objetivo aumentar a segurança alimentar das famílias deslocadas com grávidas e crianças a cargo, no bairro de *Mahate* (na cidade de Pemba), através da distribuição de mais de dois mil kits de sobrevivência e de rastreios nutricionais a mulheres grávidas e lactantes, crianças e jovens. No âmbito deste projeto, serão apoiadas 7.116 crianças das escolas primárias, 78 mulheres grávidas e 461 famílias de acolhimento do bairro de *Mahate*”.

²³⁷ *Idem*. “O projeto da OIKOS visa garantir o acesso das pessoas deslocadas pelo conflito, em Palma, a bens essenciais de primeira necessidade, para a retoma das rotinas de higiene e preparação de alimentos, nas famílias de acolhimento e nos centros de acolhimento temporário instalados no distrito de Montepuez. Serão abrangidas, de forma direta, 1.800 famílias deslocadas, em particular famílias vulneráveis chefiadas por mulheres, idosos, órfãos e crianças, e 1.350 famílias de acolhimento de pessoas deslocadas também em situação de vulnerabilidade, no distrito de *Montepuez*”.

5. Conclusões

O ponto de partida para este trabalho de investigação consubstancia-se na formulação de duas perguntas, a primeira questionando a projeção da língua portuguesa enquanto vetor para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique, à qual foram formuladas duas hipóteses: a língua portuguesa, enquanto língua materna e administrativa de Moçambique, representa a forma mais imediata de acesso ao conhecimento, um dos pressupostos para o desenvolvimento e consolidação do Estado ; a dimensão política e estratégica do “português” no âmbito das principais áreas de atuação da CP (desenvolvimento, educação e sensibilização para o desenvolvimento, ajuda humanitária e de emergência), potenciam a sua aprendizagem, promovem e reforçam a resiliência das suas comunidades. Quanto a segunda pergunta, surge como complemento às hipóteses formuladas na primeira, procurando perceber se os resultados das ações e programas de cooperação seriam avaliáveis. A hipótese formulada apoia-se na possibilidade de verificação através de distintos instrumentos de avaliação, a projeção da língua portuguesa como um vetor estratégico para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique.

Ao longo da pesquisa foram analisados os conceitos em torno de resiliência, procurando correlacioná-los com a caracterização da CID e com as estratégias e posicionamento da Política Portuguesa de Cooperação. Procurou-se também perceber e caracterizar a relação de cooperação entre Portugal e Moçambique e quão relevante poderia ser o papel da língua portuguesa, nas diferentes dimensões que no contexto de globalização consubstanciam-na como uma plataforma representativa da multiculturalidade, que encontra na CPLP um espaço linguístico-cultural de referência, podendo assumir também relevância em termos geopolíticos e geoestratégicos. A apresentação do estudo de caso permitiu-nos aproximar dos objetivos propostos pela pesquisa, e mais do que explicar, permitiu-nos interpretar através da perspetiva construtivista das RI, a importância que assumem os distintos interesses, na construção de identidades.

Voltando a questão de partida, a pesquisa permitiu-nos demonstrar através do estudo de caso, que num contexto multilinguístico e multicultural, como o de Cabo Delgado, a língua portuguesa, enquanto língua oficial e administrativa do Estado, poderá representar um importante fator para a construção e promoção da resiliência das comunidades, embora sujeita a condicionalismos. Para que tal aconteça, terá de existir uma convergência naquilo que são os interesses que desagregam as instituições estatais, e que fomentam a criação de identidades

coletivas e identidades particulares reivindicativas, que independentemente das suas raízes étnicas, culturais e religiosas, procuram por oportunidades que satisfaçam as necessidades relacionadas com o seu bem-estar. Os fenómenos associados à corrupção, atividades ilícitas como o tráfico de droga, marginalização, negligência no serviço prestado às populações, mobilizações forçadas sem o devido ressarcimento, desigualdades sociais, pobreza extrema ou mesmo a violação dos direitos humanos, estão na origem da criação de identidades reivindicativas que não se revêm numa identidade coletiva simbolizada pela nação moçambicana. Desta forma, os indivíduos procuram satisfazer as suas carências junto de outras identidades coletivas, que no caso de Cabo Delgado acabaram por assumir o cariz transnacional de natureza extremista e radical. Perante este cenário, a língua portuguesa, como língua oficial do Estado, passa a ser interpretada por essas comunidades reivindicativas como a língua do opressor. A solução reside na aplicação de políticas dirigidas e localizadas, com a vista a promover o desenvolvimento socioeconómico da região, atendendo às necessidades das populações, através da criação de emprego, acesso à educação e à saúde, criação de infraestruturas essenciais e a fomentação do diálogo, em respeito com a cultura, línguas e religiões. Reforçado o papel do Estado na província, mitigam-se as clivagens, os ressentimentos, e a construção de identidades reivindicativas extremistas. Neste sentido, a promoção e acesso ao “português”, como a língua oficial da administração, do ensino e do conhecimento, vai de encontro ao conceito de resiliência mais amplo, contribuindo para aumentar a capacidade da nação, comunidades e famílias, para absorver e recuperar de choques, com origem em eventos extremos, (sejam de natureza humana ou natural), permitindo simultaneamente a adaptação e transformação positiva das suas estruturas e meios de subsistência, face às tensões, mudanças e incertezas. Desta forma, mesmo que condicionalmente, poder-se-á considerar confirmada a primeira hipótese.

Quanto a segunda hipótese à primeira questão, foi possível verificar através de uma amostra de exemplos concretos da atuação da CP - tanto no campo de ações diretas e localizadas de programas de cooperação, como pela ação indireta, através do financiamento de APD pela via bilateral e multilateral - uma correlação positiva entre o desempenho da cooperação (centralizada e descentralizada), a língua portuguesa e a construção e promoção da resiliência. As áreas de atuação da educação e da assistência humanitária, merecem ser destacadas, tal como o papel que têm vindo a desempenhar as OSC. Identificou-se no programa “Redes para Proteção”, uma abordagem integrada que em termos conceituais situa a resiliência à uma escala multinível, ao adereçar o apoio psicossocial às vítimas, nomeadamente às crianças. No âmbito da cooperação delegada, a pesquisa serviu-se da amostra do programa EMPREGO+, para

demonstrar que o conceito de sustentabilidade, poderá ser dotado de subjetividade, no sentido em que as respostas para o desenvolvimento socioeconómico de curto e médio prazo, poderão não vir a ser correspondidas à longo prazo. No centro desta questão são considerados os interesses subjacentes às atividades extrativas de GNL, que voltam a colocar a “maldição dos recursos naturais”, como um desígnio para as populações de Cabo Delgado, e o desenvolvimento como um elemento de retórica, que serve os interesses dos países mais desenvolvidos. O facto da Fundação GALP, e da própria GALP, contribuírem para o financiamento de programas de assistência humanitária e de desenvolvimento, configura-se como um paradoxo que limita as ações da CP e o papel da língua portuguesa como um vetor essencial para a promoção e construção da resiliência em Moçambique, principalmente em Cabo Delgado, situando-se geograficamente como uma das regiões do globo mais vulneráveis aos impactes das alterações climáticas. Assim sendo, a segunda hipótese formulada no âmbito da primeira pergunta de partida, poderá assumir duas formas, mediante o tipo de projeto, e o horizonte temporal em causa. Isto significa que, a dimensão política e estratégica da língua portuguesa no âmbito das principais áreas de atuação da CP, potenciam a sua aprendizagem, promovem e reforçam a resiliência das suas comunidades, a curto e médio prazo e longo prazo nas áreas afetas a educação e a assistência humanitária, com salvaguardas para a dimensão do desenvolvimento económico, face aos interesses que se desenrolam em torno de atividades insustentáveis à longo prazo. Esta última conclusão transcende a dimensão da CP, assumindo-se como uma congregação de interesses internacionais, em torno dos recursos naturais existentes na região Norte de Moçambique. Consequentemente, transcende o lugar e papel da língua portuguesa, como elemento fundamental para o conceito de resiliência aplicada ao estudo de caso, mas não na sua importância como elemento difusor dos interesses enunciados pela via da cooperação e do diálogo, o que nos remete para a consideração da hipótese formulada em torno da segunda questão.

No que respeita as avaliações dos resultados dos programas de cooperação, teremos de considerar dois tipos de fonte e os seus respetivos interesses: as avaliações dos PIC e PEC, na dimensão bilateral, e as avaliações internacionais, levadas à cabo pela CAD/OCDE. As primeiras, procuraram através de consultorias externas, numa primeira fase, identificar as mais valias e as lacunas referentes as ações de cooperação, referenciadas como prioritárias para ambos os países, numa lógica de continuidade, em que a narrativa predominante acentua as relações histórico-culturais-linguísticas, evoluindo em torno dos contextos e principais plataformas institucionais regionais e internacionais, em que se incluem. Posteriormente essas avaliações passaram para a égide dos próprios governos, sob a forma de avaliações conjuntas.

Apesar da verificação da sua idoneidade, seria expectável a manutenção de avaliações externas, para efeitos de legitimidade perante os representantes da sociedade civil. Mesmo apesar desta disformidade, foi possível identificar, mediante a consulta dos documentos disponibilizados até a realização desta pesquisa, os elementos de avaliação que se configuram como as mais valias, e outros, de natureza mais inconsistente, levando em consideração os critérios de avaliação em termos de relevância, coerência, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. Desta forma, foi possível identificar como aspetos positivos da cooperação bilateral, aqueles em que existe um maior engajamento temporal, os projetos de desenvolvimento integrados na área da educação, capacitação de quadros e capacitação técnico-profissional.

Quanto as avaliações internacionais, a pesquisa cingiu-se às disponibilizadas pelo CAD/OCDE. Se por um lado foi possível identificar algumas críticas, pelo fato da língua portuguesa se afirmar como um fim em si mesmo, por parte da CP - um caso isolado na CID - por outro, são efetuadas observações positivas, tendo sido referenciados como exemplos de boas práticas o contributo da CP para triplo nexos “ajuda humanitária-desenvolvimento-paz”, na região norte de Moçambique. Esse reconhecimento acontece numa altura em que o posicionamento da CP se apresenta como uma mais-valia em Moçambique, como membro do CAD/OCDE, EM da UE, e agente de cooperação que partilha afinidades particulares com Moçambique, com destaque para a partilha de uma língua comum. Ou seja, tanto as avaliações realizadas pela via bilateral, como as internacionais, afirmam a projeção da língua portuguesa como um vetor estratégico para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique.

No entanto, terão de ser consideradas algumas limitações que condicionaram o resultado da pesquisa. Primeiramente, ficou por testar a hipótese que sugeria no âmbito da segunda pergunta, que as metodologias aplicadas pelas diferentes instituições na avaliação de resultados, permitiriam determinar os impactos dos projetos e ações de cooperação, em termos de eficiência e eficácia, tanto quantitativamente, como qualitativamente, no que respeita à projeção da língua portuguesa como um vetor estratégico para a promoção e o reforço da resiliência em Moçambique. Se em termos qualitativos, foi possível determinar através de alguns exemplos de projetos de cooperação, a verificação dessa hipótese, já em termos quantitativos a tarefa configura-se como complexa, rondando o limiar da impossibilidade. Isto, porque embora seja possível determinar as dimensões agregadas ao financiamento, fornecimento de bens, custos de operações (etc.), das ações e programas de cooperação, consubstanciadas em dados fornecidos pelas diferentes entidades envolvidas neles, já os seus resultados e níveis de abrangência tornam-se mais difíceis de quantificar. Por exemplo, as diversas fichas de projetos de cooperação baseiam-se em estimativas sobre ações diretas, e essencialmente de âmbito

qualitativo, quanto aos critérios e princípios orientadores da cooperação. De fora ficam os fatores que poderão produzir resultados (positivos ou negativos) como reflexo indireto das ações, nomeadamente daquelas que embora não se desenvolvam na dimensão temporal e geográfica delimitada pela pesquisa, acabam por ter impacto como parte de um todo. Também uma nota para a falta de dados referentes à avaliação do PEC 2017-2021, que até a data em que se redige esta dissertação, ainda não são do conhecimento público. Poder-se-ia configurar como um indicador de referência sobre a evolução da cooperação bilateral estratégica entre Portugal e Moçambique.

Apesar da complexidade do tema, que poderia ter sido abordado por diferentes perspetivas, a pesquisa representou um desafio estimulante, ao cruzar diferentes dimensões e conceitos, que posicionam a cooperação, a língua portuguesa e o conceito de resiliência, como objetos de estudo peculiares, no âmbito da disciplina das Relações Internacionais.

Por fim, ao longo desta investigação foram deslindadas algumas pistas sobre temas, com eventual potencial para reflexão futura, mas que não houve oportunidade de explorar dada a particularidade do objeto de estudo. Uma das sugestões seria analisar em que medida se poderá relacionar a diversificação de parcerias de cooperação dos países africanos, com a aplicação dos princípios liberais (Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos), em África, delimitando a pesquisa para um dos PALOP. Também a dicotomia sustentabilidade/resiliência, no âmbito das RI, merece alguma reflexão, numa alusão ao atual contexto em que se assiste à uma “corrida” global aos combustíveis fósseis – principalmente ao GNL – que parece diluir o conceito de “sustentabilidade” como parte da retórica política internacional para o desenvolvimento, em contraponto com a promoção de um conceito cada vez mais usual nas dinâmicas políticas, económicas e sociais, nacionais e internacionais, o conceito de “resiliência”.

Referências bibliográficas e outras fontes

ADAM, Gabriel; SCHUTZ, Nathaly - *Relações EUA-África: os 10 anos de estabelecimento do Africom (2007-2018)*. Revista Brasileira de Estudos de Defesa (RBED). [Em linha]. V. 6, nº 2, jul./dez. 2019, p. 185-204. Disponível em: <https://doi.org/10.26792/rbed.v6n2.2019.75169>. [Consultado em 29.ago.22]. ISSN 2358-3932.

ADIN (Agência para o Desenvolvimento Integrado do Norte) – Newsletter. [Em linha]. Edição 1. Disponível em: <https://adin.gov.mz/wp-content/uploads/2021/09/NEWSLETTER-ADIN-EDICAO1.pdf>. [Consultado em 08.out.22].

ADLER, Emmanuel (2002). *Constructivism and international relations*. In W. Carlsnaes T. Risse, & B. A. Simmons Handbook of international relations. [Em linha]. (pp. 95-118). SAGE Publications Ltd. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.4135/9781848608290.n5>. [Consultado em 28mai.22].

ADLER, Emmanuel - *O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais*. Lua Nova. [Em linha]. Nº47 (1999), pp.201-246. [Consultado em 24.mai.21]. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451999000200011>. ISSN 0102-6445.

ALONSO, José; GLENNIE, Jonathan – *What is development cooperation?* ECOSOC 2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs. [Em linha]. Fev 2015 Nº 1. [Consultado em 27.jan.22]. Disponível em: https://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/2016_dcf_policy_brief_no.1.pdf

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - *Cabo Delgado: Resposta à situação de deslocamento interno* – ACNUR Moçambique. Relatório Externo. [Em linha], agosto 2022. Disponível em: <https://data.unhcr.org/en/documents/download/95902>. [Consultado em 09.out.22].

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. ACNUR. [Em linha], 1998. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf. [Consultado em 09.out.22].

AMADO, Adriana; MOLLO, Maria - *Ortodoxia e Heterodoxia na Discussão sobre Integração Regional: A Origem do Pensamento da CEPAL e seus Desenvolvimentos Posteriores*. Estudos Económicos, São Paulo. [Em linha]. V. 34, nº 1, (janeiro / março 2004) p. 129-156. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612004000100005>. [Consultado em 27.ago.22]. ISSN: 1980-5357

Amnistia Internacional – “*O que vi foi a morte: Crimes de Guerra no «Cabo Esquecido» de Moçambique*”. Amnistia Internacional 2021. [Em linha]. Índice: AFR 41/3545/2021. Língua original: inglês. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/documents/afr41/3545/2021/en/>. [Consultado em 26.set.22].

APA, American Psychological Association. *Building your resilience*. Jan 2012. [Em linha]. [Consultado em 19.jan.22]. Disponível em: <https://www.apa.org/topics/resilience>.

BANDEIRA, Fernando *et al* - *Leituras em Ação Humanitária e Cooperação para o Desenvolvimento* – Volume 1. Publicações Fundação Fernando Pessoa. Porto. ISBN. 978-989-643-164-8.

BAPTISTA, João - *Ação humanitária: notas teóricas a relato de uma experiência pessoal*. Cadernos de Estudos Africanos [Em linha], pp.99-121, 15ago.2008. [Consultado 12.jun.22]. URL: <http://journals.openedition.org/cea/371>; DOI: 10.4000/cea.371. ISSN: 1645-3794.

BASTOS, Marlene; FERREIRA, Manuel Ennes - *A maldição dos recursos naturais à prova: os casos da Nigéria e Botswana*. Lusíada. Política internacional e segurança. [Em linha], S. 1, n.1 (2008). - p. 149-177. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11067/214>. [Consultado em 17.set.22]. ISSN 1647-1342.

BERNARDINO, Luís M. - *A Cooperação de Defesa da CPLP e a presença militar chinesa em África*. CEI – ISCTE. 04mar.21 [Em linha]. Disponível em: https://www.iimacau.org.mo/images/Cooperacao_de_Defesa_entre_a_China_e_a_CPLP__09Mar21_Luis_Bernardino.pdf. [Consultado em 02.abr.22].

BM. *Global Economic Prospects 2021*. World Bank. [Em linha] (jun2021). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/35647/9781464816659.pdf>. ISBN (electronic): 978-1-4648-1666-6. [Consultado em 11.jan.22].

Boletim da República de Moçambique - Quarta-feira, 8 de setembro de 2021 - I SÉRIE — Número 173. [Em linha], disponível em: <https://gazettes.africa/archive/mz/2021/mz-government-gazette-series-i-dated-2021-09-08-no-173.pdf>. [Consultado em 09.out.22].

BOND, Patrick - *Reparações climáticas globais do Norte para prevenir o conflito fóssil-combustível do Sul*. CADTM (Comité para Abolição da Dívida do Terceiro Mundo). Artigo publicado para apresentação na Conferência CESC & IESE Indústria Extractiva em Moçambique: Desafios, Sucessos e Perspectivas (Maputo, 3-4 de agosto). [Em linha], 31ago.21. Disponível em: <https://www.cadtm.org/Reparacoes-climaticas-globais-do-Norte-para-prevenir-o-conflito-fossil>. [Consultado em 24.set.22].

BRICS POLICY CENTER - Fórum de Cooperação China-África. *O que é o FOCAC?* Centro de Estudos e Pesquisas BRICS. [Em linha], dezembro 2016. Disponível em: <https://bricspolicycenter.org/forum-de-cooperacao-china-africa-focac/>. [Consultado em 28.ago.22].

CAMÕES I.P – Camões, I.P. e Delegação da União Europeia em Moçambique assinam Acordo relativo a um projeto-piloto de cooperação delegada visando a qualificação e o emprego dos jovens de Cabo Delgado. Camões I.P. [Em linha], 05nov.20. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/sala-de-imprensa/comunicados-de-imprensa/camoes-i-p-e-delegacao-da-uniao-europeia-em-mocambique-assinam-acordo-relativo-a-um-projeto-piloto-de-cooperacao-delegada-visando-a-qualificacao-e-o-emprego-dos-jovens-de-cabo-delgado>. [Consultado em 22.out.22].

CAMÕES I.P – *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*. [Em linha]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/160208B_ConceitoEstrategico_bilingue.pdf. [Consultado em 19.mar.22].

CAMÕES I.P – *Good Humanitarian Donorship (GHD)*. [Em linha]. Disponível em linha no sítio: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-humanitaria-de-emergencia>. [Consultado em 11.jun.22].

CAMÕES I.P - *Ponte Aérea Humanitária para Cabo Delgado*. [Em linha], 03.jul.21. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/ponte-aerea-humanitaria-para-cabo-delgado>. [Consultado em 20.out.22].

CAMÕES I.P. - *Cooperação para o Desenvolvimento*. [Em linha], 2021. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-ao-desenvolvimento>. [Consultado em 30.jan.22].

CAMÕES I.P. – *Comunicação: Moçambique: Apoio de Portugal a Cabo Delgado*. [Em linha], (06nov.20). Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/mocambique-apoio-de-portugal-a-cabo-delgado>. [Consultado em 18.jun.21].

CAMÕES I.P. - *Estratégia Operacional de Ação Humanitária e de Emergência*. Em Diário da República, 1.ª série — N.º 167 — 27 de agosto de 2015, pp.6423-6427. [Em linha]. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/cooperacao-portuguesa/mandato/ajuda-humanitaria-de-emergencia>. [Consultado em 11.jun.22].

CAMÕES I.P. - *Fundo de Apoio à Recuperação e Reconstrução de Moçambique*. [Em linha], publicado em 23.jul.19. Disponível em: <https://www.instituto-camoes.pt/sobre/comunicacao/noticias/fundo-de-apoio-a-reconstrucao-de-mocambique>. [Consultado em 20.out.22].

CAMÕES I.P. – *Programa Estratégico Cooperação Portugal-Moçambique 2017-2021*. [Em linha]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/PEC_PT-MOC_2017-2021.pdf. [Consultado em 19.jun.22].

CAMÕES I.P. - *Programa Indicativo Cooperação Portugal-Moçambique 2011-2014*. [Em linha]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/pic_2011_2014_mz.pdf. [Consultado em 18.jun.22].

CAMÕES I.P. - *Programa Indicativo Cooperação Portugal-Moçambique 2011-2014. Avaliação Conjunta*. [Em linha], março 2016. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/picmz_relataval1114.pdf. [Consultado em 19.jun.22].

CANTALAPIEDRA, David Garcia – *A Administração Bush e o Futuro Estratégico dos EUA da GWOT à “Longa-guerra”*. Relações Internacionais. IPRI. [Em linha]. setembro 2008, N 19 [pp. 055-072]. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri19/n19a05.pdf. [Consultado em 12.jun.22]. ISSN 1645-9199.

CARDOSO, Daniel – *As organizações internacionais e o multilateralismo: vetores estratégicos da inserção externa portuguesa*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 150-151. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/5564>. [Consultado em 13.ago.22]. ISSN 2183-4814.

CARDOSO, Fernando Jorge – *Revisão da Estratégia de Defesa Nacional: Enquadramentos Geopolíticos*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 1120-121. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/5553>. [Consultado em 13.ago.22]. ISSN 2183-4814.

CARDOSO, Fernando; FERREIRA, Patrícia; SEABRA, Maria - *Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento*. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). [Em linha]. Março 2018. Disponível em: <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/Portugaleosdesafiosatuais.pdf>. [Consultado em 12.jun.22].

CARDOSO, Fernando; FERREIRA, Patrícia – *Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Moçambique (2004-2006)*. IPAD. [Em linha], agosto 2006. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_relataval2006f.pdf. [Consultado em 11.jun.22].

Centro para a Democracia e o Desenvolvimento - (CDD, 2020) - *Sete meses depois da sua criação: Agência de Desenvolvimento do Norte ainda não apresentou nenhum projecto ou plano de actividades*. CDD. [Em linha], 01nov.21. Disponível em: <https://cddmoz.org/onde-anda-e-o-que-faz-a-adin-sete-meses-depois-da-sua-criacao-agencia-de-desenvolvimento-do-norte-ainda-nao-apresentou-nenhum-projecto-ou-plano-de-actividades/>. [Consultado em 08.out.22].

Ciberdúvidas da Língua Portuguesa. [Em linha]. Disponível em: <https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/artigos/rubricas/lusofonias/a-lingua-portuguesa-e-o-desenvolvimento-economico/1391>. [Consultado em 25.mai.21].

COMISSÃO EUROPEIA. *Multi-annual Indicative Programme 2021-2027. Republique of Mozambique*. The overall lines of the EU international cooperation in the partner country (03mar20). [Em linha]. Disponível em: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9271-mozambique-annex_en.pdf. [Consultado em 27.jan.22].

Conferência *Lisbon Talks - Guerra em Cabo Delgado: o papel dos atores externos* – Club Lisboa. [Em linha]. 05fev21. Disponível o vídeo em: <https://www.youtube.com/watch?v=7LkJDQGip0I>. [Consultado em 05.out.2021].

Conselho Europeu - *Cimeira União Europeia-União Africana, 17-18 de fevereiro de 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>. [Consultado em 02.abr.22].

Conselho Europeu - *Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária* (2008). Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia 2008/C 25/01. [Em linha]. Disponível em linha no sítio: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/consenso%20_ah_v2.pdf. [Consultado em 11.jun.22].

COSTA, Ana *et al.* - *O cluster como instrumento teórico e prático da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento portuguesa - o caso de Moçambique, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe e Angola*. Coordenação Carlos Sangreman. - Lisboa: Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina [etc....]. D.L. 2015. - 291 p.: ISBN 978-989-96473

COSTA, Miriam - *Em português nos entendemos*. Jornal Económico. [Em linha]. (25.nov.2016). [Consultado em 07.jun.21]. Disponível em: <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/portugues-nos-entendemos-93312>.

CPLP – *Ata VI Reunião de Pontos Focais da Igualdade da CPLP*. [Em linha], novembro 2019. Disponível em https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2FigualdaGenero%2FAta-VI-RPF-IG_nov_19.pdf. [Consultado em 22.mai.22].

CPLP – *Declaração Constitutiva da CPLP*. [Em linha], 17jul.1996. Disponível em <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>. [Consultado em 22.mai.22].

CPLP – *Declaração Final da VII Reunião de Ministros/as e Responsáveis pela Igualdade de Género da Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa - “Empoderar a Mulher para a Equidade de Género – Rumo ao Desenvolvimento Sustentável”*. [Em linha], 29.abr.2022. Disponível em: <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=9495&M=NewsV2&PID=10872>. [Consultado em 22.mai.22].

CPLP – *Plano de Trabalho 2019-2021 da VI Reunião de Ministros/as Responsáveis Pela Igualdade de Género da CPLP*. [Em linha]. Disponível em: https://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFiler%2Fcplp%2Fredes%2FigualdaGenero%2FVI-RMIG_Plano-Trabalho-2019-2021_formatado.pdf. [Consultado em 22.mai.22].

Delegação da União Europeia em Moçambique. *União Europeia aprova o Programa Estratégico para Moçambique (2021-2027)*. [Em linha]. Moçambique, 22dez21. [Consultado em 27.jan.22]. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/mozambique/109255/uni%C3%A3o-europeia-aprova-o-programa-estrat%C3%A9gico-para-mo%C3%A7ambique-2021-2027_pt.

Deloitte. *Índice de Progresso Social (IPS)*. [Em linha]. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/pt/pt/pages/about-deloitte/articles/social-progress-index-2020.html>. [Consultado em 17.set.22].

DIALLO, Alfa O. - *Revista Conjuntura Austral*. [Em linha], Vol. 2, nº. 6, Jun/Jul2011, pp.92-120. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/20575/12057>. [Consultado em 29.ago.22]. ISSN: 2178-8839

Dicionário do Desenvolvimento. *Todos contam para a cidadania global*. Fundação Cidade Lisboa, 2020. [Em linha]. [Consultado em 31.jan.22]. Disponível em: https://ddesenvolvimento.com/wp-content/uploads/2020/01/Dicionario_do_Desenvolvimento_2020.pdf

DUNNE, Tim; KURKY, Milja (2016) – *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. Third Edition – Online Research Center - [online] ISBN-13: 978-0199696017/ISBN-10: 0199696012.

EFAO - Earth for All Organization – *Desenvolvimento Integrado*. EFAO - Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável Integrado, Lisboa. [Em linha]. 2011. Disponível em: http://efao.pt/home/pages/outros/Desenvolvimento_Integrado/integ-index.html. [Consultado em 20out.22].

FARIA, Raquel Marília - *A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização*. Coimbra, 2014. Tese de Doutoramento em Altos Estudos em História, na área de FARIA, Raquel Marília - *A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização*. Coimbra, 2014. Tese de Doutoramento em Altos Estudos em História, na área de especialização em Época Contemporânea, apresentada ao Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra (polic.^a).

FARRALL, Helena - *O conceito de Resiliência no contexto dos sistemas socio-ecológicos*. *Ecologia*. Vol.6 (2012), p.50-62. ISSN: 1647-2829.

FERNANDES, Sandra - *Portugal na Europa e mundo: a força do multilateralismo*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 148-149. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/5563>. [Consultado em 13.ago.22]. ISSN 2183-4814.

FERREIRA, Patrícia; FARIA, Fernanda; CARDOSO, Fernando - *O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa*. IMVF. [Em linha] (2015). Disponível em: https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacaoportuguesa_net-1.pdf. [Consultado em 20.fev.22]. ISBN: 978-989-97279-9-1.

FOLHA DE MAPUTO - *UA reitera compromisso de apoiar candidatura de Moçambique ao Conselho de Segurança da ONU*. Folha de Maputo. [Em linha], 23.abr.22. Disponível em: <https://www.folhademaputo.co.mz/pt/noticias/nacional/ua-reitera-compromisso-de-apoiar-candidatura-de-mocambique-ao-conselho-de-seguranca-da-onu/>. [Consultado em 28.ago.22].

FONSECA, Ana Patrícia - *Onde estamos? Para onde queremos ir? Como lá chegar? Como a Cooperação Portuguesa se pode colocar na vanguarda da justiça climática*. Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD [Em linha]. N.º 21, (outubro 2020), pp. 22-25. [Consultado em 24.abr.22]. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/revista-da-plataforma-onde-estamos-para-onde-queremos-ir-como-la-chegar-como-a-cooperacao-portuguesa-se-pode-colocar-na-vanguarda-da-justica-climatica>. ISSN 2182-8199.

Fórum Económico Rússia-África. *Declaração da 1ª Cimeira do Fórum Económico Rússia-África. Sochi 2019*. The Roscongress Foundation. [Em linha]. Disponível em: <https://summitafrica.ru/pt/about-summit/declaration/>. [Consultado em 28.ago.22].

Governo da Província de Cabo Delgado – *A População*. [Em linha], 18.ago.16. Disponível em: <https://www.cabodelgado.gov.mz/por/A-Propvincia/Populacao2>. [Consultado em 22.out.22].

GPP - Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Programa Estratégico de Cooperação Portugal-Moçambique (2022-2026). [Em linha]. Disponível em: https://www.gpp.pt/images/globalagrimar/bilateral/Mocambique_PEC_2022_2026.pdf [Consultado em 17.abr.22].

GRID 2019 – *Global Report on Internal Displacement*. Internal Displacement Monitoring Center/ Norwegian Refugee Council. [Em linha]. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>. [Consultado em 12.jun.22].

HANLON, Joseph -*Special report on the possible impact of military and economic intervention in the Cabo Delgado war*. Mozambique News Reports & Clippings, number 500. [Em linha], 03.set.20. Disponível em: https://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_500-3Sep2020_war-future_media-curbs_Covid.pdf. [Consultado em 02.out.22].

HELPO – Karibu (2022) - *Projeto de integração escolar de deslocados internos em Moçambique*. Associação Helpo. [Em linha]. Disponível em: <https://helpo.pt/pt/news/karibu-projeto-de-integracao-escolar-de-deslocados-internos-em-mocambique>. [Consultado em 22.out.22].

HELPO (2022) – *Apoio à resposta à emergência nutricional nos Distritos de Mecufi e Metuge, em Cabo Delgado*. Associação Helpo. [Em linha]. Disponível em: <https://www.helpo.pt/pt/apoio-a-resposta-a-emergencia-nutricional-nos-distritos-de-mecufi-e-metuge-em-cabo-delgado>. Consultado em 30.out.22.

HELPO (2022) – *Redes para a Proteção - Ativação de Redes Comunitárias e Institucionais para a Proteção de Crianças e Jovens deslocados em idade escolar*. Associação Helpo. [Em linha]. Disponível em: <https://www.helpo.pt/pt/redes-para-a-protecao-ativacao-de-redes-comunitarias-e-institucionais-para-a-protecao-de-criancas-e-jovens-deslocados-em-idade-escolar>. [Consultado em 22.out.22].

HERBST, Jeffrey (2000) - *States and Power in África – Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton University Press. 2000. ISBN 0-691-01027-7/ISBN 0-691-01028-5.

HOLLING, Buzz – *Memoires, Final Draft. A Journey of Discovery*. [Em linha], (dez.06). [Consultado em 18.jan.22]. Disponível em: https://www.resalliance.org/files/Buzz_Holling_Memoir_2006_a_journey_of_discovery_buzz_holling.pdf.

HORNBY, Albert. - *OXFORD ADVANCED DICTIONARY OF CURRENT ENGLISH*, Oxford. Oxford University Press, 1974, Thirteenth Impression 1984. ISBN: 0 19 431 106 6

HUSSAIN, Hamza - *BRICS As a Bulwark Against Polarization and Cold War Mentalities*. Infobrics.org. [Em linha], 24.mai.22. Disponível em <https://infobrics.org/post/35766>. [Consultado em 29.mai.22].

IBERDROLA - *O que é o Índice de Desenvolvimento Humano e por que se reduziu pela primeira vez desde 1990?* [Em linha], disponível em: <https://www.iberdrola.com/compromisso-social/indice-desenvolvimento-humano>. [Consultado em 20.out.22].

IGLESIAS, Henrique - *O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina*. Revista CEPAL, Nações Unidas. [Em linha]. Número Especial em Português, (maio 2010), pp.45-53. Disponível em: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/11390/NEP045053.pdf>. [Consultado em 27.ago.22]. ISSN 1682-0908. ISBN 978-92-1-323417-4.

IMPERIALE, Angelo (2020). *The role of local communities in a global risk landscape: Using Social Impact Assessment to understand, recognise, engage and empower community resilience in vulnerable regions*. University of Groningen. [Em linha], pp.86-116. Disponível em: <https://doi.org/10.33612/diss.131472776>. [Consultado em 17.jan.22].

INFOPEDIA, Porto Editora – *Resiliência*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/resili%C3%Aancia>. [Consultado em 10.jan.22].

IBE - Instituto Bolsa de Estudo - Bolsas de estudo de Ensino Médio Técnico Profissional-Portugal 2021/2022 – Zona Norte. IBE. [Em linha], 20jul.21. Disponível em: <https://www.ibe.gov.mz/?p=5308>. [Consultado 29.out.22].

IDN - Instituto da Defesa Nacional – *II Seminário da Defesa Nacional*. (Vídeo) [Em linha], (27jun2020). [Consultado em 29.jan.22]. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=hs2ipSV_nGA.

IHU - Instituto Humanitas Unisinos - Entrevista ao Bispo de Pemba. Moçambique. *Ameaças de morte por parte do governo. Há anos que lançamos apelos para Maputo. Sem sucesso, denuncia ex-bispo de Pemba*. Revista IUH. [Em linha], 12.abr.21. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/608263-mocambique-o-ex-bispo-de-pemba-ameacas-de-morte-por-parte-do-governo-ha-anos-que-lancamos-apelos-para-maputo-sem-sucesso>. [Consultado em 25.set.22].

Instituto Nacional de Estatística (Moçambique)- *ANUÁRIO ESTATÍSTICO, 2020 Província de Cabo Delgado*. INE – Delegação Provincial de Cabo Delgado - Anuário Estatístico, 2020. [Em linha], 2020. Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/estatisticas/publicacoes/anuario/cabo-delgado/anuario-estatistico-cabo-delgado-2020.pdf/view?searchterm=Cabo+>. [Consultado em 17.set.22].

International Crisis Group - *Conter a Insurreição em Cabo Delgado, Moçambique*. ICG. [Em linha] - Relatório África N°303, (traduzido do inglês), 11 de junho de 2021. Disponível em: <https://icg-prod.s3.amazonaws.com/303-cabo-delgado-portuguese.pdf>. [Consultado em 24.set.22].

International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding – *Um novo acordo para o envolvimento em Estados frágeis*. [Em linha]. Disponível em: https://www.pbsbdialogue.org/media/filer_public/d6/6f/d66f42fe-ee1f-4287-b310-f8bc59f8e10b/new_deal___portuguese.pdf. [Consultado em 03.abr.22].

IPAD - *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento*. OCDE, [Em linha], (2006). Disponível em <https://www.OCDE.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>. [Consultado em 06.mar.22].

IPAD – *Estratégia da Cooperação portuguesa para a Saúde*. [Em linha], maio 2011. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_cooperacao_saude.pdf. [Consultado em 10.abr.22].

IPAD – *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral* (2005). [Em linha]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_cooperacao_multilateral.pdf. [Consultado em 10.abr.22].

IPAD – *Programa Indicativo Cooperação Portugal-Moçambique 2004-2006*. [Em linha], maio 2004. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/pic_mz_04_06_pt.pdf. [Consultado em 18.jun.22]. ISBN: 972-99008-7-6.

IPAD – *Programa Indicativo Cooperação Portugal-Moçambique 2007-2009*. [Em linha], 2007. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/pic_mz_07_09_pt.pdf. [Consultado em 16.jun.22]. ISBN: 978-972-8975-10-4.

JINPING, Xi – *Full Text: Keynote speech by Chinese President Xi Jinping at opening ceremony of 8th FOCAC ministerial conference*. Xinhua. [Em linha]. 02.dez.21. Disponível em: http://focac.org.cn/focacdakar/eng/zxyw_1/202112/t20211202_10461076.htm. [Consultado em 02.abr.22].

Jornal Bom Dia - *Conhece o Instituto Internacional da Língua Portuguesa?* Jornal Bom Dia Europa. [Em linha]. 08abr22. Disponível em: <https://bomdia.eu/conhece-o-instituto-internacional-da-lingua-portuguesa/>. ERC nº 127506. [Consultado em 15.ago.22].

KAPLAN, Howard (2005) - *Understanding the Concept of Resilience*. In: Goldstein S., Brooks R.B. (eds) *Handbook of Resilience in Children*. Springer, Boston, MA. [Em linha].2005, (pp. 39-47) https://doi.org/10.1007/0-306-48572-9_3. Disponível em https://doi.org/10.1007/0-306-48572-9_3. [Consultado em 18.jan.22]. ISBN: 978-0-306-48572-5.

LABORINHO, Ana Paula – *Línguas e Desenvolvimento*. Diário de Notícias. [Em linha]. (12mai2021). Disponível em: <https://www.dn.pt/opiniao/linguas-e-desenvolvimento-13708544.html>. [Consultado em 24.mai.21].

LAFER, Celso – *Relações Internacionais, Política Externa e Diplomacia Brasileira*. Brasília. FUNAG, 2018. 2 v. – (Coleção relações internacionais) ISBN 978-85-7631-788-3 (v. 2).

LANGA, Mmaphuti - *Terrorism as a Challenge for Promotion of Human Security in Africa: A case study of Mozambique's Cabo Delgado province*. JCEEAS –Journal of Central and Eastern European African Studies. [Em linha], 2021, pp.53- 67. Disponível em: <https://jceas.bdi.uni-obuda.hu/index.php/jceas/article/view/37/19>. [Consultado em 21.out.22]. ISSN 2786-1902.

LELLO UNIVERSAL, Porto. Lello e Irmão, 2002. ISBN: 978-972-48-1823-8.

LUSA - *Galp aponta paz como condição para investir em Moçambique*. Eco.sapo.pt. [Em linha], 23nov.21. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2021/11/23/galp-aponta-paz-como-condicao-para-investir-em-mocambique/>. [Consultado em 22.out.22].

LUSA - *Grupo Wagner é apenas uma das facetas da crescente presença russa em África*. RTP. [Em linha], 08jan19. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/grupo-wagner-e- apenas-uma-das-facetas-da-crescente-presenca-russa-em-africa_n1375426. [Consultado em 15.abr.22].

LUSA - *Moçambique e Rússia assinam acordos de cooperação*. DW. [Em linha], 23.ago.19. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/mo%C3%A7ambique-e-r%C3%BAssia-assinam-acordos-de-coopera%C3%A7%C3%A3o/a-50133967>. [Consultado em 15.abr.22].

MACHADO, Bárbara - *Portugal e os PALOP: o perfil de doador de um Estado semiperiférico à luz da Ajuda Pública ao Desenvolvimento*. Coimbra, 2012. Dissertação de Mestrado na área científica das Relações Internacionais, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (polic.^a).

Mapa Portal do Cadastro Mineiro de Moçambique. Ministério dos Recursos Naturais e Energia (Moçambique) - [Em linha], disponível em: <https://portals.landfolio.com/mozambique/pt/>. [Consultado em 09.out.22].

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva - *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2003. ISBN 85-224-3397-6.

MARKTANNER, Marcus; WINTERBERG, Jörg - *Consenso de Washington x Economia Social de Mercado. O papel do Estado no desenvolvimento*. Cadernos Adenauer X, n. °3 (2009), pp.37-65. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=80fe9a10-420a-6b5e-1c6a-0bef77943fad&groupId=265553. [Consultado em 13.fev.22].

MARTIN, Guy; (2001) – *African Studies Review*, Vol. 44, No. 3 (Dec. 2001), pp. 179-182. African Studies Association, [Em linha]. Disponível no sítio <https://www.jstor.org/stable/i222883>. [Consultado em 15.mai.22].

MARTINS, Bruna; SILVA, Rui; COELHO, La Saete - *O Poder Simbólico e a Cooperação Portuguesa: Uma análise sobre o papel da língua*. Cadernos de Estudos Africanos, ISCTE-IUL. [Em linha]. N39, pp.17-30, 2020. URL: <http://journals.openedition.org/cea/>. [Consultado em 25.jun.22]. ISSN: 1645-3794.

MARTINS, Moisés - *Lusofonia e interculturalidade. Promessa e travessia*. Famalicão: Humus, 2015. ISBN:978-989-755-180-2.

MASSANGAIE, Arnaldo – *Moçambique no Processo de Integração na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)*. Revista Brasileira de Estudos Africanos. [Em linha], Porto Alegre, v. 3, n. 6, jul./dez. 2018, p. 23-55. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbea/article/download/87688/52364/0>. ISSN 2448-3923. [consultado em 14 mai. 22].

MINEC (2022) – *Parceiros de Cooperação*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.minec.gov.mz/index.php/politica-externa/parcerias-de-cooperacao>. [Consultado em 02.abr.2022].

MOITA, Luís – *A inserção multilateral do país*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 112-113. URL <http://hdl.handle.net/11144/5550>. [Consultado em 13.ago.22]. ISSN 2183-4814.

MORIER-GENOUD, Eric - *A Insurgência Jihadi em Moçambique: Origens, Natureza e Início*. Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). [Em linha]. Cadernos IESE nº 21/2021, Maputo. Disponível em: https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-21_EricM-G.pdf. [Consultado em 17.set.22]. ISBN: 978-989-8464-52-1.

Nações Unidas Moçambique - *Cabo Delgado: “Comunidade internacional precisa compreender urgência”*. ONU NEWS, entrevista ao Enviado Pessoal do Secretário-Geral para Moçambique, Mirko Manzoni. [Em linha], (09.dez.20). Disponível em: <https://mozambique.un.org/pt/104988-cabo-delgado-comunidade-internacional-precisa-compreender-urgencia>. [Consultado em 24.set.22].

NDONGO, Alphonse. Xinhua. [Em linha] 24mar.22. *Interview: China's achievements at home boost China-Africa cooperation*. Disponível em: http://www.focac.org/eng/zfzs_1/202203/t20220324_10654857.htm. [Consultado em 02.abr.22].

NELSON, Donald; ADGER, Neil; BROWN, Katrina - *Adaptation to Environmental Change: Contributions of a Resilience Framework*. Annual Review of Environment and Resources, [Em linha]. 2007. 32:1, pp.395-419. [Consultado em 12.jan.22]. Disponível em: https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.energy.32.051807.090348#_i2.

NHACHOTE, Luis – *Humanizing Security in Cabo Delgado. A CSO Report on the Drivers of Conflict and its Impact on Civilians*. The Investigative Journalism Centre, Mozambique. [Em linha], agosto 2021. Disponível em: <https://gga.org/humanizing-security-in-cabo-delgado/>. [Consultado em 26.set.22]

NIEDERLE, Paulo; RADOMSKY, Guilherme. *Introdução às teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre, 1ª Edição. Editora da UFRGS, 2016. ISBN 978-85-386-0326-9.

OCAMPO, José Antonio - *Global Governance and Development*. Oxford. Oxford University Press.2016. ISBN 978-0-19-878594-1.

OCHA – MOÇAMBIQUE: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - dezembro 2021*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-december-2021-enpt>. [Consultado em 18.set.22].

OCHA – MOÇAMBIQUE: *Quadro da Resposta Humanitária janeiro 2021 - fevereiro 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/mozambique/mozambique-humanitarian-response-dashboard-january-2021-january-2022-enpt>. [Consultado em 16.jun.22].

OCHA - Financial Tracking Service - *Plano de Resposta Humanitária de Moçambique 2021*. OCHA Service. [Em linha], 2021. Disponível em: <https://fts.unocha.org/appeals/1040/flows?f%5B0%5D=sourceOrganizationIdName%3A5301%3APortugal%2C%20Government%20of>. [Consultado em 29.out.22].

OCDE - *Portugal Mid-term Review, 3rd April 2018, Lisbon*. OCDE-DAC [Em linha]. (03abr2018). [Consultado em 07.jun.21]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao2/examecad_mid2018.pdf.

OCDE - *Portugal's nexus response to crisis escalation in northern Mozambique. Development Cooperation Tips – Tool Insight Practices*. OCDE. [Em linha], 07.fev.22. [Consultado em 20.out.22]. Disponível em: <https://www.OCDE.org/development-cooperation-learning/practices/portugal-s-nexus-response-to-crisis-escalation-in-northern-mozambique-23344420/>.

OCDE (2013) - *Triangular Cooperation. What's the Literature Telling Us?* OCDE. [Em linha], (2013). Disponível em: [https://www.OCDE.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD\(2013\)4&docLanguage=En](https://www.OCDE.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD(2013)4&docLanguage=En). [Consultado em 27.mar.22].

OCDE (2019) - *Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use*. OCDE/DAC Network on Development Evaluation. [Em linha]. [Consultado em 19.jun.22]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/images/sobre_nos/revised-evaluation-criteria-dec-2019.pdf.

OCDE (2020) - *Development Co-operation Report 2020: Learning from Crises, Building Resilience*. OCDE. [Em linha]. Paris, Revised version, (jan2021). [Consultado em 07.jun.21]. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f6d42aa5-en>. ISBN 978-92-64-48131-2.

OCDE (2020) - *Strengthening Agricultural Resilience in the Face of Multiple Risks*. OCDE. [Em linha]. (01set2020) 168pp. [Consultado em 12jan.22]. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/2250453e-en>. ISBN: 9789264680722 (PDF).

OCDE (2021) - “Portugal”, in *Development Co-operation Profiles*. OCDE Publishing, Paris. [Em linha]. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1787/12c61cf7-en>. [Consultado em 16.out.22].

OEI - *Ibero-América: Uma Comunidade, Duas Línguas Pluricêntricas*. Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura – OEI. Imprensa Nacional-Casa da Moeda – INCM, dez.2021. ISBN 978-972-27-2979-6.

OIT Brasília- Cooperação Sul-Sul e Triangular. [Em linha]. [Consultado em 13.mar.22] Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/south-south/lang--pt/index.htm>.

OLIVEIRA, Ana; CAVACO, Rita - *A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa e Europeia: um compromisso para o futuro?* Plataforma Portuguesa das ONGD. [Em linha]. Nov.2019. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/relatorio-apd-portuguesa-e-europeia-ppong.pdf>. [Consultado em 25.jun.22]. ISSN: 978-989-54011-1-6.

ONUF, Nicholas – *Making Sense, Making Worlds: Constructivism in social theory and international relations* – London: Routledge, 2013. ISBN: 978-0-203-09671-0.

Organização Internacional para as Migrações -Moçambique – *Estratégia de Moçambique 2021-2023*. OIM, [em linha]. 2021. Disponível em: https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/documents/IOM_Country_Strategy_Mozambique-2021-2023-Portugese.pdf. [Consultado em 11.set.22].

Parlamento Europeu - *A proteção dos direitos fundamentais na União*. PE. [Em linha]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>. [Consultado em 28.ago.22].

PINTO, Paulo - *Cooperação para o desenvolvimento e consolidação da língua portuguesa: Contributos teóricos e política linguística portuguesa*. Mediações – Revista OnLine da Escola Superior de Educação do Instituto Politécnico de Setúbal. [Em linha]. Vol.2 N°3, (2014) pp. 22-34. [Consultado em 25mai.21]. Disponível em: <http://mediacoes.esse.ips.pt>.

Plataforma Portuguesa das ONGD – *Afirmar o contributo da cooperação portuguesa para um mundo mais justo e sustentável*. PPONGD [Em linha]. (jan. 2022). Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/publicacoes>. [Consultado em 13.mar.22].

Plataforma Portuguesa das ONGD – *Cooperação para o Desenvolvimento. Ficha temática*. [Em linha], junho 2018. Disponível em: https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2_conteudos_ficheiros/ficha_tematica_de_cooperacao_para_o_desenvolvimento.pdf. [Consultado em 12.fev.21].

PNUD Brasil – *O que é o IDH*. PNUD. [Em linha], 2022. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/o-que-%C3%A9-o-idh>. [Consultado em 17.set.22].

Portal Diplomático do Governo da República Portuguesa. *Relações Bilaterais Portugal-Moçambique*. [Em linha]. Disponível em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/mocambique>. [Consultado em 18.jun.22].

Portal Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros - *Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência ativado para apoiar projetos em Cabo Delgado*. MNE. [Em linha]. Disponível em: <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/comunicacao-e-media/comunciados-de-imprensa/instrumento-de-resposta-rapida-para-acoes-de-emergencia-ativado-para-apoiar-projetos-em-cabo-delgado-2>. [Consultado em 20.out.22].

PRODANOV, Cléber; FREITAS, Ernani - *Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico*. [Em linha]. 2ª Edição. Rio Grande do Sul – Brasil: Universidade Feevale, 2013. Disponível em <https://www.feevale.br/institucional/editora-feevale/metodologia-do-trabalho-cientifico---2-edicao>. [Consultado em 11.jun.21]. ISBN 978-85-7717-158-3.

RAMOS, Pereira - *Globalização e multiculturalismo*. Revista Inter-Legere, [Em linha], v. 1, n. 13, p. 75–101, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/interlegere/article/view/4166>. [Consultado em 04.set.22]. ISSN: 1982-1662.

Redes para o Desenvolvimento – *Cooperação Triangular (Ficha temática)*. [Em linha] (13mar.22). Disponível em: <http://www.redesparaodesenvolvimento.org/v1/images/stories/FichasTematicas/CTriangular.pdf>. [Consultado em 13.mar.22].

RÉFEGA, Susana - *A nova Estratégia da Cooperação Portuguesa e o contributo de Portugal para um mundo mais justo e sustentável*. Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD [Em linha]. Nº 21, (outubro 2020), pp. 06-09. [Consultado em 24.abr.22]. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/revista-da-plataforma-a-nova-estrategia-da-cooperacao-portuguesa-e-o-contributo-de-portugal-para-um-mundo-mais-justo-e-sustentavel>. ISSN 2182-8199.

REIS, Paula; BALTAZAR, Maria - *A problemática do desenvolvimento e crescimento económico: visitar conceitos, teorias e modelos*. Desenvolvimento e Sociedade. [Em linha]. Nº4 (jul2018), pp. 153-172. Disponível em: <http://www.rdp.uevora.pt/bitstream/10174/24905/1/08%20Paula%20%20Saude%20-%20DS%20-%20p%20153-172%20-%20final.pdf>. ISSN on-line: 2184-2647. [Consultado em 07.jun.22].

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE – *Plano de Reconstrução de Cabo Delgado das zonas afetadas pelo terrorismo (PRCD 2021-2024)*. República de Moçambique. [Em linha]. Disponível em: <https://adin.gov.mz/wp-content/uploads/2021/11/PRCD-Plano-de-Reconstrucao-de-Cabo-Delgado.pdf>. [Consultado em 08.out.22].

Resilience Alliance. 2010. *Assessing resilience in social-ecological systems: Workbook for practitioners*. Version 2.0. [Em linha]. (2010). [Consultado em 17jan.22]. Disponível em: <http://www.resalliance.org/3871.php>.

RESILIENCY 2022 – Fórum Internacional. [Em linha]. Disponível em: <https://resiliencyandhappiness.com/>. [Consultado em 11.jan.22].

RIBEIRO, Teresa – *A nova estratégia da cooperação portuguesa*. Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD [Em linha]. Nº 21, (outubro 2020), pp. 10-13. [Consultado em 24.abr.22]. Disponível em: <https://www.plataformaongd.pt/noticias/revista-da-plataforma-a-nova-estrategia-da-cooperacao-portuguesa-e-o-contributo-de-portugal-para-um-mundo-mais-justo-e-sustentavel>. ISSN 2182-8199.

RODRIGUES, Cristina *et al.* - *Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2010)*. Centro de Estudos Africanos – ISCTE-IUL. [Em linha], out.2010. Disponível em: <https://www.OCDE.org/derec/portugal/Programa-indicativo-de-coopera%C3%A7%C3%A3o-Portugal-Mo%C3%A7ambique.pdf>. [Consultado em 19.jun.22]

ROQUE, Sílvia. *Paradoxos da cooperação internacional*. Janus 2010 – Anuário de Relações Exteriores. [Em linha], 2010 (3.4.9) pp.172-173. [Consultado em 13.fev.22]. Disponível em: <https://www.janusonline.pt/arquivo/2010/2010.html>.

Rosto Solidário - *Cabo Delgado: Não nos Conformamos com a Violência*. Rosto Solidário. [Em linha], 22jul.21. Disponível em: <https://rostosolidario.pt/movimentocabodelgado/>. [Consultado em 30.out.22].

SANGREMAN, Carlos - *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*. Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento. Instituto Superior de Economia e Gestão – CEAs Documentos de Trabalho nº 80-2009. [Em linha]. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2181>. [Consultado em 19.fev.22].

SEABRA, Pedro – *O conflito em Cabo Delgado em perspetiva*. IDN. [Em linha]. IDN Brief fev.2021. Disponível em: <https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/idnbrief/Documents/2021/IDN%20brief%20Fevereiro%202021.pdf>. [Consultado em 25.out.22]. ISSN 2182-5327.

Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação – Nota à comunicação social: Instrumento de Resposta Rápida para Ações de Emergência ativado para apoiar projetos em Cabo Delgado. [Em linha], 27.abr.21. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=instrumento-de-resposta-rapida-para-acoes-de-emergencia-ativado-para-apoiar-projetos-em-cabo-delgado>. [Consultado em 06.out.22].

SILVA, Ana; BERNARDO, Luís; MAH, Luís – *O Futuro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Fragmentação, Adaptação e Inovação num Mundo em Mudança*. Plataforma Portuguesa das ONGD. [Em linha], março 2021. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/21213>. [Consultado em 06.mar.22]. ISBN: 978-989-54011-5-4.

SILVA, Manuela - *Bases de um processo de Desenvolvimento Comunitário*. Repositório UTL. [Em linha]. (1963). [Consultado em 24.mai.21]. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/1402/1/MS-AS-1963-2.pdf>.

SNS - *Cooperação com os PALOP e Timor-Leste*. [Em linha], 24.fev.21. Disponível em: <https://www.sns.gov.pt/noticias/2021/02/24/cooperacao-com-os-palop-e-timor-leste/>. [Consultado em 10.abr.22].

SOUSA, Eduardo - *O grande tesouro energético do norte de Moçambique – O Gás. Natural*. EuroDefense-Portugal [Em linha], 12jan.21. Disponível em: <https://eurodefense.pt/o-grande-tesouro-energetico-do-norte-de-mocambique-o-gas-natural/>. [Consultado em 21.set.22].

SOUSA, Ricardo – *A revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, África e o Golfo da Guiné*. OBSERVARE - JANUS 2022 - *O País que somos o(s) mundo(s) que temos: um roteiro para o conceito estratégico na próxima década*. [Em linha], (ago. 2022), pp. 134-137. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11144/5558>. [Consultado em 13.ago.22]. ISSN 2183-4814.

SPAD/CPLP - *Ata da 33ª Reunião Plenária do Secretariado para os Assuntos de Defesa da CPLP*. [Em linha]. Lisboa 20 e 21 de março de 2019. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/pdefesa/cplp/orgaos/spad/Lists/PDEFINTER_DocumentoLooku pList/33_Reuniao_SPAD_Atta.pdf. [Consultado em 04.set.22].

TAVARES, Rodrigo - *Realisticamente, quantos são os falantes de português no mundo?* TSF. [Em linha]. (14.out2019). [Consultado em 07.jun.21]. Disponível em: <https://www.tsf.pt/opiniao/realisticamente-quantos-sao-os-falantes-de-portugues-no-mundo-11404078.html>.

TIMBANE, Alexandre - *Que português se fala em Moçambique? Uma análise sociolinguística da variedade em uso*. Vocábulo, Revista de Letras e Linguagens Mediáticas. [Em linha], janeiro 2014. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/305683119_Que_portugues_se_fala_em_Mocambique_Uma_analise_sociolinguistica_da_variedade_em_uso. [Consultado em 20.out.22]. ISSN 2237-3586.

TOPRAK, Elif – *Social Constructivism and International Cooperation in Distance Education*. Turkish Online Journal of Distance Education-TOJDE. [Em linha]. Volume 7 N3, artigo 14 (jul.2006), pp.174-183. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/26442291_Social_constructivism_and_international_cooperation_in_Distance_Education. [Consultado em 28.mai.22]. ISSN 1302-6488.

UNESCO – *Dia Mundial da Língua Portuguesa*. UNESCO/Portugal. [Em linha], 2021. Disponível em: <https://pt.unesco.org/commemorations/portuguese-language-day>. [Consultado em 14.mai.22].

UNFPA – *Meu corpo me pertence. Reivindicando o direito á autonomia e à autodeterminação*. UNFPA- Brasil. Situação da população mundial 2021. [Em linha]. Disponível em: https://brazil.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swop2021-highlights-br_web_1.pdf. [Consultado em 14.mai.22]. ISBN 978-65-87917-03-0.

UNFPA - *Lançamento do Relatório Situação da População Mundial 2021*. UNFPA. [Em linha], 14abr.21. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HQAGzlaGVwg>. [Consultado em 14.mai.22].

UNIÃO AFRICANA - AGENDA 2063. *A África Que Queremos-Quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável*. UA. [Em linha]. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-agenda_2063_portuguese_final_revised_first_ten_year_implementation_plan_12_10_15_portuguese.pdf. [Consultado em 28.ago.22].

UNICEF - *Ciclone Idai e Kenneth: Pela primeira vez dois ciclones tropicais fortes atingem Moçambique durante a mesma estação*. (2019). UNICEF.ORG. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/ciclone-idai-e-kenneth>. [Consultado em 22.out.22].

UNICEF 2022 – *Principais Indicadores Socioeconómicos da Província de Cabo Delgado 2022*. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/media/4526/file/Principais%20Indicadores%20Sociodemogr%C3%A1ficos%20da%20Prov%C3%ADncia%20de%20Cabo%20Delgado.pdf>. [Consultado em 16.jun.22].

UNICEF Moçambique - HMOZ21-HEA-176564-1. *Crianças, meninos e meninas deslocados por conflitos e famílias anfitriãs têm acesso a serviços essenciais de saúde preventiva e curativa*. HPC. [Em linha], 2021. Disponível em: https://projects.hpc.tools/project/176564/view?_gl=1*1ccpy44*_ga*MTczMzk3MDg1NC4xNjU1MzgyNzU5*_ga_E60ZNX2F68*MTY2NzA1NDY3OC4yLjEuMTY2NzA1NzIwMS41NS4wLjA. [Consultado em 29.out.22].

UNICEF MOÇAMBIQUE – *Principais Indicadores Sociodemográficos da Província de Cabo Delgado 2022*. UNICEF Moçambique. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/relatorios/principais-indicadores-sociodemogr%C3%A1ficos-da-prov%C3%ADncia-de-sofala-nampula-zamb%C3%A9zia-e-cabo>. [Consultado em 21.set.22].

UNICEF MOÇAMBIQUE – *Relatório Anual 2020*. UNICEF. [Em linha]. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/relatorios/unicef-mo%C3%A7ambique-relat%C3%B3rio-anual-2020>. [Consultado em 18.set.22].

USAID - *Estratégia de Cooperação para o Desenvolvimento do País (CDCS 2020-2025)*. USAIDS. [Em linha], atualizado em março 2022. Disponível em: <https://www.usaid.gov/mozambique/cdcs>. [Consultado em 10.set.22].

WALKER., Brian *et al.* - *Exploring resilience in social-ecological systems through comparative studies and theory development: introduction to the special issue*. Ecology and Society 11(1): 12. [Em linha] (jun2006). [Consultado em 17.jan.22]. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/258375527_Exploring_Resilience_in_Social-Ecological_Systems_Through_Comparative_Studies_and_Theory_Development_Introduction_to_the_Special_Issue.

WALTZ, Kenneth – *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, California, 1979. ISBN 0-201-08349-3.

WENDT, Alexander - *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press. [Em linha]. Nº 67 (1999), p.430. [Consultado em 24.mai.21]. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/social-theory-of-international-politics/0346E6FDC74FECEF6D2CDD7EFB003CF2>. ISBN: 0-511-02166-6.

WENSING, Anneke - *Fuelling the Crisis in Mozambique: How Export Credit Agencies contribute to climate change and humanitarian disaster*. Friends of the Earth Europe and Justiça Ambiental (Friends of the Earth Mozambique). [Em linha], 16.mai.22. Disponível em: <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2022/05/Fuelling-the-Crisis-in-Mozambique.pdf>. [Consultado em 25.set.22].

World Economic Forum - *Global Gender Gap Report 2022*. World Economic Forum. [Em linha], jul.22. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf. [Consultado em 11.set.22]. ISBN-13: 978-2-940631-36-0.