

A cooperação portuguesa para o desenvolvimento

Todos certamente se recordam dos meses que se seguiram à tomada de posse do XV Governo Constitucional, a 6 de Abril de 2002. Durão Barroso, o actual Presidente da Comissão Europeia e, na altura, Primeiro-Ministro de Portugal, apresentava o primeiro pacote de medidas de contenção da despesa pública, sendo uma das medidas anunciadas, a extinção, fusão ou reestruturação de serviços e organismos da administração pública. Todos também decerto se lembram dos dias que se seguiram à realização da consulta popular (referendo) sobre o destino de Timor-Leste, a 30 de Agosto de 1999. O povo português saiu em massa às ruas, vestido de branco, exigindo o envio de uma força de paz internacional para Timor-Leste, após os acontecimentos devastadores que sucederam ao inequívoco voto pela independência do território.

Estes dois episódios mediáticos, que aparentemente em nada se relacionam com a cooperação para o desenvolvimento, espelham importantes alterações nesta parte integrante da política externa portuguesa. A concentração, desde Janeiro de 2003, da cooperação portuguesa numa única estrutura, designada por Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), responde à medida de austeridade acima enunciada. A entrada de Timor-Leste para o grupo dos principais destinatários da ajuda bilateral portuguesa – os Países de Expressão Oficial Portuguesa (PEOP) – verifica-se no ano em que se abre

SANDRINA BERTHAULT MOREIRA

DOCENTE UNIVERSITÁRIA

caminho para o processo de transição para a independência, com a assinatura dos acordos que reconhecem o direito à auto-determinação de Timor-Leste, sob supervisão internacional (Acordos de 5 de Maio de 1999). Verdade seja dita, as alterações na política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento não se confinam às duas enumeradas e mesmo estas carecem de análise mais detalhada. Interessa assim fazer um ponto da situação sobre o tema.

O MODELO ORGANIZACIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

A cooperação portuguesa para o desenvolvimento tem como seu organismo central de coordenação o IPAD. Criado pelo decreto-lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, este novo organismo oficial de cooperação é o resultado da fusão das duas instituições que, até então, estavam à frente da cooperação nacional: o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). O IPAD está sob a tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), tomando a seu cargo as funções das duas instituições extintas, com a devida salvaguarda do apoio ao investimento privado português nos países destinatários da cooperação portuguesa, responsabilidade que transitou da APAD para o Ministério da Economia.

A APAD, através de um conjunto alargado de instrumentos, como sejam as bonificações da taxa de juro, os empréstimos em condições bonificadas ou as subvenções a fundo perdido, promovia as iniciativas empresariais portuguesas ditadas pelos objectivos de desenvolvimento dos países de concentração da ajuda portuguesa e de melhoria das condições de vida das suas populações. De acordo com o decreto-lei que instituiu o IPAD, esta incumbência foi atribuída ao Ministério da Economia. Refira-se ainda a este propósito, a recente criação (prevista para Outubro do corrente ano) de uma instituição financeira para o desenvolvimento, nos moldes de uma *European Development Finance Institution* (EDFI). A EDFI portuguesa é uma entidade em tudo semelhante a um banco que possibilita o acesso aos fundos internacionais de apoio ao investimento e empresarialização nos países em desenvolvimento. Decerto que esta iniciativa abre uma nova janela de oportunidades para o tecido empresarial português, além de dar novo impulso à cooperação empresarial portuguesa.

O IPAD, por confluência das atribuições do ICP e da APAD, é o centro de supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação, por um lado, e o centro de planeamento, programação, acompanhamento da execução e avaliação da cooperação desenvolvida por si e pelos demais serviços e organismos da administração pública, por outro. O IPAD, à semelhança do ICP, reúne estas características por força da natureza horizontal da cooperação portuguesa: uma diversidade de serviços e organismos públicos, de âmbito nacional, regional ou local, tem a seu cargo a formulação e o financiamento de actividades de cooperação, cuja execução pode também ser assegurada por instituições de natureza privada ou pertencente ao terceiro sector. Sendo certo que o grosso dos recursos financeiros afectos à cooperação provém dos diferentes ministérios e é aplicado pelos departamentos da administração central com competências no domínio da cooperação, a participação de municípios, instituições de ensino, Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), fundações, empresas e de outros actores da cooperação não pode ser totalmente negligenciada.

Para assegurar um melhor trabalho de coordenação das actividades de cooperação dos diferentes ministérios, em termos de planeamento e acompanhamento da execução, o IPAD assume a presidência do Secretariado Permanente da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). O Secretariado Permanente da CIC reúne mensalmente os representantes dos vários ministérios que intervêm no domínio da cooperação, prestando o apoio técnico necessário ao órgão de apoio do MNE, conhecido abreviadamente por CIC (decreto-lei n.º 301/98, de 7 de Outubro).

Considerando que a cooperação portuguesa é, na sua esmagadora maioria, financiada por fundos da administração central, a elaboração anual, pela primeira vez em 1998, de um programa integrado de cooperação, assim como o orçamento que o suporta, foi um passo importante para que se passasse a conhecer as dotações que os diversos ministérios prevêem afectar à cooperação. Nele constam as actividades de cooperação bilateral planeadas para o ano seguinte àquele em que é elaborado e as respectivas fontes de financiamento, além das contribuições financeiras previstas para as organizações multilaterais que actuam no domínio da cooperação.

Portugal tem centrado

os seus esforços

de cooperação

nos países

que constituíram

as antigas colónias,

atendendo

aos laços históricos

e culturais

que os unem.

A preparação dos programas e orçamentos integrados de cooperação anuais é da competência do organismo central de coordenação da política de cooperação. Para a concretização desta tarefa, a CIC assume um papel-chave, enquanto sede de concertação que reúne representantes dos diferentes ministérios, municípios; universidades, institutos politécnicos e de outros organismos públicos (decreto-lei n.º 127/97, de 24 de Maio). A apreciação dos programas e orçamentos integrados de cooperação anuais é da competência do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (criado pelo decreto-lei n.º 267/98, de 28 de Agosto, para reforçar o controlo político sobre a cooperação portuguesa, cujo carácter descentralizado torna a condução desta tarefa do MNE difícil). O programa integrado de cooperação e o correspondente orçamento são apresentados pelo Governo à Assembleia da República, ao mesmo tempo que é discutido e aprovado o Orçamento do Estado. Desde 2001, o conjunto das despesas de cooperação dos diferentes ministérios aparece em mapa próprio do Orçamento do Estado.

Com a entrada em funcionamento do IPAD e a aplicação de um novo modelo de orçamentação à despesa pública em sede de Orçamento de Estado – a orçamentação por programas – surge um novo instrumento programático da cooperação portuguesa, abreviadamente designado por P5. O Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro (P5) integra, de forma exaustiva, todas as intervenções sectoriais (educação, saúde, agricultura) no domínio da cooperação. Ao que tudo indica, o P5 vem substituir o programa integrado de cooperação e respectivo orçamento. Esta mudança tem que ser encarada pela positiva, uma vez que a estruturação do Orçamento do Estado por programas visa conferir “um maior rigor na definição e caracterização das despesas a incluir em orçamento, constituindo um passo indispensável para uma organização mais racional e eficiente do Orçamento do Estado e um acompanhamento mais eficaz da sua execução” (Relatório do Orçamento do Estado para 2004, pág. 37).

O IPAD, enquanto organismo coordenador de toda a cooperação portuguesa, e a CIC, enquanto órgão de apoio do MNE com um secretariado permanente, continuam a assumir um papel chave em todo o processo de construção do P5. Já o mesmo não acontece com o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, que deixa de ser um Conselho de Ministros especializado desde a tomada de

posse do XV Governo Constitucional. As despesas correspondentes a programas, incluindo as do P5, constam em mapa próprio do Orçamento do Estado.

Por último, a criação de uma base de dados que armazena toda a informação relativa às actividades de cooperação, bem como a sua actualização permanente, é particularmente importante atendendo à vasta e diversificada comunidade de instituições que actuam no domínio da cooperação portuguesa. A base de dados da cooperação portuguesa é gerida pelo IPAD, mas o seu acesso é ainda reservado, restando assim as publicações do IPAD e de outros organismos, que incluem informação trabalhada sobre o assunto. Neste âmbito merece especial destaque o Comité de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, que publica relatórios anuais sobre as actividades de cooperação desenvolvidas pelos seus membros, entre os quais se inclui Portugal (membro fundador do CAD em 1961, reingressando em 1991 após um interregno de 17 anos).

A COOPERAÇÃO BILATERAL PORTUGUESA

As relações de cooperação que Portugal estabelece directamente com o mundo em desenvolvimento são geográfica e sectorialmente concentradas. Por razões que se prendem com o passado colonial português, os PEOP, designadamente, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e, desde 1999, Timor-Leste, são os principais destinatários da ajuda portuguesa ao desenvolvimento. O valor acrescentado da cooperação portuguesa nos países que herdaram legados do colonialismo português define a prioridade da actuação portuguesa em áreas como educação, governação, serviços e instituições do Estado.

Portugal tem centrado os seus esforços de cooperação nos países que constituíram as antigas colónias, atendendo aos laços históricos, linguísticos e culturais que os unem. O reforço das relações com o espaço lusófono, bem como a defesa e a afirmação da língua e cultura portuguesas são eixos orientadores da política externa portuguesa. A cooperação portuguesa para o desenvolvimento, enquanto vector essencial da política externa portuguesa, adquire assim um particular significado estratégico, ao concentrar-se nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e, mais recentemente, em Timor-Leste.

A particularidade dos seis países de língua portuguesa constarem entre os países mais pobres do mundo é mais um argumento de peso para dar continuidade à prioridade geográfica da política de cooperação bilateral portuguesa. O actual quadro internacional de referência da cooperação para o desenvolvimento consubstancia-se nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), cujo objectivo central consiste na redução da pobreza extrema para metade até 2015, com vista à sua erradicação. Neste contexto, a opção estratégica de canalizar esforços e recursos preferencialmente para um grupo de países incluídos na lista dos Países Menos Avançados (PMA) das Nações Unidas reunirá facilmente consenso. Aliando a este facto a circunstância dos PALOP se situarem na região mais pobre do problemático continente africano – a África Subsariana (ASS) – e Timor-Leste ser o país mais pobre do continente asiático, a opção de concentração da ajuda bilateral portuguesa nestes países será ainda mais facilmente aceite.

Portugal apresenta mais-valias enquanto doador de recursos aos países com quem se relacionou(a) de forma peculiar e estreita durante séculos de história. Os factores que diferenciam, de forma positiva, a cooperação portuguesa nos PEOP das demais relacionam-se com os já referidos laços histórico-linguísticos. O factor língua comum confere a Portugal uma vantagem comparativa em termos de ensino e formação. Tudo o que o saber acumulado, a experiência e a história nos legou de matrizes comuns em algumas áreas confere a Portugal potencialidades acrescidas nos domínios da governação, serviços e instituições do Estado.

A educação é considerada uma prioridade para a cooperação portuguesa. Os apoios concedidos a diversos níveis de ensino (pré-escolar, básico, secundário, superior) envolvem: acordos, convénios e protocolos celebrados entre as instituições de ensino portuguesas e as suas congéneres dos PEOP; projectos de mobilidade e intercâmbio de professores e estudantes; o envio de professores; o programa de bolsas de estudo; a criação e a consolidação de cursos de ensino; a construção e o melhoramento de infra-estruturas; a elaboração e o envio de materiais didácticos e tecnológicos; programas e projectos dirigidos ao ensino e difusão da língua portuguesa, com especial destaque para a rede oficial das escolas portuguesas e para os centros de língua portuguesa do Instituto Camões; entre outros.

No que respeita à formação, a actuação portuguesa tem-se centrado na realização de programas, projectos e acções de formação direccionados para sectores específicos da economia ou da estrutura social do país receptor e considerados prioritários para ambos os parceiros. Entre eles inclui-se necessariamente o sector da educação, que inclui desde formação de professores e formadores a formação técnico-profissional e dos quadros de pessoal não-docente.

No domínio da governação e dos serviços e instituições do Estado, as iniciativas de cooperação com as ex-colónias compreendem, sobretudo, apoios em assistência técnica e formação especializada nas seguintes áreas: administração da justiça e do sistema legal e judicial; instituições de segurança e de defesa; descentralização política, administrativa e financeira; processos eleitorais e instituições que trabalham neste âmbito.

As prioridades sectoriais da cooperação portuguesa estão consubstanciadas no documento que apresenta, pela primeira vez, referências de orientação estratégica para a cooperação portuguesa no limiar do século XXI (Resolução do Conselho de Ministros, n.º 43/99), bem como nos programas integrados de cooperação anuais. Os sectores considerados prioritários incluem, além da educação, do reforço institucional e da governação, intervenções em outros domínios, como sejam, pobreza, saúde ou agricultura. Nestes casos, os fundamentos enquadrados nos ODM têm primazia face às mais-valias que Portugal apresenta relativamente a outros doadores que actuam nos países de concentração da ajuda bilateral portuguesa.

A cooperação entre Portugal e os seus principais parceiros bilaterais desenvolve-se através de dois instrumentos-base: os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) e os Planos Anuais de Cooperação (PAC). O PIC é um documento de estratégia trienal a ser materializado em três PAC. A estratégia de cooperação entre Portugal e cada PEOP é planeada para um horizonte de três anos e definida sob a forma de eixos prioritários de intervenção, tendo em conta, simultaneamente, as necessidades do país receptor e as mais-valias de Portugal enquanto doador. A operacionalização anual da mesma é definida sob a forma de programas, projectos e outras acções de cooperação. O PAC identifica as actividades de cooperação (em curso ou a desenvolver no ano a que respeita) por áreas prioritárias de intervenção e o respectivo plano financeiro.

Em termos globais e segundo a óptica da distribuição sectorial da ajuda do CAD da OCDE, a actuação portuguesa nos PEOP cobre as seguintes áreas: infra-estruturas e serviços sociais (educação, saúde, população, fornecimento de água e saneamento básico, governo e sociedade civil); infra-estruturas e serviços económicos (transportes, comunicações, energia); sectores de produção (agricultura, silvicultura e pescas, indústria e construção civil, comércio e turismo); multisectorial (apoio à cooperação intermunicipal, às ONGD); ajuda a programas (apoio à balança de pagamentos, às importações, ao Orçamento); acções relacionadas com a dívida (anulação, reescalamento, conversão em investimentos); ajuda de emergência (em especial, ajuda alimentar de emergência).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que uma apreciação crítica construtiva, pretendeu-se salientar as principais características do actual quadro organizacional da cooperação portuguesa e da sua predominante vertente bilateral, que emergem dos documentos oficiais.

Com este esforço de clarificação, estão reunidas as condições para avaliar a coerência entre o discurso e a prática, etapa que se considera desejável e necessária. ><