

# Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento

## Sessão de Debate

*Resumo das principais questões abordadas*

O Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI), em parceria com o Centro de Estudos Africanos do ISCTE-IUL, organizou uma sessão de debate sobre a situação e os desafios da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento.

O debate teve lugar na manhã de **9 de julho de 2012** e contou com a presença de mais de 60 participantes e 5 oradores: **Fernando Jorge Cardoso**, Diretor de Estudos do IEEI, **Carlos Sangreman Proença**, Professor da Universidade de Aveiro e Investigador do CESA/ISEG, **José Manuel Biosa e Gala**, Representante Especial para África do Presidente da Comissão Europeia, **Manuela Franco**, Diretora do Instituto Diplomático, e **Paulo Ramalho**, Vereador responsável pelas relações internacionais da Câmara Municipal da Maia. **Clara Carvalho**, Diretora do Centro de Estudos Africanos, moderou o debate e presidiu à mesa.

O painel foi diversificado, pretendendo refletir sobre o papel que vários atores – organismos governamentais, universidades, empresas, câmaras municipais e organizações não-governamentais – têm atualmente na cooperação portuguesa, face à conjuntura interna e internacional. O objetivo principal foi o de debater a situação atual e os desafios que se colocam à política de cooperação, tendo por base um documento de trabalho elaborado pelo IEEI. Os oradores entrevistaram e comentaram o documento na sua capacidade pessoal e não em representação de qualquer organismo ou instituição.

Fernando Jorge Cardoso apresentou o documento elaborado, fazendo um enquadramento das alterações internacionais em curso, particularmente das que afetam o continente africano. O crescimento das economias africanas e do resto do mundo (com exceção do Ocidente e particularmente da Europa), a “nova” dependência das matérias-primas por parte das economias africanas, ou o interesse de novos atores e das economias emergentes, foram alguns dos temas abordados. O lugar da cooperação para o desenvolvimento nesse contexto vai muito para além da ajuda pública ao desenvolvimento, mas engloba um vasto leque de recursos externos, de atores privados e da sociedade civil, bem como uma série de políticas sectoriais que afetam de forma positiva ou negativa o próprio desenvolvimento (no quadro daquilo que apelidamos de coerência das políticas para o desenvolvimento). Neste sentido, é preciso fazer uma distinção entre “Ajuda Pública ao Desenvolvimento” e o conceito mais lato de “Cooperação para o Desenvolvimento”, sendo que ao nível nacional também é relevante distinguir entre a “Cooperação Portuguesa” e a “Cooperação do Estado Português”. O modelo português caracteriza-se não só por ser um modelo descentralizado (no sentido em que envolve muitos atores e instituições), mas até por uma atomização das iniciativas, com crescentes dificuldades de contabilização da

ajuda, de prestação de contas, de coordenação e de coerência. No entanto, no exterior e particularmente nos países parceiros, a atuação dos vários atores portugueses é encarada, em termos de perceção, como um todo denominado de “Cooperação Portuguesa”.

A cooperação portuguesa é hoje afetada pela crise europeia e também pelas dinâmicas globais que alteram, de forma acelerada, a arquitetura mundial da ajuda. Em face disto, questiona-se atualmente se os consensos construídos ao nível nacional durante as últimas duas décadas estão agora a ser destruídos, existindo sinais preocupantes, como a confusão entre promoção da língua portuguesa e ajuda ao desenvolvimento, ou entre negócios / internacionalização das empresas portuguesas e ajuda ao desenvolvimento. Isto não significa que não devam ser promovidas maiores interligações e sinergias entre estas áreas, mas em termos de conceitos e de instrumentos deverá existir uma distinção e clarificação.

Carlos Sangreman salientou que o maior desafio não está nos recursos financeiros disponíveis – até porque nunca o setor da cooperação conseguiu influenciar os montantes disponíveis ou o Ministério das Finanças – mas sim no que fazer com os recursos existentes. Nesse sentido, existem desafios de governação e de governabilidade. Relativamente aos desafios de governação no último ano, refira-se o ritmo muito lento na tomada de decisões nesta área, a ausência de uma estratégia de pensamento coerente e aprofundada, e a falta de um envolvimento efetivo por parte dos atores da cooperação. Em termos de governabilidade, há uma falta de capacidade dos organismos que executam a cooperação de efetivamente darem seguimento às políticas de cooperação, que se exprime, por exemplo, na falta de instrumentos concretos para implementar os princípios de eficácia da ajuda, definidos em Paris e reforçados em Busan.

A construção de um pensamento estratégico e de um conhecimento estruturado sobre o que significa a ligação entre promoção da língua e cooperação poderia ser útil para sistematizar a estratégia da cooperação portuguesa. Também se poderia afinar o modelo de análise, de aprovação e avaliação de projetos de cooperação, de forma a implementar um sistema transparente e sistematizado, que não dependesse do poder discricionário das opções políticas. O documento de base do debate poderia ser melhorado através da inclusão de diferentes cenários possíveis para a cooperação portuguesa no médio prazo.

José Briosa e Gala abordou alguns desafios internacionais, decorrentes da presença dos doadores emergentes em África e de um maior reconhecimento da importância estratégica do continente africano. Para além da relutância do envolvimento dos doadores emergentes nos esquemas de coordenação e cooperação “tradicionais” (particularmente da China), os próprios países africanos muitas vezes preferem manter tabuleiros separados de negociação, sendo-lhes favorável a competição entre os doadores. O envolvimento da China tem aspetos muito positivos, nomeadamente no sentido prático que imprime à cooperação e na apresentação de resultados rápidos - por exemplo em termos de infraestruturas das economias africanas -, mas por outro lado acarreta riscos, exigindo grandes contrapartidas de matérias-primas e de

endividamento por parte dos países africanos. Nesse quadro, assume quase laivos de “neo-colonialismo”, mas com características diferentes e mais sofisticadas. É importante tentar envolver os novos doadores cada vez mais nas discussões internacionais sobre Ajuda ao Desenvolvimento, quer no quadro do CAD quer dos fóruns de eficácia da ajuda, como já se conseguiu em Busan – apesar do carácter “não vinculativo” do envolvimento dos novos atores.

O reconhecimento de que, cada vez mais, há uma ligação entre vários fluxos externos (p.ex. a APD contribui para uma melhor mobilização e captação de Investimento Direto Estrangeiro) e as grandes necessidades de financiamento do desenvolvimento impulsionaram a Comissão Europeia a estudar novos mecanismos de mistura de empréstimos e doações (*blended instruments*). Isto tem já expressão prática, por exemplo, nos Fundos UE-África para as Infraestruturas (que aplicam atualmente cerca de 3 mil milhões de euros). Esta é, no entanto, uma direção a seguir no médio prazo, já que a CE terá muito que se reestruturar, mesmo em termos de competências, para conseguir implementar estas novas ideias.

Portugal construiu, ao longo dos anos, um perfil específico no âmbito da cooperação, sendo internacionalmente reconhecido como um parceiro com conhecimento especializado do continente africano e sendo útil à União Europeia nesse sentido, embora esse perfil corra o risco de se esbater face às novas dinâmicas. Por exemplo, é extremamente importante que os Negócios Estrangeiros promovam as empresas portuguesas, mas tal não deve ser confundido com ajuda ao desenvolvimento, sob pena de se perder credibilidade junto dos parceiros internacionais. O modelo português de cooperação é muito complicado e de gestão difícil, com problemas estruturais antigos, com dificuldades de coordenação e de concentração sectorial, com um predomínio das Finanças face ao órgão coordenador e outros problemas referidos no documento de base. Neste quadro, a morosidade na definição de novos órgãos e instrumentos da cooperação passa a mensagem de que o setor não tem grande importância estratégica, pelo que é importante acelerar processos e apresentar resultados. É também importante trabalhar questões como a eficácia, a coordenação, ou a geração de sinergias com a sociedade civil, sendo que estes elementos têm a ver com a qualidade e não com a quantidade de recursos financeiros disponíveis.

Manuela Franco salientou a importância de se fazer uma análise histórica do surgimento e desenvolvimento da Política de Cooperação portuguesa enquanto política pública, desde que se assumiu como uma porta de entrada para um relacionamento mais estreito com as ex-colónias (uma vez que as relações políticas com os PALOP estavam muito marcadas pela descolonização tardia), até se tornar uma política sectorial no pós-Guerra Fria. Deverá ser feita uma reflexão sobre o modelo vigente e sobre o facto de as taxas de execução serem historicamente baixas, o que aponta para a insuficiência de resposta de um determinado modelo.

A cooperação para o desenvolvimento não é desinteressada; mesmo na União Europeia, essa política nasceu com o objetivo de manter os países ex-colonizados na órbita política da Europa, assegurando a manutenção de uma certa influência europeia. No entanto, a Europa vê-se hoje suplantada por outros doadores

emergentes. Os Acordos de Parceria Económica (APE) e o seu processo de negociação demonstram a desadequação da forma como a UE pretendia relacionar-se com os parceiros africanos, mas só a entrada rápida da China veio impulsionar uma mudança na abordagem europeia ao seu relacionamento com África.

No quadro global da cooperação internacional, devemos também refletir sobre uma contradição de base na atuação dos doadores tradicionais, que por um lado enfatizam a necessidade dos Países em desenvolvimento construírem o seu próprio processo de desenvolvimento e estruturarem a sua construção do Estado, ao mesmo tempo que acabam por interferir constantemente nesses processos através de uma série de atores e políticas implementadas pelos países desenvolvidos.

Paulo Ramalho enquadrou, com vários exemplos concretos, o que é atualmente o panorama de cooperação nas Câmaras Municipais, referindo que a maior parte dos municípios portugueses não tinha, até muito recentemente, uma política de relacionamento externo. Hoje em dia, são confrontados com visitas e solicitações diretas, quer dos parceiros (embaixadores africanos, municípios dos países em desenvolvimento, etc.) quer dos próprios doadores emergentes, com destaque para a China. A China revela uma capacidade de atuação muito rápida, assente num discurso político bem fundamentado, com uma análise muito concreta do que pretende da cooperação portuguesa – p.ex. enquanto porta de entrada para a UE e para os PALOP. A dificuldade de distinção entre atores públicos e privados, bem como a heterogeneidade de atores chineses (muitas vezes provenientes do nível provincial, das “muitas Chinas” existentes) interpela-nos sobre a nossa própria capacidade de análise e de resposta a essas formas de atuação. A cooperação para o desenvolvimento envolve relações de poder, de influência e de negociação que exigem grande preparação.

Em termos da participação das Câmaras Municipais no modelo português de cooperação para o desenvolvimento, verifica-se que há ainda um grande desconhecimento das ações desenvolvidas pelos Municípios e dos recursos financeiros que mobilizam (incluindo aqueles que provêm de atores privados e da sociedade civil, que são substanciais). Não obstante o esforço de várias Câmaras para a existência de um pensamento mais estratégico, os projetos são ainda implementados de forma desgarrada e não coordenada, não existindo um organismo com capacidade para assegurar a coordenação a complementaridade entre as ações desenvolvidas, a um nível nacional.

A atuação das Câmaras Municipais será cada vez mais relevante nesta área, quer devido ao aumento de solicitações diretas sem passar pelo poder central, quer pela sua proximidade e capacidade de mobilização da sociedade civil, já que é preciso que a população perceba a razão de se investirem fundos na cooperação e os resultados diretos desse investimento. No caso do Município da Maia, nomeadamente, após uma primeira fase de investimento na cooperação, verificou-se que essa atuação tinha grande retorno, ao abrir portas a empresários e a negócios, ao gerar sinergias entre vários atores, etc.

O debate posterior às intervenções dos oradores desenrolou-se em torno dos temas acima abordados, salientando-se a questão do papel dos interesses na ajuda ao desenvolvimento. Neste sentido, foi debatida a diferença de atuação da UE face à China, no que às condicionalidades políticas diz respeito. Naturalmente, a cooperação é sempre uma “estrada de dois sentidos”, em que há ganhos de ambas as partes, mesmo que estes não sejam exprimidos em ganhos financeiros. Frequentemente, ao nível europeu, verifica-se uma competição ao nível político e da influência, uma vez que os Estados e a própria UE são atores políticos, sendo essa competição tão ou mais importante que os recursos financeiros disponíveis.

Deve evitar-se os extremos da ingenuidade e do cinismo relativamente à cooperação para o desenvolvimento, sendo útil distinguir entre o que é um “interesse interesseiro” e um “interesse interessado”. A cooperação assenta também em valores de solidariedade que visam a promoção de um desenvolvimento mais equitativo, dos Direitos Humanos como valores universais, etc. A questão de fundo que deverá ser colocada não diz respeito só à ajuda ao desenvolvimento, mas, principalmente, a que tipo de Desenvolvimento pretendemos atingir, cabendo em primeiro lugar aos próprios países definirem o seu rumo e prioridades de desenvolvimento. Em última análise, o fim de toda a cooperação deverá ser o seu término, no sentido em que isso significaria que os seus objetivos tinham sido atingidos.

Patrícia Magalhães Ferreira, Julho 2012