

XXIII Conferência Internacional de Lisboa

Sessão temática

Prioridades para a Acção Externa de Portugal

África e Cooperação

7161 caracteres de reflexão pessoal

Fernando Marques da Costa . Presidência da República

1. *Matrizes.* Quando, em 1979, o Presidente Ramalho Eanes se comoveu perante a urna, em câmara ardente, do Presidente Agostinho Neto, Portugal iniciava, simbolicamente, uma nova fase das suas relações com os novos países independentes, fruto da descolonização. Para trás ficava, para muitos, a amargura da partida dramática e o estigma de ser retornado. Para trás ficava, para muitos, a euforia militante de ser cooperante e, para não poucos, o envolvimento com os movimentos-de-libertação e com a suas crises, golpes e, até, excessos. Mas, para trás ficava, também, um período em que a democracia portuguesa não encontrou tempo para formular uma estratégia de relacionamento com os novos países. O PS digeriu com dificuldade a aplicação conturbada dos acordos de descolonização que negociara e que redundaram em duas guerras civis. Daqui nasceu uma matriz de análise e interacção com esses países que sempre privilegiou o relacionamento político. O PSD, distanciado ideologicamente de qualquer envolvimento com os movimentos de libertação e distanciando-se, habilmente, da descolonização, formulou uma estratégia de cooperação baseada em relações económicas. A primeira grande reforma dos instrumentos de cooperação é feita em 1979 com a criação do Instituto para a Cooperação Económica e com a criação da Direcção-geral de Cooperação. Ficou, assim, criada uma dupla matriz de conceptualização das relações entre Portugal e os PALOP que durou (dura?) 25 anos.
2. *Afectos.* Em ambos os casos, estimulou-se uma retórica de “affectos”, revisitou-se (e reescreveu-se) a história, criamos uma “ideologia” do nosso relacionamento com África e teorizamos a sua especificidade e peso no quadro do nosso relacionamento externo. A retórica dos nossos “affectos” com África é cada vez maior, mas o balanço da cooperação é, todavia, medíocre. Os instrumentos existentes nunca funcionaram com eficácia. Os meios foram sempre escassos. As promessas foram sempre superiores às realizações. A dispersão de projectos e a multiplicidade de actores na cooperação sublinhou ainda a ausência de políticas claras e a escassez dos meios disponibilizados. A nossa entrada na CEE veio acrescentar uma dimensão multilateral que não soubemos utilizar, nem articular correctamente com as nossas políticas bilaterais.
3. *Reformismos.* Depois, aqui como em tantos outros domínios, vivemos numa permanente obsessão reformista. Os números falam por si. Em 29 anos de Democracia, 24 Diplomas regulamentaram total ou parcelarmente a actividade da Cooperação Portuguesa. Se considerarmos apenas o período de 1994 – ano da criação do Instituto para a Cooperação – até à actualidade, produziram-se dez diplomas. O Instituto da Cooperação foi logo reformado em 97, pelo mesmo governo que o criou e, depois, em 2001 e em 2003, sofreu mais duas reformas. A APAD, sucedâneo do antigo Fundo para a Cooperação Económica, fundado em 1991, foi criada em 1994 e extinta em 2003. Novas reformas estão em curso. Não há política de cooperação que

sobreviva a isto. A preocupação pela reforma do “modelo institucional” foi sempre mais importante do que a definição de políticas de cooperação.

4. *Modas.* Internacionalmente as matrizes políticas de relacionamento com os países em vias de desenvolvimento são marcadas por “modas”, basta percorrer a literatura científica dos últimos 40 anos. O “fardo do homem branco”, a guerra-fria e presumo que os negócios, ditaram durante anos um relacionamento “Estado a Estado” que ignorava a realidade odiosa de muitos dos regimes políticos vigentes. O fim dos anos 80 marca o advento da descrença nos Estados e regimes políticos que o “Norte” ou o “Leste” apoiaram durante tantos anos. A “capacitação da sociedade civil” é, então, o novo paradigma, criado para catalisar as mudanças políticas. O investimento nos “Estados” desaparece e é demonizado como uma praga a extinguir. As ONGs e associações da sociedade civil, são estimuladas e financiadas, quer como instrumento supletivo e muitas vezes alternativo ao exercício de funções que competem ao Estado, quer como caminho alternativo à participação política na sociedade. A desestruturação das funções do Estado e a desestruturação dos sistemas de partidos de muitos países é uma consequência incontornável desse novo paradigma. A retórica da “melhor utilização dos recursos” face a governos corruptos (corrompidos pelo “norte”, naturalmente) instala-se. Se é verdade que há uma “melhor utilização dos recursos”, também é verdade que a miniaturização dos projectos de cooperação e o financiamento de projectos fora do quadro de políticas sectoriais ou de capacitação das administrações públicas para herdarem esses projectos uma vez terminado o seu financiamento, faz com que o balanço que se pode fazer desse novo paradigma não seja brilhante. Hoje, estamos a voltar ao Estado, ao financiamento dos doadores aos Orçamentos, à capacitação das administrações públicas e ao apoio à formulação das políticas sectoriais. Mas, não sabemos bem como resolver o problema dos sistemas políticos que ajudamos a desestruturar e cuja reestruturação temos pudor em financiar, permitindo, assim, que esse domínio fique para as empresas e para a sua teia de mecanismos de financiamento e de corrupção.
5. *Debilidades.* Portugal acompanhou, como pode, estas modas. Mas, pelas razões que acima referi, pode pouco e mal. As nossas organizações da sociedade civil são, na maioria dos casos, one-man-ONG, minúsculas, enfraquecidas por financiamentos irrisórios, incapazes de lutar no multilateral com as poderosas ONG europeias, dispersas por projectos sem dimensão, nem continuidade. O Estado foi incapaz de formular uma política sustentada de relacionamento com estas organizações, porque privilegiou sempre o financiamento avulso e tantas vezes o favor, à aplicação de metodologias rigorosas de selecção de prioridades de financiamento e de avaliação dos impactos dos projectos Hoje há melhorias a registar. As nossas embaixadas não têm dispositivos (nem verbas) capazes de acompanhar as múltiplas e dispersas acções de cooperação, nem energia para gerir tanto ministro sectorial a fazer tanta promessa dispersa. Apesar de todos os esforços, ainda não há uma clara definição de prioridades de intervenção e de financiamento para cada PALOP que seja partilhada de forma coerente por todos os agentes da cooperação. O novo paradigma de cooperação centrado no apoio às administrações e aos orçamentos dos Estados apanha Portugal num momento de grande debilidade de funcionamento dos instrumentos institucionais, exauridos por tanta reforma e orientações contraditórias, de contracção de verbas e de apagamento do papel das ONGD. É um momento difícil, onde parece dominar apenas a obsessão empresarial por Angola, em que é urgente definir políticas

claras e mobilizar de forma coerente os recursos e os agentes de cooperação existentes.

6. *Caminhos?* É possível remar contra a maré, mas é cansativo. O caminho que proponho não é o das reformas, mas o da articulação dos agentes existentes, o da clarificação dos papéis individuais de cada um desses agentes e o da definição rigorosa das prioridades de utilização dos recursos do Estado. Vivemos uma atmosfera de “metropolitano de Tóquio”, com todo o mundo a atropelar-se uns aos outros e com o Estado a empurrar todos para ver se cabem na pequena carruagem dos orçamentos disponíveis. As ONGD queixam-se que as Igrejas lhes “roubam” financiamentos e que empresas são a nova menina dos olhos dos governos, as empresas queixam-se que não têm linhas de financiamento (a fundo perdido, naturalmente) para “projectos” (!) etc., etc. É preciso um instrumento-plataforma de articulação de todos estes agentes dispersos (autarquias e fundações incluídas) e linhas de financiamento distintas, com regras próprias, mecanismos ágeis e fortes instrumentos de fiscalização e avaliação, onde as embaixadas têm de desempenhar um papel decisivo. A plataforma serve para articular, concentrar informação e estimular o trabalho em rede, mesmo entre estas realidades tão diversas e para o Estado clarificar as suas prioridades de financiamento por áreas e por países. Não é uma plataforma de concertação prévia de políticas e de prioridades de cooperação. Essa responsabilidade deve competir à Assembleia da República e ao Governo. Mas uma plataforma de potenciação dos agentes de cooperação existentes nas suas especificidades.