

## Tema I Cooperação, regionalismo e desenvolvimento **B.** Theme I Cooperation, Regionalism and Development

Development policy is an important element of Portuguese foreign policy, and combines the European dimension and the peculiarities of relations among the Portuguese-speaking world. Relations with Africa are also conditioned and defined by global challenges, such as the security debate, which has a clear transatlantic dimension in Portugal.

A new development cooperation paradigm is emerging on the basis of a new international consensus. First, there is increasing acknowledgment of the importance of public-private partnerships in ensuring the success and efficiency of development actions. Second, poverty reduction has become the main goal of development cooperation. In this context, Portuguese programmes are negotiated and elaborated on the basis of beneficiary priorities, in accordance with national poverty reduction strategies. Third, the international consensus that there should be an increase in official development assistance (ODA) to at least 0.33% of Gross National Income was adopted by the European states as part of the aims of Barcelona. This will involve greater efforts to ensure accountability, and the maximization and rationalization of Portuguese cooperation resources. The argument made here is that Portuguese development cooperation makes a specific “value-added” contribution to EU-African relations. Africa has always been a foreign policy priority for Portugal and there is a governmental and parliamentary consensus that African issues should be at the top of the European and international agendas. Further, Portuguese development cooperation focuses on health and education projects, which have been identified as priority sectors for African development at the international level. Portuguese cooperation also recognizes the importance of civil society groups as development actors, both in Portugal (co-financing actions and establishing an open dialogue with Portuguese NGOs) and in beneficiary countries (developing synergies with African civil society organizations).

Actualmente, existem diversos desafios e opções que se colocam a Portugal em termos de política externa, em geral, e de política de cooperação, em particular, e que constituem um conjunto enorme de questões para discussão no futuro. Um deles é tentar perceber em que medida conseguimos cruzar uma vocação e um destino europeus com a centralidade africana, atlântica, asiática e linguística e cultural da nossa política externa e do nosso papel e do nosso lugar no Mundo. Um outro está relacionado com a necessidade de perceber que a nossa segurança nacional está em interdependência com a segurança global, passando também por um relacionamento privilegiado com os Estados Unidos e por uma participação activa no seio da NATO. Por fim, o grande e novo desafio que representa chamar o mundo das empresas, do sector privado, à grande aventura do desenvolvimento.

A política nacional de cooperação para o desenvolvimento não é exógena, exterior ou alheia à centralidade da política externa portuguesa. Este é um aspecto fundamental que permite compreender como é que o Governo português e as instituições que em Portugal se ocupam da cooperação para o desenvolvimento encaram a sua definição e execução. Pertence à centralidade da política externa porque a nossa política de cooperação para o desenvolvimento, pelas razões que todos conhecemos – históricas,

**A cooperação portuguesa e os consensos internacionais**

Luís de Almeida Sampaio

*Abstract*

**Política externa e política de cooperação**

culturais, geográficas, estratégicas e financeiras –, nos obriga a fazer escolhas. Neste sentido, as nossas opções em matéria de desenvolvimento são muito claras: o reforço do relacionamento com os nossos interlocutores privilegiados, sobretudo no mundo que em África, na Ásia e na América Latina fala português. Esta dimensão da política externa portuguesa tem a ver eminentemente com a necessidade de compreender que o lugar de afirmação de Portugal no Mundo é o espaço da língua e da cultura portuguesas. Porém, como se concilia isto com a nossa óbvia vocação europeia? A nossa vocação europeia é não só uma oportunidade de desenvolvimento, mas também o nosso destino, embora não se esgote nela. Ele passa também por esse espaço privilegiado que é o das cultura e língua portuguesas. Isto são razões de natureza estratégica e não meramente circunstancial, o que faz com que a política de cooperação portuguesa ultrapasse o carácter efémero dos governos. Neste sentido, a cooperação não é um mero instrumento da política externa mas é um elemento central e fundamental dessa política.

Por outro lado, nesta dinâmica do relacionamento com o Mundo que fala português, estivemos na primeira linha daqueles que não se esqueceram de África, mesmo nos momentos mais difíceis. Isso dá-nos um capital muito superior ao investimento que possamos fazer em matéria de cooperação para o desenvolvimento. É algo que não podemos em caso algum desperdiçar.

**Globalização** A cooperação e relacionamento com África passa pela compreensão que há fenómeno e interdependência nos e realidades que são eminentemente globais, relacionados com o fenómeno da globalização e da interdependência. Um dos aspectos que é também ele produto da globalização e que influencia as relações com o continente africano é o debate sobre a segurança. Neste âmbito, Portugal possui uma especificidade muito interessante em matéria de política externa, uma vez que a nossa segurança depende do relacionamento transatlântico. Apesar de a Europa ser um gigante económico e comercial e ter as suas próprias sinergias em matéria de segurança, a UE não conseguiu acompanhar o crescimento e o alargamento das matérias militar e de segurança a nível global. Esta situação deriva de escolhas que tiveram a ver com a percepção dos cidadãos europeus e com as prioridades de natureza financeira assumidas pelos Estados e pelos governos.

Portugal, sendo um país atlântico e possuindo interesses estratégicos que são de natureza quase global (nomeadamente o relacionamento no domínio da língua e da cultura), tem naturalmente preocupações ao nível da segurança que ultrapassam o quadro da UE e do mero relacionamento entre a Europa e a África.

O novo paradigma de O novo paradigma do desenvolvimento representa hoje um desafio significativo e de desenvolvimento e os problemas intelectuais e técnicos à escala global. Até há bem pouco tempo – na Conferência de Monterrey, do Milénio, ou de Joanesburgo –, cada vez que se evocava o papel de elementos como iniciativa privada, os fluxos financeiros ou as remessas de emigrantes nos domínios da ajuda ao desenvolvimento, haveria imediatamente quem lembrasse os conceitos estritos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, ou seja, a ideia que a ajuda pública ao desenvolvimento não pode viver em promiscuidade com o mundo da iniciativa privada e empresarial. Hoje em dia esse debate está lançado, sendo que o novo paradigma do desenvolvimento passa pelas parcerias público-privadas.

Por outras palavras, a conclusão de que não é possível atingir o desenvolvimento sem crescimento económico e sem integrar na economia global as economias dos países em desenvolvimento. Essa integração implica, nesses países, uma maior transparência na gestão económica, práticas de governação adequadas, bem como a aceitação das regras fundamentais estabelecidas internacionalmente através da regulação efectuada pelas grandes instituições financeiras internacionais.

Gostaria de dar exemplos de como essas parcerias podem funcionar na prática em prol do desenvolvimento. Imaginemos uma associação de empresários portugueses que actua em Angola e que decide criar um centro de formação profissional para operários ou técnicos especializados angolanos, no próprio país. Isso permitirá várias coisas: por um lado, melhorar o ambiente de negócios; por outro, criar as bases para a criação de indústrias locais naquele ramo, desenvolvendo a economia angolana e progressivamente integrando-a melhor ao nível internacional. Para além disso, tem ainda um impacto social significativo, pois trata-se de fazer, no local, formação de formadores e especialização, evitando a fuga de qualificações, fuga de cérebros, etc.... Esta iniciativa

**de formação profissional constitui exemplo de uma parceria público-privada e deve evi-dentemente ser co-financiada por dinheiros públicos, beneficiando, em última análise, o desenvolvimento do país.**

Para além deste novo paradigma do desenvolvimento, existem dois outros consensos internacionais que resultam do ciclo de grandes conferências, já referido anteriormente. O primeiro consenso é aquele que coloca a redução da pobreza na primeira linha do debate da cooperação para o desenvolvimento, sendo hoje o principal objectivo desta política. Face à limitação dos recursos e à necessidade de aprofundamento do diálogo com os nos-sos interlocutores, a prossecução deste objectivo lato implica centralizar os programas de cooperação em eixos fundamentais de intervenção. Por vezes, a cooperação portuguesa

- criticada por não fazer tudo ou não fazer mais ou, pelo contrário, por ter um enorme leque de domínios de intervenção de pequenas acções, que depois não se traduzem nos resultados desejados Uma das nossas preocupações principais tem sido identificar eixos fundamentais de intervenção ao longo dos quais iremos depois estruturar programas e projectos de cooperação, num esforço de racionalização importante. Quando elaboramos um programa com Moçambique, Angola ou Timor, tentamos saber quais as prioridades do interlocutor, partindo dos programas nacionais já existentes.

Em Moçambique, por exemplo, o programa nacional de desenvolvimento PARPA (válido por 5 anos) identifica eixos importantes: a aposta na educação, na saúde, na formação profissional. Porque Moçambique deu passos significativos no sentido da integração da sua economia na economia global, no reforço do Estado de Direito, no aprofundamento da democracia, melhor governação e transparência, nós decidimos dar um salto qualitativo e vamos fazer, a partir de 2004, apoio directo ao orçamento de Estado moçambicano. Nos outros países o diálogo é muito semelhante, uma vez que o objectivo não é inventar nada de novo nem elaborar um elixir que resolva de imediato os problemas da cooperação, mas antes escutar as necessidades e prioridades já estabelecidas pelos próprios países beneficiários.

Mais difícil é a tarefa de conciliar este consenso internacional com o paradigma das parcerias público-privadas. Se é fácil pensar no envolvimento da iniciativa privada em matérias de grandes infra-estruturas, já não é tão fácil o envolvimento em eixos de intervenção como a educação ou a saúde.

Não se esgota nesses eixos a acção da cooperação portuguesa. Dou o pouco conhecido exemplo de Cabo Verde, que tem com Portugal um acordo cambial no âmbito do qual o escudo cabo-verdiano está indexado à moeda portuguesa e, consequentemente, ao euro. Cabo Verde é, juntamente com a Bósnia-Herzegovina, um país que beneficia da paridade da moeda europeia. Obviamente, está também obrigado a um certo número de regras macroeconómicas relativas ao défice público, ao equilíbrio orçamental, e outras.

Queria ainda sublinhar um último grande consenso que resulta das conferências globais e que, para nós, europeus, é um compromisso assumido no Conselho Europeu de Barcelona. É o objectivo de aumentar de forma gradual a ajuda pública ao desenvolvimento (APD) por forma a que esta atinja em 2006, para a média dos países da UE, 0,33% do Rendimento Nacional Bruto (RNB). Este é um desafio extremamente complexo de manter e cumprir, num contexto em que os recursos são limitados e em que há uma política – nacional e europeia – de contenção da despesa pública. Podemos, no entanto, pôr em marcha uma série de mecanismos que eventualmente permitam, senão alcançar essa meta, pelo menos aproximarmo-nos dela. Gostava de referir que este ano, no orçamento de Estado, teremos um programa de cooperação internacional

– o P5 – que se destina a permitir que os contribuintes possam verificar o que gastam os diferentes ministérios e organismos da administração pública portuguesa com a cooperação para o desenvolvimento. Isso permite não só que o organismo articulador e coordenador da cooperação – o IPAD – possa saber imediatamente qual é o dinheiro que na generalidade da administração pública está dotado à APD, mas representa também um avanço no sentido de uma melhor articulação, racionalização e optimização dos recursos disponíveis.

Obviamente há muitas coisas que a cooperação portuguesa gostaria de fazer um pouco por todo o mundo, mas é necessário fazer opções. Dentro dos recursos limitados, procuramos encontrar acções pontuais que podem ter um impacto global. Por exemplo, a cooperação portuguesa financia bolseiros palestinianos e tem contactos estreitos com o governo marroquino para elaborar a curto prazo um programa intenso de cooperação que passará pela recuperação de património histórico português em Marrocos. Aqui estamos novamente inseridos na interdependência global e igualmente nas questões políticas e de segurança, uma vez que o relacionamento de Portugal com países que nos estão tão próximos dos mais diversos pontos de vista (histórico, estratégico, cultural, geográfico) são óbvias escolhas políticas e que reforçam o carácter central da política de cooperação portuguesa no contexto mais geral da política externa.

Isto não significa, porém, que a política de cooperação deva, seguindo os propósitos da política externa, instrumentalizar outros actores nacionais como as ONGs ou a sociedade civil, pois o seu papel é específico, valioso e insubstituível. Essas ONGs têm naturalmente o direito de escolher as suas prioridades, embora a maioria dessas organizações revele uma apetência natural para agir no quadro geográfico e estratégico que enforma a co-operação institucional e oficial portuguesa, o que obviamente facilita o diálogo entre os diversos actores. É compreensível que, sendo as instituições públicas co-financiadoras de uma boa parte dos projectos das ONGs portuguesas, não financiem projectos que não se inscrevam nas nossas prioridades. O diálogo terá de ser franco e aberto.

As ONGs têm ainda outro papel: o de constituírem a consciência crítica da cooperação para o desenvolvimento, o que é tanto mais importante quanto maior for o relativo alheamento da comunicação social por estes temas. Na recente visita do Presidente Bill

Clinton a Lisboa, este afirmava, citando Jefferson, que entre «um Governo ou Estado sem jornalistas» e «jornalistas sem um Governo» ele preferia largamente a segunda opção, pois daria a garantia de transparência, de democracia e de diálogo. Essa cons-ciência crítica é vital para qualquer função estadual ou social e, não havendo grande atenção ou interesse por parte da comunicação social portuguesa nestes temas, a sua existência no seio da própria cooperação – através da sociedade civil e, mais especifica-mente, das ONGs – revela-se essencial. Isto para além de todos os mecanismos de ava-liação própria já existentes, como as auditorias internas, auditorias externas ou gabinete-s de avaliação, os quais garantem não só uma total transparência na contabilidade, mas sobretudo a preocupação de observar o que foi feito em determinados sectores e projectos, produzindo ensinamentos que são aproveitados nos ciclos posteriores.

Tentei identificar, no âmbito dos grande consensos internacionais em matéria de desenvolvimento, os desafios que se põem a uma cooperação para o desenvolvimento como a nossa, com recursos limitados mas objectivos definidos e concretos. Proponho igualmente tentar demonstrar como a cooperação portuguesa tem uma especificidade que lhe confere um valor acrescentado no contexto da política de relacionamento da UE com o continente africano.

Uma das características e mais-valias essenciais da nossa política de cooperação é, des-de logo, a sua concentração geográfica naquilo que já aqui foi definido como o espaço privilegiado de afirmação de Portugal no mundo, isto é, o espaço da língua portuguesa. O facto das questões relacionadas com alguns países africanos muitas vezes assumirem características de questões de política interna portuguesa é sintomático dessa priori-dade que em Portugal se dá ao relacionamento com África, embora pouco ao nível da comunicação social. Este elemento pode ser aproveitado pela própria UE. Recordo o caso de Angola, em que a participação de Portugal na *troika* que conduziu à conclusão do processo de Lusaka representou evidentemente a presença europeia no processo de paz. Por outro lado, no contexto da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, o facto de Portugal ter servido de mediador de situações de prevenção de conflitos ou de gestão de crises (como recentemente em São Tomé e Príncipe e na Guiné Bissau) repre-senta igualmente uma visibilidade e afirmação da presença europeia nesse contexto.

Sendo pequena e com muitas insuficiências – nomeadamente na gestão e aplicação dos projectos e na execução dos programas – a cooperação portuguesa elegeru como eixos fundamentais da sua intervenção exactamente aqueles que são os grandes para-digmas da intervenção no desenvolvimento de África, designadamente a educação e a saúde. Em todos os documentos internacionais – da UE ao PNUD, passando pelo Comi-té de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE – o objectivo geral de luta contra a pobreza inclui entre os domínios essenciais e de maior rentabilidade desse combate os sectores da saúde e da educação. A título de curiosidade, refira-se que os indicadores do Banco Mundial demonstram que o investimento na saúde é mais imediatamente propiciador de desenvolvimento a curto prazo do que o investimento na educação.

Para além destes dois eixos privilegiados, o sentido da modernidade da cooperação portuguesa reflecte-se igualmente no apoio directo, pela primeira vez, ao orçamento, no caso de Moçambique. O facto de ter sido escolhido este país (juntamente com Marrocos, Vietname e Nicarágua) como um dos 4 países que simbolicamente servem

A especificidade e o valor acrescentado da cooperação portuguesa

de teste para os procedimentos de harmonização no quadro da UE, é mais um exemplo do relevo que a nossa participação no quadro da UE pode ter. Ainda de acordo com as actuais tendências da cooperação europeia e internacional para o desenvolvimento, a cooperação portuguesa tem tido recentemente uma grande preocupação em promover e apoiar sinergias com ONGs dos países interlocutores, como é o caso de ONGs ango-lanas, moçambicanas, etc.

Em Portugal, o relacionamento com o continente africano e a necessidade de trazer estas questões para o topo da agenda internacional é um motivo de consenso e unanimidade. Existe, designadamente, um grande interesse parlamentar, uma vez que em menos de um ano já participei três vezes em debates suscitados pelo parlamento português sobre estas matérias. A centralidade e prioridade do relacionamento com África na agenda do governo português e no quadro da nossa política externa é também evidente, desde logo pelo número e nível das visitas oficiais aos países africanos de expressão portuguesa.