

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99

25 anos após o 25 de Abril de 1974, ano em que se iniciou o processo de descolonização, reencontrado com o seu destino europeu e lançadas as bases para um desenvolvimento sustentável do País, Portugal está agora em condições de reconstruir, com renovado sentido estratégico, a teia de relações seculares que sucessivas gerações de portugueses foram tecendo ao longo de séculos, por esse mundo fora.

O importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões.

É neste quadro que a política de cooperação para o desenvolvimento, vector essencial da política externa, adquire um particular significado estratégico, constituindo um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do País.

Torna-se, assim, necessário dotar a política de cooperação de mais rigor e coerência estratégica, de um comando político mais eficaz, de uma organização mais racional e de um sistema de financiamento adequado.

É este o sentido das medidas de reforma e de ajustamento que o Governo tem vindo a adoptar e que substancia a orientação estratégica da cooperação portuguesa no limiar do século XXI.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Conselho de Ministros resolveu:

Aprovar para discussão pública o documento de orientação estratégica denominado «A cooperação portuguesa no limiar do século XXI», anexo à presente resolução e que dela faz parte integrante.

Presidência do Conselho de Ministros, 29 de Abril de 1999. — O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres*.

A cooperação portuguesa no limiar do século XXI — Documento de orientação estratégica

1 — Introdução

25 anos após o 25 de Abril de 1974, ano em que se iniciou o processo de descolonização, reencontrado com o seu destino europeu e lançadas as bases para um desenvolvimento sustentável do País, Portugal é um país diferente.

A um país praticamente isolado da comunidade internacional, envolvido numa guerra em várias frentes em África, sucedeu um país aberto ao mundo, com estreitas relações com os novos países africanos de expressão oficial portuguesa, respeitado no plano internacional e evidenciando uma reconhecida capacidade de afirmação político-diplomática.

Portugal está agora em condições de reconstituir, com renovado sentido estratégico, a teia de relações seculares

que sucessivas gerações de portugueses foram tecendo, ao longo dos séculos, por esse mundo fora e que constituem um património extraordinário.

O importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo e de reaproximação a outros povos e regiões, a que nos ligam, nalguns casos, séculos de história.

É nesse sentido que a política de cooperação para o desenvolvimento, enquanto vector essencial da política externa, adquire um particular significado estratégico, constituindo um elemento de diferenciação e de afirmação de uma identidade própria na diversidade europeia, capaz de valorizar o património histórico e cultural do País, que o coloca como ponto de encontro de civilizações e continentes e como nó de relacionamento da União Europeia com as Américas, a África e a Ásia, tirando partido da sua posição geográfica e da sua história, para ocupar uma posição mais central e relevante no contexto europeu.

Necessitamos, portanto, de uma cooperação mais atenta à renovação das políticas de desenvolvimento que têm acompanhado a adaptação do sistema internacional à nova realidade ditada pelo fim da guerra fria, uma cooperação pensada, planeada e executada sem preconceitos e com mais credibilidade, em que haja coerência entre os objectivos enunciados e os programas desenvolvidos, em que haja transparência nas relações com os países destinatários e rigor na utilização dos fundos públicos mobilizados para a ajuda ao desenvolvimento.

É este o sentido das medidas de reforma e de ajustamento que o Governo tem vindo a adoptar, e de que o presente documento pretende dar conta procurando estabelecer algumas referências de orientação estratégica para a cooperação portuguesa no limiar do século XXI, designadamente em quatro domínios fundamentais:

Clarificação estratégica. — Em primeiro lugar, impõe-se assegurar que os objectivos e princípios definidos encontram expressão nos programas e acções desenvolvidos e nas prioridades estabelecidas e que os mesmos estão ajustados à dinâmica do sistema internacional e à imagem e responsabilidades que Portugal nele tem vindo a assumir.

É fácil constatar que nem sempre isso se tem verificado.

Nesta perspectiva, entende-se que a política de cooperação portuguesa deve ser desenvolvida de acordo com uma estratégia mais rigorosa, definida e assumida pelo Governo, com a directa participação da Assembleia da República e o necessário envolvimento dos sectores mais directamente empenhados na política de cooperação, designadamente os municípios, as organizações não governamentais para o desenvolvimento, as associações representativas do sector empresarial, as universidades, as fundações representantes das igrejas, enfim, todos os que constituem a vasta comunidade de instituições mobilizadas, hoje, na sociedade portuguesa, para a política de cooperação e ajuda ao desenvolvimento.

Uma estratégia que deve passar pela clarificação dos princípios e dos objectivos da cooperação e por uma mais precisa definição das prioridades, no quadro mais vasto dos princípios e objectivos da política externa portuguesa e atentas as novas orientações e concepções teóricas no domínio específico das políticas de desenvolvimento. Neste sentido, toma-se por referência a reflexão produzida no âmbito do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, em 1996, a que Portugal, como país membro, se associou e, mais recentemente, o debate aberto pelo presidente do Banco Mundial, sem esquecer, necessariamente, a reflexão e o diálogo que, ao nível da União Europeia, se vem exprimindo, particularmente, em torno da revisão da Convenção de Lomé.

É neste contexto, de parceria global e de mais estreita articulação com a comunidade internacional e o sistema multilateral na prossecução de objectivos comuns, que a nossa política de cooperação para o desenvolvimento se deve projectar, independentemente dos objectivos estratégicos próprios que a animam.

Apesar da limitação dos recursos, a cooperação portuguesa deve, por outro lado, ultrapassar o ciclo de relação quase exclusiva com os países africanos de língua portuguesa, tomando cada vez mais em consideração a dinâmica de integração, que todos estes países hoje conhecem no respectivo contexto regional, e tendo, igualmente, em atenção outros países e outras regiões, a que estamos, indelevelmente, ligados por laços profundos, em África, na Ásia e na América Latina.

O controlo político da cooperação. — Tem sido reconhecido que a questão do controlo e coordenação da cooperação constitui um dos seus principais problemas, atendendo à natureza horizontal da administração da ajuda e ao conjunto muito disperso de iniciativas. Sendo desenvolvida na prática por todos os ministérios, a responsabilidade política pela sua definição e condução, enquanto vector da política externa portuguesa, cabe ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, sem que este possua os meios de controlo adequados, tanto ao nível da afectação de recursos, como ao nível do estabelecimento criterioso das prioridades.

A credibilização da política de cooperação passa, assim, pela criação das condições que permitam que a sua definição e orientação sejam, efectivamente, estabelecidas no quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, envolvendo, por outro lado, na sua gestão todos os ministérios que, numa maior ou menor dimensão, intervêm no domínio da cooperação.

Neste sentido foram criados, por decreto-lei, o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação e o Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação.

O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, para além do acompanhamento sistemático da cooperação no plano político, deverá passar a aprovar, anualmente, a proposta de orçamento integrado da cooperação, em simultâneo com a aprovação da proposta de Orçamento do Estado, bem como o respectivo programa integrado.

O programa integrado da cooperação deve incluir todos os projectos que os diferentes ministérios se propõem desenvolver, identificando com clareza as principais opções e prioridades, devendo ser submetido à apreciação da Assembleia da República para debate no momento da discussão e aprovação do Orçamento do Estado

O programa integrado de cooperação e o respectivo orçamento serão, deste modo, o objecto central da actividade da coordenação interministerial, por um lado, e, por outro, da actividade de controlo e avaliação que o Instituto da Cooperação Portuguesa deve passar a desenvolver, designadamente, no âmbito do Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação.

O dispositivo da cooperação. — Um terceiro plano de reforma que tem vindo a ser considerado prende-se com a necessidade de dotar a política de cooperação de uma base organizativa mais sólida e eficiente, o que passa pela clarificação das funções e competências das diferentes instituições, designadamente o Instituto da Cooperação Portuguesa, o Fundo para a Cooperação Económica e o Instituto Camões, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e dos diferentes departamentos que, na orgânica dos diversos ministérios, têm competências no domínio da cooperação.

O Instituto da Cooperação Portuguesa deve passar a desempenhar o papel de órgão central de apoio à definição, elaboração e execução da política de cooperação, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, por um lado, o de centro de estudos, planeamento e programação, por outro, e, ainda, o de centro de coordenação e avaliação do sistema. Este reajustamento funcional pressupõe algumas adaptações na orgânica do Instituto.

O Fundo para a Cooperação Económica é substituído por uma nova instituição, a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, dotada de autonomia administrativa e financeira, alargando o âmbito de intervenção do actual Fundo, que continuará contudo a ser centrado no incentivo ao investimento de empresas portuguesas nos países destinatários da cooperação, mas, segundo uma lógica diferente da lógica da internacionalização da economia portuguesa, com instrumentos específicos de promoção e apoio noutra sede.

Esta nova instituição deverá, por outro lado, como se compreende pela sua designação, desenvolver uma vocação de assistência ao desenvolvimento a todos os níveis, centralizando o núcleo essencial dos recursos financeiros que permitam, efectivamente, sustentar a execução da política de cooperação.

O Instituto Camões deve ser orientado, em relação às suas intervenções no domínio da cooperação, para uma diferenciação estratégica relativamente aos outros domínios de intervenção cultural do Instituto.

A actividade dos centros culturais, a política de ensino da língua ou no domínio do livro e do áudio-visual não podem deixar de ser equacionadas com uma perspectiva diferente quando pensamos nos países africanos de língua portuguesa ou no Brasil. Por outro lado, deverá o Instituto Camões assumir uma coordenação activa das iniciativas políticas no domínio da promoção internacional da língua portuguesa, vector estratégico fundamental para a nossa afirmação cultural no mundo do próximo século.

Com a criação das delegações da cooperação portuguesa, junto das nossas missões diplomáticas com mais responsabilidades na execução da política de cooperação, pretende-se, para além do reforço dos meios, uma renovação nos métodos de trabalho e um novo dinamismo na coordenação operacional das acções nos diferentes sectores.

O financiamento. — A questão dos recursos afectos às políticas de cooperação é, hoje, no plano internacional, uma questão central do debate em torno dos problemas do desenvolvimento.

Os compromissos firmados no plano internacional, designadamente no âmbito das Nações Unidas, não têm vindo a ser cumpridos pela generalidade dos Estados e as restrições orçamentais que têm sido impostas, tanto nos países europeus, como nos EUA e no Japão, têm contribuído mesmo, nos últimos, para a quebra progressiva dos fluxos públicos transferidos para os países em desenvolvimento, tendo, por outro lado, aumentado significativamente os fluxos de natureza privada, embora de forma muito concentrada em alguns países e sectores.

Portugal não foge a estas tendências, embora de 1996 para 1997 a despesa em ajuda pública ao desenvolvimento (APD) tenha registado um significativo impulso, passando, segundo a OCDE, de 0,21% para 0,25% do PNB, ainda assim bastante aquém do compromisso de 0,36% previsto para o fim da legislatura, não falando dos 0,7% assumidos na Cimeira do Rio.

Neste contexto, no âmbito da reestruturação em curso e em função do conhecimento mais rigoroso que hoje se tem da situação do sistema da cooperação portuguesa e da política de valorização da ajuda ao desenvolvimento no conjunto da acção do Governo, propõem-se que se possa atingir na orçamentação para o ano 2000, para efeitos de cálculo da APD, o valor de 0,36% do PNB e, até 2006, atingir sustentadamente 0,7%.

2 — Balanço da cooperação portuguesa

2.1 — A cooperação bilateral

A cooperação bilateral portuguesa tem-se caracterizado, antes de mais, pela sua concentração nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), como reflexo dos laços históricos, linguísticos e culturais que ligam Portugal àqueles países, mas também como consequência histórica natural da falta de relacionamento político de Portugal com os países africanos durante o período de descolonização daquele continente e do próprio modo como se processou a descolonização portuguesa (guerras de libertação nacional em três teatros de operações). Aliás, durante este período, Portugal, membro fundador do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1961, apenas pôs em prática até 1974, data da sua saída do Comité, programas de ajuda às ex-colónias. A partir da sua readmissão, em 1991, confirmou-se e consolidou-se a tendência anterior, não obstante os propósitos de diversificação várias vezes anunciados, mas nunca concretizados.

Por outro lado, a cooperação bilateral portuguesa, além de geograficamente concentrada, institucionalizou um modelo descentralizado de prestação da ajuda, no qual intervêm, com os seus orçamentos próprios, os diversos ministérios, segundo as respectivas áreas de competência, os órgãos da administração local, sobretudo autarquias, e as entidades públicas autónomas (nomeadamente as universidades), não tendo até hoje sido particularmente significativa a acção coordenadora e avaliadora da entidade — o ICP — expressamente criada para assegurar a coerência das acções postas em prática.

No plano bilateral, como balanço da cooperação, será de destacar, do ponto de vista institucional:

- 1) A ajuda na área da educação, o apoio ao ensino superior em todos os países, com excepção de São Tomé e Príncipe, e a concessão de bolsas de estudo, principalmente para frequência de escolas portuguesas;

- 2) A ajuda na área da saúde, essencialmente na área de acções de formação e tratamento de doentes evacuados; e, por último,
- 3) A ajuda na área da Administração Pública, com vista à consolidação da democracia e do Estado de direito, através de múltiplas acções de formação e de assistência técnica (formação de administradores, magistrados, forças de segurança, etc.), que constitui a terceira grande prioridade da cooperação portuguesa.

Os cuidados primários de saúde e a educação de base são, naturalmente, os valores que melhor garantirão, a prazo, um desenvolvimento económico-social sustentado, compatibilizando-o com os modernos conceitos de *partnership* (parceria, isto é, a reciprocidade de vantagens para o país doador e para o receptor) e de *ownership* (apropriação, isto é, a definição pelo país beneficiário dos seus objectivos e prioridades).

Ainda no plano bilateral, deve sublinhar-se o papel que tem sido desempenhado pela cooperação na promoção do sector privado e na reestruturação da economia dos países africanos de língua oficial portuguesa. A promoção do sector privado cabe fundamentalmente ao Fundo para a Cooperação Económica (FCE), através da concessão de incentivos (para financiamento, a fundo perdido, de estudos de viabilidade e de acções de formação) e da bonificação de juros (de empréstimos contraídos no sistema bancário para financiamento de investimentos directos ou de projectos ligados ao desenvolvimento). Por outro lado, as medidas de alívio da dívida e do seu refinanciamento, promovidas pelo Ministério das Finanças, apesar de impostas pela necessidade de renegociar a dívida comercial, em virtude do seu incumprimento, têm contribuído para a criação de um ambiente macroeconómico estável, favorecendo, assim, a consolidação das reformas económicas em curso.

Do ponto de vista da repartição geográfica da ajuda, Moçambique tem sido o seu principal beneficiário, embora esta posição não corresponda, necessariamente, ao resultado de uma opção política, mas seja antes fortemente influenciada pelo peso das medidas tomadas no quadro de alívio da dívida e da situação de estabilidade política e crescimento económico que o País tem conhecido.

A dispersão dos meios financeiros afectos à cooperação pelos diversos ministérios e a consequente ausência de um orçamento centralizado ou integrado não permitiam pôr em prática uma política verdadeiramente coerente neste domínio. Com efeito, tais recursos, mais que em resultado de uma opção estratégica ou de uma necessidade de dar satisfação a um leque de prioridades previamente definidas, eram consequência de compromissos internacionais assumidos, ou da necessidade de refinar ou reescalonar a dívida ou, ainda, fruto do maior ou menor entusiasmo com que as acções de cooperação eram encaradas neste ou naquele ministério. Daqui resultou, pelo menos a partir da altura em que se começou a contabilizar o esforço financeiro dos meios afectos à cooperação, que a principal fonte de financiamento é o Ministério das Finanças, o qual, à sua conta, participa com verbas sempre superiores a dois terços dos recursos envolvidos. Vem depois o Ministério dos Negócios Estrangeiros, por força das verbas atribuídas ao ICP e ao FCE, estando os restantes 15% dos recursos orçamentados repartidos pelos diversos ministérios, em termos muito desiguais.

Interessará ainda dizer que despesas consideráveis que Portugal tem realizado nas operações de manutenção de paz, bem como as relacionadas com a assistência técnica militar, não têm sido contabilizadas, internacionalmente, como ajuda pública ao desenvolvimento embora, nomeadamente, a acção desenvolvida na formação de forças armadas democráticas se inscreva claramente num objectivo genérico de fortalecimento das instituições, impondo-se uma referência à cooperação técnico-militar (CTM) pela sua importância enquanto elemento estruturante do relacionamento bilateral entre Portugal e os PALOP (do ponto de vista do interesse português) e enquanto elemento de consolidação institucional do Estado (do ponto de vista do interesse das ex-colónias).

Particularmente nos últimos anos, o sector da comunicação social tem-se afirmado também como sector estruturante do relacionamento entre Portugal e os PALOP, servindo como veículo privilegiado para a defesa e divulgação da língua e da cultura portuguesas. As relações de cooperação estão balizadas por acordos assinados com cada um dos cinco países, devendo realçar-se que, durante o ano de 1997, Portugal assinou acordos adicionais de assistência técnica e de cooperação na área da comunicação social com Angola e Moçambique. As acções de cooperação de maior relevância, levadas a efeito recentemente, prendem-se com a área da formação jornalística, através de cursos proporcionados pelo CENJOR e ministrados em Lisboa ou localmente; com a instalação local, à excepção de Angola, de emissores para a RDP-África, o fornecimento de equipamento de estúdio e emissão a cada uma das rádios nacionais; e, na área da televisão, com a criação da RTP-África que emite nos PALOP, à excepção de Angola, como se de uma estação local se tratasse. A divulgação do material noticioso produzido pela LUSA é suportado integralmente por Portugal e chega gratuitamente a cada agência local, constituindo igualmente um canal de alto valor para a divulgação da perspectiva portuguesa da realidade nacional e internacional. Como contrapartidas à instalação da RDP-África e RTP-África, Portugal tem apoiado financeiramente a instalação, melhoria e alargamento das condições de produção e emissão das rádios e televisões nacionais, destacando-se neste campo a construção em Maputo da futura sede e centro de produção da TVM, para além do fornecimento de uma estação terrena de satélite, que ficaram operacionais em 1998.

Impõe-se, ainda, uma referência particular à política de bolsas, concentrada nos estudos em Portugal e que tem mobilizado, anualmente, quase 50% dos recursos orçamentais do ICP e aos cooperantes propondo-se a revisão a curto prazo dos respectivos regimes.

2.2 — A cooperação multilateral

2.2.1 — No quadro do sistema das Nações Unidas

Até 1991, Portugal foi beneficiário da ajuda internacional, de acordo com os critérios do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Só a partir de 1992, passou para a categoria de doador, passando, concomitantemente, a ter maior visibilidade internacional: membro do Conselho Executivo do PNUD em 1994-1996; membro do Conselho Económico e Social (ECOSOC); candidaturas bem sucedidas na ONU e agências especializadas, como a Presidência da 50.ª Assembleia Geral das Nações Unidas e a presença no Conselho de Segurança.

Embora a ajuda pública ao desenvolvimento tenha descido em 1995 e 1996, retomou um movimento ascendente em 1997. Portugal tem ocupado, nos últimos seis anos, uma posição razoável na lista dos doadores membros da OCDE. Recorde-se, ainda, que, como Estado membro da União Europeia (UE), Portugal faz parte do grupo de países que é responsável por cerca de 55% do orçamento da ONU.

No que respeita às agências especializadas das Nações Unidas, foram assinados com o PNUD (1991) e com a UNESCO (1993) acordos que se consubstanciam num mecanismo de co-financiamento de projectos a serem concretizados nos PALOP, através da criação de *trust funds*. Além disso, Portugal faz «contribuições voluntárias» a cargo, na quase totalidade, da cooperação portuguesa para um conjunto de organizações multilaterais das quais se destacam: o PNUD, o PAM — Programa Alimentar Mundial, o HABITAT, o FNUAP — Fundo das Nações Unidas para a População, o PNUA — Programa das Nações Unidas para o Ambiente, o UNIFEM — Fundo das Nações Unidas para a Agricultura, o ACNUR — Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a UNICEF — Fundo das Nações Unidas para a Criança, a UNCTAD (PMA) e o UNSO — Programa das Nações Unidas para a Desertificação.

Ainda com o PNUD, Portugal assinou em 1993 um acordo para a contratação de JPO (*junior professional officers*) com o fim de treinar jovens licenciados, com idades inferiores a 30 anos, através de formação «aprender fazendo», envolvendo-os em projectos, quer nos escritórios locais, quer na sede. Os JPO são financiados pelo seu país e, no final do segundo ano de contrato, podem, mediante recomendação do representante residente, concorrer ao Management Training Program e, em seguida, ingressar no quadro das Nações Unidas. Neste momento, Portugal tem três JPO colocados, respectivamente, em Luanda, Nova Iorque e Maputo.

A cooperação com as instituições de Bretton-Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) no quadro da ajuda pública ao desenvolvimento tem sido acompanhada pelo ICP. Existe, embora venha tentando melhorar-se, alguma impreparação técnica nos funcionários da cooperação para questões de elevado grau de tecnicidade, mas tanto a Direcção-Geral do Tesouro (em relação ao Banco Mundial) como o Banco de Portugal (em relação ao FMI) têm considerado, até aqui, adjectiva a intervenção da cooperação portuguesa.

Sendo cada vez maior a importância da cooperação multilateral no quadro da ajuda pública ao desenvolvimento, seja em situações de pós-conflito seja pela criação de condições de sustentação das respectivas economias, um dos problemas essenciais é o do ajustamento da cooperação bilateral aos quadros mais vastos, definidos em sede multilateral.

A gestão da *interface* bilateral/multilateral é complexa e, de um modo geral, é feita a nível local, o que tem posto ainda mais em evidência a debilidade das nossas missões diplomáticas no domínio da cooperação.

2.2.2 — No quadro da União Europeia: o FED

Na sequência da adesão à Comunidade Económica Europeia, Portugal passou a contribuir financeiramente para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), que é o principal instrumento de financiamento das suces-

sivas Convenções de Lomé, sendo a capacidade contributiva dos Estados membros estabelecida de acordo com uma «chave de repartição» que, embora negociada, tende a assentar no peso relativo do PNB de cada um dos Estados membros.

A ajuda financiada pelo FED pode ser programada e não programada. A ajuda programada consiste, essencialmente, no financiamento dos programas indicativos nacionais (PIN), programas indicativos regionais (PIR) e programas de apoio ao ajustamento estrutural, acordados entre o Estado ACP (África, Caraíbas e Pacífico) beneficiário e a UE, nos quais se estabelecem, em grandes linhas, os projectos e programas de desenvolvimento a executar durante a vigência de cada FED (cinco anos), bem como o envelope financeiro a que cada ACP tem direito para o respectivo efeito. A ajuda não programada é atribuída caso a caso, sob condições e para satisfazer necessidades ou imperativos circunstanciais. Entre os mecanismos previstos na Convenção de Lomé podem referir-se o Stabex, o Sysmin, os capitais de risco, as ajudas humanitárias, as bonificações de juros, etc.

Portugal contribuiu financeiramente para o VI FED (1985-1990) com 66,15 MECU (0,88%), tendo, até Dezembro de 1997, sido atribuídos contratos às empresas portuguesas num montante global de 99,95 MECU. A nossa contribuição para o VII FED (1990-1995) foi de 96,14 MECU (0,88%), tendo as empresas portuguesas ganho contratos, até Dezembro de 1997, no montante global de 32,07 MECU. O envelope financeiro para o VIII FED (1995-2000), suportado pelos 15 Estados membros, ascende a 13 132 MECU, cabendo a Portugal uma participação de 125 MECU (0,973%).

Muito embora, em termos percentuais, as adjudicações feitas às empresas portuguesas ultrapassem, significativamente, a nossa contribuição para o Fundo, tem-se verificado uma diminuição de atribuições do VI FED para o VII FED. Tal facto poderá interpretar-se, por um lado, como uma consequência normal das regras que foram introduzidas em Lomé IV (VII FED) para a compra de mercadorias no âmbito dos programas de apoio ao ajustamento estrutural e, por outro lado, por mudança de orientações da Comissão no estabelecimento das *short lists*, no domínio dos serviços.

2.3 — As organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD)

O movimento não governamental é recente em Portugal e, no que toca à cooperação para o desenvolvimento, só iniciou a sua estruturação com a adesão de Portugal à CEE. Apesar de no final de 1998 estarem registadas no ICP cerca de 130 organizações não governamentais para o desenvolvimento (grande parte delas inactivas: só 44 fazem parte da plataforma e só 54 apresentaram projectos à cooperação portuguesa), actualmente só estão inscritas 37 organizações, por força da aplicação do novo diploma que define o estatuto das ONGD, que estabelece a obrigatoriedade de renovação dos anteriores registos.

A plataforma portuguesa das ONGD, a exemplo do que sucede nos restantes Estados membros da UE, foi criada para representar organizações nacionais no Comité de Liaison — órgão de consulta e concertação permanente entre a UE e as ONG. Na prática é, também, a estrutura representativa no diálogo com o Estado Português.

Apesar da sua juventude e das fragilidades que evidenciam, as ONGD têm demonstrado uma grande vita-

lidade, sendo, entre os agentes da cooperação descentralizada, os mais dinâmicos e actuantes. Algumas delas, embora uma percentagem relativamente baixa do conjunto, atingiram um grau apreciável de estrutura, capacidade organizativa e técnica.

As ONGD introduzem, na parceria com a cooperação institucional, características insubstituíveis, nomeadamente reforçam a vertente participação da cooperação através da sua actuação no terreno e da mobilização das populações, facilitam a identificação de «grupos alvo» (pobres, mulheres, refugiados e deslocados, etc.) e reforçam e estruturam a sociedade civil dos países receptores e as suas capacidades de auto-organização.

O Estado Português não tem dado às ONGD o apoio devido. Tal situação deverá ser corrigida. Note-se que a Unidade de Ajuda Humanitária (UAH) só foi criada em 1994, com a fusão do Instituto da Cooperação Económica com a Direcção-Geral da Cooperação, e que o primeiro estatuto das ONGD (Lei n.º 19/94, de 24 de Maio) data também do mesmo ano. Finalmente, a nível funcional a UAH manteve-se como divisão até à alteração, em 1997, da Lei Orgânica do ICP, quando passou a direcção de serviços. Note-se ainda que os montantes de financiamento às ONGD por parte do ICP mantêm-se baixos, na ordem das duas centenas de milhares de contos anuais: em 1995, 180 073 contos, em 1996, 266 032 contos, e em 1997, 150 000 contos.

Alguns passos foram, contudo, já dados:

- Em conjunto com a plataforma das ONGD foi elaborado, durante 1997, um documento que fixa as normas para o financiamento, desembolso e avaliação de acções e projectos das ONGD;
- O ICP passou a conceder anualmente um subsídio de funcionamento à plataforma, o que assegura as suas funções de coordenação face à escassez das quotizações actuais;
- O ICP mantém contactos regulares e sistemáticos com a plataforma, apoiando ainda realizações concretas de uma ou mais ONGD.

2.4 — A avaliação da cooperação portuguesa pelo CAD

Em 3 de Junho de 1997, o Comité de Auxílio ao Desenvolvimento da OCDE (CAD) efectuou o segundo exame de ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa desde que, em Dezembro de 1991, Portugal regressou ao CAD. O anterior exame realizara-se em Dezembro de 1993. É de referir que Portugal foi membro fundador do Comité e participou nos seus trabalhos até 1974, altura em que, por decisão política, certamente ligada ao processo de descolonização que se organizava, foi entendido que havia vantagens na dissociação de uma instância que tem por finalidade contribuir para o volume dos recursos postos à disposição dos países menos desenvolvidos e que, periodicamente, examina o montante e a natureza dos programas bilaterais e multilaterais de ajuda pública ao desenvolvimento.

É curioso notar que as críticas do primeiro exame da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa (1993) não divergem, no essencial, das que, de novo, se ouviram no segundo exame (1997). A reestruturação de 1994, operada através da fusão da Direcção-Geral da Cooperação com o Instituto da Cooperação Económica por si só não remediou os males que se reconheciam e haviam sido identificados.

Valerá a pena enunciar as críticas que persistem, começando pelas de 1993:

- a) O peso excessivo da cooperação financeira, ou seja, dos sistemas de perdão e rescalonamento das dívidas Estado a Estado, no total da ajuda pública ao desenvolvimento;
- b) A necessidade de um planeamento a médio prazo, por forma a acentuar a importância da componente não financeira da ajuda;
- c) As dúvidas quanto ao realismo do objectivo de 0,7% do PNB para a ajuda pública ao desenvolvimento em relação ao qual Portugal se comprometeu na Conferência do Rio, em 1992;
- d) A fragilidade da componente multilateral da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, para além da que decorre automaticamente da condição do Estado membro da UE;
- e) A pouca importância dada nos projectos e programas ao ensino primário, à educação de base e aos cuidados primários de saúde;
- f) A desarticulação administrativa dos projectos bilaterais e a inexistência de uma orçamentação adequada para a cooperação;
- g) A ausência de serviços de planeamento eficientes e, acima de tudo, a inexistência de uma avaliação, minimamente rigorosa, dos resultados da ajuda pública ao desenvolvimento;
- h) A ineficiência da coordenação interministerial;
- i) A falta de coerência do «produto final»;
- j) A insuficiência da colaboração com a sociedade civil, em geral, e com as organizações não governamentais, em particular.

O exame do CAD, de 1997, reconheceu alguns progressos entretanto realizados tendo em vista a modernização da ajuda portuguesa, designadamente da disponibilidade:

- Para alargar progressivamente o horizonte e os objectivos da ajuda para além dos seus limites iniciais e em construir uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento;
- Para elaborar um orçamento e um programa integrados e assegurar a sua efectiva coordenação e avaliação;
- Para fazer intervir mais amplamente a sociedade civil e reforçar o sector das ONG.

3 — Novas tendências das políticas de cooperação

3.1 — O CAD: «Cooperação para o desenvolvimento no limiar do século XXI»

O relatório do Comité de Auxílio ao Desenvolvimento da OCDE sobre o papel da cooperação internacional no limiar do século XXI foi aprovado em Maio de 1996, aquando da 34.ª reunião do Comité de Alto Nível. Portugal, como membro da organização, está associado aos consensos que nela se formaram sobre esta matéria e para os quais contribuiu. Está igualmente co-responsabilizado pela prossecução dos objectivos, políticas e critérios de avaliação que aí se definem.

Os objectivos quantificados e julgados realistas em função do passado recente (de 1950 até agora a esperança de vida aumentou de 41 para 62 anos, a per-

centagem de população com acesso a água potável subiu de 35% para 70%, a alfabetização aumentou de metade para dois terços da população adulta e os recursos alimentares aumentaram mais 20% do que a população) são os seguintes:

Em termos de bem-estar económico:

A redução para metade da população mundial que vive em estado de pobreza extrema (menos de 1 USD/dia) até 2015;

Em termos de desenvolvimento social:

Educação primária generalizada em 2015;
Eliminação da discriminação contra as mulheres na educação primária e secundária até 2005;
Redução da mortalidade infantil (abaixo de 5 anos) em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos até 2015;
Acesso universal, através do sistema de cuidados primários de saúde, à saúde genética o mais tardar até 2015;

Em termos de sustentação do meio ambiente e da sua regeneração:

Implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentado, até 2005, que invertam as actuais tendências a nível nacional e global até 2015.

Para este efeito, propõe-se um sistema de responsabilidades mútuas dos países menos desenvolvidos e dos doadores assente em torno dos seguintes princípios:

a) Responsabilidades conjuntas:

Criação de condições susceptíveis de gerar os recursos adequados para o desenvolvimento;
Prossecução de políticas que minimizem os conflitos violentos;
Fortalecimento da protecção, nacional e internacional, contra a corrupção;
Abertura a todas as contribuições da sociedade civil;
Captação do apoio dos países de desenvolvimento rápido e aproveitamento dos mecanismos regionais de desenvolvimento;

b) Responsabilidades dos países menos desenvolvidos:

Aplicar as políticas macroeconómicas aprovadas;
Comprometer-se com os objectivos do desenvolvimento social, participação de todos e igualdade de género;
Assegurar a aplicação da lei e a responsabilização económico-financeira dos governantes;
Fortalecer a capacidade humana e institucional;
Criar um clima favorável às empresas e à mobilização do investimento e da poupança local;

Promover uma gestão financeira segura, incluindo sistemas eficazes de cobrança de impostos e garantir que a despesa pública seja produtiva;
Manter relações de cooperação estáveis com os seus vizinhos;

c) Responsabilidades dos parceiros internacionais:

Providenciar a assistência apropriada e mobilizar os recursos suplementares necessários para assegurar o cumprimento das metas acordadas;
Actuar nos sistemas internacionais de comércio e finanças por forma a permitir oportunidades autênticas aos países menos desenvolvidos;
Aderir às orientações internacionais de avaliação da eficácia da ajuda e monitorizar o seu desenvolvimento;
Apoiar o fortalecimento das capacidades nacionais e impedir a dependência da ajuda;
Apoiar o acesso à informação, às terminologias e aos conhecimentos concretos;
Aplicar políticas coerentes em todos os aspectos, incluindo a consistência das políticas que afectam os direitos humanos e os riscos de conflito violento;
Trabalhar para um máximo de coordenação no sistema internacional da ajuda pública ao desenvolvimento e entre os seus intervenientes, na perspectiva do apoio das estratégias dos países em desenvolvimento.

Cada país ou organização internacional terá, assim, de aplicar um conjunto de critérios que constituem uma espécie de *check-list* em relação à qual devem ser avaliados todos os seus programas ou projectos. São 11 as ideias de base retidas pelo CAD:

- 1) Os doadores devem encorajar os países beneficiários a formularem as suas próprias estratégias de desenvolvimento, estabelecendo as suas próprias prioridades, planos e instrumentos de implementação dessas estratégias. Este processo deve incluir sistematicamente a sociedade civil, assim como consultas com os parceiros internacionais. Nos países em que as estratégias locais forem compatíveis com os objectivos definidos internacionalmente, os doadores devem trabalhar no sentido de implementar os seus programas de ajuda de forma coordenada, com base nas estratégias determinadas localmente;
- 2) Os doadores devem estimular e contribuir para o reforço da coordenação local da cooperação para o desenvolvimento. A capacidade de coordenação local pode ser melhorada, pelos doadores, através da delegação do poder de decisão nas missões no terreno. A nível internacional, as vantagens e desvantagens de organizar grupos consultivos (e mesas-redondas) nos próprios países beneficiários deverão ser convenientemente exploradas;
- 3) A transparência dos interesses dos doadores e dos países beneficiários, bem como a confiança mútua, devem ser encorajadas através de um diálogo contínuo, não só a nível informal, mas

através de um trabalho sistemático em sectores variados, por subgrupos permanentes, de preferência conduzidos pelo país anfitrião;

- 4) Os parceiros internacionais devem aceitar, em princípio, uma adaptação aos procedimentos locais, ajudando, quando necessário, os países beneficiários a tornar esses procedimentos mais próximos dos padrões internacionais. Existem orientações do CAD que podem ajudar a identificar os melhores procedimentos e a organizar exercícios piloto por forma a conseguir uma simplificação e harmonização progressiva dos procedimentos;
- 5) A prática de ajuda ligada prejudica gravemente a capacitação e a responsabilização locais, além de agravar os custos económicos e prejudicar a credibilidade do país receptor. O apoio à recomendação do CAD defendendo a ajuda não ligada aos países menos desenvolvidos deve constituir um passo concreto para melhorar as relações entre Estado doador e Estado receptor;
- 6) Os doadores devem concordar com a necessidade de diminuir o número de projectos, canalizando a ajuda para programas e assistência macroeconómica que apoiem, realmente, as prioridades estratégicas de desenvolvimento dos países. Para isso, é necessário auxiliar esses países a melhorar a sua capacidade de gestão da ajuda, incluindo a canalização das contribuições recebidas para determinados objectivos ou sectores chave, como a erradicação da pobreza;
- 7) Deve ser encorajado o aumento da capacitação local, o que pode ser feito alterando a forma como é fornecida a cooperação técnica, muitas vezes excessiva e dispendiosa e impeditiva do uso e desenvolvimento de capacidades locais;
- 8) A prática do acompanhamento e avaliação conjunta dos programas de desenvolvimento deve ser desenvolvida e reforçada, com vista a uma aprendizagem mútua dos êxitos e falhanços das acções empreendidas;
- 9) O aumento da coerência entre as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos parceiros internacionais e as suas outras políticas (comerciais, de investimento, etc.) que afectam os países beneficiários é essencial para que os países em desenvolvimento possam reduzir a sua dependência relativamente à ajuda;
- 10) Devem ser encontradas novas e inovadoras formas de financiamento, devendo a ajuda pública ao desenvolvimento exercer um papel catalizador e intermediador de novas formas de investimento interno e externo. Garantias financeiras, empréstimos, apoio ao sector privado local, etc., são apenas algumas das possibilidades;
- 11) Os parceiros internacionais devem ter especial atenção ao peso da dívida dos países beneficiários. Neste contexto, desempenham um papel importantíssimo os vários tipos de reescalonamento de dívidas.

Este conjunto de objectivos, de responsabilizações recíprocas e de critérios estruturam — ou deverão estruturar — as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos países do Primeiro Mundo. Quando cotejados

com a prática portuguesa, percebe-se bem a dimensão das reformas a fazer: de mentalidade, de estrutura, de organização, de descentralização, de co-participação e de revisão dos processos de decisão.

3.2 — Banco Mundial: «Proposta de quadro geral para o desenvolvimento»

Fruto da reflexão interna sobre as experiências de desenvolvimento acompanhadas pelo Banco Mundial e demais agências internacionais que integram o seu grupo, surgiu, recentemente, uma proposta de quadro geral para o desenvolvimento, que está em discussão. Esta proposta nasce do confronto entre a necessidade de integrar os esforços desenvolvidos pelos vários agentes de desenvolvimento em cada país e a realidade vivida na generalidade dos países em desenvolvimento, que se caracteriza por falta de coordenação e de transparência de todo o processo de desenvolvimento.

O Banco Mundial propõe, então, que, para cada país, se desenvolva um quadro geral para o desenvolvimento, instrumento essencial para o fomento da cooperação, da transparência e da parceria entre agentes empenhados no desenvolvimento: o governo, as instituições multilaterais e bilaterais de ajuda ao desenvolvimento, a sociedade civil e o sector privado. O quadro é, essencialmente, um documento informativo, acessível a todos os agentes, que traduz, para cada uma das áreas identificadas como requisito para o desenvolvimento sustentável e o alívio da pobreza, a situação do país, as metas a alcançar, os programas previstos, as entidades executoras ou responsáveis, o seu estágio de execução e os resultados já alcançados. Trata-se de um documento em permanente actualização, que permite a todos os agentes envolvidos avaliar o que está a ocorrer em cada uma das áreas relevantes. Deste modo, será possível uma melhor aplicação dos recursos afectos ao processo de desenvolvimento.

A criação deste quadro não limita o poder do governo do respectivo país em matéria de definição do seu modelo de desenvolvimento e de decisão sobre os programas a executar e o ritmo dessa execução. Estes aspectos continuam sendo da competência dos governos e é o resultado do exercício dessa competência que se transcreve no quadro. Nesta medida trata-se de um documento neutro.

O documento do Banco Mundial apresenta como áreas a incluir neste procedimento de coordenação e avaliação, o que designa por requisitos para o desenvolvimento sustentável e o alívio da pobreza e que são:

Requisitos estruturais:

- Uma administração apta e íntegra, constituída por funcionários profissionalmente habilitados e capaz de combater a corrupção;
- Um sistema legal eficaz, incluindo legislação que assegure a igualdade de oportunidades e dos direitos humanos e uma administração da justiça eficiente, imparcial e íntegra;
- Um sistema financeiro organizado e bem supervisionado;
- Uma rede de protecção social e programas sociais que, atendendo ao grau de desenvolvimento alcançado, assegurem a protecção das crianças, idosos, desempregados e vítimas de catástrofes naturais e situações de pós-conflito, essenciais para a paz e estabilidade sociais;

Requisitos humanos:

- Instituições de educação, com principal ênfase nas de ensino primário universal e pré-escolar e estendendo-se, progressivamente, para os restantes níveis de ensino;
- Questões no domínio da saúde e da população, designadamente a criação de sistemas de prestação de cuidados de saúde a crianças e idosos e de planeamento familiar ao nível comunitário e local;

Requisitos físicos:

- Água potável e saneamento básico acessível a toda a população;
- Energia necessária ao processo de desenvolvimento;
- Estradas, transportes e telecomunicações;
- Questões de desenvolvimento sustentável, ambientais e culturais;

Estratégias específicas para os sectores rural, urbano e privado.

Este modelo está em fase experimental, prevendo-se que cerca de 12 países aceitem participar na experiência.

3.3 — O sistema de cooperação da UE

3.3.1 — Futuro das relações UE-ACP

Para dar resposta às transformações em curso na cena política e económica internacional e atender, de forma mais equilibrada, à sua actual composição, a União Europeia vai aproveitar a oportunidade que a data relativamente próxima de expiração da Convenção de Lomé IV lhe proporciona para renegociar em novos termos a sua relação com os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

Assim, no quadro de um debate muito polémico e razoavelmente participado, começaram por se defrontar as teses daqueles que entendem que Lomé pertence ao passado e, como reflexo, embora difuso, que ainda é da herança colonial, não tem mais razão de existir num mundo cada vez mais globalizado e mais aberto, nem numa União Europeia cada vez mais diversificada e motivada por interesses ligados a razões de segurança e a oportunidades de negócios, com as daqueles que defendem que as ligações da UE com a África Sub-sariana e com as ilhas das Caraíbas e do Pacífico continuam a justificar-se por razões estratégicas, devendo, por isso, manter-se um relacionamento privilegiado com este grupo de países.

O caminho percorrido, desde o lançamento deste debate até hoje, permite-nos concluir que, embora num quadro de profunda evolução, Lomé vai manter-se por agora com algumas das suas características mais emblemáticas, mas também com as modificações que permitam preparar a transição do relacionamento dos países ACP com a UE e o corte definitivo do cordão umbilical, ainda presente nas relações entre ambas as partes.

Quer isto dizer que, no futuro próximo, se vai manter a unidade do grupo ACP e a sua actual composição, com excepção das alterações propostas ou promovidas pelo próprio grupo, embora se crie, desde já, um importante factor de diversidade consubstanciado na concre-

tização de acordos regionais ou sub-regionais. Por saber está ainda, neste momento, se o que na futura Convenção vai ter mais peso é a unidade ou a diversidade, tudo dependendo do conteúdo (ou da ausência dele) que o acordo global entre a UE e os ACP vier a ter. Se este acordo global envolver as três principais dimensões da relação (a política, a económica, incluindo a comercial, e a técnico-financeira) ou o mais importante delas, a unidade continuará a prevalecer sobre a diversidade. Nada garante, no entanto, que assim seja, tanto mais que algumas das alterações que se pretendem introduzir, nomeadamente, no regime comercial, só ganham todo o seu sentido num quadro diferenciado.

Do ponto de vista político, a futura Convenção vai reforçar o chamado diálogo político (democracia, direitos do homem, Estado de direito, boa governação, etc.), reforçando-se, do mesmo passo, a condicionalidade política como factor de atribuição da ajuda.

O regime comercial, actualmente caracterizado pela contratualidade, preferencialidade e não reciprocidade, dificilmente vai poder manter o actual *statu quo*, não apenas em virtude das reservas levantadas a este regime por vários Estados membros, mas pela sua incompatibilidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Entre a manutenção do actual regime, que sempre pressuporia a negociação de derrogações junto da OMC, e o regime da reciprocidade uniforme que aponta claramente no sentido do livre cambismo, vai certamente estabelecer-se um regime intermédio, porventura de reciprocidade diferenciada, no qual os países menos avançados vão manter o essencial do regime anterior por mais alguns anos, enquanto outros, mais apetrechados económica e comercialmente, vão, desde já, caminhar no sentido do comércio livre.

No que respeita à cooperação financeira e técnica, a principal novidade vai, certamente, consistir no enfraquecimento da contratualidade e no consequente aumento da condicionalidade.

Finalmente, será dada uma grande ênfase à cooperação regional e à cooperação descentralizada.

3.3.2 — Uma nova agenda europeia para o desenvolvimento

Portugal, como membro da União Europeia, deve acompanhar activamente o debate e as reformas em curso, tendo em vista dotar a política de cooperação da UE de uma maior eficácia, porque a UE é hoje o principal doador internacional e os seus Estados membros desempenham um papel dominante na ajuda bilateral ao desenvolvimento.

Uma melhor coordenação entre as políticas da UE e dos seus Estados membros é absolutamente decisiva para se conseguir um novo resultado das intervenções que vão sendo feitas juntos dos países beneficiários e, assim, contribuir para a erradicação da pobreza e para o desenvolvimento sustentado, de acordo com os principais compromissos internacionalmente assumidos.

Independentemente do reforço dos recursos a transferir para os países menos desenvolvidos, somos favoráveis a um incremento da coerência entre as diferentes políticas europeias que, directa ou indirectamente, contribuem para os objectivos do desenvolvimento, e a uma coordenação efectiva entre as políticas da UE, das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods.

Somos, igualmente, favoráveis a uma renovação dos procedimentos e da estrutura organizativa da Comissão Europeia e a uma mais eficaz coordenação entre os

serviços da UE responsáveis pelos programas de assistência.

Apoiamos a promoção das experiências de integração regional dos países em desenvolvimento, designadamente no âmbito da negociação da Convenção de Lomé, cujo mandato negocial ajudaremos a realizar.

Acompanhamos os esforços dos nossos parceiros e da UE na promoção da democracia, dos direitos humanos, dos princípios da boa governação, dos direitos das mulheres e na afirmação da sociedade civil.

Contribuiremos para o debate inadiável na procura de um novo enquadramento para a regulação e prevenção de conflitos e para o estabelecimento de condições de estabilidade política e social, indispensáveis ao desenvolvimento.

Incentivaremos a assunção pela Europa de uma responsabilidade política mais consequente no processo de desenvolvimento do continente africano.

3.4 — Novas tendências da ajuda pública ao desenvolvimento nos principais doadores

Países Baixos

1 — O sistema holandês de cooperação, em processo de revisão decorrente da reforma em curso no Ministério dos Negócios Estrangeiros na Haia ¹, assenta num conjunto de princípios esclarecedores da filosofia dos Países Baixos em matéria de relacionamento norte-sul e de ajuda ao desenvolvimento:

- a) Profunda preocupação de coerência entre ajuda ao desenvolvimento e políticas (e. g. comerciais) ou acordos bilaterais (e. g. no sector das pescas) e, consequentemente, uma quase compulsiva complementaridade/concertação entre políticas externa, económica e de cooperação holandesas, que a recente reestruturação orgânica dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação bem reflecte;
- b) Política de cooperação com forte componente de «prevenção de conflitos»: a cooperação não se deve limitar ao financiamento de actividades ou projectos nos países receptores, já que uma multiplicidade de factores políticos, sociais, económicos, ecológicos e humanos, entre outros, conferem à política de cooperação uma dimensão mais vasta e a possibilidade de funcionar como factor de estabilização interna e de promoção da paz e do desenvolvimento sustentado;
- c) Descentralização do sistema de cooperação (isto é, concentração do poder de decisão nas próprias embaixadas — dentro das grandes linhas de orientação definidas pelo Governo, em função, não de cada país beneficiário da ajuda, mas de prioridades sectoriais: educação, saúde, meio ambiente, etc. — e da *expertise* necessária à concretização dos objectivos);
- d) Concentração de esforços e recursos em determinados países e em sectores considerados prioritários, com tendência para apoio a programas sectoriais específicos, em detrimento do tradicional apoio a projectos, e com a preocupação clara de elevar a qualidade da cooperação e de maximizar a eficácia da ajuda concedida;

- e) Carácter de incondicionalidade da ajuda, com expressão máxima, já aplicada em Cabo Verde, no apoio directo à balança de pagamentos e deixando ao beneficiário completa autonomia na gestão dos fundos disponibilizados;
- f) Em complemento à ajuda não ligada, defesa do princípio de *ownership* como forma de promover a responsabilização dos governos pela condução das respectivas políticas;
- g) Necessidade de coordenação de políticas e de tomadas de posição (valorização do *common political approach*), a nível local entre embaixadas de países doadores e, em geral, no seio de organizações internacionais, mesas-redondas e *trust funds*.

2 — Com vasta experiência no campo da cooperação, a Holanda parece ensaiar agora os primeiros passos de uma nova fórmula de ajuda ao desenvolvimento, através da qual se procura valorizar os princípios de reciprocidade, igualdade e participação e em que o conceito de desenvolvimento surge intimamente ligado à preservação dos recursos naturais e do meio ambiente². São disso exemplo os acordos de cooperação de «nova geração» celebrados em 1994 com a Costa Rica, o Benim e o Butão e, recentemente, ratificados pelo Senado holandês.

3 — Esta nova perspectiva, ao consagrar uma responsabilização mútua e a igualdade das duas partes que estabelecem a relação de cooperação, traduzir-se-á por uma reformulação qualitativa do relacionamento norte-sul e poderá ser aplicável a um restrito número de países, entre eles talvez Cabo Verde, como de resto os Holandeses o têm vindo a fazer. No entanto, muitos outros países em desenvolvimento não terão atingido ainda o grau de maturidade política e de estabilidade interna imprescindíveis à aplicação de um modelo de cooperação tal como idealizado pelos Holandeses, nem possuirão o nível de boa governação susceptível de possibilitar a correcta gestão dos fundos colocados à sua disposição ou mesmo de oferecer, numa fase posterior, a garantia de sustentabilidade dos projectos desenvolvidos com o apoio de terceiros.

Canadá

1 — O Canadá atribui uma grande importância à política que desenvolve ao nível da ajuda pública ao desenvolvimento, porque se considera beneficiário a vários níveis:

- a) Promoção da prosperidade e do emprego;
- b) Projecção da segurança canadiana num quadro mundial estável;
- c) Expansão no estrangeiro dos valores e cultura canadianos;
- d) Capacidade de intervenção e visibilidade a nível de organismos internacionais.

2 — O grande factor de relacionamento canadiano com África é o sector comercial. Em 1996, as exportações canadianas para a África Subsariana totalizaram 659 milhões de dólares, aumentando 22 % em relação a 1994. O investimento canadiano directo em África triplicou após 1989, totalizando 687 milhões de dólares em 1996. As sociedades canadianas participam em 50% de todos os novos projectos mineiros realizados em África.

3 — Dado o novo investimento das autoridades canadianas no continente africano, assiste-se a uma mudança das áreas de intervenção, passando do auxílio humanitário para a ajuda ao desenvolvimento. A esse nível, o continente africano beneficia de cerca de 45% da ajuda bilateral.

4 — Para além do reforço da cooperação bilateral, assiste-se a um maior empenho ao nível da cooperação em organismos internacionais, de que foi exemplo a Conferência sobre Minas Antipessoal, realizada em Ottawa.

5 — O Canadá considera que o carácter bilingue e multicultural da sua sociedade, assim como a ausência de um passado colonial, constituem uma mais-valia preciosa para aumentar a sua influência no continente africano.

Bélgica

1 — Foi recentemente aprovado pelo Conselho de Ministros da Bélgica um plano de reforma da cooperação, que veio alterar consideravelmente a política belga de cooperação para o desenvolvimento.

Como forma de aliciar o investimento do sector privado e a execução de projectos com recurso a concursos que possam incluir outros países europeus, prevê-se a criação de uma sociedade anónima, designada por *Cooperation Technique Belge (CTB)*, que será responsável pela gestão da cooperação bilateral directa e pela execução dos projectos de cooperação.

A CTB competirá gerir uma verba de 6,5 biliões de BEF, que correspondem a cerca de 30% do orçamento da *Administration Générale de la Cooperation au Développement (AGCD)*, até aqui a entidade responsável por toda a cooperação belga. Com a reforma, a AGCD passará a debruçar-se sobre a avaliação, controlo e reflexão da política de cooperação governamental, cabendo à CTB a execução dos projectos.

A AGCD, que, apesar de até agora pertencer ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, tinha administração autónoma e separada sob tutela do seu próprio secretário de Estado (o qual dependia directamente do primeiro-ministro), passará a estar associada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comércio Externo, por forma a dar maior coerência à política externa belga. O novo departamento, designado de *Cooperação Internacional*, será dotado de uma estrutura única, composta de um secretariado-geral e seis direcções-gerais, que se encarregarão da logística, avaliação e controlo.

2 — Quanto às acções a desenvolver no quadro da nova política de cooperação belga, com vista a uma maior rentabilização, foram delineados alguns princípios e prioridades:

- a) Luta contra a pobreza;
- b) Promoção da democracia;
- c) Direitos humanos e boa gestão;
- d) Concentração geográfica.

Aposta em cinco únicos sectores:

- Cuidados de saúde;
- Agricultura;
- Segurança alimentar;
- Ensino;
- Infra-estruturas de base;
- Consolidação da sociedade civil.

França

1 — O Conselho de Ministros francês formalizou, em 1998, a extinção do anterior Ministério da Cooperação e a absorção das competências deste pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, dando assim forma à ideia de um «Corpo Diplomático Único», preconizada pelo actual primeiro-ministro, que passa a abranger no seu todo as tradicionais relações de Paris com os parceiros africanos, antes partilhadas com os serviços agora extintos.

2 — O objectivo desta reestruturação terá sido, principalmente, o de conferir uma maior unidade à acção exterior do Estado no domínio da cooperação, através de um único orçamento, uma só administração e uma só gestão unificada do pessoal, mantendo, no entanto, as prioridades e o valor dos apoios.

3 — Mais concretamente, a reforma agora em curso passará:

- a) Pelo estabelecimento de uma zona de solidariedade prioritária, sobre a qual assentará a ajuda bilateral, que se pretende selectiva e privilegiará países menos desenvolvidos e sem acesso ao mercado de capitais. Não deverá essa zona prioritária esgotar-se em África, podendo alargar-se, em função de critérios políticos e económicos. Paris pretende ainda desenvolver relações sem paternalismos, de igual para igual, com os Estados receptores da ajuda;
- b) Pela transição da antiga «Caixa Francesa para o Desenvolvimento» para uma Agência Francesa para o Desenvolvimento, a qual, conservando o seu estatuto de instituição pública e financeira especializada, dependente do Ministério das Finanças, recupera a legitimidade para intervir nos sectores da saúde e da educação;
- c) Pela criação do Alto Conselho para a Cooperação Internacional, que pretende aumentar a concertação entre o Estado e a sociedade civil, em torno das questões do desenvolvimento, e será composto por representantes de ONG, peritos, professores e jornalistas, cabendo-lhe pronunciar-se sobre a dinâmica da política de cooperação;
- d) Pela transição da tutela do dispositivo militar francês em África, incluindo a cooperação técnico-militar, do Ministério da Defesa para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, a par da redução prevista de efectivos militares, do eventual encerramento de algumas bases militares e da substituição de missões de média e longa duração por permanências mais curtas, procurando, simultaneamente, em colaboração com a ONU ou a Organização de Unidade Africana (OUA), apoiar o equipamento e a formação de forças africanas.

Reino Unido

1 — Clare Short, ministra britânica para o Desenvolvimento Internacional, apresentou em Novembro de 1997 o muito esperado Livro Branco sobre Desenvolvimento Internacional, em que surge representada uma certa concepção (chamada «política externa ética») do que deve ser a acção governativa na área do desen-

volvimento. O Livro Branco britânico vem apelar à internacionalização do desenvolvimento, estendendo ao mundo inteiro o programa eleitoral do actual governo trabalhista: aplicação dos princípios de justiça social, segurança, acesso à saúde e educação, reforço das organizações de índole social, maior igualdade e melhores oportunidades.

2 — A erradicação da pobreza, que Clare Short deseja ver incorporada na Convenção de Lomé, foi eleita a prioridade do Livro Branco: numa primeira fase, este documento aponta para a redução para metade, até ao ano 2015, do número de 1,3 biliões de pessoas que vivem em condições de extrema pobreza. O Reino Unido compromete-se, para este efeito, a elevar os recursos afectos ao desenvolvimento para 0,7% do PNB (o valor actual é de 0,27%).

As reformas na estrutura da administração britânica (operadas no Verão de 1997) tiveram como preocupação principal melhorar a sua capacidade de resposta, sobretudo no que respeita à qualidade e ao impacto da ajuda.

3 — Área multilateral: metade do orçamento para o desenvolvimento deverá ser canalizado para organizações internacionais, cuja actuação deverá ser harmonizada e entrecruzada por forma a evitar sobreposição de acções e orçamentos. Na prática, passaram a ser elaboradas estratégias trienais para os três grandes parceiros: UE, instituições de Bretton Woods e ONU.

A decisão do governo trabalhista de regresso à UNESCO e de permanência na UNIDO (Agência das Nações Unidas para a Indústria) são referidas como sinal do empenho nas Nações Unidas e no multilateralismo em geral.

4 — Área bilateral: é realçado o papel a desempenhar pelas missões diplomáticas do Reino Unido na prossecução dos modelos mais adequados a cada Estado receptor da ajuda, bem como no acompanhamento de esforços mais vastos, como a boa governação.

5 — A ministra britânica para o Desenvolvimento Internacional propõe ainda criar um esquema de incentivos às empresas que contribuam para o desenvolvimento sustentável, através da chamada «iniciativa comercial ética».

Japão

1 — O sistema de cooperação japonês encontra-se, igualmente, em processo de transformação, conforme se pode constatar no documento «A ajuda pública ao desenvolvimento japonesa no século XXI», elaborado pelo Fórum para as Relações Internacionais do Japão.

Com essa reformulação da sua ajuda pública ao desenvolvimento, o Japão pretende tornar as suas políticas de cooperação mais transparentes, de forma a demonstrar à população japonesa a sua importância, procurando, ainda, reunir um consenso e um esforço nacional nessas matérias.

Por outro lado, o Japão pretende apresentar-se como um elo de ligação entre os países asiáticos, que beneficiaram da ajuda japonesa no passado e que agora se encontram em vias de atingir graus de desenvolvimento que lhes permitem, também a eles, desenvolver políticas de ajuda pública ao desenvolvimento, e os países em desenvolvimento, reforçando a sua importância, quer a nível bilateral, quer no sistema internacional, e garantindo maior visibilidade às acções por si desenvolvidas.

2 — A reforma do sistema de ajuda pública ao desenvolvimento japonesa assentará nos seguintes pontos:

- a) A ajuda pública ao desenvolvimento deve ter um objectivo mais definido, que reúna o apoio dos contribuintes, e ser utilizada de uma forma mais estratégica, enquanto instrumento diplomático;
- b) A prioridade da ajuda pública ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza, devendo paralelamente desencorajar a má gestão por parte dos países receptores e a ajuda bilateral, em detrimento da ajuda multilateral;
- c) O Japão irá preparar uma lei base da ajuda pública ao desenvolvimento, tornando-a mais transparente e de mais fácil acesso à população;
- d) O Departamento de Cooperação Económica do Ministério dos Negócios Estrangeiros deve ser reorganizado segundo critérios regionais e dotado com um orçamento que possa ser utilizado com maior flexibilidade e prontidão;
- e) A ajuda deve centrar-se no apoio tecnológico, destinado a resolver as deficiências em matérias de recursos humanos, um dos maiores problemas que os países em desenvolvimento enfrentam;
- f) A ajuda pública ao desenvolvimento japonesa é constituída por empréstimos, subsídios e cooperação tecnológica, que se têm mostrado eficazes. O Japão deve cooperar com novos países doadores na Ásia para que estes utilizem um método semelhante nas suas políticas de ajuda;
- g) O Governo deve procurar incrementar a cooperação com as ONG e procurar mais apoio do sector privado evitando concorrer com este.

3 — É de referir ainda a decisão do Governo Japonês de diminuir o orçamento da ajuda pública ao desenvolvimento em 10%, já a partir de Abril de 1998.

3.5 — Novas experiências de cooperação multilateral

Como resultado de reflexões aprofundadas no seio de várias organizações quanto à forma de rentabilizar os recursos humanos, financeiros e técnicos postos ao serviço da cooperação para o desenvolvimento, preconiza-se, em primeiro lugar, um reforço da multilateralização da ajuda, pelas seguintes razões:

- Maior concentração;
- Aumento de coerência dos programas;
- Preferência dos receptores.

Como corolário desta atitude impõem-se o reforço da coordenação, em especial no terreno, entre as ajudas multilaterais e bilaterais. Assim:

As Nações Unidas optaram por designar o representante local do PNUD como coordenador das actividades executadas total ou parcialmente pelos organismos e agências especializadas, que lhe submetem um relatório anual sobre as actividades operacionais;

Moçambique é objecto de uma experiência piloto de coordenação, tendo criado um Conselho Consultivo de Doadores que reúne periodicamente para fazer o ponto de situação e avaliar os resultados dos programas e projectos;

Outra experiência de coordenação com bastante êxito é o SPA (Special Program for Africa), liderado pelo Banco Mundial, destinado a ajudar países da África Subsariana de baixos rendimentos e «dívida insustentável». Participam, além do Banco Mundial, o FMI, o Banco Africano de Desenvolvimento, a Comissão Europeia e 17 doadores bilaterais, entre os quais Portugal. O programa actua, no terreno, através de grupos consultivos, mesas-redondas e seminários.

4 — Princípios e objectivos da cooperação portuguesa

4.1 — Fundamentos e princípios da política de cooperação

A cooperação para o desenvolvimento, vector essencial da política externa portuguesa, funda-se nos princípios constitucionais do respeito pelos direitos do homem e da cooperação para o progresso da Humanidade, que regem as relações internacionais de Portugal.

No mundo em que cerca de um quarto da população vive abaixo do limiar da pobreza absoluta, o respeito pela universalidade dos direitos do homem impõe aos países mais ricos a responsabilidade de adoptar uma política activa de luta pelo desenvolvimento à escala mundial. Portugal, país que só há poucos anos atingiu um nível de desenvolvimento que lhe permita integrar o grupo dos países doadores, partilha esta concepção de responsabilidade e solidariedade internacionais.

O sucesso de uma tal política depende, em grande medida, da sua aceitação pelos países aos quais se dirige e da coerência entre as políticas de cooperação dos vários países doadores e agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento. Por isso, é essencial que se respeitem os princípios da parceria e da concertação a vários níveis: o da definição da política, o da execução e o da avaliação dos seus resultados.

A política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento tem em conta as opções de desenvolvimento dos países beneficiários, o princípio da parceria e a necessidade de promoção de uma melhor coordenação internacional da ajuda ao desenvolvimento.

O progresso que se pretende alcançar, através da cooperação para o desenvolvimento, deve ser duradouro e equitativo. Por isso, a política portuguesa de cooperação rege-se por princípios de sustentabilidade e equidade na repartição dos benefícios. Deles decorre a rejeição de medidas que prejudiquem o ambiente e a preservação dos recursos naturais ou que agravem as desigualdades económicas e sociais e promovam a criação de sociedades duais. A política de cooperação portuguesa visa, ao invés, a eliminação de todas as formas de discriminação existentes e a promoção da rápida distribuição dos benefícios do desenvolvimento pela população em geral.

Por último, a política de cooperação portuguesa desenvolve-se em coerência com outras políticas nacionais que afectam o desenvolvimento dos países aos quais se dirige, designadamente com a política comercial. Assim, os princípios que enformam a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento são, em síntese, os seguintes:

- 1) Respeito pela universalidade dos direitos do homem;

- 2) Responsabilidade e solidariedade internacionais;
- 3) Parceria com os países destinatários e concertação com os outros doadores;
- 4) Sustentabilidade do desenvolvimento e equidade na repartição dos seus benefícios;
- 5) Coerência com outras políticas que afectam os países destinatários.

4.2 — Objectivos da política de cooperação

A definição de uma política de cooperação para o desenvolvimento tem por base a identificação dos objectivos a atingir e, sempre que tal seja possível, a sua quantificação. Portugal, como membro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, adoptou, em 1996, os seguintes objectivos gerais de longo prazo para a cooperação para o desenvolvimento:

- A redução para metade da população mundial que vive em estado de pobreza extrema (menos de 1 USD/dia) até 2015;
- Educação primária generalizada em 2015;
- Eliminação da discriminação das mulheres na educação primária e secundária até 2005;
- Redução da mortalidade infantil (abaixo de 5 anos) em dois terços e da mortalidade à nascença em três quartos até 2015;
- Acesso universal, através do sistema de cuidados primários de saúde, à saúde genética o mais tardar até 2015.

No respeito por estes objectivos de longo prazo, a política de cooperação portuguesa para o desenvolvimento assume, desde já, os seguintes objectivos específicos de curto prazo e a correspondente hierarquização:

1.º *Reforçar a democracia e o Estado de direito.* — Reduzir a pobreza, criar um ambiente propício ao fortalecimento do sector privado e promover o acesso equitativo das populações aos benefícios gerados pelo desenvolvimento pressupõe o reforço da democracia e do Estado de direito nos países mais pobres.

A democracia proporciona às populações a participação na definição das políticas de desenvolvimento e o controlo da sua execução, conferindo aos representantes do poder político legitimidade para, em parceria com os países doadores e as organizações internacionais, encontrar as formas de cooperação que melhor servem os seus interesses mútuos. O Estado de direito é garantia de segurança nas relações entre os cidadãos e entre estes e as instituições e, como tal, essencial ao desenvolvimento de um clima favorável ao desenvolvimento económico e social.

A consolidação e valorização das instituições do Estado de direito, assente na defesa dos valores da democracia e da boa governação e na afirmação da cidadania civil, tornou-se um objectivo estratégico central das políticas de cooperação para o desenvolvimento. A cooperação portuguesa assume-o, também, como objectivo.

2.º *Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias ao nível da educação.* — O principal objectivo, a verdadeira razão de ser da ajuda pública ao desenvolvimento, é

a redução da pobreza das populações mais desfavorecidas, nos países menos desenvolvidos.

Por razões de ordem histórica, Portugal canaliza a maior parte do seu esforço de ajuda pública ao desenvolvimento para cinco dos países menos desenvolvidos do mundo, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Em países com este nível de desenvolvimento, o acesso da generalidade da população a um mínimo de condições económicas e sociais é condição necessária para o estabelecimento de um clima interno que propicie o desenvolvimento económico, no respeito pelos direitos do homem. Assume-se, assim, como prioritário contribuir para o reforço das infra-estruturas e dos serviços sociais, em particular nos domínios da educação de base e dos cuidados primários de saúde, e promover o acesso dos mais pobres a esses serviços, sem qualquer espécie de discriminação.

3.º *Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada.* — A promoção das condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas é, em países muito pobres, indissociável do crescimento económico, da criação de riqueza e do investimento produtivo. Nos últimos anos, tem-se vindo a reconhecer à iniciativa privada um papel cada vez mais importante como motor do crescimento económico. Tal justifica mesmo uma reorientação da política de ajuda pública ao desenvolvimento em favor da criação de condições para o crescimento e fortalecimento do sector privado nos países em desenvolvimento. Esta política de apoio ao sector privado deve ser entendida como global, não se reduzindo ao mero financiamento do investimento de empresas estrangeiras, mas antes envolvendo todo um conjunto integrado e coerente de apoios, necessários à criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de iniciativas privadas, designadamente empresariais.

Os baixos níveis de rendimento e de poupança interna gerados nos países menos desenvolvidos confere ao investimento estrangeiro um papel decisivo na dinamização do sector privado local, criando emprego, aumentando as exportações, introduzindo novos conhecimentos e tecnologias. A segunda metade dos anos 90 viu crescer a parte dos fluxos privados de capital no financiamento externo dos países em desenvolvimento. No entanto, só uma ínfima parte desse investimento foi dirigida aos países menos desenvolvidos da África Subsariana. Esta situação é o fruto de uma avaliação do risco e do custo dos investimentos nos países menos desenvolvidos que muito os penaliza. Nascida da percepção que os investidores estrangeiros têm da grande instabilidade política, social e económica, da má governação e da insegurança a todos os níveis, prevalecente nesses países, tal avaliação é, também, o resultado da grande ineficiência das infra-estruturas, vitais para a actividade das empresas, e da administração pública, em geral.

Consequentemente, a cooperação portuguesa para o desenvolvimento tem como segundo objectivo a promoção de um ambiente globalmente favorável ao fortalecimento do sector privado nos países menos desenvolvidos, mediante o apoio ao estabelecimento de condições de segurança, que diminuam significativamente o risco, e à criação das infra-estruturas indispensáveis ao funcionamento das empresas privadas e ao investimento produtivo, local e estrangeiro.

4.º *Promover o diálogo e a integração regionais.* — A participação no sistema internacional e a integração na economia mundial constitui um dos principais desafios

com que os países menos desenvolvidos estão confrontados, num quadro de pressão competitiva imposta pela liberalização dos mercados. E este problema é ainda mais grave nos casos de pequenos países geograficamente distantes dos grandes centros de poder económico e político. A cooperação e a integração regionais têm-se revelado, particularmente ao longo da década de 90, como instrumento importante de resposta a este desafio.

No plano político, proporcionam o diálogo intra-regional, regulador de tensões e de conflitos, capaz de conferir a prazo a estabilidade política e a segurança indispensáveis ao desenvolvimento humano. No plano económico, os agrupamentos sub-regionais e regionais criam mercados de dimensões mais atractivas para os potenciais investidores, estimulando o desenvolvimento do comércio e do investimento intrafronteiras. Em ambos os casos, a cooperação e integração regionais proporcionam aos pequenos países menos desenvolvidos um peso nas relações internacionais que, isoladamente, nunca alcançariam e que lhes permite uma melhor defesa dos seus interesses específicos.

Por tudo isto, a cooperação portuguesa assume a promoção do diálogo e da integração regionais como objectivo da sua política.

5.º *Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano.* — A complexidade dos problemas e a dimensão do esforço exigido para desenvolver os países mais pobres do mundo evidencia as limitações da intervenção unilateral dos Estados doadores. Em primeiro lugar, o desenvolvimento humano que se pretende alcançar pressupõe a existência de condições de paz. No caso particular da África, a promoção de uma paz duradoura, à escala continental, exige um esforço concertado da comunidade internacional, como se sublinha no Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas de Abril de 1998.

Por outro lado, a natureza e a dimensão do problema de desenvolvimento com que nos confrontamos exige coordenação e concertação a todos os níveis, de modo que se crie um quadro comum de actuação, aceite e partilhado por todos os agentes do desenvolvimento: governos locais, sector privado, sociedade civil, doadores bilaterais, organizações regionais e internacionais. A coordenação favorece o melhor aproveitamento dos recursos, evitando duplicações. Através de uma programação concertada, permite-se, por outro lado, aos países destinatários adoptar e executar, com coerência, estratégias de desenvolvimento próprias, com objectivos precisos e realizáveis, no quadro global da ajuda pública ao desenvolvimento.

É por reconhecer que muito ainda está por fazer em matéria de coordenação e concertação da ajuda ao desenvolvimento que a cooperação portuguesa assume o objectivo de promover a criação, a prazo, de uma parceria europeia para o desenvolvimento dos países mais pobres. Para tanto, o Governo reforçará a participação de Portugal na preparação de uma nova agenda da União Europeia em matéria de cooperação para o desenvolvimento, que reconheça o interesse comum da ajuda ao desenvolvimento e assumo o compromisso de abolir a pobreza extrema, um imperativo moral que deve determinar as prioridades da política externa na entrada de um novo milénio.

Para além das experiências de coordenação operacional que têm sido desenvolvidas pela Comissão Euro-

peia e pelos Estados membros, o Governo Português procurará empenhar-se mais directamente na realização de experiências de «programação concertada» com alguns países beneficiários que permitam, tendo em conta as opções definidas pelos próprios governos, aproveitar mais eficazmente os recursos dos doadores bilaterais e da UE.

5 — Opções da política de cooperação

Fixados os princípios essenciais, orientadores da acção política, impõe-se definir as principais opções relativamente aos países de concentração da nossa ajuda e, por outro lado, aos sectores prioritários de intervenção, aos critérios de participação no sistema multilateral e às perspectivas financeiras de médio prazo.

5.1 — Concentração geográfica

Como acima ficou dito, a cooperação portuguesa começou, antes mesmo de se definir uma política, orientando-se para a ajuda às antigas colónias portuguesas.

Os PALOP foram assim, ao longo de duas décadas, quase exclusivamente os países de concentração da ajuda portuguesa ao desenvolvimento, compreendendo-se que assim tenha sido. Tratou-se de reconstituir relações bruscamente interrompidas com o processo de descolonização, respondendo às enormes carências e dificuldades que as jovens administrações dos novos Estados de língua oficial portuguesa evidenciavam.

Não existe razão para que a cooperação portuguesa não continue a concentrar os seus esforços na ajuda ao desenvolvimento daqueles países, face às dificuldades que os mesmos ainda conhecem, por um lado, e, por outro, tendo em conta o objectivo estratégico de consolidar e reforçar a Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP) e a sua afirmação no sistema internacional.

Mas também não existe nenhuma razão para que as relações de cooperação para o desenvolvimento sejam exclusivas dos PALOP. Pelo contrário, se queremos adequar a nossa intervenção neste domínio à nossa vocação universalista, expressa numa presença cultural ainda hoje viva em tantas outras regiões do mundo, impõe-se alargar os horizontes da nossa política de cooperação para o desenvolvimento, não só em África, mas também na América Latina e na Ásia, sem ignorar as nossas responsabilidades europeias relativamente aos países da Europa Central e de Leste que hoje procuram estreitar relações com Portugal.

Assim, através de um sistema de intervenções ajustado às diferentes situações e à natureza dos objectivos e interesses em presença, a cooperação portuguesa deve diversificar as suas relações e os instrumentos e tipos de acção nas diferentes regiões que estão hoje no centro das preocupações da assistência e das políticas de ajuda ao desenvolvimento da comunidade internacional.

África

África Subsariana

África é o continente que conhece hoje as maiores dificuldades no arranque de um processo de desenvolvimento sustentável, que possibilite a integração das suas economias na economia global, facto bem evidenciado

pelo baixíssimo índice de participação no comércio e no investimento mundiais.

Compreende-se por isso que, neste contexto, e atendendo às relações históricas e culturais de Portugal com todas as principais regiões do continente, sejam estas as zonas de concentração prioritária da cooperação portuguesa muito especialmente os PALOP, cujas relações de cooperação serão reguladas por programas indicativos de médio prazo e por programas anuais tendo por base acordos a estabelecer com os respectivos governos em função dos seus próprios objectivos e estratégias de desenvolvimento.

Se os PALOP não formam com é sabido um espaço contínuo que permita tratá-los como uma região, todos eles começam a ter a experiência de processos de integração regional nos planos económico, político e mesmo cultural.

Neste sentido a cooperação portuguesa deverá privilegiar a dinâmica de integração regional que aqueles países hoje conhecem, intensificando as suas relações com os países membros das respectivas organizações regionais na África Ocidental, Central e Austral.

Nesta perspectiva para além de um apoio consequente à utilização do português como língua de trabalho nas organizações africanas será dada prioridade ao incremento de relações de cooperação com alguns dos países membros daquelas organizações, na base de projectos de assistência técnica, humanitária ou empresarial, em sectores específicos, atendendo, designadamente, à natureza das relações políticas, históricas e culturais com esses países.

Já a partir de 1999-2000 serão desenvolvidas algumas iniciativas de cooperação com países, como, por exemplo, o Senegal, a Mauritânia, o Mali, o Benim, o Togo, a Guiné Equatorial, o Gabão, a Namíbia, a África do Sul, o Zimbabwe e o Malawi.

Magrebe

A dinâmica das nossas relações com os países desta região, que tem conhecido nos planos político e comercial e no investimento um aumento significativo nos últimos anos, deverá intensificar-se ainda mais, no contexto das nossas responsabilidades na União Europeia e no quadro da cooperação euro-mediterrânica, designadamente no âmbito do processo de Barcelona que queremos estimular e fazer evoluir.

No plano bilateral, devemos, a par do desenvolvimento comercial e do investimento, apoiar projectos de cooperação técnica e empresarial em sectores específicos.

Ásia

As nossas relações com regiões importantes do continente asiático, a que estamos ligados por laços históricos e culturais, foram dominadas nas últimas décadas pelo processo de descolonização, primeiro, das possessões na Índia, depois, de Timor e Macau.

No momento em que se encerra o processo de descolonização de Macau, tendo por base um longo processo de negociação com a República Popular da China, e em que, por capricho da história, recuperamos do isolamento internacional sobre a questão de Timor, impõe-se reequacionar as nossas relações de cooperação com aquelas regiões, também no domínio do desenvolvimento, reforçando o nosso relacionamento com países a que estamos mais directamente ligados.

Timor

Independentemente do evoluir da situação, no futuro próximo, Portugal assumirá as suas responsabilidades na assistência ao território, designadamente na perspectiva de um eventual processo de transição para uma solução de independência, se for essa a vontade dos Timorenses, expressa através de um acto livre de autodeterminação, devendo o Governo apresentar, em momento oportuno, um programa de assistência e cooperação para Timor Leste.

Macau

No âmbito das negociações em curso com a República Popular da China, esta assumirá a soberania do território de Macau, no quadro de um modelo de autonomia específico, que consagrará um estatuto de relacionamento particular com a história, a língua e a cultura portuguesas.

Também em relação a Macau, deverá o Governo apresentar em momento próprio um programa específico de cooperação.

América Latina

As nossas relações com a América Latina têm-se desenvolvido no plano multilateral, nomeadamente através de meios institucionais de cooperação no quadro da União Europeia, por um lado, e no quadro da Cimeira Ibero-Americana, por outro. A realização da VIII Cimeira no Porto em Outubro de 1998 permitiu reforçar o nosso relacionamento com muitos dos países daquela região, que deve ser complementado por uma política de cooperação mais activa na região, que corresponde, designadamente, à evolução extraordinária nos últimos anos das relações comerciais e de investimento com o Brasil com impacte na abertura de novos mercados na região.

5.2 — Prioridades sectoriais

A eficácia que se pretende imprimir à política de cooperação exige, também, maior concentração em sectores criteriosamente seleccionados. A introdução de critérios de selectividade, ao nível dos domínios de actuação, é de primordial importância no caso português porque a tradição, herdada de um tempo em que os diversos agentes de cooperação a faziam no quadro de iniciativas individuais, é de grande dispersão em muitas e pequenas acções com impacte e visibilidade reduzidos. Assim, sem eliminar de uma vez as pequenas iniciativas que contribuem para a manutenção de importantes laços entre as administrações de Portugal e dos PALOP e entre os seus agentes económicos, procura-se concentrar os meios disponíveis nos programas e acções enquadrados nos sectores definidos como prioritários.

A selecção adoptada atende, por um lado, aos objectivos a atingir e, por outro, a uma avaliação da capacidade de resposta dos agentes portugueses de cooperação. São, então, os seguintes os sectores em que se concentra a cooperação portuguesa:

1 — *Formação, educação, cultura e património.* — É nestas áreas que o factor língua comum e afinidade histórica com os países alvo mais se fazem sentir. Portugal partilha com os PALOP e o Brasil um meio de comunicação privilegiado, o português, o que, na condução de programas educativos e formativos, é garantia de maior sucesso, como tem sido internacionalmente reconhecido. Se aliarmos a isto o facto de a educação (em

particular a educação básica e a alfabetização) estar na primeira linha de prioridades para a criação de condições de acesso ao desenvolvimento social e económico e de a formação, em particular a formação profissional, ser indispensável à criação de um ambiente favorável ao crescimento do sector privado, não se estranhará que a cooperação portuguesa tenha elegido este sector como prioritário, nele se incluindo, não só a criação de infra-estruturas, como a formação de professores e formadores e o desenvolvimento de tecnologias e materiais educativos, adaptados às situações concretas em que se desenvolvem os programas locais de educação e formação.

Também na área da cultura e do património é vantajoso explorar os laços que uma presença portuguesa, largamente disseminada pelo mundo durante séculos, necessariamente criou, em benefício da promoção cultural dos povos e da conservação do património histórico comum. Neste sector, a cooperação portuguesa extravasa os PALOP, estendendo-se a países do norte de África, da Ásia e ao Brasil.

A cooperação portuguesa neste sector desenvolve-se a vários níveis. Por um lado, ao nível da cooperação bilateral tradicional e da cooperação no seio da CPLP e, por outro, ao nível multilateral, na medida em que a participação portuguesa no financiamento de organizações internacionais privilegia as que dirigem a sua acção para o sector da educação, da formação e da cultura. Os agentes que são veículo da cooperação neste sector são muito diversificados, envolvendo a administração pública central, as autarquias locais, as ONG, as fundações e outras organizações privadas.

2 — *Saúde*. — A natureza dos objectivos fixados em matéria de condições sociais impõem a concentração de esforços no sector da saúde. A criação de infra-estruturas e serviços de saúde, incluindo, em particular, a assistência materno-infantil, o planeamento familiar e a luta contra as doenças endémicas e epidémicas e a promoção do acesso generalizado das populações aos cuidados de saúde são, por isso, áreas de actuação fundamentais nos países mais pobres aos quais se dirige a cooperação portuguesa.

Neste sector, a formação de quadros locais e a actuação de agentes portugueses no terreno é fundamental. Uma vez mais, o factor língua comum é um instrumento muito valioso que diferencia positivamente a cooperação portuguesa nos PALOP. Um outro factor que confere especial aptidão à cooperação portuguesa neste sector é o facto de existir em Portugal um considerável desenvolvimento da investigação na área da medicina tropical.

A cooperação portuguesa no sector da saúde, tal como no da educação, regista o concurso de diversos agentes, públicos e privados, destacando-se nestes últimos as ONG. Também aqui se verifica que são utilizados os canais da cooperação bilateral e multilateral, por se reconhecer a particular relevância de algumas organizações internacionais e a importância de certos programas por elas desenvolvidos.

3 — *Actividade produtiva e infra-estruturas*. — O objectivo da promoção do acesso a um mínimo de condições económicas, tendo como motor principal iniciativas privadas, de particulares, empresas ou associações, determina a concentração do esforço da cooperação portuguesa na área das infra-estruturas económicas e da própria actividade produtiva. Assim, está aqui incluída a criação de infra-estruturas económicas indispensáveis ao sucesso da actividade produtiva, como sejam, dis-

tribuição de água, de energia, transportes e comunicações e, também, a promoção directa de actividades económicas no sector primário, com ênfase para os que visem criar condições de segurança alimentar, na indústria e nos serviços.

A cooperação portuguesa no domínio da actividade produtiva visa o desenvolvimento do sector privado dos países em desenvolvimento, especialmente dos PALOP. Os baixos níveis de desenvolvimento geral aí prevalentes são acompanhados de fracos níveis de desenvolvimento do sector económico privado. Para ultrapassar esta situação a cooperação portuguesa dirige-se às empresas locais e conta com o efeito de demonstração que a actuação no terreno de empresas portuguesas, de preferência associadas a empresas locais, possa proporcionar.

A selecção das iniciativas a apoiar deve ter em conta o plano de desenvolvimento do país destinatário, as capacidades específicas dos promotores das iniciativas, a sua contribuição para a melhoria das condições económicas das populações e a satisfação de requisitos mínimos em matéria de defesa ambiental.

Os critérios a considerar e as formas de apoio a conceder não devem confundir-se com os adoptados pelos sistemas de incentivos à internacionalização das empresas portuguesas. O que está em causa, segundo uma lógica de desenvolvimento, é o crescimento das economias e das capacidades produtivas dos países beneficiários, e não a promoção dos interesses das empresas portuguesas, que não deixam, contudo, indirectamente, de ser envolvidas neste processo.

4 — *Sociedade e suas instituições*. — O processo de desenvolvimento necessita do estímulo de uma sociedade com práticas e instituições que gerem a confiança entre os agentes económicos e a segurança dos negócios. Nos países mais pobres, em que ditaduras e conflitos foram, até há pouco, uma constrangente realidade, é essencial estimular a modernização da sociedade civil e da Administração Pública. Está-se aqui perante uma tarefa de âmbito muito vasto e que exige uma intervenção diversificada de vários agentes da cooperação, públicos e privados.

A actuação neste domínio inclui, em primeiro lugar, a consolidação das estruturas de poder político democrático, de que se destaca um poder judicial independente e eficaz, e o estabelecimento de um enquadramento legal e uma prática administrativa que garantam justiça e igualdade no tratamento dos cidadãos. Engloba, ainda, o fortalecimento das organizações da sociedade civil para que desempenhem o seu papel como promotores do desenvolvimento social e económico. Valorizam-se particularmente os programas a desenvolver nos domínios da justiça e Administração Pública.

O grande contacto que sempre se manteve entre os diversos serviços da administração central portuguesa e os seus congéneres dos PALOP, gerador de conhecimento recíproco de problemas e interlocutores, o facto de as administrações daqueles países terem dado continuidade, em muitos aspectos, à administração colonial portuguesa e ainda a língua comum proporcionam à cooperação portuguesa, neste domínio, melhor capacidade de desempenho. Favorece-a, ainda, uma outra circunstância.

A muito recente experiência portuguesa de transição para um nível superior de desenvolvimento proporciona a um grande número de profissionais, dos mais variados campos, um conhecimento vivido dos problemas da tran-

sição e dos métodos para a realizar. Esta capacidade portuguesa pode ser explorada em benefício de outros países, como sejam os da Europa Central e do Leste e da América Latina.

A cooperação entre instituições públicas e privadas portuguesas e as suas homólogas dos PALOP, que vise os objectivos já definidos, deve ser fomentada alargando-se o leque dos agentes da cooperação a áreas ainda pouco exploradas, como sejam as autarquias locais, as ordens, as fundações, etc. Há, porém, que manter neste sector um nível de selectividade rigoroso, sob pena de se perderem de vista os objectivos a alcançar. Dito de outro modo, há que evitar a tentação de reproduzir, em países muito pobres de África, um modelo de sociedade de um país bem mais desenvolvido, saltando estádios intermédios que, em certos casos, são inultrapassáveis e sem ter em conta que a sua débil base económica não pode suportar um peso institucional igual ao de uma sociedade mais desenvolvida.

5 — *Segurança*. — Sem um ambiente de estabilidade política e de paz social, todo o processo de desenvolvimento fica bloqueado. A ligação entre segurança e desenvolvimento vem por isso sendo reconhecida como decisiva, nos últimos anos, pelo que os programas de desenvolvimento atendem cada vez mais às necessidades crescentes de protecção dos Estados, das suas comunidades e populações, e à necessidade de reduzir a violência e os conflitos dentro das comunidades, entre comunidades e entre países.

A promoção de condições de segurança interna e da cooperação regional em matéria de defesa, que assegurem a paz e estabilidade necessárias ao arranque e ao sucesso do processo de desenvolvimento, são uma das opções da política de cooperação portuguesa. Nela se incluem a criação de forças de segurança e instituições militares cada vez mais eficientes e empenhadas em proporcionar a todos os cidadãos um clima de segurança, susceptível de induzir e potenciar os efeitos do desenvolvimento.

Aproveitando a experiência que as forças de segurança portuguesas e que a cooperação técnico-militar tem adquirido após um longo período de cooperação com as instituições de segurança e defesa dos PALOP, Portugal pode dar um novo e importante contributo à definição dos sistemas de prevenção e regulação de conflitos em África, iniciando um novo ciclo da nossa cooperação nestes domínios.

6 — *Ajuda financeira*. — Para além da cooperação dirigida a sectores específicos de actividade ou da organização social, a cooperação portuguesa actua no plano dos processos de ajustamento estrutural, conduzidos pelo FMI e Banco Mundial, e das iniciativas de alívio de dívida.

Contribui, também, através do canal das contribuições financeiras para fundos e organizações internacionais, para uma multiplicidade de acções de ajuda ao desenvolvimento não identificáveis em termos sectoriais. A escolha das contribuições que se fazem neste domínio deve presidir uma cada vez maior exigência de boa administração e eficácia na gestão dos recursos e de coordenação dos programas assim financiados com a ajuda bilateral.

Tendo em consideração as perspectivas de um novo enquadramento internacional para a regulação da dívida dos países menos desenvolvidos, que pela sua dimensão constitui um reconhecido factor de bloqueamento dos esforços de desenvolvimento daqueles países, Portugal

assumirá uma posição mais activa, tanto no plano multilateral como na relação bilateral, na gestão da dívida dos países de língua portuguesa e particularmente no âmbito da iniciativa HIPC (Highly Indebted Poor Countries) do Banco Mundial.

5.3 — Cooperação multilateral

A fraca participação portuguesa nos instrumentos multilaterais de ajuda ao desenvolvimento é uma das críticas que lhe vem sendo apontada nos sucessivos exames do CAD. Por outro lado, a escolha das iniciativas e instituições multilaterais que beneficiam de financiamentos públicos portugueses nem sempre terá sido pautada por critérios de eficácia e racionalidade face aos objectivos da política portuguesa de cooperação. Em particular, tem sido fraca a capacidade de coordenar a ajuda bilateral com a ajuda multilateral.

Reconhecendo-se a pertinência daquela crítica, opta-se por reforçar a componente multilateral da ajuda pública portuguesa, tanto no quadro das instituições comunitárias, como no âmbito das agências das Nações Unidas, e esta opção é balizada por:

Critérios de escolha das instituições e iniciativas a apoiar que levem em consideração a capacidade de obtenção de resultados e a existência de objectivos comuns;

Procedimentos que permitam articular as iniciativas multilaterais co-financiadas por Portugal com as actividades integradas na sua ajuda bilateral, assim evitando o desperdício de recursos e a sobreposição de acções.

Portugal assumirá deste modo, a curto prazo, um papel mais activo no sistema multilateral, particularmente no sistema das Nações Unidas e da União Europeia.

5.4 — Instrumentos da política de cooperação

A acção da cooperação portuguesa utiliza diversos instrumentos, escolhendo-os em função da natureza do projecto e do objectivo visado. Os principais são:

- a) A assistência técnica, civil e militar, prestada por funcionários do Estado, por cooperantes ou mediante a contratação de consultores e especialistas privados;
- b) Donativos em espécie;
- c) Envio de formadores, professores, médicos e pessoal de enfermagem;
- d) Concessão de bolsas de estudo e estágios;
- e) Prestação, em Portugal, de cuidados médicos especializados;
- f) Empréstimos Estado a Estado, doações, perdão e bonificação de juros;
- g) Concessão de subsídios a ONG, autarquias e outros promotores de projectos de cooperação;
- h) Incentivos, créditos de ajuda e garantias de seguros de crédito ao investimento e à exportação de bens e serviços portugueses.

De entre este conjunto de instrumentos destacamos a assistência técnica, civil e militar, a prestar nos próximos anos, no âmbito dos respectivos programas indicativos, aos países de língua portuguesa que conhecem situações mais difíceis de organização das suas administrações seja por funcionários do Estado, seja por

jovens quadros, designadamente professores, no âmbito de programas de acesso ao primeiro emprego a desenvolver com o Ministério do Trabalho e da Solidariedade. Estas novas experiências de cooperação a desenvolver nos próximos anos deverão ser acompanhadas da revisão do estatuto dos cooperantes.

Destaque ainda para a reforma do regime de bolsas e estágios em preparação e para a renovação dos incentivos ao investimento privado, decorrentes da reforma do Fundo para a Cooperação Económica, significativamente alargados no âmbito da intervenção da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento.

5.5 — O financiamento da cooperação

Portugal, considerado país doador a partir de 1992, tem tido uma participação irregular no financiamento do esforço mundial de ajuda ao desenvolvimento. Se tomarmos como indicador o rácio APD/PNB (ajuda pública ao desenvolvimento em percentagem do produto nacional bruto do doador), verificamos que Portugal oscilou entre um máximo de 0,36% em 1992 e um mínimo de 0,21% em 1996, cifrando-se em 1997 o seu valor em 0,25%. Estas oscilações são, em grande medida, explicadas pela importância relativa dos fluxos associados à gestão da dívida externa dos países beneficiários, no total da ajuda pública ao desenvolvimento. Como os processos de reescalonamento e perdão de dívida seguem um calendário específico, não tem sido possível manter o rácio APD/PNB sobre uma trajetória estável de crescimento, que seria o desejável.

Independentemente do seu carácter oscilatório, o indicador mostra que o objectivo definido na Conferência do Rio, de 1992, 0,7% está ainda bem longe das possibilidades portuguesas.

Para o alcançar, o Governo Português propõe, como meta, que a ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa passe, progressivamente, de 0,36% em 2000 para 0,7% em 2006.

Simultaneamente, e tendo em vista a previsível diminuição progressiva do impacto das operações de reescalonamento das dívidas bilaterais, impõe-se a gradual expansão dos programas de cooperação técnica.

6 — Organização do sistema de cooperação

6.1 — Orgânica da cooperação

Como foi salientado, a execução da política de cooperação segue um modelo descentralizado no qual participam quase todos os departamentos públicos, autónomos ou não, órgãos de soberania, empresas do Estado, entidades privadas com e sem patrocínio político ou financeiro públicos. Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros cabe, essencialmente, a tarefa de conduzir esta política, coordenando a sua execução.

Nestas condições, e porque tal modelo apresenta vantagens de que se não quer prescindir, assume particular importância o reforço dos mecanismos de coordenação, controlo e avaliação. É nesta linha que se inserem as alterações orgânicas e funcionais que em seguida se apresentam.

6.1.1 — O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação

A criação do Conselho de Ministros especializado para os assuntos da cooperação (Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto) foi a resposta encontrada pelo Governo para aprofundar o necessário consenso político sobre as grandes linhas orientadoras nesta matéria e para dotar

esta política transversal com os mecanismos legais e institucionais necessários a uma melhor e mais eficaz coordenação das políticas de cooperação para o desenvolvimento.

Compete ainda a este órgão a apreciação dos programas integrados de cooperação, dos programas indicativos nacionais e dos programas sectoriais, bem como da sua execução, e de outros aspectos da política de cooperação que em cada momento se mostrem oportunos.

6.1.2 — O secretariado executivo da CIC

A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) é um órgão de apoio do Ministro dos Negócios Estrangeiros. O seu funcionamento revelou-se pouco consentâneo com as necessidades de coordenação política e técnica que o modelo de cooperação descentralizada exige.

Para agilizar este órgão, foi criado o seu secretariado executivo, órgão técnico que, reunindo com uma periodicidade mensal, permitirá um melhor trabalho de acompanhamento do planeamento e execução descentralizada da política de cooperação. Este secretariado é dirigido pelo presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa, que assim dispõe de um instrumento útil para o desenvolvimento das suas funções de coordenação, tanto no plano da programação e do planeamento das acções da cooperação como no acompanhamento sistemático da sua execução.

6.1.3 — O Instituto da Cooperação Portuguesa

O Instituto da Cooperação Portuguesa é o órgão central de coordenação da política de cooperação. Dentro desta concepção, competir-lhe-á o planeamento, o controlo de execução e a avaliação dos resultados da cooperação desenvolvida pelas entidades públicas e a centralização de informação sobre a cooperação promovida por entidades privadas, com ou sem patrocínio público. Compete-lhe ainda a preparação técnica dos documentos que balizam a cooperação portuguesa, programas indicativos nacionais e programas integrados anuais, bem como dos respectivos relatórios de execução.

6.1.4 — A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

O Fundo para a Cooperação Económica é extinto, sendo substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento. Esta alteração corresponde ao abandono de uma lógica de especialização dos organismos em função do tipo de entidade promotora de projectos (nestes casos as empresas portuguesas) e em favor da constituição de uma agência de apoio ao desenvolvimento, vocacionada para promover iniciativas de vária natureza e com recurso a instrumentos bastante diversificados, como sejam a concessão de empréstimos e a prestação de garantias ou a tomada de participações sociais. Aqui se concentrará a execução de parte significativa da política de cooperação portuguesa, sob a dupla tutela dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças.

A criação desta Agência corresponde também a uma necessidade de clarificação da fronteira entre a ajuda ao desenvolvimento e a internacionalização de empresas, numa altura em que os instrumentos desta segunda política estão em fase de autonomização e consolidação, segundo uma lógica própria, ditada pelo interesse e pelos objectivos particulares das empresas mais do que pelos

objectivos de desenvolvimento das economias dos países beneficiários.

6.1.5 — O Instituto Camões

A acção do Instituto Camões, centrada que está na difusão da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro, não se integra exclusivamente na política de cooperação, mas tem com ela contactos significativos, quando estão em causa os países aos quais esta se dirige. Como se disse, a língua comum é um elemento fundamental para o sucesso da cooperação portuguesa em quase todas as suas formas. Assim, todos os contributos para a sua difusão, particularmente nos PALOP, são veículo potenciador da ajuda ao desenvolvimento.

O Instituto Camões deve assumir-se decisivamente como a instituição coordenadora da política de promoção e de expansão da língua portuguesa no mundo, dando particular projecção a acções de apoio à utilização do português como língua de trabalho das organizações internacionais e ao ensino do português como língua segunda.

6.1.6 — As delegações técnicas da cooperação

A actual orgânica da cooperação prevê a possibilidade de criação de delegações locais do Instituto da Cooperação Portuguesa nos países em desenvolvimento, funcionando junto das missões diplomáticas. No entanto, esta possibilidade nunca chegou a concretizar-se.

Mais do que delegações do Instituto, importa materializar delegações locais da cooperação portuguesa, nas quais se integrarão representantes do Instituto, da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e, eventualmente, do Instituto Camões.

Competir-lhes-á acompanhar no local a execução da política de cooperação, avaliando os seus resultados em estreita e frequente ligação com as autoridades do País e com as agências internacionais.

6.1.7 — Os departamentos sectoriais de coordenação

Assentando a execução da política de cooperação portuguesa num modelo altamente descentralizado, em que mesmo dentro de cada ministério existem vários centros de decisão independentes, é necessário dispor de órgãos sectoriais de coordenação que garantam a coerência das políticas a esse nível. No caso dos ministérios com volumes de ajuda ao desenvolvimento significativos, distribuídos por serviços, institutos e empresas, estes órgãos são indispensáveis. É, por isso, necessário que tais órgãos reforcem na prática a sua actividade de controlo e que os seus representantes tenham lugar no secretariado executivo da CIC como forma de assegurar a continuidade e consistência dos seus trabalhos.

6.2 — Programação

A execução da política de cooperação deverá assentar em dois tipos de documentos básicos, os programas de indicativos de cooperação a celebrar com cada um dos PALOP, que traduzem o resultado da concertação bilateral em matéria de ajuda ao desenvolvimento para o período de um triénio, e o programa integrado de cooperação anual, no qual se apresenta, para o período coincidente com o do Orçamento do Estado, a programação das actividades de cooperação a desenvolver e as correspondentes fontes de financiamento, quer nos PALOP quer noutros países objecto de acções de cooperação.

A programação a médio prazo é a mais adequada à natureza estrutural do problema de desenvolvimento. Além disso, a existência de compromissos plurianuais de ajuda pública facilita a tarefa das administrações locais, que têm de gerir as fontes internas e externas de financiamento dos seus próprios programas de desenvolvimento.

Os programas integrados de cooperação anuais inscreverão os compromissos que em cada ano resultem da execução dos programas indicativos em vigor, de outros projectos isolados que se assumam no âmbito da cooperação com outros países e da cooperação multilateral. Estes programas anuais tenderão a integrar a cooperação da administração central e a dos outros agentes, públicos ou não, que em conjunto com ela promovem projectos de ajuda ao desenvolvimento. Pretende-se, deste modo, que o documento de programação anual dê visibilidade à contribuição portuguesa para o desenvolvimento dos países mais pobres e não só ao esforço da administração central.

6.3 — O orçamento da cooperação

A selecção das actividades, que integram os programas anuais de cooperação deve ser acompanhada da indicação das fontes de financiamento que garantam a sua execução. Como, na sua esmagadora maioria, tais actividades são financiadas por fundos públicos, o orçamento da cooperação pouco mais é do que uma parcela do Orçamento do Estado. Nestas circunstâncias, importa assegurar que a preparação do Orçamento do Estado tem em conta as decisões tomadas em matéria de política de cooperação e adopta os procedimentos técnicos mais adequados a uma correcta execução das actividades de cooperação e à sua visibilidade contabilística. Assim:

O Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação fixa, em cada ano, o volume de recursos orçamentais a afectar à cooperação, tendo por base o valor do rácio APD/PNB que se pretenda alcançar e as previsões macroeconómicas subjacentes ao projecto de orçamento, e determina a sua distribuição indicativa em função das opções estratégicas aprovadas;

Cada um dos departamentos do Estado inscreve, em divisão autónoma, as verbas necessárias à execução das acções de assistência técnica que, respeitando os limites definidos pelo Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, lhe caiba executar;

À Agência Portuguesa para o Desenvolvimento cabe o financiamento das acções de cooperação que revistam a natureza de investimentos, ainda que a execução das mesmas esteja a cargo de outro departamento da Administração Pública.

7 — O sector não governamental

Decorre das características do modelo português de cooperação a existência de um grande número de intervenientes na realização de programas e acções de cooperação. Parte significativa deles está integrada na administração central e a sua acção é englobada na actividade geral dos respectivos departamentos, mas, para além destes, há um conjunto de importantes agentes, reais e potenciais, de cooperação que se ligam aos departamentos da administração central por forma contratual, para prosseguirem objectivos comuns em matéria de ajuda ao desenvolvimento. Destaca-se o papel das autar-

quias locais e das ONGD, incluindo as fundações e naturalmente o sector das empresas.

A coordenação da actividade de todos estes agentes impõe de igual modo uma responsabilidade de coordenação e articulação com o sistema formal da cooperação portuguesa, que passa necessariamente pelo estabelecimento de interlocutores adequados.

7.1 — As autarquias locais

A relação privilegiada que se tem estabelecido entre serviços com funções semelhantes em Portugal e nos PALOP tem de levar em consideração as diferenças de repartição de competências entre níveis da administração nos vários países intervenientes e a sua evolução. Em Portugal, são hoje atribuição das autarquias locais muitas das áreas que antes estavam a cargo da administração central e algumas dessas áreas integram-se em domínios fundamentais da ajuda ao desenvolvimento, como seja o caso do ensino primário, do saneamento básico e da conservação do património.

Importa não perder o valioso contributo que o conhecimento vivido da resolução de problemas nestes sectores, aos quais as populações são tão sensíveis, proporciona às autarquias locais portuguesas. Mas também importa não esquecer os objectivos e opções da política de cooperação, definida a nível central. Conciliando estas duas vertentes da questão, a política de cooperação integra iniciativas das autarquias locais, apoiadas financeiramente pelo Orçamento do Estado, numa base contratual que estipule os domínios dessa convergência de interesses. Dentro desta linha, foi recentemente celebrado um protocolo com a Associação Nacional de Municípios, que estabelece algumas condições para uma contratualização em torno de um programa de cooperação intermunicipal a preparar e executar por um grupo de missão criado para o efeito.

7.2 — As ONGD

Embora, em Portugal, a acção das organizações não governamentais não seja muito intensa, é internacionalmente reconhecido o valor do seu contributo para o desenvolvimento humano em áreas muito estreitamente ligadas ao bem-estar das populações mais desfavorecidas. Este contacto directo tem tido como resultado a boa aceitação do trabalho destas organizações. Esta receptividade não deve ser perdida, pois facilita o sucesso das acções de cooperação.

É, assim, de grande interesse o encorajamento da acção das ONGD portuguesas, associando-as à execução da política de cooperação em áreas de comum interesse, particularmente no domínio da ajuda humanitária e de emergência, para as quais se tenha como garantida a qualidade do seu desempenho e proporcionando-lhes o co-financiamento adequado.

Propõe-se o desenvolvimento de um diálogo mais estreito e mais sistemático com o sector, através, designadamente, de uma relação mais estruturada com a plataforma das ONGD.

7.3 — As fundações

Muitas das fundações portuguesas têm vindo a desenvolver uma actividade importante no domínio da cooperação, com particular relevância para a Fundação Calouste Gulbenkian, cujo exemplo tem vindo a ser seguido por outras fundações mais recentes, como a

Fundação Oriente ou a Fundação Portugal-África, ou, ainda, as Fundações Bissau Barreto e Eugénio de Almeida, entre outras.

A colaboração circunstancial que tem existido entre as instâncias da cooperação portuguesa e as fundações pode e deve ser melhor estruturada no futuro, pelo que se deverá intensificar o diálogo tendo em vista um maior aproveitamento de iniciativas conjuntas.

7.4 — As empresas

A denominada cooperação empresarial tem vindo a assumir progressivamente um papel cada vez mais destacado na promoção do desenvolvimento dos países e sectores em que actua, havendo, por isso, todo o interesse no estabelecimento de uma mais estreita articulação com a cooperação estatal.

Considerando a necessidade de estruturar o apoio ao universo empresarial, será celebrado um protocolo entre a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento e, de entre as diversas associações representativas, a ELO enquanto associação para o desenvolvimento económico e cooperação, que deverá estabelecer critérios e formas específicas de actuação que permitam uma maior sinergia entre fluxos públicos e privados tendo em vista uma abordagem integrada do desenvolvimento em que a ajuda pública ao desenvolvimento e o investimento privado se complementem.

A Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento estabelece por outro lado novas modalidades de apoio ao investimento privado, nomeadamente sob a forma de garantias, linhas de crédito e tomadas de participação e de capital em sociedades de desenvolvimento.

¹ Reforma que levou à fusão do Ministério da Cooperação, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de serviços do Ministério da Economia e que originou a criação de serviços regionais interdepartamentais com competência para formular e coordenar políticas relativas a países e regiões, o que, na perspectiva holandesa, garantirá a uniformidade e a consistência dessas políticas.

² «Both North and South are on a course which is, in the long term, not ecologically tenable [...] The essential contradiction between the limited supply of finite natural resources on the one hand and the growth of the population and world economy on the other hand is becoming increasingly clear» (*The Foreign Policy of the Netherlands — A Review*, publicação oficial, 1996).

MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO, DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO

Portaria n.º 356/99

de 18 de Maio

A Assembleia Municipal de Reguengos de Monsaraz aprovou, em 16 de Setembro de 1998, uma alteração de âmbito limitado ao Plano de Urbanização de Reguengos de Monsaraz, ratificado pela Portaria n.º 159/95, de 25 de Fevereiro.

A alteração consiste no aperfeiçoamento do Regulamento do Plano e na alteração da planta de zonamento, por forma a melhorar a qualidade do meio urbano, a valorizar a sua funcionalidade e a fomentar um desenho integrado e valorativo da sua morfologia e das tipologias habitacionais.

Foi realizado o inquérito público, nos termos previstos no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março,