

# O FUTURO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

JOÃO GOMES CRAVINHO

## *Introdução*

Há sempre muitos futuros possíveis, naturalmente, e quando me proponho falar sobre o futuro da cooperação portuguesa não proponho sujeitar o público a qualquer exercício de prestidigitação. O meu objectivo é muito mais simples, talvez menos entusiasmante, mas de qualquer modo terreno mais seguro para mim, já que não sinto que tenha os dotes de Zandinga. Quero aqui apenas tentar identificar os elementos cruciais para a transformação da cooperação portuguesa, no sentido de sugerir os caminhos que oferecem melhores garantias de qualidade, de eficácia e de eficiência.

Poderão talvez sentir que este assunto tem pouco a ver com o título do colóquio, e na verdade o meu tópico não vai directamente ao encontro dessa temática. Mas confesso que, a partir do lugar em que estou sentado, no Instituto da Cooperação Portuguesa, sinto uma grande ligação entre os processos de globalização e a necessidade de efectuarmos reformas substanciais nos nossos modos de trabalhar. O mundo em que vivemos obriga-nos a adaptações constantes, e isto é especialmente verdade no campo da política externa onde temos uma interacção constante com outros actores. Quem não sabe adaptar-se aos tempos sofrerá seguramente um processo de marginalização, e isto por sua vez aumenta ainda mais alguns dos defeitos clássicos da cooperação portuguesa. O nosso relacionamento com o sistema multilateral é onde isto mais se sente, e o problema mais premente é que a distinção entre o multilateral e o bilateral é uma distinção cada vez menos nítida porque cada vez mais as cooperações bilaterais trabalham no contexto fornecido pela cooperação multilateral.

Enfim, este tópico não constitui o enfoque principal da minha intervenção, embora esteja inteiramente disponível para fazer alguns comentários no final se assim o entenderem. Mas na minha perspectiva o título deste colóquio constitui precisamente a razão de ser de alguma urgência nas ideias que tenho sobre o futuro da cooperação portuguesa.

## *Enquadramento Macro-económico da Cooperação Portuguesa*

Os momentos que se vivem são obviamente momentos difíceis para o enquadramento macro-económico da cooperação portuguesa. Temos um orçamento rectificativo à vista e o Programa do Governo recentemente aprovado não atribui à cooperação qualquer carácter de excepcionalidade. É portanto possível que haja alguma contenção na cooperação, embora existam também compromissos internacionais que têm de ser respeitados. O mais recente compromisso internacional foi alcançado no contexto da União Europeia mesmo antes da Cimeira de Monterrey em Março, um compromisso no qual todos os Estados Membros da União Europeia garantem atingir a meta de afectar 0,33% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) até 2006. Nós estamos neste momento a 0,25%, o que significa que iremos ser pressionados pelos nossos parceiros europeus a aumentar significativamente a nossa APD ao longo dos próximos quatro anos.

Não se vivem, é bom de ver, tempos de euforia nem de generosidade incontida para a cooperação internacional. As importantes e impressionantes decisões tomadas pela Irlanda e pela Bélgica de, em poucos anos, se juntarem aos cinco países (Suécia, Noruega, Países Baixos, Dinamarca e Luxemburgo) que já cumprem a meta de dedicarem 0,7% ou mais do seu RNB à cooperação para o desenvolvimento, são ainda mais notáveis por contrariarem uma tendência para a redução global do volume de APD.

Nos últimos meses surgem com uma frequência cada vez mais insistente nos debates internacionais, vozes a reclamar que os desafios do desenvolvimento requerem uma atenção redobrada em relação à qualidade da cooperação, e que de pouco vale exigir mais verbas para a cooperação se os recursos já afectados são mal aplicados. Este argumento tende a ser denunciado por um dos oradores seguintes que responde que as preocupações quanto à qualidade da ajuda não devem servir de desculpa para não corresponder a compromissos já assumidos internacionalmente no sentido de aumentar a APD. Deixemos de lado esse debate estéril: é óbvio que não há nenhuma incompatibilidade entre aumentar o volume da APD e trabalhar para assegurar melhorias a nível da qualidade. Pelo contrário: justamente por se tratar de recursos públicos há uma obrigação absoluta de assegurar a qualidade, a relevância e a utilidade de verbas que serão sempre escassas face aos desafios.

Pela nossa parte, e motivados pelas obrigações que nos são impostas tanto pelos contribuintes como pelos nossos parceiros, temos vindo a trabalhar afincadamente para melhorar a qualidade da cooperação portuguesa. Há um importante caminho já percorrido, do qual nos podemos orgulhar; há ainda pela frente muito caminho a fazer, pois os resultados da nossa cooperação estão ainda aquém daquilo que se pode esperar dos recursos que já são afectados à cooperação para o desenvolvimento. Programar, priorizar, avaliar e racionalizar, são estas as palavras chave para o futuro da cooperação portuguesa.

## *Programar*

A génese da prática de cooperação entre nós deve quase tudo à espontaneidade de governantes e funcionários públicos, muitos dos quais sentiam uma proximidade especial aos países lusófonos por terem eles próprios experiência de vida nesses países. Nas primeiras duas décadas só muito raramente, e mesmo nesses casos de forma pouco consequente, se sentiu a preocupação de dar uma lógica global à cooperação. Predominava a ideia de que se devia permitir que cada serviço, cada unidade da administração pública, desenvolvesse a sua própria cooperação, independentemente daquilo que faziam os outros serviços e sem qualquer preocupação de controle quanto à filosofia das intervenções ou o desenho dos projectos. Podemos dizer que esse período, que acaba por volta de 1997-98, corresponde ao período amador da cooperação portuguesa: no duplo sentido, pois se por um lado se verificava efectivamente um reduzido grau de profissionalismo em muitas intervenções ou no sistema quando visto de forma integrada, também é verdade que as intervenções eram frequentemente fruto de fortes sentimentos de fraternidade.

Nestes anos mais recentes há uma preocupação muito mais acentuada em dar à cooperação portuguesa sentido colectivo e coerência, algo que levou ao desenvolvimento mais intenso dos instrumentos indispensáveis à programação da cooperação. A programação da cooperação passa, em primeiro lugar, por um conhecimento aprofundado daquilo que são as reais necessidades dos nossos países parceiros, sendo depois necessário conhecer a disponibilidade do lado da oferta. Esta segunda vertente abre caminhos novos para a criatividade, pois se no passado a oferta (que representava o motor da dinâmica da cooperação portuguesa) era limitada porque era pensada principalmente em termos dos interesses e das disponibilidades de serviços estatais, hoje em dia já não há razão para nos limitarmos aos serviços do Estado para a execução da cooperação: há inúmeras entidades não estatais às quais se pode recorrer quando não há disponibilidade por parte dos serviços da administração pública. Assim, a chave da programação reside sobretudo na identificação clara: das prioridades dos nossos parceiros; das nossas mais-valias; e dos volumes financeiros que podem ser afectados à cooperação.

## *Priorizar*

O processo de programação implica sempre um processo de identificação e escolha de prioridades. Os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e por maioria de razão os Países Menos Avançados (PMA), são países carentes em inúmeros aspectos da sua vida económica e social, mas nem por isso deixam de ser países com capacidade de identificar prioridades e de afectar recursos – seus ou da cooperação – de acordo com uma lógica de desenvolvimento, concentrando em determinados sectores e não em outros. Moçambique ou Cabo Verde, por exemplo, desenvolveram propostas extremamente claras e bem fundamentadas para a promoção do seu próprio

desenvolvimento. Compete aos países parceiros organizar a sua cooperação de forma a contribuir para essas propostas, estimulando os programas de desenvolvimento e investindo de forma a explorar da melhor forma as potencialidades que resultam da identificação de prioridades.

É por vezes difícil identificar bem as prioridades, já que requer uma análise cuidada da realidade e uma capacidade de programar o desenvolvimento do país a médio e longo prazo. Mas ainda mais difícil (tanto do lado dos beneficiários como do lado dos doadores) é corresponder à consequência lógica da identificação de prioridades, nomeadamente a identificação de não prioridades. Efectivamente, ao identificarmos certos domínios como prioritários para a cooperação temos de saber canalizar para esses domínios a parte mais significativa dos recursos disponíveis, preterindo projectos que correspondem a intervenções em outros sectores. É este aspecto que requer capacidade de decisão e alguma coragem por parte de quem decide, e se é verdade que a situação hoje traduz melhorias substanciais nestes termos, também é verdade que parte dos escassos recursos de que dispomos são ainda aplicados em projectos que não se podem justificar à luz das prioridades. A reforma dos mecanismos de orçamentação da cooperação é, como adiante veremos, a solução para este problema.

### *Avaliar*

Conta-se a história que algures no passado, um alto responsável na área da cooperação terá ameaçado demitir-se no caso de se avançar com um programa de avaliações que alguém terá proposto. Para ele, tratar-se-ia de um atestado de falta de confiança, pois só concebia a avaliação como uma forma de apontar erros e portanto um instrumento para a crítica. Hoje, essa história faz sorrir, porque capta num momento preciso o receio de quem defende uma cooperação amadora perante uma ameaça de profissionalização. É óbvio que a avaliação é um instrumento indispensável para melhorar a qualidade da cooperação, e que a aplicação de metodologias especializadas para a análise de projectos e programas de cooperação é o primeiro passo para rentabilizarmos da melhor forma os recursos.

A transformação do dispositivo da cooperação, uma transformação que ainda falta consolidar, atribui ao ICP responsabilidades acrescidas no desenvolvimento de um programa de avaliações. Ao longo de 2001 houve um investimento importante neste sector, permitindo que no programa para 2002 conste um importante conjunto de avaliações.<sup>1</sup> Entre eles vale a pena salientar as avaliações às seguintes actividades: apoio à Faculdade de Direito de Bissau; funcionamento da Comissão Paritária com Cabo Verde para o Ensino Superior; cooperação intermunicipal com Cabo Verde;

---

<sup>1</sup> Ver o site do ICP ([www.icp.mme.gov.pt](http://www.icp.mme.gov.pt)) o documento de orientação para a avaliação na cooperação portuguesa.

cooperação na área das estatísticas; política de bolsas para o ensino superior. Importa ainda referir o processo de avaliação da cooperação com Moçambique no sector da saúde, já que se trata da primeira experiência de uma avaliação sectorial, englobando todas as intervenções da cooperação portuguesa na área da saúde em Moçambique entre 1990 e 2000. Estes importantes progressos visam contribuir não só para a melhoria qualitativa da cooperação portuguesa como para o desenvolvimento de uma cultura de avaliação em Portugal, uma cultura com grandes pergaminhos em algumas áreas mas curiosamente ausente em outras.

### *Racionalizar*

Sendo a última das palavras-chave para hoje é de certa forma a mais relevante para as próximas etapas da cooperação portuguesa. A génese e o desenvolvimento da cooperação em Portugal obedeceram a dinâmicas muito específicas, entre as quais não se contava uma preocupação pela racionalidade na identificação dos objectivos e dos recursos. A nível dos objectivos da cooperação portuguesa fizeram-se já importantes progressos, nomeadamente no desenvolvimento de instrumentos que permitem identificar prioridades e programar de forma integrada e consistente, ou seja, racionalizando. Mas o monumento mais visível do percurso histórico da cooperação é o mecanismo de elaboração do orçamento da cooperação que ainda hoje subsiste.

Em bom rigor não se pode ainda falar de um orçamento da cooperação: há múltiplos orçamentos para a cooperação, que nestes últimos anos mais recentes são reunidos num documento ao qual se dá o nome de 'Orçamento Integrado'. A realidade é que os montantes disponíveis para a cooperação dependem ainda maioritariamente das diversas vontades dos ministérios sectoriais, algo que é evidentemente aleatório e volátil, e que constrange o planeamento racional e a afectação de recursos de acordo com as prioridades. As reformas já encetadas obrigam a entrar agora numa segunda fase, pois a irracionalidade do legado histórico que se verifica no processo de orçamentação serve de travão ao melhor uso dos recursos dos contribuintes. Um orçamento verdadeiramente integrado, e com um comando político inequívoco, constitui a sequência lógica e necessária para o trabalho já efectuado.

Um processo de reforma nunca está concluído, pois o mundo está constantemente em transformação e as reformas efectuadas abrem novos horizontes para o aperfeiçoamento de mecanismos e instrumentos. No caso da cooperação portuguesa o caminho já percorrido permite um sentimento de satisfação, mas seria muito mau sinal se esse sentimento se sobrepusesse à consciência dos novos e enérgicos passos que se impõem para o futuro próximo.

