



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Institucionalização da Política Pública Portuguesa de Cooperação, 1974-1999

Teresa Margarida Pedroso Rodrigues de Almeida Costa

Doutoramento em Políticas Públicas, na especialidade
Cooperação

Orientadores:

Doutor Tiago Luís de Matos Roma Fernandes, Professor
Associado com Agregação, Departamento de Ciência
Política e Políticas Públicas,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Augusto Manuel Nogueira Gomes Correia, Professor
Associado com Agregação,
Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento,
Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa

Setembro, 2020



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A Institucionalização da Política Pública Portuguesa de
Cooperação, 1974-1999**

Teresa Margarida Pedroso Rodrigues de Almeida Costa

Doutoramento em Políticas Públicas, na especialidade
Cooperação

Orientadores:

Doutor Tiago Luís de Matos Roma Fernandes, Professor
Associado com Agregação, Departamento de Ciência
Política e Políticas Públicas,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Augusto Manuel Nogueira Gomes Correia, Professor
Associado com Agregação,
Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento,
Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa

Setembro, 2020



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**A Institucionalização da Política Pública Portuguesa de
Cooperação, 1974-1999**

Teresa Margarida Pedroso Rodrigues de Almeida Costa

Doutoramento em Políticas Públicas, na especialidade
Cooperação

Júri:

Doutora Ana Lúcia Lopes de Sá, Professora Auxiliar,
Iscte - Instituto Universitário de Lisboa (Presidente).

Doutor Pedro João Borges Graça, Professor Associado,
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas,
Universidade de Lisboa.

Doutor Manuel António de Medeiros Ennes Ferreira,
Professor Auxiliar, Instituto Superior de Economia e
Gestão, Universidade de Lisboa.

Doutora Alexandra Magnólia de Vicente Quirino Alves
Dias, Professora Auxiliar, Faculdade de Ciências
Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

Doutor António Joaquim de Castro Raimundo, Investigador
Associado, Iscte - Instituto Universitário de Lisboa.

Tiago Luís de Matos Roma Fernandes, Professor Associado
com Agregação, Iscte - Instituto Universitário de
Lisboa.

Setembro, 2020

Dedico este trabalho aos meus pais

AGRADECIMENTO

Aos orientadores, Professores Tiago Fernandes e Manuel Correia.

Ao Professor Rui Pena Pires.

Ao Eduardo Campos Martins.

Ao Embaixador Bernardo de Lucena, Representante permanente de Portugal junto da OCDE e, por seu intermédio, a Maria Oliveira Fernandes, Conselheira na mesma organização.

Àqueles, chefes e colegas, com quem trabalhei ao longo dos dezoito anos de consultadoria para o desenvolvimento, quer aos do 'lado da ajuda', quer aos do 'lado dos receptores', porque em conjunto acreditámos (e continuamos a acreditar) no *possibilismo* de contrariar a profecia da fatalidade da pobreza. A inspiração que deles recebi foi a minha 'estrela-guia' para ousar mudar a condução de processos de cooperação, defrontando a burocracia ou a inabilidade profissional de entidades gestoras, sempre norteadas pelo objectivo de elevar o impacto dos resultados das intervenções junto das comunidades beneficiárias.

Por fim, aos principais: o João e a Ana.

RESUMO

Contrariamente a outras políticas nacionais, de longa existência histórica, a política de cooperação conta com pouco mais de quatro décadas; surgiu apenas em 1974, com a democratização, não tendo ainda sido estudada sob o foco de análise das Políticas Públicas.

De modo a racionalizar os efeitos decorrentes da inovação institucional, do experimentalismo político e da ausência de ganhos de eficiência, foi publicado em 1999 o primeiro documento de orientação estratégica nacional da cooperação portuguesa, constituindo um marco na mudança da acção pública, na expectativa da profissionalização desta política.

Para responder à questão de partida – *o que influenciou a institucionalização da política portuguesa de cooperação nos seus primeiros 25 anos* – foram elaboradas hipóteses explicativas e a análise empírica foi organizada através da reconstituição dos principais processos políticos ocorridos em três unidades temporais de análise – Abril de 1974-Junho de 1976, 1976-1985, 1986-1999 – num exercício de decomposição de vinte e cinco anos de acção pública, procedendo-se, simultaneamente, ao enquadramento contextual internacional a montante (até à revolução de 1974) e a jusante (pós-99). Através da análise política comparada da legislação e das ideias constantes dos programas políticos, foram identificados os actores implicados e as mudanças institucionais incrementais ocorridas na incessante procura de coordenação, clarificação dos centros de decisão e controlo político, subjacentes a uma tensão política endógena permanente.

Como resultado da análise diacrónica da acção pública verificou-se que os problemas dos primeiros anos não estão resolvidos e que as características desta política pública continuam a impactar nos resultados internacionalmente alcançados pela cooperação portuguesa.

Palavras-chave: Políticas públicas internacionais; Cooperação para o desenvolvimento; Cooperação portuguesa; Europeização e transferência de políticas.

Abstract

Unlike other national policies of long historical existence, the Portuguese cooperation policy is approximately four decades old; it arose only in 1974, with the democratization process, and has not yet been studied under the focus of Public Policies analysis.

In order to rationalize the effects of institutional innovation, political experimentalism and the absence of efficiency gains, the first strategic orientation document for the Portuguese cooperation was published in 1999, representing a milestone in the change of public action, with a view to the professionalization of this policy.

To answer the question of departure – *what issues influenced the institutionalization of Portuguese cooperation policy in its first 25 years* – explanatory hypotheses were elaborated and empirical analysis was undertaken through the reconstitution of main political processes that occurred in three time units – April 1974-June 1976, 1976-1985, 1986-1999 – in a 25-year decomposition exercise of public action; at the same time, the international context has been developed both upstream (until the 1974 revolution) and downstream (post-99). Through the comparative political analysis of the legislation and the ideas contained in the political discourses, the actors involved and the incremental institutional changes that have occurred in the constant search for coordination, clarification of decision-making and political control (underlying a permanent endogenous political tension), were identified.

As a result of the diachronic analysis of public action, it was found that the problems of the first years are not solved and that the characteristics of this public policy continue to impact on the results internationally achieved by Portuguese cooperation.

Key words: International public policies; Development cooperation; Portuguese cooperation; Europeanization and policy transfer.

Índice geral

| | |
|--|-----|
| Agradecimento | i |
| Resumo | iii |
| Abstract | v |
| | |
| Introdução | 1 |
| | |
| I. Antecedentes internacionais e domésticos da política de cooperação (de finais do século XIX até ao 25 Abril de 1974) | 17 |
| I.1. Introdução | 17 |
| I.2. As organizações internacionais do século XX – Actores da descolonização e da cooperação para o desenvolvimento | 18 |
| I.2.1. O arranque do multilateralismo e a institucionalização da cooperação internacional | 18 |
| I.2.2. O impulso da cooperação internacional ao crescimento económico dos novos Estados | 29 |
| I.2.3. As primeiras abordagens do subdesenvolvimento | 40 |
| I.3. A participação de Portugal na arena política internacional e os movimentos sociais internos de contestação à guerra colonial | 44 |
| I.3.1. A adesão de Portugal ao multilateralismo | 44 |
| I.3.2. As pressões internacionais para a descolonização portuguesa | 47 |
| I.3.3. Os movimentos internos da sociedade civil de contestação à guerra colonial | 51 |
| I.4. A relação institucional de Portugal com as colónias | 54 |
| I.4.1. As relações institucionais Estado-Territórios | 54 |
| I.4.2. Os Planos de Fomento e o projecto reformista de autonomia ultramarina | 58 |
| I.5. Principais conclusões | 63 |
| | |
| II. Surgimento da política portuguesa de cooperação no contexto da descolonização e da transição democrática (1974-1976) | 67 |
| II.1. Introdução | 67 |
| II.2. Os novos imperativos políticos na génese da política pública portuguesa de cooperação | 69 |
| II.2.1. Descolonizar | 72 |
| II.2.1.1. A especificidade do processo de Timor | 82 |

| | | |
|----------|--|-----|
| II.2.2. | Integrar cidadãos nacionais residentes nas províncias ultramarinas e salvaguardar interesses económicos | 86 |
| II.2.3. | Diversificar as relações internacionais para uma nova inserção do país e assegurar o auxílio financeiro necessário à estabilização da democracia | 93 |
| II.2.4. | Estabelecer acordos bilaterais de cooperação com os PALOP | 97 |
| II.3. | O primeiro quadro institucional da política portuguesa de cooperação | 100 |
| II.4. | Principais conclusões | 114 |
| III. | “Cooperação à portuguesa”: o período constitucional e de pré-integração europeia (1976-1985) | 119 |
| III.1. | Introdução | 119 |
| III.2. | A alteração de paradigma nas políticas públicas internacionais de ajuda ao desenvolvimento | 120 |
| III.2.1. | O aprofundamento da discussão pública internacional sobre as causas da pobreza | 120 |
| III.2.2. | A liberalização político-económica e a reformulação de políticas públicas internacionais de cooperação | 125 |
| III.3. | Prioridades da acção pública do Estado | 129 |
| III.3.1. | O imperativo político da integração na CEE | 129 |
| III.3.2. | A importância da normalização das relações diplomáticas com os PALOP | 135 |
| III.3.3. | A centralização da acção do Estado em matéria de política externa | 140 |
| III.4. | A cooperação exercida fora do quadro da comunidade internacional de doadores | 143 |
| III.4.1. | O aprofundamento das relações de cooperação com os PALOP nos Programas políticos dos Governos | 143 |
| III.4.2. | As alterações e arranjos incrementais no dispositivo institucional da política pública de cooperação | 148 |
| III.4.3. | O envolvimento de novos actores da sociedade civil na cooperação com os PALOP | 156 |
| III.5. | Principais conclusões | 161 |
| IV. | Portugal na CEE e no CAD-OCDE: a emergência da harmonização da acção pública em matéria de política de cooperação (1986-1999) | 165 |
| IV.1. | Introdução | 165 |
| IV.2. | A cooperação internacional do fim da Guerra Fria ao limiar do século XXI | 169 |

| | |
|--|-----|
| IV.2.1. O aprofundamento da parceria Europa-ACP e a sua extensão aos PALOP | 169 |
| IV.2.2 As dinâmicas da comunidade internacional de doadores de APD na década de 90 | 173 |
| IV.3. A integração da política portuguesa de cooperação no quadro das políticas públicas internacionais para o desenvolvimento | 177 |
| IV.3.1. As primeiras avaliações da OCDE à política portuguesa de cooperação bilateral (1993 e 1997) | 177 |
| IV.3.2. A evolução incremental do dispositivo institucional da Cooperação portuguesa | 180 |
| IV.3.3. A reforma de 1999 | 204 |
| IV.3.4. Pós-1999 – fora do período estudado. O impacto da reforma na profissionalização da política pública portuguesa de cooperação | 207 |
| IV.4. Principais conclusões | 219 |
| | |
| Conclusão | 223 |
| | |
| Fontes | 239 |
| Legislação | 239 |
| Outras fontes de informação | 257 |
| Sitologia | 257 |
| Referências Bibliográficas | 259 |

Índice de Quadros e Figuras

| | |
|---|-----|
| Quadro I.1 – Montante de APD bilateral concedida em 1974 por cinco países da OCDE | 37 |
| Quadro I.2 – Sanções da ONU à política colonial portuguesa | 47 |
| Quadro I.3 – Movimentações políticas africanas para uma resolução política da descolonização portuguesa | 49 |
| Quadro I.4 – Movimentações políticas internacionais a favor da independência das colónias portuguesas | 50 |
| Quadro I.5 – Organizações políticas clandestinas portuguesas | 51 |
| Quadro I.6 – Manifestações de perseguição e resistência católica | 53 |
| Quadro II.1 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de transição democrática | 70 |
| Quadro II.2 – Instrumentos de política e principais ocorrências da descolonização | 75 |
| Quadro II.3 – Cronologia dos antecedentes da independência de Timor (Março 1976 – Setembro 1999) | 84 |
| Quadro II.4 – Instrumentos de política e principais ocorrências relacionadas com a reintegração de cidadãos oriundos das ex-colónias | 88 |
| Quadro II.5 – Datas e domínios de cooperação estabelecidos nos Acordos para as Independências e nos Acordos Gerais de Cooperação e Amizade Portugal-PALOP | 98 |
| Quadro II.6 – Ano de adesão dos PALOP aos organismos internacionais de cooperação multilateral | 99 |
| Quadro II.7 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de transição democrática | 100 |
| Quadro II.8 – Cooperantes em serviço nos PALOP na área sócio-cultural no período de transição democrática | 107 |
| Quadro II.9 – Instrumentos da política de cooperação no período de transição democrática | 108 |
| Quadro II.10 – Evolução da Balança Comercial portuguesa com os PALOP no período de transição democrática | 109 |
| Quadro III.1 – Convenções de Lomé II e III (1980-1990) | 124 |
| Quadro III.2 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de pré-integração europeia | 132 |
| Quadro III.3 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de pré-integração europeia (1976-1985) | 145 |

| | |
|--|-----|
| Quadro III.4 – Recursos organizacionais mobilizados pela administração central para o provimento dos serviços públicos no sector da cooperação no período de pré-integração europeia | 149 |
| Quadro III.5 – Cooperantes em serviço nos PALOP no domínio sócio-cultural no período de pré-integração europeia | 157 |
| Quadro III.6 – Repartição e variação em percentagem dos cooperantes portugueses nos PALOP entre os domínios sócio-cultural e técnico-económico | 158 |
| Quadro III.7 – Datas dos primeiros Acordos de Cooperação Técnico-Militar estabelecidos com os PALOP | 158 |
| Quadro IV.1 – Convenções de Parceria ACP-UE (1985-2000) | 170 |
| Quadro IV.2 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE) | 181 |
| Quadro IV.3 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE) | 182 |
| Quadro IV.4 – Recursos organizacionais mobilizados pela Administração Central para o provimento dos serviços públicos no sector da cooperação no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE) | 185 |
| Quadro IV.5 – Distribuição da despesa com os “Incentivos FCE” por tipo de projecto (1991-1994) | 187 |
| Quadro IV.6 – Distribuição geográfica das “Operações” apoiadas pelo FCE (1991-1994) | 188 |
| Quadro IV.7 – Repartição do orçamento para a cooperação pelos Organismos da Administração Pública (1989-1994) | 189 |
| Quadro IV.8 – Evolução da Balança Comercial portuguesa com os PALOP (1986-1994) | 190 |
| Quadro IV.9 – Evolução da APD bilateral portuguesa (1989-1999) | 194 |
| Gráfico IV.1 – Evolução da APD bilateral portuguesa (1989-1999) | 195 |
| Quadro IV.10 – Comparação da APD bilateral aos PVD entre cinco países da OCDE (1989-1999) | 196 |
| Gráfico IV.2 – Comparação da APD bilateral aos PVD entre cinco países da OCDE (1989-1999) | 197 |
| Quadro IV.11 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre cinco países da OCDE (1989-1999) | 198 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico IV.3 – Comparação da APD bilateral aos PALOP entre cinco países da OCDE (1989-1999) | 198 |
| Quadro IV.12 – Evolução da APD bilateral portuguesa (2000-2018) | 212 |
| Quadro IV.13 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre sete países da OCDE (2000-2018) | 213 |
| Gráfico IV.4 – Evolução da APD bilateral portuguesa (2000-2018) | 213 |
| Gráfico IV.5 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre sete países da OCDE (2000-2018) | 213 |
| Quadro IV.14 – PALOP-TL na Lista dos Países Menos Desenvolvidos (LDC) | 214 |
| Quadro IV.15 – Evolução comparada da APD bilateral à ASS entre sete países da OCDE (2000-2018) | 215 |
| Gráfico IV.6 – Evolução comparada da APD bilateral à ASS entre sete países da OCDE (2000-2018) | 215 |

Glossário de Siglas

- ACP** – [grupo de países de] África, Caraíbas e Pacífico
- ACP-CE** – Acordo entre o grupo ACP e a Comunidade Europeia
- AG-NU | AG-ONU** – Assembleia Geral das Nações Unidas
- AID-BM** – Agência Internacional para o Desenvolvimento do Grupo do BM
- APAD** – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
- APD** – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- APE** – Análise de Política Externa
- APPD** – Ajuda Pública Portuguesa ao Desenvolvimento
- ASS** – África Subsariana
- BAD** – Banco Africano de Desenvolvimento | **BAfD** – Banco Africano de Desenvolvimento (sigla alternativa para diferenciar do Banco Asiático de Desenvolvimento)
- BEI** – Banco Europeu de Investimento
- BIRD-BM** – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, instituição financeira do Grupo BM
- BM** – Banco Mundial
- BP** – Banco de Portugal
- CAD** – Comité de Apoio ao Desenvolvimento
- CAD-OCDE** – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
- CC** – Conselho Consultivo
- CCC** – Comissão Consultiva para a Cooperação | Conselho Consultivo para a Cooperação
- CCCE** – Comissão Consultiva para a Cooperação Económica
- CCCEE** – Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial
- CCCE-ICE** – Comissão Consultiva para a Cooperação Económica no ICE
- CCCE-MNE** – Comissão Consultiva para a Cooperação Económica no Ministério dos Negócios Estrangeiros
- CCC-MC** – Comissão Consultiva para a Cooperação no Ministério da Cooperação
- CCC-SEC** – Comissão Consultiva para a Cooperação no Gabinete do Secretário de Estado para a Cooperação
- CC-DGC-MNE** – Conselho Consultivo na Direcção-Geral da Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros
- CC-DGC-MNE** – Conselho Coordenador da Cooperação da Direcção-Geral de Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros
- CC-MC** – Conselho Consultivo no Ministério da Cooperação

CCNEF – Comissão Coordenadora das Negociações no Domínio Económico e Financeiro com os Novos Estados de Língua Portuguesa

CDS – [Partido do] Centro Democrático e Social

CE – Comunidade Europeia | Comunidades Europeias | Conselho de Estado

CE-ACP – Cooperação Europa-ACP

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEDAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States - ECOWAS*)

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica

CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação

CIC-MC – Comissão Interministerial para a Cooperação no Ministério da Cooperação

CIC-MNE – Comissão Interministerial para a Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros

CIGP – Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal

CMAC-CM | CMAC-PM – Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação na Presidência do Conselho de Ministros

CMAE-MNE – Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros

CND – Comissão Nacional de Descolonização na Presidência da República

C-NU – Carta das Nações Unidas

CNUCED – Conferência das NU para o Comércio e Desenvolvimento (*United Nations Conference on Trade and Development - UNCTAD*)

CONCP – Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas

COSEC – Companhia de Seguro de Créditos S.A.

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa

CR – Conselho da Revolução

CRP – Constituição da República Portuguesa

CS-NU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CTCEE – Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia

CTM – Cooperação Técnico-Militar

DDR – *Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs*

DG – Direcção-Geral

DGC – Direcção-Geral de Cooperação

DGC-MC – Direcção-Geral de Cooperação no Ministério da Cooperação

DGC-MNE – Direcção-Geral de Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros

DS – Direcção de Serviços | Divisão de Serviços

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

ECOSOC-NU ou ECOSOC-ONU – *Economic and Social Council of the United Nations* (Conselho Económico e Social das NU)

EFTA – *European Free Trade Association* (Associação Europeia de Comércio Livre)

EM – Estado-Membro

EUA – Estados Unidos da América

FAD – Fundo Africano para o Desenvolvimento

FAO – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)

FAP – Forças Armadas Portuguesas

FCE – Fundo para a Cooperação Económica

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNLA – Frente Nacional de Libertação de Angola

FNUAP – Fundo das Nações Unidas para a População

FRANCP – Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

GAD – Grupo para a Assistência e o Desenvolvimento

GAD-OECE – Grupo para a Assistência e o Desenvolvimento da OECE

GADU-MCI – Gabinete de Apoio aos Desalojados do Ultramar no Ministério da Coordenação Interterritorial

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)

GC – Governo Constitucional

GCAT-TL – Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste

GCC – Gabinete Coordenador para a Cooperação

GCC-PR – Gabinete Coordenador para a Cooperação na Presidência da República

GP – Governo Provisório

HIPC – *Heavily Indebted Poor Country* (Países Pobres Altamente Endividados, **PPAI**)

IARN – Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais

ICCT – Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica

ICE – Instituto para a Cooperação Económica

ICE-MC – Instituto para a Cooperação Económica no Ministério da Cooperação

ICEP – Instituto do Comércio Externo de Portugal

ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa

IDE – Investimento Directo Estrangeiro

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFC – *International Finance Corporation* (Corporação Financeira Internacional)

IICT – Instituto de Investigação Científica e Tropical

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

ISCTE – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

JICU – Junta de Investigações Científicas do Ultramar

JSN – Junta de Salvação Nacional

LDC – *List of Least Developed Countries* (Lista dos Países Menos Desenvolvidos)

MAS – Ministério dos Assuntos Sociais

MC – Ministério da Cooperação

MCC – *Millennium Challenge Corporation* (EUA)

MCE – Ministério do Comércio Externo

MCI – Ministério da Coordenação Interterritorial

MDP-CDE – Movimento Democrático Português-Centro Democrático Eleitoral

MECU – Milhões de ECU (*European Currency Unit*), unidade monetária precursora do Euro

MF – Ministério das Finanças

MFA – Movimento das Forças Armadas

MIN FIN – Ministério das Finanças

MIT – *Massachusetts Institute of Technology* (EUA)

MLSTP – Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros | Ministro dos Negócios Estrangeiros

MNE-MF – tutela partilhada Ministério dos Negócios Estrangeiros-Ministério das Finanças

MOC – *Méthode Ouverte de Coordination* (Método Aberto de Coordenação)

MPLA – Movimento Popular de Libertação de Angola

MU – Ministério do Ultramar

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN)

NEPAD – *New Partnership for Africa Development*

NOEI – Nova Ordem Económica Internacional

NU – Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico

ODM – Objectivos do Desenvolvimento do Milénio

ODS – Objectivos do Desenvolvimento Sustentável

OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica

OFI – Organizações Financeiras Internacionais

OGE – Orçamento Geral do Estado

OIM – Organização Internacional das Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONG – Organização Não-Governamental

ONGD – Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-HABITAT – Programa das NU para Assentamentos Humanos

OSCE – *Organization for Security and Co-operation in Europe* (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa)

OUA – Organização de Unidade Africana

PAE – Programa de Ajustamento Estrutural | Plano de Ajustamento Estrutural

PAIGC – Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PALOP-TL – Grupo dos PALOP + Timor-Leste

PALOP-UE – Grupo dos PALOP + União Europeia

PALOP-TL/UE – Grupo dos PALOP + Timor-Leste com a União Europeia

PAM – Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PCP – Partido Comunista Português

PDC – Partido da Democracia Cristã

PEP – Política Externa Portuguesa

PIB – Produto Interno Bruto

PIC – Programa Indicativo de Cooperação

PIN – Programas Indicativos Nacionais

PIR-PALOP – Programa Indicativo Regional PALOP

PM – Primeiro-Ministro

PMA – Países Menos Avançados

PNB – Produto Nacional Bruto

PNUA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente | **UNEP** – *United Nations Environment Program*

PPD – Partido Popular Democrático

PPM – Partido Popular Monárquico

PR – Presidente da República | Presidência da República

PREC – Processo Revolucionário em Curso

PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper* (**DECRP** – Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza | **DSRP** – *Document Stratégique de Reduction de la Pauvreté*)

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

PVD – Países em Vias de Desenvolvimento | Países em Desenvolvimento

QGA – Quadro Geral de Adidos

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RDH – Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD)

RDM – Relatório do Desenvolvimento Mundial (BM)

RDP – Radiodifusão Portuguesa

RFA – República Federal da Alemanha

RI – Relações Internacionais

RNB – Rendimento Nacional Bruto

RTP – Rádio e Televisão de Portugal

SADC | SADCC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (*Southern Africa Development Community*) | Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (*Southern Africa Development Co-Ordination Conference*)

SdN – Sociedade das Nações

SE – Secretário de Estado | Secretaria de Estado

SEC – Secretaria de Estado da Cooperação

SECD – Secretário de Estado da Cooperação e Desenvolvimento

SECE – Secretaria de Estado do Comércio Externo

SECE-MNE – Secretaria de Estado do Comércio Externo no Ministério dos Negócios Estrangeiros

SEC-MC – Secretaria de Estado da Cooperação no Ministério da Cooperação

SEC-MNE – Secretaria de Estado da Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros

SED – Secretaria de Estado da Descolonização na Presidência da República

SEDES – Associação para o Desenvolvimento Económico e Social

SED-MC – Secretaria de Estado da Descolonização no Ministério da Cooperação

SED-PM – Secretaria de Estado da Descolonização no Gabinete do Primeiro-Ministro

SEF – Secretaria de Estado das Finanças

SENE – Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros

SENEC – Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação | Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

SER – Secretaria de Estado dos Retornados

SGL – Sociedade de Geografia de Lisboa

SG-NU | SG-ONU – Secretário-Geral das NU | da ONU

SPA – *Special Program of Assistance for Africa*

TL – Timor-Leste

UA – União Africana

UE – União Europeia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNHCR – *United Nations High Commissioner for Refugees* (Alto Comissariado das NU para os Refugiados)

UNIFEM – Fundo das Nações Unidas para a Mulher

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – *United States Agency for International Development*

USD – Dólares Americanos

UTL – Universidade Técnica de Lisboa

Introdução

Objectivos e relevância da tese

A presente tese de doutoramento enquadra-se na área disciplinar das Políticas Públicas, tendo como problemática central o estudo da institucionalização da política pública portuguesa de cooperação no período mediado entre 1974 e 1999.

Sendo das mais recentes políticas sectoriais portuguesas, uma vez que surge apenas após 1974, sobre ela não foi desenvolvida, até agora, investigação na área científica das Políticas Públicas. Estudá-la sob este prisma científico constituiu, assim, uma oportunidade académica de alargar o conhecimento e o debate no plano nacional a uma nova área das políticas públicas portuguesas e à correlativa acção do Estado, entendido como o conjunto de instituições, ideias e actores integrado, a cada momento, em conjunturas históricas caracterizadas por problemas políticos internos e desafios decorrentes de compromissos multilaterais. Julga-se, assim, ser possível fornecer uma avaliação mais detalhada e diferenciada do percurso de institucionalização desta política nos primeiros vinte e cinco (25) anos da democracia portuguesa.

O objectivo fundamental da presente investigação é compreender quais os factores que (i) em 1974, desencadearam a oportunidade/necessidade de criar a nova política pública de cooperação com as, até aí, cinco colónias portuguesas em África, e (ii) vinte e cinco (25) anos depois (1999), conduziram à decisão política de proceder à sua reforma, na tentativa de superar o persistente estigma de impreparação institucional e incomparabilidade internacional, manifestas nos primeiros exames do Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) à política nacional de cooperação, realizados em 1993 e 1997.

Esta *démarche* analítica assentou, ainda, no propósito de 'ir além' da evidência de que a política de cooperação portuguesa seria *amadora*, e passar à problematização dos processos políticos, de modo a conduzir a uma percepção explicativa das decisões dos dirigentes políticos para contornarem as incessantes dificuldades de governação/centralização da acção pública, patentes nos sucessivos esforços de profissionalização e autonomização desta política, como um dos eixos principais da política externa portuguesa (PEP).

O conceito de política pública compreende as intervenções de uma autoridade investida de poder público e legitimidade governamental sobre um determinado domínio específico da acção do Estado. "É considerado política pública tudo o que os actores governamentais decidem fazer ou não fazer, fazem efectivamente ou não fazem" (Thoening, 2010: 421).

Neste sentido, a história desta política é agora narrada com foco na acção pública

levada a cabo pelos dezanove (19) governos (provisórios e constitucionais) que se ocuparam da política de cooperação no período da tese (1974-1999), situando as opções políticas que organizaram a acção do Estado nos respectivos desafios (ou problemas) a resolver, interna e externamente, e na satisfação das expectativas dos actores implicados (públicos, privados, não-governamentais e internacionais).

O período escolhido para estudar a política portuguesa de cooperação – entre o arranque da democratização, em 1974, e o último ano do século XX, ocasião da primeira reforma dessa política – revelava-se, pela sua especificidade, de grande interesse analítico. Com efeito, o 25 de Abril de 1974 constituiu um marco histórico de profunda ruptura sócio-política e ideológica em Portugal, situação crítica impulsionadora da acção pública para a descontinuidade do conjunto das políticas em vigor e da edificação de novas políticas públicas para assegurar a transição democrática no país. Com essa mudança de ciclo político, foram formulados os novos quadros institucionais de prioridades da PEP, inicialmente ancorada na implementação da *política ultramarina* (Programa do I Governo Provisório, de 15 de Maio de 1974). Contudo, em virtude da urgência em formular uma solução política visando a independência das colónias, desde logo tiveram início os processos políticos para a génese da cooperação com os novos Estados de língua portuguesa (politicamente assumidos nos *acordos para as independências*), em simultâneo com a necessidade de encontrar uma outra integração geopolítica e económica do país, vislumbrada pela inserção de Portugal no espaço regional europeu, decisão em muito determinada, entre outros factores, pela procura de sustentabilidade económica fundamental à opção política de mudança democrática. Esta escolha teve como impacto imediato o abandono do CAD da OCDE (comunidade epistémica por excelência para a reflexão sobre os assuntos do desenvolvimento) e a alteração do estatuto do país na comunidade internacional – de país doador a país beneficiário de ajuda, se bem que tenha passado a ser contribuinte líquido para o 6.º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) logo a seguir à adesão às Comunidades Europeias (CE) em 1986. É nesta situação que se mantém até às vésperas de se tornar membro do CAD (Novembro de 1991), com os consequentes efeitos paradoxais no ‘saber-fazer’ da cooperação executada por Portugal fora do quadro de referência internacionalmente definido.

“A análise histórica das políticas públicas deve considerar o contexto político e económico em que ocorreram os eventos que lhes deram origem ou que geraram as opções iniciais” (Thelen, 2004, citada por Araújo *et al.*, 2016: 2). Nesta perspectiva, pretende-se, pois, analisar os antecedentes da criação da política de cooperação em Portugal e também compreender os processos políticos que desencadearam a sua formulação e os sucessivos arranjos institucionais até à reforma de 1999.

Contextualizar historicamente os factos poderá ajudar a atribuir-lhes proporção e

contribuir para a compreensão das diversas causas interconectadas que criaram uma determinada situação numa política pública, no caso concreto, o já evocado *amadorismo que caracterizou a política de cooperação nos seus primeiros tempos* (Cravinho, 2002).

A problemática da cooperação para o desenvolvimento em Portugal é, neste trabalho, contextualizada no conjunto de transformações a que foi sujeita ao longo do tempo, valorizando também a concomitante evolução do papel e da missão do(s) Estado(s) na melhoria das condições de vida nos países em vias de desenvolvimento (PVD).

O período histórico de cerca de trinta anos, compreendido entre o pós-II Guerra Mundial e Abril de 1974, coincide com o surgimento de um novo campo disciplinar e científico de observação e análise das políticas públicas por cientistas sociais norte-americanos¹. “Enquanto se assistia ao alargamento das áreas de intervenção do Estado na resolução de problemas públicos, era aprofundado o conhecimento necessário à eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos” (Araújo *et al.*, 2017).

Em termos das relações Norte-Sul/países industrializados-países não industrializados, estas preocupações ficaram sistematizadas em documentos internacionais cujo valor político, simbólico e ideológico legitimou a acção dos Estados que, organizados em plataformas intergovernamentais e multilaterais, se envolveram de forma crescente na definição, revisão e difusão de *receitas* de políticas públicas internacionais para o desenvolvimento dos povos residentes para lá dos seus limites territoriais.

Uma política pública internacional, como é o caso da política pública para o desenvolvimento, pode ser definida como “(...) o conjunto dos programas de acção reivindicados pelas autoridades públicas tendo por objecto produzir efeitos que ultrapassam o quadro dum território Estado-Nação” (Petiteville, 2006: 362). Segundo a tipologia mais conhecida de Políticas Públicas (Lowi, 1964), a política de cooperação é enquadrável nas *políticas redistributivas*, por se tratar de distribuição/atribuição de montantes financeiros que agem sobre a estrutura das sociedades por mecanismos de *transfer* entre grupos (doadores e beneficiários).

As políticas públicas na área da cooperação – fornecedoras de símbolos e de ideias legitimadores de decisões sobre a necessidade de mudança da acção pública em regiões e comunidades desfavorecidas do mundo – têm centrado a sua atenção na resolução de dois dos maiores problemas históricos da humanidade: a pobreza e as desigualdades sociais.

Os baixos níveis de desenvolvimento económico e social das populações dos países africanos, anteriores colónias de Estados europeus, têm sido considerados (sobretudo a partir do final da II Guerra) como principais estrangimentos para um desenvolvimento social equitativo e para a melhoria das relações Estado-mercado entre as economias do

¹ Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton.

Norte e do Sul. Esta realidade, tomada como *core business* das organizações internacionais (inter-governamentais, multilaterais e não-governamentais) e agências nacionais de apoio ao desenvolvimento, foi objecto da intervenção de diversos instrumentos e mecanismos que tiveram, como se verá, um papel importante na transnacionalização da acção pública, na internacionalização da solidariedade e, conseqüentemente, na transferência e convergência de políticas públicas de desenvolvimento.

A força das ideias de paz, liberdade, democracia, direitos humanos e um modelo de relação Estado-mercado marcado pela regulação de tipo *keynesiana*, dominante a partir da segunda metade dos anos 40 nos países do ‘mundo ocidental’, contextualizaram as abordagens ao desenvolvimento nas décadas de 50, 60 e 70 e estiveram na origem do estabelecimento de metas e compromissos políticos consagrados no conceito de *Ajuda Pública ao Desenvolvimento* (APD).

A abordagem neo-liberal da segunda metade dos anos 80 e 90, como solução ideológica para a reforma do *Estado-Providência*, preconizando a alteração de paradigma do papel do Estado e do mercado nas economias desenvolvidas dos países da OCDE, conduziu, nas economias depauperadas, à desestatização, às privatizações e alterações nas políticas sociais. Tendo como principal instrumento os *Programas de Ajustamento Estrutural* (PAE), promovidos pelo Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI), tal abordagem influenciou poderosamente a formulação de políticas de desenvolvimento das agências nacionais e internacionais, por efeito de *transfer* de políticas públicas.

“O anti-estatismo e a importância atribuída ao mercado constituem os temas essenciais que se traduzem no domínio social pelas recomendações de políticas de liberalização, de privatização, de alvo e de recuo do Estado-Providência. O programa neo-liberal é também um programa missionário. Os seus *leaders* estão convencidos do valor universal das políticas que recomendam e da necessidade de as impor sem atraso a todos os continentes” (Merrien, 2008:321-322).

Perante um quadro social desastroso, com o forte aumento da pobreza e das desigualdades sociais, os resultados empíricos defraudaram as expectativas teóricas. As temáticas da eficiência, da responsabilidade (colectiva e individual) e do papel protector do Estado e do mercado voltam às agendas internacionais na segunda metade dos anos 90, e a luta contra a pobreza e a exclusão social tornam-se palavras-de-ordem de alta ressonância internacional, originando a hegemonia progressiva de um novo sistema de ideias e de um novo paradigma de governação social e trabalho em rede com o sector privado e a sociedade civil na viragem do século. Valores esses, estruturados nas

estratégias globais de luta contra a pobreza no século XXI, de que são exemplo os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* (ODM), a atingir até 2015, e os *Objectivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS ou Agenda 2030), a atingir até 2030.

Os reflexos das diferentes ideias e modelos políticos internacionalmente vivenciados em diferentes níveis por Estados e pelas sociedades civis nos países da OCDE após a II Guerra, não deixaram de ecoar em Portugal ainda antes do 25 de Abril. São disso exemplo a institucionalização de unidades académicas de formação de quadros especializados em administração tropical (em Portugal e nas suas colónias), as reformas efectuadas pelo Estado Novo na jurisdição ultramarina em 1951 e 1971 (muito por influência da pressão internacional para o desenvolvimento dos ‘territórios não-autónomos e sob tutela’ e para a descolonização das possessões coloniais africanas), ou a consciencialização de camadas crescentes da sociedade civil contra a guerra colonial. A própria solução política adoptada para a descolonização – transferência (rápida) da soberania para os movimentos de libertação nacional – havia já sido legitimada anos antes pela Organização das Nações Unidas (ONU).

No que se refere ao efeito nacional das ideias e das prescrições internacionais de desenvolvimento, verifica-se uma tardia introdução nos pressupostos políticos da acção pública e na profissionalização da política de cooperação. Variáveis como a impreparação técnica dos quadros da administração pública, o peso dos muitos ‘acordos bilaterais de cooperação’ negociados de forma avulsa por ‘comissões mistas’, a inexistência (até 1999) de uma estratégia nacional para a cooperação, a importância dos interesses económicos (públicos e privados) na edificação dos recursos institucionais do Estado, ou a fraca e tardia consideração das ONG na rede de parceria para o desenvolvimento, são disso exemplo eloquente.

Com efeito, é a partir da segunda metade dos anos 80, já no seio da Comunidade Económica Europeia (CEE) e em sede de negociações político-diplomáticas para a re-admissão de Portugal no CAD, que a política de cooperação começa a adquirir alguma racionalidade e se mune, pelo menos burocraticamente, de mecanismos institucionais que consubstanciavam os compromissos internacionais de desenvolvimento. É disso prova a publicação do *1º Documento de Orientação Estratégica Nacional da cooperação portuguesa* – ‘A cooperação portuguesa no limiar do século XXI’, Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 29 de Abril.

Como se verá, a institucionalização da política de cooperação em Portugal resultou da conjunção de vários factores que, cooptados, adquirem valor explicativo para as dificuldades de profissionalização desta política durante o período estudado (e para além dele).

Os objectivos desta investigação – analisar os processos políticos de institucionalização de uma política em Portugal, que, ao longo dos quarenta e quatro (44) anos da sua

existência, vem sendo considerada como um vector constitucional estratégico da PEP e que, em articulação com a política internacional em contextos multilaterais de desenvolvimento continua a ocupar um lugar insubstituível na mitigação das desigualdades sociais e na eliminação da pobreza no âmbito da missão da acção externa do Estado –, aliados ao facto de que os mais recentes resultados do exame do CAD (2015-16) apontam para a continuidade de problemas de coordenação, de definição estratégica, de responsabilidades do sector privado, com impactos directos na governabilidade, eficácia e comparabilidade internacional da cooperação portuguesa, tornam o estudo das circunstâncias político-sociais que erigiram esta política num tema de investigação actual e pertinente.

A relevância desta tese é ainda acrescentada pelas dimensões de análise operacionalizadas na pesquisa – ideias, instituições de governação e actores envolvidos na decisão e na formulação de políticas públicas ao longo de vinte e cinco (25) anos de acção pública em matéria de cooperação –, assim como pela identificação das razões subjacentes às escolhas efectuadas para a resolução do conjunto de problemas da cooperação portuguesa há muito identificados, mas insuficientemente tratados.

Questões de partida e hipóteses da investigação

A questão principal desta investigação é a de saber *o que influenciou a institucionalização da Política Pública portuguesa de Cooperação nos seus primeiros 25 anos*, de modo a elucidar: (i) o motivo da emergência das diversas soluções levadas a cabo pelo Estado na institucionalização da política de cooperação e (ii) os obstáculos à concretização das decisões de racionalização/profissionalização da política.

Para tal, serão identificados, a nível internacional e doméstico, os factores (entendidos enquanto hipóteses explicativas) que permitem explicar variações na variável dependente – a cooperação portuguesa entre 1974 e 1999 –, nomeadamente:

- (i) A serôdia descolonização e conseqüente arranque tardio da política de cooperação portuguesa face à de outros países europeus;
- (ii) A perda de *expertise* em assuntos africanos e no relacionamento especializado com organismos da cooperação internacional pós-25 de Abril;
- (iii) O peso e o impacto da metodologia dos *acordos* bilaterais na formatação da política pública;
- (iv) A sucessiva metamorfose camuflada de instituições e a miscelânea de assuntos políticos diferenciados numa mesma entidade;
- (v) O conflito de interesses entre actores públicos e as conveniências dos operadores privados nas ex-colónias;

- (vi) A emergência de novas prioridades na acção do Estado em matéria de política externa.

No seu conjunto, estas questões de investigação contribuem para fundamentar e esclarecer as ‘tão repetidas’ *características da cooperação portuguesa*, como sejam, a impreparação técnica dos quadros da administração pública, o modelo transversal de exercício da política, a importância dos interesses económicos (públicos e privados) na edificação dos recursos institucionais do Estado, a fraca e tardia consideração das ONG na rede de parceria para o desenvolvimento, ou a inexistência (até 1999) de uma estratégia nacional para a cooperação, particularidades avançadas de forma pioneira por João Gomes Cravinho (2002) que, pelo seu importante valor na explicação dos problemas estruturais da política de cooperação, foram sucessiva e acriticamente adoptados, e reproduzidos, em inúmeras análises que lhe sucederam.

Estratégia teórico-metodológica

Para compreender o porquê do surgimento, das continuidades e descontinuidades (reforma de 1999) da política portuguesa de cooperação, a análise empírica foi organizada pela reconstituição dos principais processos políticos ocorridos em três (3) períodos, que corresponderam a marcos históricos/situações críticas da sociedade portuguesa, com impacto (implícito ou explícito) nas escolhas e decisões efectuadas pelos diversos decisores governamentais em cada um desses estágios da acção pública, fases que, neste trabalho, foram identificadas como unidades temporais de análise e organizaram a estrutura e o desenho de pesquisa:

- (i) Abril de 1974 – Julho de 1976 – período marcado pela descolonização, reintegração de funcionários das ex-colónias na administração portuguesa, nacionalizações, saneamentos e instabilidade política da transição democrática (6 Governos Provisórios);
- (ii) Julho de 1976 – Novembro de 1985 – período constitucional, de criação de condições favoráveis a ‘salutares’ relações de cooperação com as ex-colónias africanas e de pré-adesão europeia (9 Governos Constitucionais);
- (iii) Janeiro de 1986 – Abril de 1999 – período da integração e ajustamento da cooperação portuguesa na rede de parcerias internacionais para o desenvolvimento (UE e CAD) até à data de formulação do *1.º Documento de Orientação Estratégica Nacional da cooperação portuguesa* (4 Governos Constitucionais).

A proposta de selecção destes períodos de análise pretendeu captar e individualizar os factores endógenos e exógenos determinantes das mudanças institucionais operadas nesta política pública ao longo dos seus primeiros vinte e cinco anos.

A abordagem escolhida – contar a história de uma política através das sucessivas medidas de política – enfatiza a génese da política pública procurando responder à seguinte questão enunciada por Pierre Muller:

“Através de que processos sociais, políticos ou administrativos foram tomadas as decisões que constituem as políticas? Doutra forma, como ‘nascem’ e se transformam as políticas públicas? A investigação consistirá em ‘recontar a história’ de uma mudança colocando em evidência as variáveis que a permitem explicar” (Muller, 1990: 87-88).

Para explicar a mudança (ou a continuidade) na acção pública em matéria de institucionalização da política de cooperação em cada período analisado, foram identificados diversos factores, seleccionados de acordo com o seu valor intrínseco/carácter explicativo e sempre relacionados com os acontecimentos políticos e as mudanças ao nível da *ideologia do desenvolvimento* que ocorriam na ordem internacional.

Assim, para cada uma das três unidades temporais de análise são apresentados, em termos internacionais e domésticos, os principais protagonistas institucionais em matéria de cooperação (públicos, privados e não-governamentais), no intuito de compreender os factores causais de emergência e evolução da política pública de cooperação, e as modalidades de articulação entre agendas transnacionais e a formulação de políticas públicas nacionais, de modo a poder identificar a (possível) influência de processos políticos e anteriores instituições nas fundações da política portuguesa de cooperação.

Estabelecido o termo deste trabalho em 1999 – com a primeira reforma do sector – houve, contudo, necessidade de extrapolar o período da tese, para poder confrontar o impacto desta medida na profissionalização da política e, nomeadamente, esclarecer se a partir de 1999 a cooperação portuguesa ganhou uma nova consistência técnico-profissional ou se, pelo contrário, se perpetuaram as ‘mesmas características’ desta política pública, nomeadamente no que respeita ao controlo político da decisão de efectuar cooperação. Tal como ao longo do desenvolvimento da tese, houve também neste período – para além do limite temporal por ela abarcado – a preocupação metodológica de enquadramento da política nacional nas configurações internacionais operadas na política de cooperação no século XXI.

“O campo de investigação aparece como um emaranhado de actores, de procedimentos, de leis e de decretos, de tomadas de posição ainda muito mal estruturadas. É neste momento que os *a priori* metodológicos ou ideológicos vão jogar o máximo, na medida em que o investigador vai seleccionar mais ou menos conscientemente as informações ‘brutas’ de que

dispõe em função do seu referencial de investigação (quer dizer da sua formação ou dos seus pressupostos ideológicos). Assim decidirá trabalhar sobre o 'social', sobre as políticas de imigração, sobre as relações internacionais ou sobre o 'local'. (...) Na prática, outros critérios intervêm, como as capacidades linguísticas do investigador ou as fontes de financiamento" (Muller, 1990: 90-91).

Em termos metodológicos, a análise empírica realizada tratou de estudar, a nível nacional, as instituições, os recursos (capacidades organizacionais), os actores, os processos de socialização e os discursos políticos patentes nos programas governamentais de cooperação nos primeiros vinte e cinco anos da democracia portuguesa. A opção metodológica foi relevante para a descrição, tão fidedigna quanto possível, dos processos políticos e dos actores (organizações públicas, não-governamentais, congregações religiosas, etc.), instituidores da cooperação, quer sincrónica, quer diacronicamente. Os eventos relevantes (internacionais e domésticos), e sua sequência, foram considerados parâmetros imprescindíveis à reconstrução informada de um determinado fenómeno político-social, no caso, a institucionalização da política de cooperação em Portugal.

Produzir uma visão abrangente acerca da interconexão de fenómenos políticos e sociais multinível na emergência desta política pública, foi a orientação teórico-metodológica que norteou o trabalho empírico. Pelo carácter didáctico que perspectiva, destina-se a produzir uma informação mais compreensiva para estudantes e técnicos de cooperação.

Por outro lado, e porque as decisões levadas a cabo no âmbito da formulação (e reformulação) de uma política pública não são isoláveis dos contextos político-económico-sociais, internacionais e domésticos, em que foram tomadas, o estudo da institucionalização da cooperação portuguesa foi, no âmbito deste trabalho, enquadrado no campo de acção de outros processos políticos concomitantes ocorridos na sociedade portuguesa, como o foram a descolonização, os saneamentos ou a salvaguarda de pessoas e bens das ex-colónias.

Foi ainda feito recurso a uma breve análise quantitativa, através da utilização de dados gentilmente fornecidos pela OCDE em Julho de 2020, para a observação da evolução da APD portuguesa em comparação com a de outros países da OCDE dentro do período coberto pela tese (e mesmo depois dele – série temporal 2000-18, Quadros IV.13 e IV.15).

Adicionalmente, foi acrescentado à pesquisa empírica o conhecimento específico da investigadora, resultante de dezoito (18) anos de 'experiência de terreno', adquirida entre 1985 e 2017, enquanto consultora independente e chefe de projecto em África e em Timor-Leste. Neste contexto, forneceu estudos e serviços de assistência técnica (formulação, coordenação, gestão técnica e financeira e avaliação de projectos de cooperação e

desenvolvimento) no âmbito de programas de cooperação financiados ou implementados pela UE, Millennium Challenge Corporation (EUA), OIM, OIT, Banco Mundial, PNUD, Cooperação Luxemburguesa, Cooperação Portuguesa e Cooperação Dinamarquesa, em vários domínios do desenvolvimento social e organizacional. Esta experiência, aliada à formação de base da investigadora e sua inserção na área científica da Sociologia, constituiu uma mais-valia, na medida em que a produção de conhecimento não é alheia às circunstâncias sociais e profissionais de quem a executa.

Estado da arte

Em termos genéricos, a metodologia accionada no estudo de políticas públicas, assenta, por excelência, na análise documental de testemunhos próprios de cada política pública em questão (discursos e tomadas de posição de Ministros ou de responsáveis políticos, projectos de lei, decretos, relatórios, etc.), complementada por entrevistas com decisores e responsáveis políticos.

Tendo em consideração que passaram quarenta e seis (46) anos sobre o arranque em Portugal da política em estudo e que, salvo algumas excepções, os principais actores políticos da PEP estão já falecidos (identificados nos quadros II.1, III.2 e IV.2), a opção metodológica assumida foi a consulta bibliográfica para a operacionalização empírica do projecto de pesquisa, através do levantamento, o mais exaustivo possível, de documentação legislativa e outras publicações oficiais, englobando uma multiplicidade de problemáticas inter-relacionadas.

“Ao contrário da técnica precedente [análise de documentos próprios da política pública], a entrevista dá menos informação do que poderíamos imaginar: muitas vezes, a memória dos interlocutores é falaciosa, eles confundem as datas e têm tendência a reconstruir *a posteriori* o seu papel na decisão, seja para o minimizar (no caso de fracasso), seja para o valorizar (em caso de sucesso). Os responsáveis que mudaram de funções depois dos acontecimentos sobre os quais os interrogamos terão igualmente tendência a reconstruir a história da decisão em função das suas novas funções. Pior ainda, eles terão muitas vezes tendência para modificar o seu discurso em função dos supostos desejos do investigador” (Muller, 1990: 95).

A análise de fontes primárias e as consultas aos *sites* oficiais do Governo de Portugal, das Organizações internacionais e de ONG (indicados na sitologia) permitiram um exercício de síntese das políticas de cooperação e dos quadros de regulação, internacional e doméstico, fundadores do multilateralismo e da cooperação internacional, desde os finais

do século XIX até ao limite temporal de análise (1999).

A evolução da política portuguesa de cooperação ao longo dos vinte e cinco (25) anos em apreço foi estudada através do recurso à análise política comparada, quer da evolução da legislação portuguesa elencada em fontes legislativas [sintetizada nos quadros II.2 (descolonização), II.4 (reintegração de cidadãos oriundos das ex-colónias), II.9 (cooperação 1974-76), III.4 e IV.4], quer da evolução das ideias políticas explicitadas nos programas dos dezanove (19) governos analisados (quadros II.7, III.3 e IV.3).

A recolha de informação oficial contida nos Diários do Governo (até Abril de 1974) foi crucial à compreensão de algumas decisões do Estado, tomadas ao longo do período de administração colonial, no que respeita, nomeadamente, a políticas de povoamento, de promoção do conhecimento ou do desenvolvimento, essenciais à contextualização da problemática em estudo.

Outros investigadores haviam já decomposto a política pública de cooperação no pós-25 de Abril em intervalos históricos com valor heurístico.

Pedro Borges Graça (2001), em duas fases: “antes e após a integração europeia”, ressaltando, e bem, a importância do fenómeno da *europaização* na harmonização institucional das políticas públicas.

João Gomes Cravinho (2004), em três: 1974-1979, “fase em que se estabelecem pelo menos três características definidoras da cooperação portuguesa donde resultou uma abordagem pouco profissionalizada”; 1979-1994, “período de continuidade e consolidação das características anteriores”; 1994-1999, “evolução que permite que se comece a falar de transição de uma cooperação baseada na oferta para uma cooperação baseada na procura”.

António Rebelo de Sousa (2008) estruturou-a igualmente em três etapas, que designou como “esquinas da cooperação”: 1974-1991, “tipo revolucionário” (até à criação do FCE); 1991-1997, “re-adesão de Portugal ao CAD” (salvaguardando a relevância dos primeiros exames de avaliação externa do CAD-OCDE na adaptação da arquitectura institucional); 1997-1999 “reforma do sector”.

Armando Marques Guedes (2000), organizando-a igualmente em três grandes blocos: “gestação” (de 25 de Abril de 1974 a 21 de Janeiro de 1977); “enquadramento jurídico” (21 de Janeiro 1977 a 30 de Junho 1982) e “construção de relações de interdependência” (30 de Junho 1982 “até hoje” [2000]). Ao definir a cooperação cultural bilateral portuguesa como o objecto de investigação, esse estudo perdeu pertinência no quadro da presente tese.

Tendo em consideração que esta tese foi desenvolvida na Escola de Sociologia e Políticas Públicas do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa, ela reflecte, naturalmente, os suportes teórico-metodológicos por essa Escola leccionados, com ênfase na análise das *Instituições*, como determinantes de políticas públicas, em relação com as diferentes correntes do *Neo-institucionalismo*, sem menosprezar, pela sua capacidade analítica, a

importância das *Ideias* e dos *Interesses* protagonizados por diversos actores na construção dos processos políticos em cada momento da história da política pública portuguesa de cooperação.

O objecto de investigação foi, assim, teoricamente analisado pelo recurso a modelos de abordagem das políticas públicas, como sejam:

- (i) *Racionalidade limitada* dos decisores políticos, o *Incrementalismo* e a *Path Dependence* (dependência da trajectória), conceitos introduzidos pela escola do Neo-institucionalismo e que fornecem contributos importantes para a explicação das persistências/continuidades das políticas públicas, nomeadamente ao nível do peso das decisões tomadas no passado com efeito de *sedimentação* de regras e de práticas de reprodução institucional, e também na importância das instituições na trajectória da acção pública, ou ainda sobre a importância das interacções estratégicas entre actores;
- (ii) Os “três Is” – os *Interesses*, as *Ideias* e as *Instituições* – e a importância relativa de cada “I” para uma análise articulada do processo político e da formulação de políticas públicas;
- (iii) Os estudos de *Transferência*, *Difusão* e *Europeização* de políticas públicas, de modo a compreender o papel das organizações internacionais, das comunidades epistémicas e dos *experts* do desenvolvimento na difusão, emulação e aprendizagem das políticas públicas internacionais na formulação das políticas nacionais.

A revisão da literatura centrou-se, assim, no estudo de autores internacionais incontornáveis na análise de políticas públicas (listados em referências bibliográficas), incluindo as internacionais, e dos fenómenos políticos de europeização e transferência de políticas. A noção de *europeização* ocupou, a partir do final dos anos 90, uma importância crescente na explicação dos processos de mudança institucional das políticas públicas dos EM da UE ao nível das análises de impacto da integração sobre as instituições e sobre os actores políticos nacionais. Em termos domésticos, o desafio de europeização da política portuguesa de cooperação tem, como se verá, a sua origem em 1978; mencionada no Programa do II Governo Constitucional ficou consubstanciada na primeira revisão constitucional de 1982.

No que respeita aos mecanismos através dos quais ocorre a difusão de políticas públicas, a informação disponível é relativamente consensual ao enunciar a imitação, a aprendizagem, a competição e o *benchmarking*. Nalguns casos, emulação e harmonização estão consideradas na imitação (através da socialização entre actores) e a competição e o *benchmarking* são tratados como um único mecanismo de comparação/competição, através dos *rankings*. Existe ainda um outro mecanismo de difusão e transferência de políticas

públicas, o de coerção, que pode ser directa ou indirecta, em que não havendo ameaças directas, existem externalidades que constroem os decisores públicos a reformularem ou a adaptarem o quadro institucional nacional (como foi o caso dos Programas de Ajustamento Estrutural, como se verá em capítulo próprio).

Internacionalmente, a cooperação para o desenvolvimento tem sido, essencialmente, estudada pela Economia do Desenvolvimento e pela Antropologia, neste caso com predominância de estudos que colocam o objecto do lado dos receptores/beneficiários da ajuda.

Em termos de investigação dos factos histórico-político-sociais nacionais, foi feito recurso a trabalhos de pesquisadores da descolonização, da história pós-colonial e contemporânea portuguesa.

O tema 'cooperação portuguesa' já foi relativamente estudado no âmbito de outras universidades e perspectivas de análise, encontrando-se assim disponível nalgumas investigações referenciadas na bibliografia, nomeadamente em dissertações de mestrado e teses de doutoramento. Contudo, no que se refere ao *stock* de produção académica nacional neste tema, é possível sistematizar as seguintes constatações:

- (i) Refere-se maioritariamente ao período mais recente desta política portuguesa (pós-1999 – reforma da política de cooperação, ou com a institucionalização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – ODM, em 2000, na universalização das regras da cooperação para o desenvolvimento), razão que pesa na sua perda de oportunidade analítica para o presente trabalho de investigação; são disso exemplo Faria (2014), para o período 1998-2012 ou Belo (2017), para 1999-2004;
- (ii) Debruça-se sobre aspectos sectoriais específicos da cooperação, como sejam a educação, a formação profissional, a saúde, a agricultura, a segurança ou a cooperação técnico-militar, ou, ainda, sobre determinadas geografias, como sejam a Guiné-Bissau, Angola, Cabo Verde ou Timor-Leste;
- (iii) Aborda temáticas particulares da política de cooperação, como é o caso da avaliação (Mesquita, 2015 ou Carneiro, 2007), da instrumentalização da ajuda (Machado, 2012), da europeização da política (Cravo 2006, Raimundo, 2012, ou Franco, 2014) ou da condicionalidade política da cooperação portuguesa (Raimundo, 2014);
- (iv) Enfatiza a análise quantitativa nas relações de cooperação, seja ao nível dos fluxos comerciais (com especial importância para os contributos de Ferreira, 1994, e Ferreira & Torres, 2001), quer no que respeita aos fluxos de APD (Moreira, 2002, Cordeiro, 2009 ou Mah, 2019);
- (v) Está essencialmente ancorada nas Relações Internacionais, na Economia ou na

Administração Pública; pelo facto de a política de cooperação não ter até à data sido estudada sob o prisma teórico das Políticas Públicas, afastou a oportunidade de realização do diálogo académico nesse âmbito.

No que se refere à institucionalização da cooperação portuguesa, reconhece-se nos trabalhos de Rolo (1985 e 1987), Cravinho (2002, 2004 e 2005) e Sacchetti *et al* (2001), o esforço, invulgar (quando comparado com outros exercícios académicos), de detalhe das instituições encarregues da cooperação e do seu percurso no período estudado. Contudo, deixam em aberto as causas, os actores e os contextos, internacional e doméstico, em que a institucionalização foi empreendida, bem como a relação da política de cooperação nacional com a que era desenvolvida internacionalmente, e a sua localização na história da cooperação para o desenvolvimento, ou seja, os seus antecedentes.

Acrescente-se, ainda, que as avaliações existentes são fundamentalmente internas ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) / Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), sendo notória a escassez de fontes secundárias de abordagem desta política naquele período, que procedam a uma reflexão dos processos políticos inerentes às lógicas e prioridades dos diversos actores, com vista à resolução dos problemas públicos que se colocavam na agenda dos decisores políticos.

Pese embora a riqueza intrínseca na literatura consultada sobre cooperação, a mesma carece de problematização analítica ou relacionamento entre variáveis integrantes dos processos políticos e, conseqüentemente, torna-se menos operacional na capacidade de descortinar as causas e os efeitos resultantes do cruzamento de factores políticos multinível (nacional e internacional / público e privado / autoridades governamentais e sociedade civil), numa perspectiva de análise diacrónica da acção pública em matéria de formulação de políticas públicas de cooperação.

Parece assim pertinente aprofundar o conhecimento desta política pública à luz dos contributos da escola de Políticas Públicas, para compreender o défice de concretização entre o programado e o realizado e as razões que explicam os desvios, que impactaram na ausência de ganhos de eficiência da intervenção pública do Estado na gestão, nos resultados e na visibilidade internacional da cooperação portuguesa.

Organização da tese

Os resultados da investigação estão estruturados em quatro capítulos (cada um com a respectiva introdução e principais conclusões), cobrindo tanto os antecedentes factuais histórico-políticos da política de cooperação, como os actos decisórios e os papéis dos diversos actores em cada um dos períodos estudados.

“Capítulo I – *Antecedentes internacionais e domésticos da política de cooperação (até Abril de 1974)*”. Este capítulo tem por objectivo proceder ao enquadramento e

contextualização do objecto de estudo – a política pública portuguesa de cooperação nos primeiros vinte e cinco (25) anos da sua história – e identificar os marcos relevantes, fundadores ideológicos de modelos de institucionalização da política pública internacional de cooperação para o desenvolvimento. No que respeita aos antecedentes domésticos na formulação desta política, são concisamente identificadas as organizações internacionais, intergovernamentais e multilaterais que Portugal integrava antes do 25 de Abril de 1974, com destaque para o *Plano Marshall* e decorrente constituição do Grupo para a Assistência e o Desenvolvimento (GAD) da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), a participação no CAD-OCDE e na Organização das Nações Unidas (ONU), instituições internacionais responsáveis, por um lado, pela criação de *expertise* nacional em assuntos do desenvolvimento e, por outro, motivadoras de pressões internacionais para a descolonização. De forma necessariamente sintética é ainda relevado o esforço público investido em formação académica e conhecimento africano e são também apresentados os principais mecanismos e instrumentos institucionais de relação com as colónias no intuito de identificar mecanismos de reprodução de instituições e, de modo a captar a diversidade de actores no processo político de institucionalização da cooperação portuguesa, será também aludida a emergência de movimentos sociais e políticos da sociedade civil (na metrópole e nas colónias) de contestação à colonização e à guerra colonial, de onde surgiram elementos das novas elites políticas e actores não-estatais da cooperação de Portugal com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

“Capítulo II – *Surgimento da política portuguesa de cooperação no contexto de descolonização e de transição democrática (1974-1976)*”. Neste capítulo são analisados os processos políticos inerentes à decisão de formulação de medidas que edificaram a política de cooperação e ocuparam a agenda do Estado no conturbado período da transição democrática em Portugal, de modo a tornar compreensivo o contexto social e político de emergência e transformação da acção pública neste *métier*. Para o efeito, foram identificados os novos imperativos políticos da acção pública – entendidos como problemas públicos e como hipóteses causais com carácter explicativo – que marcaram a agenda institucional dos seis (6) governos provisórios (GP) entre Maio de 1974 e Julho de 1976, no pressuposto de que a análise do processo político e a compreensão da escolha das soluções são indissociáveis do contexto específico nacional e internacional em que ocorreram.

“Capítulo III – *‘Cooperação à portuguesa’: o período constitucional e de pré-integração europeia (1976-1985)*”. Este capítulo cobre os momentos de continuidade ou de mudança na acção do Estado introduzidas pelos actores governamentais ao longo do exercício dos nove (9) primeiros governos constitucionais (GC), vigentes entre Julho de 1976 e Novembro de 1985. Paralelamente, e porque no estudo de políticas públicas o agendamento da

decisão política insere-se e é condicionado pelas circunstâncias contextuais, internas e externas, em que é formulada e em que se desenvolve, apresentam-se as principais alterações nas políticas públicas internacionais de APD, o surgimento de novos actores não-governamentais na arena política da cooperação portuguesa e os principais factores político-sociais domésticos que, em conjunto, irão imprimir um cunho estruturante à cooperação com os PVD, e com os PALOP em particular, neste e para além deste período.

“Capítulo IV – *Portugal na CEE e no CAD-OCDE: a emergência da harmonização da acção pública em matéria de política de cooperação (1986-1999)*”. Constituem objectivos deste capítulo: assinalar a evolução da cooperação internacional entre o fim da Guerra Fria e o limiar do século XXI; analisar a evolução do aparelho institucional da cooperação portuguesa entre a adesão de Portugal às CE e 1999 (ano da reforma da política de cooperação); e identificar os factores que terão contribuído para a similaridade (pelo menos discursiva) desta política portuguesa com os imperativos da política pública internacional para o desenvolvimento, essencialmente em consequência da re-adesão do país ao CAD. Serão, para o efeito, apresentados os factores, internos e externos, que influenciaram a inércia da acção pública e aqueles que motivaram a mudança institucional na política portuguesa de cooperação na viragem do séc. XX.

No último ponto do Capítulo IV – e já fora do intervalo temporal da tese – são trazidos para o estudo, de modo muito sumário, os principais eventos ocorridos ou procedimentos introduzidos já no novo milénio e que, retrospectivamente, podem fornecer elementos explicativos da inércia da acção pública levada a cabo pelos principais actores da cooperação internacional no final do século XX e, no plano doméstico, da persistência do problema institucional que caracteriza a máquina político-administrativa portuguesa encarregue da gestão dos assuntos de cooperação.

Para além desta Introdução e dos quatro Capítulos, a tese é fechada com a Conclusão, que contém a sistematização dos resultados obtidos pelo trabalho de pesquisa e investigação empírica realizados.

I. Antecedentes internacionais e domésticos da política de cooperação (de finais do século XIX até ao 25 Abril de 1974)

I.1. Introdução

Neste primeiro capítulo são sintetizados os antecedentes internacionais e domésticos da emergência, formulação e institucionalização da política pública portuguesa de cooperação, com o objectivo de proceder ao enquadramento e contextualização do objecto de estudo. Para o efeito, o capítulo está organizado em três sub-capítulos.

O primeiro, referente ao plano internacional, congrega as principais organizações internacionais do século XX, o arranque do multilateralismo e da cooperação internacional, e o papel que desempenharam enquanto actores da descolonização e do apoio ao crescimento económico dos novos Estados africanos, contendo também uma breve alusão às principais abordagens teóricas para as causas da pobreza. Procurar-se-á proceder a uma breve análise dos acontecimentos (historicamente situados) responsáveis por dinâmicas de transnacionalização da acção pública e do advento de políticas públicas mobilizadoras da solidariedade internacional, a favor da melhoria das condições de vida de parcelas significativas da humanidade.

O segundo sub-capítulo pretende fornecer o panorama sobre as relações internacionais de Portugal, o seu papel como co-fundador do multilateralismo e as conseqüentes pressões da comunidade internacional para a descolonização, ao mesmo tempo que enfatiza os movimentos sociais e políticos internos (na metrópole e nas colónias) em prol da liberalização das políticas públicas e da contestação contra a guerra colonial, de modo a captar a diversidade de actores implicados no processo político de institucionalização da cooperação portuguesa.

O terceiro, dá lugar à análise das relações institucionais Portugal-colónias, ao destaque para a institucionalização de importantes entidades de ensino-formação em matérias de gestão de assuntos tropicais, quer ao nível da administração pública, quer em matérias científicas de elevada especificidade técnica, destacando ainda a importância dos Planos de Fomento, como importantes instrumentos de gestão política do desenvolvimento sectorial nas colónias, e das ideias de reforma do Estado ao nível da autonomia administrativa das províncias ultramarinas, na primeira metade dos anos 70.

Com um cariz essencialmente factual, pretende-se neste primeiro capítulo proceder, de maneira necessariamente sintética, ao enquadramento do objecto de estudo e, simultaneamente apresentar o panorama de “adquiridos”, quer na política pública

internacional de ajuda ao desenvolvimento, quer nos processos políticos internos presentes na acção do Estado antes da descolonização (instituições, instrumentos de política e actores) até ao momento em que Portugal inicia o seu percurso como actor de cooperação com os PALOP. Adquiridos esses que constam do último ponto deste capítulo em Principais conclusões.

Para além do recurso a autores de referência (da história colonial e pós-colonial portuguesa, das teorias do subdesenvolvimento e a estudos sobre a cooperação internacional, a opção metodológica escolhida foi a da recolha de informação e análise documental, para observação de continuidades e mudanças nos processos políticos (nacionais e internacionais), obtida, maioritariamente, a partir de fontes primárias oficiais, recorrendo aos *sites* oficiais das organizações internacionais e multilaterais, ao Portal do Governo/Ministério dos Negócios Estrangeiros português, ao *site* da Fundação Mário Soares e ainda a partir da consulta de legislação nacional publicada no Diário do Governo (<https://dre.pt/>) e listada em fontes legislativas.

I.2. As organizações internacionais do século XX – Actores da descolonização e da cooperação para o desenvolvimento

I.2.1. O arranque do multilateralismo e a institucionalização da cooperação internacional

O aumento de interações e trocas entre Estados, gerado pela revolução industrial, levou os governos europeus a estabelecerem relações de cooperação, inicialmente durante a segunda metade do século XIX, no plano técnico ao nível das comunicações ou dos transportes, por exemplo. Esta cooperação técnica intergovernamental contribuiu para a demonstração de que os governos podiam criar redes de cooperação para desenvolver regras de acção pública no interesse comum, numa óptica multilateral.

As organizações intergovernamentais e multilaterais para o desenvolvimento dos povos, surgidas maioritariamente no contexto da Guerra Fria², são historicamente antecidas por iniciativas de solidariedade para a protecção e dignidade humana, promovidas por organizações internacionais não-governamentais de cariz humanitário, como a *Cruz Vermelha* (1863, Suíça)³ – à qual Portugal aderiu desde a sua criação – para o cuidado e assistência médica a feridos em confronto, e também por organizações da sociedade civil

² Expressão que designa o período histórico compreendido entre o fim da II Guerra Mundial e o desmantelamento do bloco soviético a partir de 1989 e até final de 1991, com a dissolução da União Soviética.

³ Criada na sequência da assinatura da I Convenção de Genebra (Agosto de 1864). A Cruz Vermelha recebeu o Prémio Nobel da Paz em 1917, 1944 e 1963.

de carácter filantrópico que se envolveram em acções de assistência humanitária, como seja o caso do *Exército de Salvação* (1865, Reino Unido), ou de índole religiosa como a *Caritas* (1897, Alemanha). A criação, em 1919, da ONG britânica *Save the Children*, testemunha que as preocupações com o desenvolvimento e bem-estar de populações em situações de privação (no sentido lato do termo) estão na base da resolução de problemas cuja escala ultrapassa, nalguns casos há mais de um século, o campo de acção pública dos Estados.

O acesso privilegiado a matérias-primas e mão-de-obra, e a necessidade de alargamento dos mercados – condições de suporte da revolução industrial e de expansão do capitalismo na segunda metade do século XIX – conduziram à institucionalização das colónias de exploração e marcaram o início do colonialismo europeu moderno. Em termos de relações internacionais, a extensão colonial foi o ponto de partida para as relações entre Estado e Territórios, e constituiu um marco no incremento de interações e trocas entre os Estados geradas pela revolução industrial.

No que respeita às relações Estados–Territórios, foi também durante este período que teve lugar o denominado *movimento de corrida a África*, de onde resultou a expansão colonial por via do alargamento territorial e dos mercados.

O conceito de autodeterminação, que constitui uma das bases do *Tratado de Versalhes* (1919), foi inicialmente formulado pelo Presidente Woodrow Wilson dos EUA (1913-1921, Prémio Nobel da Paz em 1919) em Janeiro de 1918, num documento integrando um *Plano para a Paz Mundial* “constituído por 14 pontos a serem tidos em conta nas negociações de paz no final da I Guerra Mundial” (Laroche, 2008:26).

Com a criação do *Rotary* nos EUA (1905)⁴, foi iniciado, nos primórdios do século XX, um importante movimento de voluntariado internacional para a disseminação de valores éticos e a promoção da paz.

A Sociedade das Nações (SdN), criada em 1920 na sequência da I Guerra Mundial, foi a primeira organização inter-estatal de vocação universal que revolucionou a forma de conduzir a diplomacia, colocando a cooperação e a solidariedade no centro do funcionamento do sistema internacional a favor da manutenção da paz, como um bem comum, e o incremento de responsabilidades colectivas facilitadoras da cooperação entre os Estados, constituindo um marco no desenvolvimento do multilateralismo. Na génese da SdN encontram-se as iniciativas primordiais quer no plano da ajuda (nesta fase entendida sobretudo como factor de coesão para a paz entre as nações), quer do multilateralismo. Portugal foi membro fundador da SdN tendo durante cerca de dez anos (entre 1926 e 1937)

⁴ Actualmente, a rede de voluntários atinge mais de 34 mil clubes Rotary no mundo, que mobilizam cerca de 1 milhão e 300 mil membros, designados rotarianos, que prestam serviços humanitários nas comunidades onde estão inseridos.

designado titulares nacionais junto da organização.

Em diligências diplomáticas ocorridas ainda antes do fim da II Guerra Mundial, consubstanciadas na *Declaração Conjunta* que instituiu a *Carta do Atlântico* (1941), estabelecida entre Roosevelt, Presidente dos EUA, e Churchill, Primeiro-Ministro britânico⁵, ficaram consagrados os princípios de não alteração das fronteiras territoriais, do direito à autodeterminação, do acesso equitativo ao comércio e às matérias-primas do mundo, e de segurança e desenvolvimento.

“Respeito pelo direito que assiste a todos os povos de escolherem a forma de governo sob a qual querem viver e desejam que se restituam os direitos soberanos e a independência aos povos que deles foram despojados pela força” (Ponto 3 da Carta do Atlântico). “(...) Acesso aos mercados e matérias-primas para a prosperidade económica” (Ponto 4 da Carta do Atlântico). “(...) Que se estabeleça uma paz que proporcione a todas as nações os meios de viver em segurança dentro de suas próprias fronteiras, e aos homens em todas as terras a garantia de existências livres de temor e de privações” (Ponto 6 da Carta do Atlântico).

Terminada a II Guerra Mundial, as tensões entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), genericamente designadas por Guerra Fria, passaram a dominar as agendas políticas dos Estados ocidentais e do centro e leste europeu e induziram a constituição de coligações intergovernamentais para a defesa e segurança comuns e para a disputa progressiva de hegemonia económica, política, militar e ideológica entre dois blocos de interesses concorrenciais.

Assiste-se a inovadoras iniciativas internacionais de solidariedade e cooperação e à institucionalização de novas organizações intergovernamentais e multilaterais para a implementação de mecanismos de concessão de apoios financeiros e técnicos necessários à industrialização, ao desenvolvimento dos mercados e à modernização da economia mundial.

Com o objectivo inicial de apoiar a reedificação urbana e a reabilitação dos sistemas financeiros dos países devastados pela guerra, são criados na Conferência de Bretton Woods, realizada em Julho 1944 nos EUA (cujas negociações foram lideradas pelos EUA e pelo Reino Unido), o Fundo Monetário Internacional (FMI) – Washington, Junho de 1944 – e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, instituição financeira do Grupo Banco Mundial (BIRD-BM), em Dezembro de 1944, igualmente em Washington.

Surgiram, paralelamente, outras iniciativas intergovernamentais a favor da manutenção

⁵ <https://knoow.net/historia/historiamundial/carta-do-atlantico/>

da paz, da segurança internacional e de defesa dos Direitos Humanos, com destaque para o papel crucial na mudança da acção pública internacional desempenhado pela *Carta das Nações Unidas* (C-NU) assinada em São Francisco, EUA, em 26 de Junho de 1945, por representantes de cinquenta e um Estados, no encerramento da Conferência das NU sobre Organização Internacional.

No Artigo 1 da C-NU – *Objectivos das Nações Unidas* – ficaram estabelecidos (i) os princípios da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, (ii) os primórdios da cooperação internacional e (iii) a institucionalização de uma parceria internacional para o desenvolvimento.

“Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (ponto 3 do Artigo 1 da Carta das Nações Unidas).

O conceito de autodeterminação voltou, assim, a ser introduzido nas regras do direito internacional público pelos signatários da C-NU (1945), onde constavam já os alicerces normativos da descolonização e os fundamentos políticos da responsabilidade dos membros da ONU pelo desenvolvimento político, económico e social dos futuros países independentes, como são disso prova os Artigos 55 e 73 da C-NU (Capítulo IX, *Cooperação económica e social internacional* e Capítulo XI, *Declaração relativa a Territórios Não Autónomos*, respectivamente).

António Guterres, Secretário-Geral da ONU (SG-ONU) desde Janeiro de 2017, relembrou em Genebra, por ocasião da celebração dos cem anos do multilateralismo (2019), que a C-NU continua a ser a “bússola moral que nos guia para promover a paz, preservar a dignidade humana, assegurar a prosperidade e fazer respeitar os Direitos do Homem e o Estado de Direito” (<https://multilateralisme100.onug.ch>).

Os princípios da *Carta* foram consagrados pela meia centena de Estados que criaram a ONU em 24 de Outubro de 1945⁶; a *Carta* constituiu-se, assim, no tratado fundador da organização. Desde a sua criação, a ONU dedica-se à manutenção da paz e da segurança no mundo, ao incentivo de relações de solidariedade e cooperação entre os Estados-Membros (EM), à promoção do progresso social, de melhores padrões de vida e dos direitos humanos e, desde a sua origem, opera como fórum destinado a harmonizar a acção dos Estados para a consecução dos objectivos comuns inscritos na C-NU. A institucionalização da ONU originou a dissolução da SdN (em Abril de 1946), tendo sido todo o acervo

⁶ Quatro países africanos são membros fundadores da ONU: Libéria, Etiópia, Egipto e África do Sul.

documental e patrimonial doado à ONU.

Apesar do papel normativo desempenhado pela C-NU ao nível das ideias e valores subjacentes a uma nova ordem política internacional, a mesma foi publicada em Portugal (em inglês e português) quarenta e seis (46) anos após a sua ratificação (Aviso 66/91 da Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos, de 22 de Maio de 1991), cinco anos após a integração de Portugal nas Comunidades Europeias (CE), certamente por exigência processual à sua re-adesão ao Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Ao Conselho de Segurança das NU (CS-NU), formado pelos cinco países que se tornaram os seus membros permanentes com direito de veto (China, EUA, França, Reino Unido e URSS), foi atribuído o mandato de zelo pela segurança internacional e manutenção da paz.

Com o apoio de três membros permanentes do CS-NU (França, EUA e Reino Unido) Portugal apresentou a sua candidatura à ONU em 1946, tendo sido recusada com o veto da URSS.

Perante as aspirações da URSS de expansionismo do ‘modelo comunista’ na Europa, e inspirado na denominada *doutrina Truman*⁷ para suster esse processo, os EUA lançaram, em Junho de 1947, uma ambiciosa proposta de apoio financeiro que possibilitasse o desenvolvimento das economias dos países europeus destruídas pela II Guerra Mundial. O *European Recovery Program*, vulgarizado com a designação de *Plano Marshall* (apelido do, à data, Secretário de Estado americano General George Marshall), destinava-se à reconstrução da Europa do pós-guerra, através da eliminação de barreiras comerciais e alfandegárias e à promoção da cooperação económica e tarifária entre os Estados beneficiários. A modernização da indústria, a construção de infraestruturas e o aumento da produtividade constituíram-se como alguns dos resultados atingidos pela implementação do programa de ajuda financeira norte-americano na Europa. “Entre Abril de 1948 e Junho de 1951 [período de duração do Programa Marshall], a Europa Ocidental recebeu dos Estados Unidos cerca de US \$ 13 biliões, o equivalente a US \$ 108 biliões em Dólares de 2006” (Keeley, 2012:74)⁸.

Portugal, que inicialmente rejeitou o auxílio financeiro americano, veio a usufruí-lo a partir de Setembro de 1948, através da celebração de um acordo bilateral EUA-Portugal. “Beneficiou directamente de um montante total que ultrapassou os 54 milhões de dólares” (Rollo, 1994: 868).

Foi condição prévia dos norte-americanos à implementação do programa de assistência

⁷ Presidente dos EUA entre Abril de 1945 e Janeiro de 1953.

⁸ A unidade “US bilião” representa “mil milhões de dólares americanos”.

financeira que a gestão fosse partilhada de forma solidária entre os países beneficiários e o financiador e que, para o efeito, deveria ser constituída uma instituição específica para essa finalidade. Foi, assim, criada, em 16 de Abril de 1948⁹, a organização intergovernamental Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), da qual Portugal foi membro fundador, integrando o seu comité executivo. “O governo português comprometia-se, formalmente, a tomar parte e a aderir activamente aos princípios e objectivos fundamentais que regiam a nova organização, inserindo-se por essa via num movimento de cooperação económica promovido entre os países europeus e vivamente apoiado pelos EUA” (Rollo, 1994: 855).

Os resultados da execução desta iniciativa americana, de grande escala geográfica e financeira, fizeram com que viesse a constituir-se, para a comunidade internacional, num exemplo de prova convincente, por um lado, da capacidade da ajuda financeira na reconstrução económica de países destruídos (neste caso pela guerra) e, por outro, na importância dos critérios de gestão na execução da ajuda, porquanto os desembolsos efectuados ao abrigo deste programa eram precedidos de um conjunto de procedimentos técnicos como sejam os planos (com detalhe sobre onde e como o dinheiro seria aplicado), os relatórios de execução e as visitas de acompanhamento e monitoria (*monitoring*).

A participação portuguesa era assegurada pela *Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia*¹⁰ que, sob responsabilidade do Conselho de Ministros para o Comércio Externo, funcionava junto do Instituto Nacional de Estatística para a realização de estudos e o fornecimento dos dados solicitados. Especificamente criada para o efeito, era composta por representantes dos ministérios dos Negócios Estrangeiros, das Obras Públicas, das Colónias e Economia, pelo Director do INE e um representante do Banco de Portugal.

Em Dezembro de 1948 a ONU adopta a *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (DUDH), instrumento político de reforço e partilha internacional de um conjunto alargado de princípios éticos e políticos sobre o desenvolvimento e sustentabilidade da humanidade.

Tal como acontecera com a C-NU, só trinta (30) anos depois – em 1978 e por exigências constitucionais¹¹ – a DUDH viria a ser publicada em Portugal (em português e inglês), através de Aviso emanado da Direcção-Geral de Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, de 19 de Janeiro de 1978.

A criação da NATO (ou OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte), em Abril

⁹ Países participantes – Alemanha Ocidental, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia, Suíça e Turquia – Estados beneficiários do Programa Marshall.

¹⁰ Despacho da Presidência do Conselho de Ministros para o Comércio Externo, de 25 de Agosto de 1948.

¹¹ “Determinando o Art.º 16º nº 2 da Constituição da República Portuguesa que os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

de 1949, por 12 países europeus e norte-americanos, entre os quais Portugal¹², constituiu outro exemplo revelador da ascensão do movimento de coligações de solidariedade inter-governamentais, neste caso de defesa comum para defrontar a ameaça da expansão soviética à segurança europeia. O convite para a integração de Portugal, formulado pelo Reino Unido e pelos EUA, “foi muito motivado pela posição geoestratégica de Portugal (e dos Açores em particular), crucial para uma estratégia de defesa no Atlântico Norte tanto mais que a Espanha havia sido excluída do núcleo de países convidados” (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>).

Os propósitos de defesa dos direitos humanos foram, em termos europeus, reforçados pela adopção, em Novembro de 1950, da *Convenção Europeia dos Direitos Humanos* pelo Conselho da Europa, fundado em Maio de 1949.

A aplicação dos princípios da C-NU deu lugar ao vasto movimento de descolonizações dos anos 50 e 60¹³, movimento que subentendeu os processos de emancipação política das colónias face às respectivas metrópoles, com a finalidade de ascenderem à independência e, desse modo, à soberania própria de um Estado.

A segunda metade da década de 50 e toda a década de 60 ficaram marcadas por revoltas políticas na África Subsariana (ASS), que assinalaram o início do desaparecimento dos impérios coloniais europeus do Reino Unido, de França e da Bélgica. O resultado político foi a descolonização e independência de vinte e nove (29) países na década de 1960, o que fez com que o ano de 1960 tenha ficado conhecido como *o Ano de África*.

“As independências africanas ocorreram numa atmosfera protectora que promoveu a absorção das ex-colónias como membros inquestionáveis da sociedade internacional de Estados soberanos” (...) “A existência de competição feroz a nível internacional permitiu o acesso por parte dos Estados africanos a várias fontes de patrocínio internacional. Em geral, a pertença a um dos campos da Guerra Fria fortaleceu o estatuto internacional dos Estados africanos e, neste quadro, a vasta maioria conseguiu uma grande margem de manobra, subordinando de forma competente os recursos externos às agendas domésticas dos actores políticos dominantes” (Oliveira, 2009: 95-96).

Os princípios da igualdade de direitos e de liberdades fundamentais para todos, consagrados na C-NU, favoreceram a difusão de ideias e valores conducentes a processos

¹² Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e EUA.

¹³ Alguns autores consideram que a descolonização começou em 1775, no momento em que 13 colónias americanas declaram guerra à Coroa Britânica.

sociais de democratização política em grande escala que, com epicentro nos EUA, tiveram ressonância progressiva na Europa e, mais lentamente, em África.

A relação de dominação colonial ainda existente durante as guerras mundiais do século XX determinaram a participação de africanos nos campos de batalha, integrados nas forças militares europeias, tendo, por efeito dessa mobilidade geográfica, sido favorecida a troca de ideias em torno da defesa da liberdade e democracia e de uma progressiva mudança do *status quo* colonial. “Homens que tinham adquirido educação e experiência considerável no serviço militar durante a guerra. Ao todo, havia cerca 200.000 homens nestas condições, distribuídos de forma mais ou menos uniforme pelas colónias inglesas e francesas (Fage, 1997: 494).

Outro factor de socialização e abertura aos valores democráticos foi a saída de jovens africanos para formação superior na Europa e nos EUA, processo patrocinado pelas metrópoles que favoreceu a mobilidade e práticas conviviais de partilha de ideais entre jovens de diversas nacionalidades (Kwame Nkrumah, um dos fundadores do Pan-Africanismo, estudou nos EUA e no Reino Unido).

No que respeita aos estudantes provenientes das colónias portuguesas africanas, passaram pela *Casa dos Estudantes do Império*, criada em 1944, em Lisboa, com delegações em Coimbra e no Porto, representantes de todos os territórios africanos, muitos dos quais vieram a tornar-se fundadores dos movimentos de libertação nacional e personalidades de incontornável capital político e ideológico ao longo dos processos políticos pró-independência e pós-colonial, como sejam: “Agostinho Neto, Amílcar Cabral, Lúcio Lara, Fernando França Van Dúnem, Joaquim Chissano, Pascoal Mocumbi, Pedro Pires, Onésimo Silveira, Francisco José Tenreiro, Alda do Espírito Santo, Vasco Cabral, Pepetela, Alda Lara e tantos outros” (<https://www.uccla.pt/casa-dos-estudantes-do-imperio>).

Na sequência das primeiras independências nos continentes asiático e africano e, uma vez mais, em contexto de pleno antagonismo político-ideológico da Guerra Fria, teve lugar na Indonésia a Conferência de Bandung (Abril de 1955), que reuniu Chefes de Estado e delegações de vinte e nove países africanos e asiáticos. Estes países partilhavam problemas económicos e políticos específicos e condenavam o racismo e o neo-colonialismo protagonizado pelas duas grandes potências, que, com os seus apoios financeiros e sugestões de normativos de acção pública, iam “exportando” modelos de crescimento económico e de organização política do Estado.

Por convite de três membros permanentes do CS-NU (França, EUA, e Reino Unido), em Dezembro de 1955, onze (11) anos após a consagração do princípio da legitimidade na ordem internacional, Portugal foi admitido como membro da ONU em sessão especial da Assembleia Geral das NU (AG-NU), de 14 de Dezembro, no âmbito de um acordo entre os EUA e a URSS. Portugal tornou-se membro da ONU, no mesmo dia em que aderiram a

Espanha, Itália, Irlanda e Finlândia num *dossier* de adesão que englobava mais onze países. Ao entrar para as NU, Portugal subscreveu os princípios e as obrigações da C-NU¹⁴, facto que constituiu um efeito catalisador da acção pública, quer para os actores políticos em Portugal (governamentais e oposição), quer da sociedade civil (em Portugal e fora de Portugal, bem como nas colónias), como se verá mais adiante.

A primeira *Conferência de Solidariedade dos Povos da África e da Ásia* (Cairo, Dezembro de 1957 – Janeiro de 1958) “(...) reuniu 500 delegados de 44 países e territórios, donde resultou a constituição de um *Conselho de Solidariedade aos Povos Afro-Asiáticos*, com sede no Cairo” (Lousada, 2015).

“As iniciativas continuam e, entre 15 e 22 de Abril de 1958, sob a iniciativa de Nkrumah (...) tinha lugar a 1ª Conferência de Estados Africanos Independentes, que reuniu representantes da África do Norte e da África Negra, com um objetivo anticolonialista. Destacam-se duas moções votadas sobre a política africana: (i) uma primeira, de política geral, reafirmando a fidelidade à carta das Nações Unidas, à Declaração Universal dos Direitos do Homem e à Declaração da Conferência de Bandung; (ii) a segunda, preconizava a marcação de uma data precisa para a independência de cada um dos territórios ainda sob domínio colonial. O *slogan* era ‘independência imediata’. (...) Ainda em 1958, entre 6 e 13 de Dezembro, tinha lugar uma ‘2ª Conferência dos Povos Africanos’, onde foram explicitadas as quatro fases a serem observadas na luta por uma África unida: obter a liberdade e a independência, consolidá-las, criar a unidade e a comunidade dos Estados livres de África, proceder à reconstrução económica e social do continente africano. (...) A Conferência, encorajadora dos movimentos independentistas em África, apresentou como decisão mais importante a criação de um secretariado permanente com a finalidade de acelerar a libertação de África e desenvolver um sentimento de solidariedade pan-africano. Estava lançada a semente da futura OUA” (Lousada, 2015).

Ainda no quadro europeu e assente, uma vez mais, nos princípios da C-NU, o *Tratado de Roma* (assinado em 25 de Março de 1957¹⁵ e com vigência efectiva em 1 de Janeiro de 1958), que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE), associou os territórios ultramarinos (colónias) dos Estados signatários (Alemanha, Bélgica, França, Países Baixos, Itália e Luxemburgo) aos acordos e à união aduaneira, a fim de promover o seu

¹⁴ Declaração depositada junto do Secretário-Geral a 21/02/1956 (registo n.º 3155), estando publicada na *United Nations Treaty Series*, vol. 229, página 3, de 1958 (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt>).

¹⁵ Nessa data foi ainda assinado o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA ou EURATOM).

desenvolvimento económico e social. Após o Tratado de 1952, que havia instituído a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), com o *Tratado de Roma* foi estabelecido o aprofundamento da integração europeia, que passa a abranger a cooperação económica.

Reconhecendo o importante papel que cabe às NU na promoção de acções pró-independência dos “territórios ocupados e dos territórios não autónomos”, a AG-NU, através da sua Resolução 1514 (XV), de 14 de Dezembro de 1960 – *Declaração sobre a concessão de independência aos países e povos coloniais* – “proclama solenemente a necessidade de pôr fim ao colonialismo, sob todas as suas formas e manifestações, de forma rápida e incondicional”. Este manifesto anticolonial foi, na mesma ocasião, reforçado através das Resoluções 1541 (XV) e 1542 (XV), que continham esclarecimentos sobre a obrigatoriedade de transmissão de informação ao SG-NU para aplicação do postulado no Artigo 73 da C-NU e a listagem nominal dos territórios não autónomos sob a administração de Portugal.

Com base nos princípios da C-NU surgiu o conceito de *Terceiro Mundo*, visando a promoção da cooperação económica, cultural e política afro-asiática. Foram lançados os princípios políticos do *não-alinhamento* – excluindo as grandes potências, e os Estados ex-metrópoles coloniais – e estabelecido o *Movimento dos Não-Alinhados* (1961), que teve como principais porta-vozes Gandhi (Índia), Tito (Jugoslávia) e Nasser (Egipto). Com base no postulado “soluções próprias para problemas específicos”, este movimento viria a estar na base dos fundamentos políticos para uma cooperação Sul-Sul.

A ONU não ficou imune ao conflito maior da Guerra Fria, entre os EUA e a URSS, no que toca aos movimentos políticos para a descolonização e subseqüentes independências. Os EUA viam na perpetuação do colonialismo levado a cabo por potências europeias um travão à extensão da influência ideológica e económica do bloco soviético, e este apoiava a acção política dos movimentos de libertação nacional (ou movimentos nacionalistas), quer ao nível da preparação de quadros políticos e militares, quer no fornecimento de armamento¹⁶. Essa acção pública dos EUA na ONU foi reveladora de alguma ambivalência ou até contradição com o papel de protagonista na questão da autodeterminação dos povos.

Em 1962, no período da administração Kennedy (Janeiro de 1961-Novembro de 1963), período em que os EUA exerceram pressões políticas activas para a descolonização, as NU criaram o *Comité Especial de Descolonização*, para acompanhar a implementação das resoluções aprovadas dois anos antes e incitar o arranque efectivo da descolonização junto dos países que ainda detinham colónias, como era o caso de Portugal. As pressões externas e internas à descolonização portuguesa serão apresentadas em capítulo posterior.

Na tradição multissecular da *Doutrina Social da Igreja* (finais do século XIX), sobre a

¹⁶ As relações URSS-África assentavam também na formação ideológica de jovens do Terceiro Mundo, através da Universidade Russa da Amizade entre os Povos, fundada em 1960 (foram formados 20 mil estudantes africanos na URSS).

dignidade humana, o bem comum na vida em comunidade e a inserção e a participação responsável de cada ser humano na vida social, missionários católicos e protestantes foram realizando em África, antes e depois das descolonizações, acções de alfabetização, educação, saúde ou formação profissional, numa perspectiva de actor não-estatal de intervenção de base comunitária. A *Catholic Relief Services* (EUA, 1943), fundada pelos bispos católicos norte-americanos e a *Christian Aid* (Londres, 1945), agência oficial de igrejas cristãs do Reino Unido e da Irlanda de ajuda ao desenvolvimento, são exemplos desse tipo de actuação. A *Christian Aid* deu origem, em 1962, à CAFOD (*Catholic Agency for Overseas Development*, Agência Católica para o Desenvolvimento Ultramarino).

A Igreja Católica juntou-se ao movimento internacional de defesa dos direitos humanos e da soberania dos povos (iniciado na segunda metade dos anos 40), ao difundir, em 11 de Abril de 1963, o documento pontifício de João XXIII “Paz na Terra (*Pacem in Terris*) – a paz de todos os povos na verdade, justiça, caridade e liberdade”. De realçar que esta acção da hierarquia católica teve lugar no auge da Guerra Fria, dois anos depois da construção do muro de Berlim (Agosto de 1961), alguns meses após a colocação de mísseis nucleares soviéticos em Cuba e dois meses antes da morte do papa, facto que confere à Igreja Católica o papel de actor da sociedade civil entre os actores contra o colonialismo e a guerra colonial.

Os Estados recém-independentes desencadearam movimentos de cooperação e o primeiro projecto regional africano para a resolução de problemas comuns surge em Maio de 1963 com a criação da Organização de Unidade Africana (OUA¹⁷, com trinta e seis Estados fundadores), dando seguimento aos objectivos afirmados oito anos antes em Bandung.

As ONG (organizações não-governamentais), actores da sociedade civil de apoio ao desenvolvimento – como a *Oxfam* (1942, Reino Unido), a *Care* (Suíça, 1945), a *World Vision* (1950, EUA), a *Peace Corps* (EUA, 1961), a *Concern* (1968, Irlanda), a *Médecins sans Frontières* (França, 1971), a *ActionAid* (1972, Reino Unido, actualmente com sede na África do Sul), para referir as mais importantes entre muitas outras ONG – entraram na rede de parcerias inter-governamentais e multilaterais para o desenvolvimento, e a sua actuação junto das comunidades mais desfavorecidas dos países pobres influenciou progressivamente a visibilidade e consciencialização para a pobreza no mundo.

De referir que ainda antes do 25 de Abril de 1974 havia ONG portuguesas (a par de outras estrangeiras dedicadas ao voluntariado missionário) que desenvolviam actividades de índole humanitária nas colónias portuguesas, como a Cruz Vermelha ou a Caritas Portugal (fundada em 1945). A Fundação Calouste Gulbenkian (criada em 1956) iniciou a cooperação nas colónias portuguesas de África em 1963, nas áreas da educação, saúde e

¹⁷ Em 2002 esta organização intergovernamental foi substituída pela União Africana (UA).

protecção social, ciência e arte, tendo “... até 1974 despendido cerca de 245 milhões de Escudos” (Rolo, 1987: 182) nestes domínios do desenvolvimento social.

Os órgãos de comunicação social despertaram para o fenómeno da ‘fome em África’. A mediatização da ‘fome no Biafra’, que matou cerca de um milhão de pessoas, foi iniciada em 1967 e prosseguiu durante a década de 70. Mais tarde, tiveram lugar várias iniciativas culturais da sociedade civil para a recolha de fundos contra a fome em África, das quais se destaca a campanha mundial lançada pela *USA for Africa (United Support of Artists for Africa)*, da qual resultaram os concertos *Live Aid* 1985 (em Londres e Filadélfia), cujo tema principal foi a música *We are the World*¹⁸, composta por Michael Jackson e Lionel Richie e interpretada por quarenta e cinco dos mais populares cantores norte-americanos.

A amplificação mediática de certos fenómenos sociais que procura ou intensifica a atenção das autoridades políticas e que, de algum modo, participa mesmo na construção da agenda política, faz com que os meios de comunicação se tornem “uma verdadeira caixa-de-ressonância de mobilizações sociais e políticas” (Kubler *et al.*, 2009: 24).

Este efeito de mediatização do problema da pobreza no mundo, influenciado pelos órgãos de comunicação social, foi também um factor determinante na informação da sociedade civil dos países doadores (com expectáveis impactos eleitorais nessas democracias ocidentais) sobre os montantes aplicados pelos orçamentos dos Estados (OGE) nos países em desenvolvimento. Facto que trouxe para as agendas políticas da cooperação, domésticas e internacionais, uma progressiva pressão sobre a necessidade de transparência (*accountability*) na aplicação de fundos públicos e, conseqüentemente, maiores níveis de exigência na medição dos resultados pela eficiência na utilização dos recursos públicos e avaliação dos impactos de médio ou longo prazo destas políticas públicas junto dos públicos-alvo.

Com a participação das ONG e dos movimentos religiosos na rede de actores, assiste-se a um processo político de complexificação da ajuda, quer através do crescimento do número de actores, quer da sobreposição dos níveis de intervenção (local, nacional e internacional).

I.2.2. O impulso da cooperação internacional ao crescimento económico dos novos Estados

No âmbito da ONU foi criado em 1945 o Conselho Económico e Social (ECOSOC na sigla inglesa), no qual se integraram as principais agências especializadas das NU, como é o caso da Organização das NU para a Alimentação e Agricultura (FAO na sigla inglesa), a

¹⁸ O disco do qual faz parte, vendeu mais de 20 milhões de cópias em todo o mundo e foram arrecadados mais de 75 milhões de dólares para ajudar a população africana que passava fome.

Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das NU para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO na sigla inglesa) e o Conselho de Direitos Humanos. O ECOSOC constituiu-se como fórum central para discussão e proposição de recomendações entre os Estados Membros (EM), com vista à promoção da cooperação económica e social e à implementação dos objectivos internacionais de desenvolvimento. A generalização do ensino primário é recomendada aos EM da UNESCO em 1948.

No que respeita ao papel dos actores políticos nacionais dos Estados do ocidente, os EUA assumiram posição pioneira entre os *players* internacionais, em termos da acção pública de cooperação para o desenvolvimento no âmbito da sua política externa, como pode ser confirmado, por exemplo, no discurso da segunda investidura do Presidente Truman, de Abril de 1949.

“Devemos envolver-nos num programa audacioso e utilizar o nosso avanço científico e o nosso *savoir-faire* industrial para favorecer a melhoria das condições de vida e o crescimento económico nas regiões sub-desenvolvidas. (...) Mais de metade da população do planeta vive em condições vizinhas da miséria. (...) A sua pobreza constitui um handicap e uma ameaça, quer para os próprios, quer para as regiões mais prósperas” (Keeley, 2012: 72).

Neste discurso político, com mais de setenta (70) anos, estava já manifesta a importância do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas para a segurança dos Estados mais desenvolvidos. É, nessa medida, fundamento do nexos *desenvolvimento-segurança*, tão em voga desde as ofensivas terroristas contra duas capitais americanas, em Setembro de 2001: Nova Iorque, símbolo maior do poder económico e financeiro do liberalismo ocidental (onde se localiza também a sede da ONU) e Washington, sede política e militar da maior potência mundial (também cidade-sede do FMI e do BM).

Na sequência da aprovação, pelo Congresso dos EUA, de um *Programa de Ajuda ao Desenvolvimento* proposto pelo Presidente Truman (OCDE, 1994: 9), as NU estabeleceram, em 1949, um *Programa de Assistência Técnica para a promoção do desenvolvimento*, e a OECE criou, nesse mesmo ano, um *Comité para os Territórios Ultramarinos*, com participação da Bélgica, França, Países Baixos, Portugal e Reino Unido, que tornou estes países europeus responsáveis pela realização de estudos para o desenvolvimento económico e social dos territórios não autónomos.

Embora a noção de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) venha a ser adoptada em 1969 pelo CAD-OCDE, é seguro afirmar que quer a APD, quer a constituição de

comunidades epistémicas para pensar e promover o desenvolvimento, têm a sua génese na segunda metade dos anos 40 do século XX.

“No Relatório «Lewis», publicado em 1951 sob a égide das Nações Unidas, é proposta pela primeira vez a criação de um Fundo financeiro especial das Nações Unidas vocacionado para o desenvolvimento económico dos países «insuficientemente desenvolvidos» e de uma Sociedade Financeira Internacional (SFI) visando o investimento privado nesses países, a qual veio a ser formalmente instituída como filial do Banco Mundial em 1956” (Santos, 1997: 99).

A organização *International Finance Corporation*, agência financeira internacional do Grupo do Banco Mundial (IFC-BM), foi criada em 1956, com o objectivo de estimular o desenvolvimento económico, através do incentivo ao crescimento do sector privado nos países menos desenvolvidos (<https://www.ifc.org/>).

Nesse mesmo ano foi instituído o *Clube de Paris*, associação inter-governamental de ajuda a países com graves dificuldades financeiras e de desenvolvimento económico, que viria a integrar o BM e o FMI.

Os Estados recém-independentes enfrentavam consideráveis desafios à sua sobrevivência como Estados-Nação – infraestruturais, de incipiência económica, industrial e social. Acresciam a esta realidade manifestas dificuldades de gestão política do Estado e na condução de políticas públicas, essencialmente motivado pelo facto de, na grande maioria dos novos países, a liderança política ter sido estabelecida por transferência directa das elites militares dos movimentos pró-independência. As primeiras estatísticas baseadas no Rendimento Nacional Bruto (RNB)¹⁹ “detectaram enormes desigualdades entre os países ricos e os países pobres” (Seers, 1979: 966).

O princípio da responsabilização ética e moral pelo desenvolvimento dos países pobres recém-independentes é convocado pelo Conselho Ecuménico das Igrejas que, em 1958, “propôs à comunidade internacional a transferência de 1% do rendimento dos países doadores aos países em desenvolvimento” (Jornal do CAD, 2002:1).

A Agência Internacional para o Desenvolvimento, organismo do Grupo do BM (AID-BM), foi criada em Setembro de 1960 para apoiar o crescimento económico dos países membros através da concessão de doações e empréstimos concessionais com taxas de juros bonificadas e um período de carência (<https://www.worldbank.org/>).

¹⁹ O RNB era usado como indicador de desenvolvimento, utilizado para comparar taxas de crescimento económico de um país em diferentes períodos ou para construir um quadro internacional de comparações pobreza-riqueza entre países. A sigla PNB é utilizada frequentemente, por diversos autores, como termo de igual equivalência analítica.

A organização inter-governamental *Grupo para a Assistência e o Desenvolvimento da OECE (GAD-OECE, 1959)*²⁰, da qual Portugal foi membro fundador, foi encarregue dos trabalhos preliminares respeitantes à ajuda aos países subdesenvolvidos, tendo tomado importantes decisões em 1961 no que respeita à concepção e revisão dos critérios de atribuição da ajuda, de modo a intensificar a sua eficácia. Aqueles critérios seguiam as orientações que presidiram ao surgimento de um quadro de revisão da ajuda, patrocinado pelo Presidente americano Kennedy, nomeadamente:

“A ajuda não será acordada senão num quadro de um plano de conjunto em função das necessidades e dos recursos dos países assistidos e não mais para realizar projectos isolados (...) No decurso das reuniões do GAD, os países membros submeterão a suas operações a um controlo recíproco, que permitirá uma coordenação de esforços, uma melhor repartição geográfica da ajuda e eventuais acções comuns. Cada país continuará, contudo, a atribuir a sua ajuda, seja em função de acordos bilaterais, seja por intermédio dos organismos internacionais existentes” (OCDE, 1961: 406).

Parece incontestável afirmar terem sido estabelecidas no GAD – há mais de sessenta (60) anos – as primeiras tentativas de coordenação entre países doadores, e de partilha de informação sobre a cooperação bilateral praticada pelos EM, no intuito de elevar a coerência, racionalizar e maximizar a ajuda aos países em desenvolvimento (PVD).

Dois anos depois da sua criação, o GAD-OECE passou a CAD-OCDE (Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD, fundado pela Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Itália, Portugal, Reino Unido e a Comissão da CEE), integrado na novel Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

A OCDE, constituída pelos mesmos dezasseis países que formaram a OECE em 1948, e, no seu seio, o CAD (1961), entidades das quais Portugal foi igualmente membro fundador, constituiu-se, desde a sua criação até ao presente, como uma comunidade epistémica de peritos que nesta organização multilateral analisam, em conjunto e periodicamente, as questões relativas à ajuda global ao desenvolvimento e monitorizam, através do mecanismo de consultas periódicas (actualmente designadas por Exames pelos Pares - *Peer Review*) junto dos EM, o volume e a natureza das contribuições para os programas de ajuda bilateral e multilateral dos países que integram a organização. O objectivo do CAD consistia em promover um maior volume de recursos postos à disposição dos PVD e melhorar a sua

²⁰ Fundadores do GAD: Alemanha, Bélgica, Canadá, EUA, França, Itália, Portugal, Reino Unido e a Comissão da CEE. O BM e o FMI tinham estatuto de observadores permanentes.

eficácia. “Portugal participou sempre nos exames do CAD. A descrição que lhe competia fazer incidia, naturalmente, sobre a política de ajuda em relação às suas colónias de então” (Rolo, 1987: 20).

“O exame incidia sobre as dificuldades, sucessos, malogros, modificações e melhoramentos previstos e permitia reunir uma massa de informações quantitativas e qualitativas sobre o estado da ajuda e sobre os esforços relativos dos membros do CAD. O procedimento do exame levou a grande maioria dos países a criar um organismo central encarregado da coordenação e do controlo dos seus programas de ajuda” (Rolo, 1987: 20). “Portugal (...) figurava em primeiro lugar entre os países doadores de ajuda uma vez que contabilizava como auxílio ao Terceiro-Mundo, todo o apoio prestado às então Províncias Ultramarinas” (Informação de Serviço do MNE de 4/10/1984: 2, facultada pela missão portuguesa junto da OCDE em Julho de 2020).

Os EUA criaram a sua Agência para o Desenvolvimento Internacional – USAID (*United States Agency for International Development*) – em Novembro de 1961, presidida pelo Presidente J. F. Kennedy, para gestão da ajuda bilateral norte-americana. Nesse mesmo ano foi instituído pelo governo francês o primeiro Ministério da Cooperação, fundamentalmente encarregado da administração da ajuda aos novos países africanos, na sua maioria anteriores colónias francesas.

Com o foco na importância das políticas económicas e comerciais dos países recém-independentes, foram fixadas no CAD metas, quer para o volume da ajuda dos doadores, quer de crescimento económico dos beneficiários, que deveriam ser cumpridas tanto pelos EM, como pelos PVD.

No decurso dos processos de descolonização, os EM da CEE acordaram em partilhar parte dos custos do apoio às antigas colónias após a independência. Embora fossem politicamente soberanos, estes novos Estados estavam, quer ao nível da qualificação de recursos humanos e da especialização da mão-de-obra, quer economicamente, dependentes das suas ex-metrópoles.

“Em 1960 havia apenas cinco licenciados universitários em toda a África equatorial francesa, o que significou que os quatro novos Estados que surgiram na região estavam totalmente dependentes de administradores e técnicos franceses” (Fage, 1997: 516).

Em Dezembro de 1961, através da Resolução 1710 (XVI) da AG-NU, que apresentava

a *Estratégia Internacional do Desenvolvimento para a Primeira Década das Nações Unidas*, é estabelecido o objectivo de uma taxa anual de crescimento de 5% para os países em desenvolvimento com o concurso financeiro de 1% do RNB dos países desenvolvidos. Estas foram as metas identificadas pela ONU para a década 1960-1970.

O Tratado de Roma (1958), juntamente com a *Convenção de Yaoundé* (1963) assinada com as antigas colónias africanas dos EM da CEE, lançaram os pressupostos da cooperação europeia para o desenvolvimento. A concessão de ajuda técnica e financeira directa foi feita através do 1º Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para o período 1959-1964 (primeira Convenção de Parceria Europa-África) e constituiu-se como o principal instrumento financeiro de apoio ao crescimento económico e de prestação de assistência técnica aos países africanos com os quais determinados Estados tinham laços históricos.

“A CE, desde a sua criação (1958), procurou desenvolver relações privilegiadas com certos países e territórios africanos, alguns deles – em fins da década de 50 – ainda sob domínio europeu. Entre esses países e territórios e países europeus existiam, aliás, laços comerciais estreitos, assentes na concessão de preferências alfandegárias e numa complementaridade comercial de tipo colonial. Vários foram os países fundadores da CE que pretenderam então instituir um regime particular de associação, que enquadrasse e estimulasse o desenvolvimento das relações económicas entre esses países e a Comunidade. A finalidade primeira desta associação seria a de promover o desenvolvimento económico e social dos países e territórios participantes” (Cunha, 2008: 26).

A política europeia de desenvolvimento foi elaborada progressivamente, abrangendo originalmente os países e territórios ultramarinos associados aos países da Europa comunitária, tendo sido posteriormente alargada para incluir um conjunto mais vasto de PVD. Essa 1ª *Convenção de Yaoundé* formalizou as concessões preferenciais entre a CEE e dezoito Estados Africanos e do Malgaxe (a maioria dos quais tinham sido antigas colónias francesas), na intenção de estimular a industrialização dos países associados e diversificar as suas economias.

Nesse mesmo ano de 1963 foi criada, por trinta Estados africanos independentes, a instituição financeira multilateral Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD ou BAD), com o objectivo de promoção do desenvolvimento e social nos países membros. “Até finais de 1982, o BAD foi uma instituição inteiramente africana (...). Presentemente o BAD conta com 50 membros regionais e 25 membros extra-regionais” (Rolo, 1987: 151).

A Conferência das NU sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED, ou UNCTAD em inglês), criada em Dezembro de 1964 como um órgão da AG-ONU, surge com o objectivo

de integrar os países em desenvolvimento na economia mundial e contribuir para a redução da pobreza. No seu seio foi criado o *Grupo dos 77* (1964), coligação de PVD, que visava promover os interesses económicos colectivos dos seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta dentro da ONU.

Em 1964, no Comité das NU para a Planificação do Desenvolvimento – órgão consultivo criado pelo ECOSOC – foi por este designado, sob proposta do SG-NU, um *grupo de vinte e quatro peritos* para analisar as tendências e perspectivas do desenvolvimento mundial e formular recomendações no domínio da cooperação económica mundial. Como efeito do trabalho de mais uma comunidade epistémica, foram estabelecidas as taxas desejáveis de crescimento dos países em desenvolvimento e foi avançado o “objectivo de 0,75% do RNB das contribuições públicas dos Estados desenvolvidos a conceder em 1972” (Jornal do CAD, 2002:1).

A implementação do Plano Marshall induziu alterações nos empréstimos do BM, concedidos através do BIRD. À medida que vários países europeus recebiam ajuda norte-americana a fundo perdido, que competia com os empréstimos concedidos pelo BM, o foco desta instituição financeira internacional virou-se para os países não-europeus e, até 1968, os seus empréstimos seriam destinados a projectos de infraestruturas de grande envergadura, essenciais à industrialização, e que permitissem a um país devedor conseguir pagar o respectivo empréstimo (portos, auto-estradas, centrais elétricas, etc.).

No final da década de 60, a política de cooperação do BM passou assim a centrar-se nos empréstimos orientados para a satisfação de necessidades básicas das populações dos países em desenvolvimento (construção de escolas para o incremento da alfabetização, de hospitais, reformas agrícolas, etc.). À medida que os objectivos do BM se alargaram, das infraestruturas para os serviços sociais, o resultado foi o aumento considerável do número e montante dos empréstimos.

Na mesma lógica dos trabalhos do GAD e do *Grupo dos 24* (ECOSOC), o relatório da *Comissão Pearson* (1969) vem revelar elementos que evidenciavam que “não bastava promover políticas de ajuda ao desenvolvimento, mas que essas políticas deveriam ser eficientes” (Salles, 2015: 351). Esta comunidade de peritos, criada desta vez sob iniciativa do BM, era constituída por uma equipa de consultores de sete países. “Reuniu durante dois anos consecutivos para avaliar um período de vinte (20) anos de ajuda ao desenvolvimento e elaborar um estudo balizando a história da cooperação internacional para o desenvolvimento económico, com vista a formular conclusões e recomendações acerca da cooperação para as décadas seguintes” (Salles, 2015). Foi então proposto, no âmbito das recomendações do Relatório da *Comissão Pearson*, que o montante da ajuda fosse de 0,7% do PNB até 1975, “mas sempre antes de 1980” (Jornal do CAD, 2002: 2).

Esta proposta apoiou a definição de APD elaborada pelo CAD-OCDE em 1969:

“Concessão de donativos e empréstimos concessionais em condições favoráveis provenientes do sector público dos países doadores, para fins de desenvolvimento, excluindo pagamentos de capital e juros” (Jornal do CAD, 2002: 2), significado que viria a ser revisto e aperfeiçoado em 1972 e que se mantém actualizado. O ano de 1969 assinala ainda a primeira vez que foram publicados pelo CAD os montantes de APD em percentagem do RNB por país doador.

Dentro dos mesmos princípios de acção da 1ª Convenção, e com o mesmo número de Estados beneficiários, é assinada a 2ª *Convenção de Yaoundé* (1969), enquadrando a cooperação da CEE com o grupo de países de África, Caraíbas e Pacífico (CE-ACP) para o período 1969-1975.

No que respeita a técnicas de controlo dos apoios alocados, bilateral e multilateralmente, aos países em desenvolvimento, a USAID introduziu em 1969 o método do *Quadro Lógico – Logical Framework Approach* (Giovalucchi *et al.*, 2009:384), que se constituiu, a partir dessa data e com pequenas *nuances* de eficácia relativa, na matriz de gestão que relaciona objectivo final, objectivos intermédios, meios e condições de realização de um programa determinado. Esta abordagem é considerada até hoje, entre os diversos actores do desenvolvimento – estatais, internacionais e não-governamentais – como uma técnica de racionalização da acção pública em matéria de políticas de cooperação para o desenvolvimento.

O *objectivo 0,7%* – percentagem do RNB dos países industrializados a disponibilizar para as políticas de ajuda ao desenvolvimento – foi oficialmente reconhecido em 24 de Outubro de 1970 na AG-NU, que adoptou a Resolução 2626 (XXV), *Estratégia Internacional do Desenvolvimento para a Segunda Década das Nações Unidas*, segundo a qual:

“Cada país economicamente avançado atribuirá progressivamente a sua ajuda oficial ao desenvolvimento de países em vias de desenvolvimento e esforçar-se-á particularmente por atingir, o mais tardar em meados da década [1970], um montante mínimo em valores líquidos de 0,7% do seu PNB a preços de mercado” (Jornal do CAD, 2002: 2).

Esta estratégia internacionalmente partilhada traduziu-se, em termos de acção pública, na conversão de objectivos políticos de nível macro em medidas de políticas públicas nacionais, no caso, as políticas económicas e de OGE dos países desenvolvidos.

A Suécia foi o primeiro membro do CAD a atingir o *objectivo 0,7%* do PNB destinado à APD, em 1974, seguido pelos Países Baixos, em 1975, a Noruega, em 1976 e a Dinamarca, em 1978 (OCDE, 2006: 17). Estes países, e mais tarde o Luxemburgo (que aderiu ao CAD-OCDE em 1992), são os únicos que continuam, até ao presente, a manter o compromisso

político para com o desenvolvimento dos PVD naquela fasquia.

A título de exemplo, apresentam-se os montantes totais de APD bilateral desembolsados em 1974 (marco temporal de início deste estudo), em termos absolutos e relativos, por alguns países da OCDE, individualizando a selecção geográfica da África Subsariana (ASS). Foram seleccionados para este efeito a França, o Reino Unido e a Bélgica, que tinham sido detentores de colónias e também os Países Baixos e a Suécia. Estes dois países sem passado colonial recente, são frequentemente considerados na gíria da política de cooperação como “amigos do desenvolvimento”.

A França e o Reino Unido constituíam os maiores doadores aos PVD entre o grupo de países seleccionados²¹; por seu turno, a França e a Bélgica eram os maiores contribuintes em termos financeiros para o apoio ao crescimento dos países da ASS, unidade geográfica que representava mais de 40% da ajuda destes cinco países a todos os PVD do mundo em 1974.

Quadro I.1 – Montante de APD bilateral concedida em 1974 por cinco países da OCDE

| APD Doadores | | PVD | | ASS | | ASS / PVD |
|------------------|---------------|----------------|-----|----------------|-----|-----------|
| 1974 | | Milhões de USD | % | Milhões de USD | % | % |
| Ex-colonizadores | Bélgica | 208 | 10 | 141 | 16 | 68 |
| | França | 941 | 43 | 501 | 56 | 53 |
| | Reino Unido | 498 | 23 | 125 | 14 | 25 |
| Sem Colónias | Países Baixos | 303 | 14 | 54 | 6 | 18 |
| | Suécia | 234 | 11 | 78 | 9 | 33 |
| TOTAL | | 2 183 | 100 | 898 | 100 | |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

As décadas de 1950 e 1960 ficaram conhecidas como *la belle époque* das iniciativas da acção pública internacional em prol do desenvolvimento dos países mais pobres marcada, essencialmente, pelo apoio financeiro dos países ex-colonizadores aos países ex-colónias.

“Aquilo a que se chama hoje ajuda bilateral ao desenvolvimento teve origem nas decisões das potências coloniais de instituir formas mais sistemáticas de preparação da independência das suas colónias” (Rolo, 1987: 16).

Neste período, predominaram na cena internacional os mecanismos de ajuda bilateral e multilateral promovidos pelos Estados e organizações internacionais numa perspectiva,

²¹ Montante, contudo, abaixo de 0,7% dos respectivos PNB.

essencialmente, *top-down* das políticas públicas de cooperação, visível ao nível dos objectivos e dos processos de financiamento na implementação da APD. Esta abordagem caracteriza-se por um processo segundo o qual as decisões levadas a cabo pelas organizações internacionais (e pelos Estados em arenas multilaterais) – umas e outros investidos de legitimidade política – “determinam a definição do problema, o seu agendamento e a formulação de políticas” (Araújo *et al.*, 2017: 27), transformando os seus próprios valores, interesses e preferências em políticas públicas internacionais para o desenvolvimento. “No pós-guerra e até ao início dos anos 70, assistiu-se a um período de crescimento económico e de expansão do comércio internacional de ritmo e dimensão sem precedentes” (Murteira, 1986: 891).

Esta dinâmica viria a ser drasticamente interrompida num grande número de países da OCDE por força das crises petrolíferas da década de 70 (1973 e 1979), cujos efeitos se projectaram no declínio das frágeis economias e na pauperização das condições de vida nos PVD.

“O boom económico ininterrupto nas sociedades industrializadas resultou em preços internacionais consistentemente altos das matérias-primas minerais e agrícolas que a África produzia” (Oliveira, 2009: 96).

“Os programas de modernização e industrialização dependiam todos, para o seu êxito, da existência de quantidades adequadas de energia a um preço razoável. (...) O preço do petróleo aumentou vinte vezes numa década (...); a maioria dos programas de desenvolvimento foram gravemente afectados” (Fage, 1997: 520).

Outra consequência do aumento do preço do petróleo foi a geração de grandes excedentes financeiros nos grandes países produtores. “Os Bancos dos EUA com fundos do petróleo orientam grande parte das aplicações desses fundos para o Terceiro Mundo, aumentando a dívida externa dos países em desenvolvimento” (Murteira, 1986: 894).

O Fundo Africano para o Desenvolvimento (FAD) foi criado em 1972 pelo BAfD/BAD e por vários Estados extra-regionais, sendo que os empréstimos desta instituição não venciam juros e eram contraídos com períodos de carência.

A crise petrolífera que, como referido, afectou as economias dos países desenvolvidos, teve consequentes impactos no agravamento dos problemas económicos dos países em desenvolvimento, visíveis no aumento dos encargos das dívidas externas e nos défices crescentes nas balanças de pagamento.

“Os estados africanos dependentes da exportação de matérias-primas e com recursos humanos não especializados foram devastados (...) Os

governantes africanos continuaram a esbanjar o dinheiro que tinham na expectativa ingénuo de que em breve as coisas iriam «regressar ao normal». Ainda pior; quando os compromissos do Estado africano já não podiam ser cumpridos com os recursos disponíveis, os líderes africanos viraram-se para a banca internacional, agora carregada de petrodólares reciclados e, devido à crise económica, impossibilitada de emprestar aos seus clientes habituais no Ocidente” (Oliveira, 2009: 96-97).

A acção pública levada a cabo pelas autoridades dos Estados africanos tornaram-nos, assim, actores no agravamento da pobreza dos seus povos, assumindo “papel preponderante na transformação de uma recessão numa crise permanente, de proporções épicas que iria desfigurar o continente até ao fim do século” (Oliveira, 2009: 96-97).

Os objectivos e metas propostos nas décadas de 60 e 70 – as *décadas do desenvolvimento* - pelos Estados, igrejas e organizações internacionais não são atingidos.

“De qualquer forma, não se deve cair na ratoeira típica de criticar as estatísticas ao ponto de se lhes negar qualquer significado. Apesar de todas as suas limitações (incluindo uma adicional que é a de definir um país ‘rico’), a afirmação de que, durante a ‘primeira década do desenvolvimento’, a razão entre o rendimento médio *per capita* dos países ricos e o dos países pobres aumentou de 12:1 para 15:1 não deixa de ter significado, tanto moral como analiticamente” (Seers, 1979: 967).

Depois de duas décadas de crescimento económico, a avaliação dos (baixos) *outcomes* da política pública internacional de desenvolvimento, efectuada a partir do estudo da efectividade dos resultados atingidos nos PVD – determinados, em larga medida, pelos efeitos da crise petrolífera e aos quais não foi alheio o modo de governação das elites africanas –, vai conduzir a uma revisão dos pressupostos internacionalmente difundidos e partilhados pelos principais actores públicos e privados (não estatais) em matéria de política de cooperação para o desenvolvimento.

“(…) as organizações internacionais manifestam por vezes uma resistência à mudança que as limita a uma ‘patologia burocrática’ assim que elas se desconectam do seu envolvimento e não mais asseguram as funções para as quais foram criadas” (Petiteville, 2010: 443).

O valor intrínseco desta asserção é relevado no sub-capítulo IV.3.4., na breve exposição sobre a quantidade e sobreposição de iniciativas internacionais realizadas a partir da última

década do século XX e, sobretudo já no corrente século, sempre com a mesma finalidade – ética, moral e humana – de erradicar a pobreza.

Nas décadas de 80 e 90 (como se verá nos capítulos III e IV), os fracos resultados da implementação da APD em África, por um lado, e a complexificação dos processos políticos que configuraram as políticas públicas de cooperação, por outro, intensificaram a governação multinível, caracterizada pela deslocação progressiva da autoridade e do poder dos Estados do nível nacional (cooperação bilateral), para níveis de governação supranacional (cooperação multilateral). As decisões políticas e os programas de acção (definidos numa rede multi-institucional de actores e internacionalmente difundidos) passaram a ter um carácter mais coercivo, protagonizado essencialmente pelas instituições financeiras internacionais, como o BM e o FMI, através da disseminação indistinta e desendogeneizada dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE), no seguimento das alterações das relações Estado-mercado introduzidas pelo neo-liberalismo nos países ocidentais.

I.2.3. As primeiras abordagens do subdesenvolvimento

Ao mesmo tempo que nas organizações multilaterais, empreendedoras internacionais de políticas de cooperação, se difundiam metas e mecanismos financeiros para a redução da pobreza nos novos países independentes (com destaque para o GAD-OECE, CAD-OCDE e ECOSOC-ONU), o período que se seguiu às descolonizações foi também propício à eclosão de teorias ou escolas de pensamento sobre o Desenvolvimento, conceito que procura designar “As políticas implementadas à escala internacional, mas também à escala local e nacional, pelos actores públicos e privados, para lutar contra a pobreza e proporcionar o bem-estar das populações” (Laroche, 2008: 140).

Não havendo lugar no âmbito desta tese ao aprofundamento analítico-conceptual, próprio de outra área disciplinar e de outro objecto de pesquisa, serão de seguida apresentados, de forma muito concisa e agrupada, os principais axiomas político-ideológicos que sustentavam as mais relevantes abordagens teóricas em voga no período em análise neste capítulo do estudo.

Ancoradas na economia do desenvolvimento e nas políticas económicas, as escolas de pensamento debruçaram-se sobre as causas das desigualdades sociais e das disparidades de crescimento económico entre países do Norte (desenvolvidos/industrializados) e países do Sul (subdesenvolvidos/não industrializados) e deram origem a diversas correntes de análise do desenvolvimento.

As *evolucionistas*, que primavam pelo mimetismo dos processos políticos e pela difusão dos referenciais de desenvolvimento e de modelos políticos e económicos de crescimento com base nos quadros de referência liberais ocidentais (economia de mercado capitalista),

ou de leste (economia planificada socialista), como a solução para o subdesenvolvimento. “Não parece certo ou mesmo provável que o resto do mundo tenha possibilidade de repetir a evolução histórica dos países industrializados, mesmo que nisso esteja interessado” (Seers, 1979: 950).

As *estruturalistas* e *marxistas*, que colocavam a tónica nas desigualdades das relações comerciais entre o centro (países desenvolvidos do Norte) e a periferia (países subdesenvolvidos do Sul), como a consequência de uma divisão internacional do trabalho que impunha ao Sul subdesenvolvido exportar matérias-primas/produtos primários e importar produtos transformados, situação desvantajosa com repercussões negativas nas balanças de pagamentos das economias dos países do Sul.

O conceito de cooperação para o desenvolvimento estava associado a soluções para o problema do subdesenvolvimento dos Estados, a partir de análises comparativas internacionais das disparidades do rendimento nacional.

Nos anos 70, sobressaíram as teorias da *dependência* e da *transição*: “elaboradas nos anos 50 e 60, definiam o desenvolvimento a partir da ruptura com os laços da dependência colonial” (Torres, 1999: 31). Teorias promovidas por autores de inspiração estruturalista e marxista (Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Dudley Seers, Gunder Frank ou Samir Amin), que ancoravam as causas do subdesenvolvimento nas trocas desiguais e atribuíam ao Estado o papel central no processo de transformação estrutural das economias, através da industrialização, acumulação de capital, mobilização de mão-de-obra subutilizada e substituição das importações.

De realçar o importante contributo do economista português Mário Murteira na formação universitária e na divulgação do estudo das dimensões estruturais do desenvolvimento nas sociedades africanas. Professor de economia do ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa) desde 1972 (fundação do Instituto) foi também co-fundador do Centro de Estudos Africanos desta instituição. A partir de 1973 foi assistente e investigador coordenador do Gabinete de Investigações Sociais da Universidade Técnica de Lisboa (UTL)²². De 1976 a 1987 foi director da revista *Economia e Socialismo*, que, além dos autores portugueses e destacados economistas e sociólogos do Terceiro Mundo, publicou trabalhos de nomes prestigiados da esquerda europeia e norte-americana, como Gunder Frank, Fernando Henrique Cardoso ou Samir Amin. Murteira foi também colaborador assíduo da Revista portuguesa de ciências sociais *Análise Social*, editada desde o princípio da década de 60.

²² Fundado e dirigido por Sedas Nunes, embrião do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-UL).

“É necessário sublinhar que Portugal, apesar da repressão das ideias, não esteve completamente ausente da reflexão sobre as questões do desenvolvimento. A Revista *Análise Social* publicou trabalhos académicos de valia nessa área. Autores como Jacinto Nunes, Teixeira Pinto, Pereira de Moura, João Salgueiro, Martins dos Santos, Costa André, Faria Lapa, etc. Em 1965 Alfredo de Sousa fazia editar pela Livraria Moraes a sua assinalável tese de doutoramento prefaciada por Sedas Nunes, intitulada *Economia e Sociedade em África*” (Torres, 1999: 29).

O paradigma do papel concentracionista e estruturante do Estado na planificação da economia de inspiração socialista (cooperativas de produção e distribuição, comités de gestão da acção pública nos seus diversos domínios, como a saúde ou a educação, etc.), e enquanto actor principal e indispensável no controlo das diversas políticas públicas, na administração da economia e no fomento do pleno emprego (inspiração keynesiana), foi confrontado e posto em causa no final dos anos 70, a partir da crise humanitária e dos seus efeitos na pobreza generalizada que assolava a maioria dos países recém-independentes.

Para as abordagens acima referidas, o crescimento económico era a variável dependente, aquela que detinha o carácter explicativo das desigualdades e das dicotomias inter-Estados. Não eram, assim, analiticamente relevantes as especificidades multidimensionais empíricas e as heterogeneidades das políticas públicas levadas a cabo, caso a caso, em cada um dos Estados (redistribuição de rendimentos, sociais, educacionais, ambientais, etc.). Tiveram, contudo, pertinência pedagógica ao trazerem para o meio académico e político um símbolo de *feedback* da acção pública, através da análise e elaboração de narrativas sobre as causas dos problemas do subdesenvolvimento e respectivas soluções.

“(…) as diversas escolas de pensamento (dos keynesianos aos marxistas, dos neomarxistas aos dependentistas e aos estruturalistas) deram um contributo apreciável para colocarem os países pobres do Sul – três quartos da humanidade – no centro das atenções mundiais, lugar de que o eurocentrismo os tinha arredado como sujeitos” (Torres, 1999: 11).

Desde os anos 60 que estudos e relatórios internacionais apontam para as relações existentes entre ambiente e desenvolvimento, ou urbanismo e demografia, em abordagens que conciliavam eficácia económica com exigências éticas. Em 1968, a UNESCO organizou a primeira conferência intergovernamental com o objectivo de harmonizar ambiente e desenvolvimento donde resultou a criação do Programa *O Homem e a Biosfera*. A “obra pioneira de Alvin Toffler, *O Choque do Futuro*, de 1970” (Laroche, 2008: 141) ou as análises

elaboradas pelo *Clube de Roma* (1968), consubstanciadas no relatório *Os Limites do Crescimento* (1972) elaborado pelo MIT (Massachusetts Institute of Technology/EUA), contribuíram para a tomada de consciência mundial dos riscos de exaustão ambiental face à pressão decorrente do crescimento demográfico. De salientar ainda a proposta do conceito de *eco-desenvolvimento*, introduzido por Ignacy Sachs a partir de 1974, na abordagem da problemática da harmonização de objectivos sociais e económicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio.

Na Conferência de Chefes de Estado de Estocolmo sobre o Ambiente, organizada pelas NU em Junho de 1972, e na Declaração dela resultante – *Declaração de Estocolmo* - foram proclamados desígnios da acção pública dirigidos especificamente aos governos dos países em desenvolvimento – como o “dever” de proteger o ambiente – e aos países desenvolvidos – como a “responsabilidade” na redução das disparidades económicas e sociais.

“2. A protecção e a melhoria do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afecta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento económico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um dever de todos os governos. (...) 4. (...) Os países em desenvolvimento devem dirigir os seus esforços para o desenvolvimento, tendo presente as suas prioridades e a necessidade de salvaguardar e melhorar o meio ambiente. Com o mesmo fim, os países industrializados devem esforçar-se para reduzir a distância que os separa dos países em desenvolvimento.” (Declaração de Estocolmo, 1972: 1-2).

A Conferência de Estocolmo é amplamente reconhecida como um marco nos esforços colectivos para melhorar as relações do homem com o meio ambiente, por ter introduzido o conceito de *eco-desenvolvimento* na agenda da cooperação e ainda por ter inaugurado, em termos de políticas públicas internacionais sobre o ambiente, a discussão pública na procura de um equilíbrio entre desenvolvimento económico e redução da degradação ambiental, que mais tarde (finais dos anos 80) evolui para a noção de *desenvolvimento sustentável*, tão emblemática nos nossos dias.

Há quase cinquenta (50) anos, portanto, que o tema do ambiente entrou na agenda da acção pública internacional sem que, até ao presente, os desastres ambientais deixassem de ocorrer, com consequências altamente desiguais entre comunidades de países pobres e ricos.

Como se verá nos capítulos III e IV desta dissertação, a partir dos anos 80 as correntes académicas dominantes centram-se na defesa de políticas de liberalização e despolitização do mercado, e da economia, teses que vão nortear a acção pública internacional em matéria de políticas públicas de desenvolvimento. Assentam essas teses, como se verá, em

privatizações, redimensionamento do emprego público, redução do assistencialismo social, do protecionismo económico e do papel do Estado na configuração de políticas públicas.

“[A propósito da distinção entre as duas ortodoxias do desenvolvimento] a “*ortodoxia independentista do desenvolvimento*”, elaborada nos anos 50 e 60, que definia o desenvolvimento a partir da ruptura com os laços da dependência colonial. A segunda, “a nova ortodoxia”, corresponde à teoria neo-clássica e surge nos anos 80 em contraposição à primeira” (Torres, 1999: 31).

I.3. A participação de Portugal na arena política internacional e os movimentos sociais internos de contestação à guerra colonial

I.3.1. A adesão de Portugal ao multilateralismo

Para além de membro da SdN (1920), três anos depois da institucionalização da ONU Portugal integra o grupo de países fundador de organismos intergovernamentais e multilaterais de cooperação, tais como a OECE (em 1948, na sequência da institucionalização do *Plano Marshall* de ajuda financeira americana à Europa) e a NATO (em 1949). Integrou a ONU em finais de 1955, junto da qual, a partir de Março de 1956 e ininterruptamente até ao 25 de Abril de 1974, manteve um representante permanente.

“Após um curto período de isolamento internacional, entre 1945 e 1949, a entrada de Portugal na NATO, como membro fundador, abre um dos períodos mais favoráveis da política externa do Estado Novo” (Teixeira, 2015: 57).

Para Portugal a inserção na NATO constituía uma dupla oportunidade: modernizar o equipamento militar e conseguir obter a coesão ocidental na defesa das colónias, sob o argumento ideológico de, desse modo, contribuir para estancar o avanço soviético em África, sobretudo a partir do arranque das guerras em Angola e na Guiné no princípio dos anos 60. Elucidativa informação dá conta do apoio em armamento fornecido pela URSS, Cuba e China aos movimentos de libertação nacional. Talvez por isso “Os EUA, a Grã-Bretanha e a França opõem-se, no Conselho de Segurança da ONU, a qualquer tipo de sanções contra Portugal” (Monteiro *et al.*, 1990: 294).

Portugal foi também membro do GAD (1959), da EFTA (Associação Europeia de Comércio Livre²³), do FMI e do BIRD-BM (1960). Fez parte do grupo de países fundadores da OCDE e do CAD (1961), onde permaneceu até Outubro de 1974, tendo-se retirado nessa altura por motivos expressos no próximo capítulo. Foi ainda signatário do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, 1962).

Depois de ter sido membro observador permanente desde meados de 1962, adere à UNESCO em Março de 1965, com um delegado permanente interino, retirando-se em meados de 1971, muito provavelmente em desagrado com o apoio desta organização aos movimentos de libertação nacional das suas colónias.

“A UNESCO desempenhou um papel preponderante na obtenção de manuais escolares e material didactico (...). Só ao PAIGC doou, duma vez, 60.000 compêndios de aritmética. Alguns livros foram impressos na Finlândia e na Suécia, e outros países, como a Índia e a União Soviética, igualmente contribuíram com ofertas de material escolar” (Monteiro *et al.*, 1990: 111).

Após ter solicitado a abertura de negociações com a CEE em Maio de 1962, as mesmas tiveram início a nível ministerial em Novembro de 1970. Cerca de ano e meio depois, Portugal assinou o *Acordo de Associação* (1972).

“A 22 de Julho de 1972 são assinados em Bruxelas um Acordo Comercial entre Portugal e a CEE e um Acordo Comercial entre os Estados-Membros da CECA e Portugal. Estes acordos e os protocolos subsequentes incidiam sobre produtos industriais, estabelecendo regimes progressivos de levantamento de restrições pautais e aduaneiras por parte de Portugal mas concederam também preferências para alguns produtos agrícolas portugueses. Além disso, eles enquadraram créditos e empréstimos concedidos a Portugal para a reestruturação da sua economia” (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>).

Parece assim ser possível concordar com a afirmação de que a inserção de Portugal na comunidade internacional revela que o *orgulhosamente* só do discurso de Salazar de Fevereiro 1965 dissimulava o “discretamente acompanhados” (Pontes, 2016: 144). De salvaguardar, contudo, que a expressão *orgulhosamente* só de Salazar naquele discurso referia-se tão-somente à persistência política na manutenção das províncias ultramarinas,

²³ Países fundadores: Áustria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suécia Suíça.

e não especificamente à adesão ao multilateralismo, como confirmável no excerto do seu discurso:

“No plano africano, quatro anos de sacrifícios deram tempo a que se esclarecesse melhor o problema das províncias ultramarinas portuguesas, a diversidade das instituições criadas em séculos naquele Continente e os ganhos ou perdas, em todo o caso as dificuldades que a independência, tão ambicionada por poucos, trouxe a todos os mais e os dirigentes não sabem ainda como resolver. Assim, bastantes povos africanos nos parecem mais compreensivos das realidades e mais moderados de atitudes. Eis o ganho positivo desta batalha em que os portugueses europeus e africanos combatemos sem espectáculo e sem alianças, orgulhosamente sós” (<http://www.argnet.pt/porta/discursos/fevereiro10.html>).

A adesão ao multilateralismo, através da integração em organizações internacionais, foi um factor que contribuiu para a promoção do crescimento económico e a modernização do país a partir do início da década 60. “A fase final do Estado Novo, entre 1960 e 1974, foi a melhor fase de crescimento económico da história de Portugal” (Amaral, 2015: 83).

“Nos anos 60 e até 1973 teve lugar, provavelmente, o mais rápido período de crescimento económico da nossa História, traduzido na industrialização, na expansão do turismo, no comércio com a EFTA, no desenvolvimento dos sectores financeiros, investimento estrangeiro e grandes projectos de infra-estruturas. Em consequência, os indicadores de rendimentos e consumo acompanham essa evolução, reforçados ainda pelas remessas de emigrantes” (<http://www.sedes.pt>).

Outro dos ganhos de eficiência do multilateralismo para Portugal pode advir das exigências decorrentes da sua participação no *Plano Marshall* (1947-1951 e na OECE, a partir de 1948) e isso se ter constituído como um factor preponderante na formação de *expertise* nacional em matérias técnicas (*know how*) como o planeamento, a formulação e a prestação de contas em programas de desenvolvimento.

“A admissão de Portugal entre os países participantes do auxílio Marshall pressupunha, como condição indispensável, a apresentação de um programa económico a longo prazo e do programa para 1949-1950 que justificasse o auxílio solicitado. Esses programas deviam ser analisados e aprovados nas reuniões da OECE, onde competiria estarem presentes técnicos portugueses que os defendessem e justificassem. O programa a longo prazo, segundo as

directrizes da OECE, devia compreender um esquema geral dos objectivos de produção e consumo nacionais, um relatório circunstanciado sobre as obras ou fins económicos a realizar até 1952-1953 e a estimativa das balanças comercial e de pagamentos com as diversas zonas monetárias. Da apresentação destes dados dependia o quantitativo do auxílio a ser prestado a Portugal” (Rollo, 1994: 865).

I.3.2. As pressões internacionais para a descolonização portuguesa

Embora tenha solicitado a adesão à ONU em 1946 (um ano após a sua criação), Portugal foi apenas admitido como Estado-Membro desta organização internacional em 1955, como referido.

A adesão à ONU constituiu um factor mobilizador/incitador de diversas manifestações a favor da descolonização portuguesa, promovidas tanto por organizações internacionais, como por actores não-governamentais, na metrópole e nas colónias.

Ainda antes da institucionalização nesta organização do *Comité Especial de Descolonização* (1962), foram adoptadas três Resoluções na 15.^a Sessão da AG-NU (Dezembro de 1960): a 1514 (XV), que continha a Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais; as 1541 (XV) e 1542 (XV), relacionadas com a recusa portuguesa em aceitar as decisões da ONU sobre o fornecimento de informações relativas às condições de vida nos seus territórios não autónomos.

Quadro I.2 – Sanções da ONU à política colonial portuguesa

| | |
|--------|--|
| dez-60 | Resoluções da ONU – 1514, 1541 e 1542 – Situação dos territórios africanos sob administração portuguesa |
| nov-61 | Condenação da política colonial portuguesa pela Comissão de Tutela da ONU |
| 1965 | Reunião do Comité Especial das NU em Dar-es-Salam (Tanzânia) para abolição do colonialismo |
| nov-68 | A política africana de Portugal é condenada na ONU |
| jun-69 | O Comité de Descolonização da ONU volta a condenar a política ultramarina portuguesa |
| fev-71 | Uma Comissão Especial da ONU revela a prática de atrocidades sobre civis pelo exército português em África |
| set-72 | A AG-ONU aprova a atribuição do título de observadores a representantes dos movimentos nacionalistas de Angola, Guiné e Moçambique |
| out-72 | PAIGC é reconhecido pela AG-ONU como legítimo representante do povo da Guiné |
| out-72 | Discurso do MNE português Rui Patrício na ONU, tendo sido boicotado pela maioria das delegações |
| nov-72 | O Comité de Descolonização da ONU reconhece os movimentos nacionalistas da Guiné, Angola e Moçambique como legítimos representantes dos seus povos |
| ago-73 | Portugal volta a ser condenado na Comissão de Descolonização da ONU pela sua política africana |
| nov-73 | AG-ONU saúda a independência da Guiné e condena a ocupação ilegal de certas áreas do território por Portugal |
| dez-73 | As NU constituem uma Comissão para investigação de alegadas atrocidades em Moçambique |
| mar-74 | A Comissão dos Direitos Humanos da ONU aprova uma Resolução de condenação à desobediência portuguesa relativa à auto-determinação e Direitos Humanos |

Elaboração própria. Fontes: Fotobiografia da Guerra Colonial; www.fmsoares.pt. Informação mais exaustiva em Duarte Silva, 1995, *O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974)*.

Embora, no seio da ONU, Portugal fosse granjeando o apoio de alguns Estados às suas

posições quanto à questão colonial, nomeadamente daqueles que esperavam dela um obstáculo à expansão do bloco soviético, o multilateralismo pode ter-se constituído naquele período um entrave à realização dos interesses nacionais e sentido mesmo como uma ameaça à soberania do país.

No que respeita à tomada de uma decisão acerca da descolonização dos territórios administrados por Portugal, o precedente relativo às possessões na Índia pesava politicamente e inviabilizava subseqüentes medidas, nomeadamente respeitantes às colónias africanas.

“Desde 1950 que a União Indiana apresentara, em Lisboa, um memorando diplomático reclamando, formalmente, a soberania da Índia sobre os territórios de Goa, Damão e Diu e propondo a abertura de negociações nesse sentido. Pela primeira vez, Salazar via-se confrontado com o problema da descolonização (...) se aceitasse a soberania indiana sobre Goa, Damão e Diu, com que legitimidade defenderia a soberania portuguesa nos outros territórios ultramarinos?” (Teixeira, 2015: 58-59).

Apesar das tentativas para o encontro de uma solução política, a guerra colonial (*guerra do ultramar*, na designação das autoridades do Estado Novo, ou *lutas de libertação nacional*, ou *luta armada*, na óptica dos movimentos político-militares dos territórios colonizados) eclodiu no início da década de 60: Angola em 1961, Guiné em 1963 e Moçambique em 1964²⁴. Durou treze anos, tendo apenas cessado no processo de mudança política decorrente da extinção do próprio regime em 1974.

No seguimento da entrada de Portugal na ONU (1955) e, sobretudo, com o agravar da situação em Angola e da guerra na Guiné, “é seguro afirmar que Portugal, no que ao Ultramar dizia respeito, passaria o período que medeia 1945 e 1974 em completa contracorrente, em linha de choque com a ordem normativa internacional” (Pontes, 2016: 143).

Contudo, seja pelo interesse geopolítico do *Acordo das Lajes*²⁵ para os EUA no âmbito da NATO, seja pela necessidade de angariar alianças sobre a intervenção americana no Vietname (iniciada em Dezembro de 1961), a partir de meados de 1962 os EUA afrouxaram a dureza das suas posições relativamente a Portugal e passaram a votar contra ou a optarem pela abstenção em votações na ONU. “A Guerra Colonial gozaria também, com raras exceções, de uma neutralidade colaborante dos principais aliados de Portugal (EUA,

²⁴ Em Cabo Verde e em São Tomé e Príncipe não houve guerra.

²⁵ Estabelecido para utilização da base aérea militar portuguesa situada nos Açores (Ilha Terceira), que se tinha revelado de interesse estratégico durante a II Guerra Mundial para os EUA e que manteve relevância no âmbito da defesa atlântica durante a Guerra Fria.

França, Grã-Bretanha e República Federal Alemã), parceiros centrais da Aliança Atlântica” (Pinto, 2015: 26).

O quadro infra mostra que, ainda antes do início dos processos bélicos, foram feitas diligências pelos movimentos de libertação e por outros líderes africanos visando a independência pacífica das colónias portuguesas.

Quadro 1.3 – Movimentações políticas africanas para uma resolução política da descolonização portuguesa

| | |
|--------|--|
| jun-60 | Declaração do MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola, criado em 1956) ao Governo português propondo uma resolução pacífica do problema colonial |
| set-60 | Declaração do PAIGC (Partido Africano para a Libertação da Guiné e Cabo Verde, criado em 1956) ao Governo português propondo uma solução pacífica para os problemas da colonização da Guiné e Cabo Verde |
| dez-60 | Conferência de imprensa em Londres dos dirigentes dos movimentos nacionalistas dos territórios portugueses |
| abr-61 | Constituição da CONCP (Conferência das Organizações Nacionais das Colónias Portuguesas) |
| ago-70 | Keneth Kaunda (PR da Zâmbia) e Léopold Senghor (PR do Senegal) declaram estar dispostos a contribuir para a resolução do problema das colónias portuguesas |
| mai-72 | Senghor encontra-se com Spínola próximo da fronteira com a Guiné para discutir o problema do território |
| 1973 | “Programa de Lusaka” – Jorge Jardim (empresário português), K. Kaunda (PR da Zâmbia) e Hastings Banda (ex-PR do Malawi) – declaração da independência política e um poder dominado pela minoria branca; K. Kaunda propõe negociações em Moçambique através do “Programa Lusaka” (set-73) |
| nov-73 | 70 Países reconhecem o novo Estado da GB, admitido na OUA como o 42º membro |

Elaboração própria. Fontes: Renato Monteiro, Luís Farinha, 1990, *Fotobiografia da Guerra Colonial*; www.fmsoares.pt

Entre os estudantes africanos das colónias portuguesas, e a partir da Casa de Estudantes do Império (1944) sediada no espaço metropolitano, foi surgindo uma constelação política anti-colonial. Inicialmente agregada no Movimento Anti-colonialista (MAC, 1957), foi substituída em 1959 pelo Comité de Libertação dos Territórios Africanos sob Domínio Português e, nos primórdios de 1960, deu lugar ao aparecimento da Frente Revolucionária Africana para a Independência Nacional das Colónias Portuguesas (FRAINCP). A FRAINCP, por sua vez, viria a configurar-se em Conferência das Organizações Nacionais das Colónias Portuguesas (CONCP), instituída em Abril de 1961 numa reunião em Casablanca.

“Reúne o MPLA, a União Nacional dos Trabalhadores de Angola, o Partido do Congresso de Goa, o Comité de Libertação de S. Tomé e Príncipe, o PAIGC e a União Democrática Nacional de Moçambique. Se a FRAINCP ainda defende a não-violência e a desobediência civil, já a CONCP clama pela conquista imediata da independência nacional e a liquidação total do colonialismo português” (<http://www.politipedia.pt/conferencia-das-organizacoes-nacionais-das-colonias-portuguesas-1961/>).

Através destas iniciativas, exercidas em contexto de clandestinidade política, nomeadamente a criação da CONCP, teve início – em simultâneo ao advento da guerra

colonial – um movimento de cooperação e solidariedade entre os cinco futuros Estados africanos colonizados por Portugal, resultante da partilha de valores estabelecidos em torno da causa da libertação nacional para a independência.

As condenações da ONU intensificaram as tensões políticas e diplomáticas internacionais pró-descolonização no contexto da recente entrada naquela organização de novos Estados (anteriores colónias) e da pressão de EM alinhados com a URSS, evidenciando também as divergências entre os protagonistas da Guerra Fria relativamente à passagem dos territórios dependentes e não autónomos à independência.

Quadro 1.4 – Movimentações políticas internacionais a favor da independência das colónias portuguesas

| | |
|--------|--|
| abr-65 | Che Guevara acompanhado por 200 homens inicia uma viagem de 9 meses a Angola, onde se encontra com Agostinho Neto, líder do MPLA |
| jan-66 | Reunião da Primeira Tricontinental, em Havana, Cuba ²⁶ , onde esteve presente Amílcar Cabral, líder do PAIGC |
| jan-69 | Conferência Internacional de Solidariedade em Cartum (Sudão) para com os povos das colónias portuguesas e África Austral |
| jul-70 | Conferência internacional de Solidariedade com os povos das colónias portuguesas em Roma, onde se reúnem 177 organizações de 74 países |
| set-70 | Conferência dos Não-Alinhados em Lusaka (Zâmbia) |
| nov-71 | Conferência dos países em vias de desenvolvimento do Grupo dos 77, em Lima (Peru) |
| jun-72 | IX Conferência da OUA em Rabat (Marrocos) na presença de 25 Chefes de Estado |
| set-73 | Conferência dos Chefes de Estados dos países Não-Alinhados em Argel (Argélia) |
| nov-73 | 70 Países reconhecem o novo Estado da GB, admitido na OUA como o 42º membro |

Elaboração própria. Fontes: Fotobiografia da Guerra Colonial; www.fmsoares.pt

Numa atitude de agravo político face à manutenção da política colonial, na Cimeira de Argel (Novembro de 1973) os chefes dos Estados árabes determinaram o embargo às exportações de petróleo a vários países, incluindo Portugal, tendo este facto, associado às consequências do choque petrolífero nos países da OCDE, provocado sérios impactos negativos na economia portuguesa.

Nem mesmo junto da Igreja Católica, Portugal granjeava apoios internacionalmente consensuais ou compatíveis à racionalidade política inerente à manutenção das colónias e da guerra colonial em África. No espírito da mensagem de paz inscrita na Encíclica do Papa João XXIII *Pacem in Terris* (Abril de 1963), foi recusada a presença do clero português na Conferência Episcopal de Kampala (1969, Uganda), presidida por Paulo VI, devido à sua posição sobre a guerra colonial. Em Julho de 1970, o Papa recebe em audiência os dirigentes dos principais movimentos para a independência e, em Novembro do mesmo ano, o Conselho Ecuménico das Igrejas edita um documento em que denuncia a guerra em Moçambique. Este movimento internacional católico de contestação política iria projectar-se em termos nacionais como se verá seguidamente.

²⁶ Nesta reunião, Cuba adquire a figura de *Capital do Terceiro Mundo Revolucionário*, “reunindo partidos da extrema-esquerda europeus, representantes dos Estados socialistas e delegados dos movimentos revolucionários da Ásia, África e América” (Monteiro *et al.*, 1990: 295).

I.3.3. Os movimentos internos da sociedade civil de contestação à guerra colonial

No plano doméstico, posições dissidentes fizeram entender a sua voz, num movimento de contestação à colonização e à guerra colonial, o qual se expandiria, em número de actores, entendidos como protagonistas políticos, até às vésperas do 25 de Abril de 1974.

Embora na clandestinidade, o Partido Comunista Português (PCP), tomou uma posição oficial sobre a questão da colonização portuguesa no V Congresso (8-15 de Setembro de 1957)²⁷, onde, pela primeira vez, foi aprovada uma *Declaração sobre Liberdade e Independência para os Povos das Colónias Portuguesas*. O V Congresso do PCP proclamou o reconhecimento incondicional do direito dos povos das colónias de África dominada por Portugal à imediata e completa independência. “A causa dos povos coloniais identifica-se com a nossa própria causa. Não pode ser livre um povo que oprime outro povo!” (<https://www.dorl.pcp.pt>).

Para além deste partido com importante e longa acção no combate político ao Estado Novo (fundado em 1921), outros movimentos da oposição política à ditadura actuando na clandestinidade antes do 25 de Abril desenvolveram acções com enfoque relevante contra a guerra colonial e no apoio à independência das colónias africanas. Tal foi o caso, entre outras, das organizações políticas mencionadas no quadro que seguidamente se apresenta.

Quadro I.5 – Organizações políticas clandestinas portuguesas

| Criação | Organização |
|-----------|--|
| 1962 | Movimento de Acção Revolucionária (MAR), fundado por Medeiros Ferreira, Vítor Wengorovius, Manuel de Lucena, João Cravinho, Nuno Brederode dos Santos e Vasco Pulido Valente |
| 1962 | Frente Patriótica de Libertação Nacional (FPLN). Incluía o PCP, o Movimento Nacional Independente, a Resistência Republicana e Socialista e o MAR |
| 1964 | Acção Socialista Portuguesa (ASP), embrião político do Partido Socialista (PS, Março de 1973), fundada por Mário Soares, Manuel Tito de Morais e Francisco Ramos da Costa. A ASP iniciou a publicação <i>Portugal Socialista</i> em Maio de 1967, estabelecendo também numerosos contactos com partidos e organizações internacionais, sendo formalmente admitida na Internacional Socialista em 1972 |
| 1967 | Liga de Unidade e Acção Revolucionária (LUAR) |
| 1968 1970 | Esquerda Democrática Estudantil Movimento Reorganizativo do Partido do Proletariado (EDE MRPP) |
| 1969 | O Grito do Povo Organização Comunista Marxista-Leninista Portuguesa (OCMLP) |
| 1970 1973 | Brigadas Revolucionárias Partido Revolucionário do Proletariado (BR PRP) |
| 1970 | Acção Revolucionária Armada (ARA – organização do PCP) |
| 1972 | Comités Toupeira Vermelha |

Elaboração própria. Fontes: www.fmsoares.pt; Isabel do Carmo (2017), *Luta Armada. As Brigadas Revolucionárias, a ARA e a LUAR contadas pelos próprios protagonistas*

Dirigida a Portugal e às colónias africanas, a Rádio Voz da Liberdade (emissora da FPLN, dirigida por Manuel Alegre) emitiu em sinal aberto a partir de Argel nos dez anos que

²⁷ Neste congresso foram, também, aprovados os primeiros Estatutos e Programa do PCP (<https://www.dorl.pcp.pt>).

antecederam a queda do regime político em Portugal.

A partir de meados dos anos 60, cooperativas de acção cultural como a *Pragma*, em Lisboa, ou a *Confronto*, no Porto – fundadas por Mário Murteira e Sá Carneiro, respectivamente – desempenharam um papel importante ao nível do “movimento intelectual” e da amplificação do debate político e da acção contra o regime.

“Mobilizavam centenas de associados do meio universitário como sejam Francisco Pereira de Moura, Joel Serrão, Nuno Teotónio Pereira e Vitorino Magalhães Godinho. Com mais de três centenas de sócios esta associação foi encerrada pela PIDE em Abril de 1967, tendo tido este facto grande repercussão na imprensa internacional, quer de orientação católica (*Informations Catholiques Internationales*, *Témoignage Chrétien*, etc.), como de grande circulação (*Le Monde*, *New York Times*, *The Times*)”²⁸.

O início de publicações como a revista *O Tempo e o Modo*, em Janeiro de 1963, responsabilidade editorial de Alçada Baptista e, dez anos depois, o jornal *Expresso* ligado à Ala Liberal da Assembleia Nacional, a criação da SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social, 1970), ou ainda a edição policopiada dos seis números do *Boletim Anti-Colonial* (BAC), entre Outubro de 1972 e Março de 1973, “por um grupo de intelectuais católicos progressistas, Nuno Teotónio Pereira, Luís Moita, Luísa Ivo e Luísa Teotónio Pereira” (<https://www.cidac.pt/>), constituem iniciativas de destaque pelo impacto de difusão social e mediático que provocaram em termos de pensamento crítico.

Em Outubro de 1969, pela primeira vez no Estado Novo, a oposição foi às urnas e a auto-determinação das colónias portuguesas exigida pública e abertamente.

Os novos olhares sobre o mundo surgidos no seio da Igreja Católica na primeira metade dos anos 60, nomeadamente o Concílio Vaticano II, convocado pelo Papa João XXIII suscitaram a publicação, sob a égide papal, de documentos geradores e estruturantes de novas dinâmicas de pensamento e consciência entre padres e leigos de todo o mundo, sobre o problema da paz e da injustiça provocada pela guerra. Por efeito de disseminação da mensagem papal para a celebração do dia da Paz (1 de Janeiro de 1971), diversas organizações católicas de jovens, estudantes, trabalhadores e intelectuais levaram a cabo, em Portugal, múltiplas iniciativas de militância política contra a guerra colonial. São disso exemplo a JEC (Juventude Escolar Católica), a JUC (Juventude Universitária Católica) ou a JOC (Juventude Operária Católica). O combate político pelo estabelecimento em Portugal, e nas colónias portuguesas, dos valores universalmente consagrados cerca de trinta (30) anos antes na C-NU e na DUDH intensificou-se na segunda metade dos anos 60, tendo

²⁸ Centro Nacional de Cultura-Raiz e Utopia: <https://e-cultura.blogs.sapo.pt/58229.html>.

dado lugar a manifestações, perseguições e saneamento de padres, que culminaram na vigília de dois dias na Capela do Rato (Lisboa) em Dezembro de 1972 sob o lema *A Paz é possível*.

Quadro 1.6 – Manifestações de perseguição e resistência católica

| | |
|--------|---|
| out-65 | Manifesto dos "101 Católicos" que toma posição sobre a guerra colonial, criticando a posição de suposta cumplicidade da hierarquia da igreja católica face ao problema da guerra colonial |
| nov-68 | Padre Felicidade Alves afastado da paróquia de Santa Maria de Belém |
| dez-68 | Vigília de cerca de 200 católicos em condenação da política colonial do regime na Igreja de São Domingos em Lisboa |
| fev-70 | É preso o padre Felicidade Alves pela sua atitude de denúncia às atrocidades da guerra |
| dez-70 | Julgamento do Padre Mário de Oliveira acusado de pregar contra a guerra colonial |
| mai-71 | A DGS/PIDE expulsa de Moçambique todos os missionários da Ordem de Padres Brancos acusados de apoiarem a guerrilha |
| jun-72 | Prisão de 200 Chefes de Igrejas Protestantes do sul de Moçambique |
| dez-72 | Católicos e não-católicos fazem a vigília de 48 horas na Capela do Rato |

Elaboração própria. Fontes: Fotobiografia da Guerra Colonial; www.fmssoares.pt

No que respeita ao espectro musical de intervenção política, merece destaque o irrefutável papel dos autores Luís Cília, Adriano Correia de Oliveira, Francisco Fanhais, José Afonso, José Mário Branco ou Sérgio Godinho, que, entre outros menos divulgados, contribuíram, mesmo a partir do exílio, para a formação da opinião pública e consciencialização da sociedade civil para o inevitável fim da guerra colonial.

Nos treze anos de guerra colonial foi progressivamente emanando, entre os sectores militar e civil da sociedade portuguesa, movimentos de contestação social e política ao regime anti-democrático do Estado Novo, de onde saíram os novos actores políticos – quer da Ala Liberal, dos partidos que viriam a constituir o espectro político da democracia, do movimento intelectual católico, ou da hierarquia militar – e que integraram as novas elites que se encarregaram da gestão pública no período de transição para a democracia como, de resto, ao longo do período analisado.

Manifestações populares de rua no Porto (Janeiro de 1962 e Abril de 1971), o Congresso de Aveiro (Abril de 1973), onde a oposição ao regime declarou como objectivo o fim da guerra colonial, ou as manifestações em Londres (Julho de 1973) de repúdio à política africana do governo português, demonstram que, no seu conjunto, a acção dos diversos movimentos de contestação ao monopólio político representado pelo regime anterior ao 25 de Abril – e, em especial, na frente anti-colonial – foi um dos factores determinantes para a elevada base social do apoio prestado pela sociedade civil, nacional e internacional, ao movimento dos militares, actores da ruptura política em Portugal.

I.4. A relação institucional de Portugal com as colónias

I.4.1. As relações institucionais Estado-Territórios

No contexto do movimento europeu de exploração e colonização, foi criada em 1875 em Portugal a Sociedade de Geografia de Lisboa (SGL), com particular ênfase na exploração do continente africano, num esforço de mapear e documentar a presença portuguesa em África. “A SGL detinha, entre outras atribuições, a de conceder subsídios de investigação destinados a viagens de exploração e investigação científica” e patrocinar com pesquisa científica a colonização portuguesa em África (<http://www.socgeografialisboa.pt/historia/>).

“Embora a actuação da SGL não tivesse como foco exclusivo o continente africano, nos primeiros anos da sua existência foi criada a Comissão Nacional Portuguesa de Exploração e Civilização da África, mais conhecida por Comissão de África, com o objectivo de apoiar cientificamente o esforço colonial português em África, particularmente no contexto da crescente competição europeia na apropriação de territórios naquele continente” (Correia *et al.*, <http://dichp.bnportugal.pt/>).

Em 1883 foi criada a Comissão de Cartografia²⁹, embrião do que viria a ser, cerca de um século mais tarde, a Junta de Investigações Científicas do Ultramar (JICU).

“Em 1936 foi instituída a Junta de Missões Geográficas e de Investigações Coloniais³⁰ como ‘órgão de investigação, de coordenação e de consulta, destinado ao estudo dos problemas relacionados com a geografia política e ao prosseguimento de um plano metódico de investigação científica nas colónias’ (Art.º177º). “(...) Com a justificação de que o reconhecimento geográfico dos territórios ultramarinos tem de ser acompanhado do seu reconhecimento científico.”³¹

Na Conferência de Berlim (final de 1884 – início de 1885), onde Portugal se fez

²⁹ Decreto de 19 de Abril de 1883, *in* Decreto-Lei n.º 583/73, de 6 de Novembro, do Ministério do Ultramar.

³⁰ Decreto n.º 26:180, de 7 de Janeiro de 1936, do Ministério das Colónias (Reforma do Ministério das Colónias).

³¹ Decreto-Lei n.º 583/73, de 6 de Novembro, onde o respectivo preâmbulo expressa “A actividade científica nacional acompanhou, dentro dos seus condicionalismos financeiros e humanos, a evolução da investigação no mundo. (...) A forma como dedicámos a nossa atenção aos estudos científicos para apoiarmos as nossas iniciativas está bem ilustrada no progresso científico e tecnológico que permitiu os grandes descobrimentos marítimos. Por outro lado, os conhecimentos novos que nessa época pusemos à disposição dos outros povos no domínio científico, nomeadamente no respeitante às ciências geográficas, mostram a nossa contribuição para o desenvolvimento da ciência no mundo”.

representar, foram estabelecidos os novos princípios do direito internacional para as colónias. Os Estados participantes, preocupados com a divisão territorial de África, defenderam o conceito de ocupação efectiva e a posse real do território sobre o qual reclamavam a soberania. A Conferência de Berlim constituiu-se num evento focalizador (Birkland, 1998) de influência nos processos de agendamento de medidas que marcaram um novo período político da história colonial portuguesa, com a institucionalização de uma política colonial mais efectiva.

O governo português avançou em 1887 com um plano de expansão no Sul de África (depois de ter garantido no ano anterior, através de tratados, respectivamente com a França e a Alemanha, os limites fronteiriços na Guiné, no sul de Angola e norte de Moçambique³²), que apostava na ocupação efectiva, na modernização, na afirmação da soberania e no recurso ao investimento estrangeiro.

“Esta posse podia ser comprovada, entre outras formas, por um tratado assinado com a população local e o exercício de actos efectivos de administração, ou pelo estabelecimento de uma ocupação militar suficiente para assegurar a posse, ou ainda pela aquisição de direitos de exploração económica permanente” (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>).

O Ministério da Marinha e Colónias (1910) foi reorganizado em dois Ministérios, tendo sido estabelecidos o Ministério da Marinha e o Ministério das Colónias (1911)³³.

No rescaldo da I Guerra Mundial, e depois da realização da Conferência de Paz de Paris (Janeiro de 1919), que culminou na elaboração do Tratado de Versalhes, Portugal assinou a Convenção de St. Germain-en-Laye (Setembro de 1919), que dava sequência aos assuntos coloniais tratados na Conferência de Berlim.

Portugal é, como referido, um dos países fundadores da SdN e signatário do Tratado de Paz³⁴ estabelecido no Pacto da Sociedade das Nações (1919). Através desse Pacto foram estabelecidas novas regras que ditam o dever das metrópoles em desenvolver e civilizar as respectivas colónias (Art.º 22: “O bem-estar e o desenvolvimento desses povos formam uma missão sagrada de civilização”, e instituem o “tratamento equitativo das populações indígenas” (Art.º 23), regras essas que implicaram a revisão daquelas anteriormente estabelecidas, trinta e cinco anos antes, na Conferência de Berlim. A questão colonial ocupou também um lugar central na Conferência de Paz (1920), a nível dos reajustamentos

³² <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>

³³ Com a reorganização governamental promulgada por Decreto da Assembleia Nacional Constituinte de 23 de Agosto de 1911.

³⁴ O Pacto da Sociedade das Nações é a 1ª Parte do Tratado de Versalhes, de 28 Junho 1919. Portugal assinou o Pacto em Sèvres em Agosto de 1920.

fronteiriços decorrentes do novo equilíbrio de forças que se aplicaram aos impérios coloniais europeus, com implicações imediatas para Portugal no que respeita à manutenção da integridade territorial das suas colónias.

O novo ordenamento, definido nos Artigos 22º e 23º do Pacto da SdN, deu origem à aplicação, por Portugal, de um conjunto de medidas que produziram alterações significativas na vida político-administrativa das suas colónias e nas relações metrópole-colónias.

“São disso exemplo a recuperação das Leis e das Cartas Orgânicas, de orientação descentralizadora (1919), a criação dos cargos de Alto-Comissário em Angola e Moçambique (1920), ou a promulgação do Decreto sobre a igualdade de direitos cívicos entre europeus e ‘indígenas assimilados’ (1920). Este sistema de políticas regulatórias iria perdurar até 1926, data da promulgação das Bases Orgânicas da Administração Colonial” (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>).

Em 1924 é criada a Agência Geral das Colónias³⁵ e, em Julho de 1930, é institucionalizado o Acto Colonial³⁶. O Acto Colonial é o primeiro documento constitucional do Estado Novo, promulgado na altura em que Salazar assumia as funções de Ministro Interino das Colónias. Este documento constituiu-se na Lei Constitucional de soberania colonial da metrópole, onde ficaram definidas as formas de relacionamento político-administrativo entre a metrópole e as colónias portuguesas³⁷, os fundamentos de um espaço económico português e a inviolabilidade da integridade territorial portuguesa.

A Escola Colonial (EC), fundada em 1906 no âmbito da SGL, passou a designar-se Escola Superior Colonial (ESC) em 1927, mantendo a mesma missão, a de formar os funcionários civis da administração dos territórios ultramarinos inseridos em funções públicas, administrativas e técnicas nas possessões ultramarinas.

“Recrutados numa fase inicial para o quadro administrativo, que encabeçava e enquadrava os diferentes níveis da administração territorial, os diplomados pela escola passaram, pouco a pouco, a assumir funções administrativas e técnicas nos diferentes serviços que foram sendo progressivamente criados, ao longo dos anos, no decurso do processo de desenvolvimento e transformação da organização política e administrativa

³⁵ Decreto nº 99:44, de 29 de Julho de 1924, do Ministério das Colónias.

³⁶ Decreto 18:570, de 8 de Julho de 1930, do Ministério das Colónias.

³⁷ À data, Angola, Guiné, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe (em África); Goa, Damão e Diu, Timor e Macau (na Ásia), eram as colónias portuguesas.

dos territórios ultramarinos” (<https://iscspneap.wixsite.com/iscsp-neap/historia>).

A Carta Orgânica do Império Colonial Português³⁸, de 1933, integrava as disposições referentes i) à divisão administrativa do império colonial, ii) aos governos coloniais, iii) aos Conselhos de governo, iv) aos princípios da administração geral, v) à organização e funcionamento dos serviços da administração, vi) à administração financeira, judicial e económica das colónias e vii) às questões relacionadas com as populações nativas.

Através de diploma publicado em 1945³⁹, a Junta de Investigação passou a designar-se Junta de Investigações Coloniais (JIC), com a justificação da “importância cada vez maior das necessidades de investigação científica nas colónias portuguesas”. Constituíam, à data, competências da JIC:

“A investigação científica nos domínios das ciências geográficas, antropológicas e etnológicas, e da zoologia e da botânica (CAP II-Art.º 6º); (...) colaborar com os organismos e serviços coloniais nos trabalhos científicos relacionados com a melhoria dos produtos cultivados e pecuários (Art.º14º) (...) Este organismo realizou obra de vulto, em extensão e profundidade, através de centros, agrupamentos, laboratórios, missões e brigadas, que constituíram os seus órgãos de acção na metrópole e nas províncias ultramarinas” (Decreto-Lei n.º 583/73, de 6 de Novembro).

O Curso Colonial foi substituído, em 1946, pelos cursos de Administração Colonial e de Altos Estudos Coloniais.

O exercício da manipulação social para a legitimação do discurso dominante, e a construção de quadros cognitivos promotores de sistemas de valores e crenças, e de uma visão partilhada do sistema político – mecanismos constitutivos da prevalência do monopólio político anterior ao 25 de Abril – estavam manifestos na produção de eventos de elevado cariz simbólico e nos esforços políticos de legitimação internacional da política colonial portuguesa. Foi o caso da Semana das Colónias (1932), da Exposição Internacional de Paris (1937) ou da Exposição do Mundo Português em Lisboa (1940), que se constituíram como oportunidades simbólicas para o Estado Novo divulgar internacionalmente a unicidade do Império Português, numa atitude propagandística de grande escala e dimensão.

³⁸ Decreto-Lei nº 23:228 de 15 de Novembro de 1933, do Ministério das Colónias.

³⁹ Decreto-Lei nº 35:395, de 26 de Dezembro de 1945, do Ministério das Colónias.

I.4.2. Os Planos de Fomento e o projecto reformista de autonomia ultramarina

Embora não abrindo mão do projecto colonial e da integridade dos territórios que compunham o império, a agenda política do Estado Novo foi introduzindo reorganizações jurídicas na relação institucional do aparelho político com as colónias (em parte como resposta à pressão internacional anti-colonial) e, por outro lado, foi implementando medidas de política que promovessem o desenvolvimento económico nos territórios colonizados africanos (em consonância com as exigências internacionais de desenvolvimento “dos territórios não autónomos”, constantes da C-NU, bem como das directivas de desenvolvimento protagonizadas pelo GAD-OECE e CAD-OCDE).

Na reforma do Ministério das Colónias de 1936⁴⁰, foi instituído o *Conselho Técnico de Fomento Colonial* na Direcção-Geral de Fomento, para “examinar e verificar os projectos, orçamentos e cadernos de encargos relativos a obras ou planos de obras públicas”.

A revisão constitucional de 1951 revogou o Acto Colonial (1930), extinguiu o Ministério das Colónias (1911), substituindo-o pelo Ministério do Ultramar (MU), instituição à qual competia, em termos orgânicos, a tutela de toda a política de fomento sectorial nas colónias. O Conselho do Império Colonial, que passou a designar-se Conselho Ultramarino, funcionou enquanto órgão permanente de consulta do Ministro do Ultramar em matéria de política e administração das colónias, “continuando, porém, a sua organização e competência a reger-se transitoriamente pela legislação em vigor”⁴¹.

Foram, ainda, introduzidos pela revisão constitucional de 1951 novos preceitos constitucionais relativos ao Ultramar. A JIC passou a chamar-se Junta de Investigações do Ultramar (JIU), a política colonial passou a designar-se de política ultramarina, as colónias passaram a designar-se províncias ultramarinas e o Império Colonial passou a ser denominado de Império Ultramarino Português. A expressão “províncias ultramarinas” pretendia configurar, sob o ponto de vista jurídico, uma opção política susceptível de superar a estigmatizada designação de “colónias” (e dessa forma contornar a divergência política e normativa com a ONU), bem como legitimar a pluricontinentalidade do Estado português.

Embora a unidade política e territorial do império português não estivesse em causa e fosse mantida por um poder central numa só capital, e pelos governos das províncias chefiados pelos respectivos Governadores-Gerais, na Lei Orgânica do Ultramar (1953)⁴² foi contemplada a descentralização administrativa e a autonomia financeira de cada província e prevista a alteração dos respectivos estatutos político-administrativos – “quando as circunstâncias o aconselharem, poderá instituir-se um regime de administração semelhante ao das ilhas adjacentes”.

⁴⁰ Decreto nº 26:180, de 7 de Janeiro de 1936, do Ministério das Colónias.

⁴¹ Decreto-Lei nº 38:300 de 15 de Junho de 1951, do Ministério das Colónias.

⁴² Lei nº 2 066 de 27 de Junho de 1953, da Presidência da República.

A partir de 1953 a economia portuguesa foi organizada em Planos de Fomento [1953-1958 | 1959-1964 | 1965-1967 (intercalar) | 1968-1973] que incorporavam os investimentos financeiros a alocar ao fomento das províncias ultramarinas. Na tutela do Ministério do Ultramar é criada, para o efeito, a Inspeção Geral do Fomento⁴³.

“Foi com a recuperação económica do pós-guerra que surgiu na ‘mentalidade oficial’ colonial europeia a ideia de um indispensável ‘*new deal*’ africano. Tratar-se-ia então de investir mais racionalmente em África, tanto social como economicamente. Era necessário promover os padrões de consumo, favorecer o fortalecimento das classes médias locais, praticamente inexistentes, racionalizar a burocracia colonial, etc. Era preciso, numa palavra, racionalizar o próprio projecto colonial. Esta será a época dos grandes planos de desenvolvimento, do investimento em infraestruturas, do lançamento de novas indústrias (maquinaria e bens de capital vão-se substituir progressivamente à produção de bens de consumo), da modernização da agricultura (planos de irrigação, mecanização, desenvolvimento comunitário), do intenso crescimento urbano, do desemprego e da marginalidade, e, enfim, da política colonial de ‘*welfare*’ (educação e medicina)” (Fortuna, 1985: 485).

Participante do GAD (1959) e do CAD (1961), o governo português acompanhava o esforço dos EM no estudo das condições de crescimento económico das “regiões menos desenvolvidas”, estudos esses que sustentavam o desenho dos planos de fomento. “Em Fevereiro de 1962, foi criada a *Missão de Estudos Económicos do Ultramar*, com o fim de coordenar, estimular e promover o estudo dos problemas do desenvolvimento económico das províncias ultramarinas” (Monteiro *et al.*, 1990: 293).

Com atraso relativamente a outros países europeus, a revisão constitucional de 1951 e a abertura ao capital estrangeiro suportaram a realização de grandes investimentos infraestruturais (como por exemplo a construção da barragem de Cabora Bassa sobre o rio Zambeze, em Moçambique) e permitiram a aproximação de Portugal ao tal *new deal* africano.

As orientações políticas para o *fomento e povoamento do Ultramar* entraram na agenda do Estado Novo, nos vinte anos compreendidos entre 1951 e 1971, legitimadas por diversas medidas de política e instrumentos jurídicos, com vista a uma maior cobertura demográfica e administrativa colonial⁴⁴ e “à integração económica de todos os territórios portugueses ou,

⁴³ Decreto-Lei nº 39 153 de 1 de Abril de 1953, do Ministério do Ultramar.

⁴⁴ Decreto-Lei 38:200, de 10 de Março de 1951, do Ministério das Colónias; Decreto-Lei 45 083, de 24 de Junho de 1963, do Ministério do Ultramar; Decreto-Lei 306/71, de 15 de Julho, do Ministério do Ultramar.

o que é o mesmo, à formação de uma economia verdadeiramente nacional”⁴⁵.

“Numa linha de descentralização que o progresso científico das províncias aconselhava”⁴⁶, criaram-se em 1955, sob a égide da JIU, os Institutos de Investigação Científica de Angola e de Moçambique⁴⁷, cujas actividades foram posteriormente regulamentadas em 1957 e 1970⁴⁸.

Em 1954, a Escola Superior Colonial (ESC) recebe o novo nome de Instituto Superior de Estudos Ultramarinos (ISEU). Sob a direcção de Adriano Moreira⁴⁹, em 1961, o ISEU integra a Universidade Técnica de Lisboa e em 1962 passa a designar-se Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU). Em 1961, o elenco de disciplinas foi revisto, passando os cursos a designar-se Curso de Administração Ultramarina e Curso Complementar de Estudos Ultramarinos.

“O seu objectivo permaneceu incólume a estas mudanças, e a sua missão continuava a ser a mesma: ministrar o ensino superior das Ciências Ultramarinas, preparando quadros para a administração ultramarina, e cultivar a investigação dos problemas científicos ligados à valorização dos territórios de além-mar, ao seu povoamento e ao estudo das populações ultramarinas e suas línguas (...) ao longo dos anos de 1960, foi incluindo nos seus *curricula*, progressivamente ampliados, novos Cursos intimamente ligados à Sociologia e à Antropologia – tornando-se, deste modo, na primeira instituição que, em Portugal, se dedica ao ensino e investigação destas ciências. (...) Com a mudança de regime político, após o 25 de Abril de 1974, o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU), tal como sucedeu com outras instituições universitárias, passou por um período conturbado de convulsões. O então Ministro da Educação decidiu pôr um ponto final na convulsão instalada. Em Dezembro de 1976 encerrava para reestruturação o já então designado Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP)” (<https://iscspneap.wixsite.com/iscsp-neap/historia>).

“É um facto que foram, ainda na década de 60, tomadas as primeiras medidas visando o alargamento do sistema de ensino superior, com a criação de Estudos Universitários em

⁴⁵ Decreto-Lei 44 016 de 8 Novembro de 1961, da Presidência da República - Procedimentos relativos à livre circulação de mercadorias de origem nacional entre os vários territórios nacionais, parcelas do território português com autonomia aduaneira.

⁴⁶ *In* Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 583/73, de 6 de Novembro, do Ministério do Ultramar.

⁴⁷ Decreto 40 078, de 7 de Março de 1955, da Direcção Geral de Educação.

⁴⁸ Decreto 41 029, de 15 de Março de 1957 e Decreto 463/70, de 8 de Outubro, ambos do Ministério do Ultramar.

⁴⁹ Adriano Moreira dirigiu a instituição nos onze anos compreendidos entre 1958 e 1969.

Angola e Moçambique” (Rodrigues, 2017: 5), integrados na Universidade portuguesa em Agosto de 1962.

Em 1962, no período em que Adriano Moreira geria a pasta do Ministério do Ultramar⁵⁰, foram formuladas as disposições políticas destinadas a fomentar o crescimento económico e social dos territórios e regiões menos desenvolvidos do espaço português⁵¹, institucionalizando-se os *Planos de Desenvolvimento Territorial* como instrumento político para a sua efectivação.

No período compreendido entre a promulgação do Acto Colonial (1930) e 1974, o conjunto de medidas políticas implementadas tiveram impactos positivos ao nível económico e no aumento populacional de cidadãos nacionais a residirem nas colónias. “Verifica-se que os valores monetários envolvidos, tanto nas importações como nas exportações, foram quase sempre crescendo no que respeita ao comércio. O peso relativo das importações do Ultramar não ultrapassou, contudo, os 18,72% (1945) e o das exportações os 25% (25,9% em 1950 e 25,57% em 1960)” (Pinto, 2004: 199-200)⁵². Quanto à presença de europeus de origem portuguesa em Angola e Moçambique, as suas populações somadas “passaram de 71.521, em 1940, para 514.000 em 1973” (Peralta, 2019).

O mês de Dezembro de 1962 ficou marcado quer pela elaboração, por Marcello Caetano (cerca de seis anos antes de se tornar Presidente do Conselho), de um “relatório secreto que apontava para a revisão dos Estatutos das províncias ultramarinas preconizando uma federação de Estados” (Monteiro *et al.*, 1990: 293), quer pela demissão de Adriano Moreira das funções de Ministro do Ultramar.

Na revisão constitucional de 1971, três anos após a assunção da Presidência do Conselho de Ministros por Marcello Caetano, foram introduzidas alterações mobilizadoras da descentralização da acção política, as quais, sem colocarem em causa a soberania una e indivisível do Estado, consubstanciaram a possibilidade de transformação das províncias ultramarinas em regiões autónomas (à semelhança dos Açores ou da Madeira). Um Estado unitário, mas politicamente descentralizado. “A preocupação era a de encontrar o equilíbrio entre a unidade e a autonomia dentro da integração política e da unidade nacional necessária” (Carvalho, 2003: 253). À revisão constitucional seguiu-se a promulgação pelo Presidente da República Américo Thomaz da Lei com a nova Orgânica dos Territórios do Ultramar (1972)⁵³, que suportou juridicamente a realização de eleições para as assembleias legislativas em todo o ultramar em Março de 1973.

⁵⁰ Adriano Moreira foi Ministro do Ultramar entre Abril de 1961 e Dezembro de 1962.

⁵¹ Decreto-Lei nº 44 652 de 27 de Outubro de 1962, da Presidência do Conselho.

⁵² Aumento das Importações de 488.519 para 24.918.375 Milhares de Escudos; aumento das Exportações de 309.430 para 19.653.985 Milhares de Escudos.

⁵³ Lei 5/72, de 23 de Junho, da Presidência da República.

“Somos, sem dúvida, um país pluricontinental e plurirracial, com um só espírito, um só governo, uma só bandeira. Mas a vastidão do território e a diversa localização das suas parcelas, a variedade das populações e dos seus níveis de civilização, as características económicas de cada província com suas próprias relações externas, tudo isto impõe que, a par de uma forte integração espiritual e solidariedade política traduzidos numa segura direcção comum, haja a possibilidade de os interessados elaborarem as suas próprias leis e as aplicarem nos diferentes territórios consoante as conveniências locais. Cada província ultramarina é pois, uma região que, em tudo quanto não seja considerado essencial à unidade da Nação, goza da liberdade de adaptar as soluções que mais lhe convierem. É isto a autonomia” (Marcello Caetano, folheto *Política e Administração Ultramarina* da série de 14 folhetos “Progresso em Paz: 1968-1972: 4 anos de governo”).

No ano de 1973 foi criada a JICU (Junta de Investigações Científicas do Ultramar), substituindo-se à JIU⁵⁴, com as seguintes atribuições inseridas no quadro das orientações da política científica nacional:

“Promover e intensificar a investigação científica e tecnológica no domínio dos conhecimentos sobre o ultramar, com vista a) Promover a valorização humana; b) Desenvolver o conhecimento científico relativo às populações e territórios do ultramar e estudar o melhor aproveitamento dos respectivos recursos potenciais; c) Contribuir para o desenvolvimento das relações internacionais no que se refere aos estudos científicos do ultramar”.

De mencionar que em sintonia com a *Declaração de Estocolmo* sobre responsabilidades colectivas ambientais (Junho de 1972), preocupações políticas de idêntica índole estiveram na origem da criação, na JICU, do Centro de Estudos do Ambiente nos territórios ultramarinos⁵⁵.

“A poluição provoca, de facto, tais perturbações no ambiente e põe de tal forma em risco o seu equilíbrio ecológico que, a qualquer nível, todos têm

⁵⁴ Decreto-Lei nº 583/73, de 6 de Novembro, do Ministério do Ultramar.

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 583/73, de 6 de Novembro, do Ministério do Ultramar: “(...) Em sessão plenária de Outubro de 1970, dedicada ao estudo aprofundado dos problemas da investigação científica no ultramar, o Conselho Ultramarino sugeriu a orientação sobre a investigação científica nas províncias ultramarinas, especificando o seu parecer quanto (...) aos meios humanos, materiais e financeiros, à coordenação, à **luta contra a poluição**, às relações entre a Universidade e a investigação, à extensão ou tipo da investigação a realizar e às prioridades a observar”.

de se empenhar a fundo no seu combate. Não podia a Junta deixar de ter entre os seus organismos um que se ocupe dos problemas do ambiente relativo aos territórios ultramarinos. (...) Para a prossecução dessa finalidade, a JICU é dotada de autonomia administrativa (...) promove-se a integração na Junta de organismos que lhe têm sido estranhos e cujos objectivos cabem perfeitamente nas suas atribuições, tais como o Centro de Estudos Históricos Ultramarinos, o Arquivo Histórico Ultramarino e o Jardim e Museu Agrícola do Ultramar. A par da integração de organismos (...), também se considera a sua ampliação sempre que necessário. Assim, é criado um centro respeitante aos problemas do ambiente, (...) Centro de Estudos do Ambiente”⁵⁶.

No seu conjunto, os Institutos de Investigação Científica de Angola e de Moçambique e a JICU “fizeram da escola de agricultura tropical portuguesa a mais avançada da época. Infelizmente, em Portugal continental, e principalmente depois do 25 de Abril, tal nunca foi reconhecido” (Correia, 2018: 165). A JICU viria a ser, em 1976, institucionalmente absorvida pelo Ministério da Educação e Investigação Científica⁵⁷ com a designação de Instituto de Investigação Científica e Tropical (IICT), extinto em 2015⁵⁸.

Chegados a 25 de Abril de 1974, era Baltazar Rebello de Sousa⁵⁹ Ministro do Ultramar, estava em vigor o IV Plano de Fomento (1974-1979), instrumento de política e de acção do Estado em matéria de desenvolvimento económico e social de “todas as parcelas do espaço português”⁶⁰. Na Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, o “Plano” manteve-se como dispositivo político privilegiado para a organização e coordenação económica e social do país e das diversas políticas públicas portuguesas.⁶¹

I.5. Principais Conclusões

Ficou patente neste compacto *flashback* histórico-factual que mais de trinta (30) anos antes do surgimento da política pública portuguesa de cooperação, já a acção pública dos Estados democráticos ocidentais estava activamente envolvida em planos de intervenção multinível,

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Decreto-Lei 769-C/76, de 23 de Outubro, dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e Educação e Investigação Científica, que também extingue o ICCT.

⁵⁸ Decreto-Lei 141/2015, de 31 de Julho, do Ministério dos Negócios Estrangeiros. O Arquivo Histórico Ultramarino passou para a Direcção-Geral do Livro, Arquivos e Bibliotecas e as competências de investigação para o Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa.

⁵⁹ Ministro do Ultramar de Novembro de 1973 até Abril de 1974.

⁶⁰ Lei nº 8/73 de 26 de Dezembro, da Presidência da República.

⁶¹ Art.º 91º da CRP de 1976 – Objectivos do Plano - “coordenação da política económica com a política social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo português”.

coabrindo matérias relacionadas com o apoio ao crescimento económico dos países africanos mais pobres.

Foram assim sendo formuladas (e reformuladas) políticas públicas internacionais e criados instrumentos políticos de ajuda financeira e assistência técnica de apoio aos novos Estados, antigas colónias africanas de países europeus.

O conceito de Cooperação surge durante a Guerra Fria e é internacionalmente associado aos processos de descolonização de finais dos anos 50 e década de 60. O fenómeno social do diálogo internacional, em consequência do qual as organizações internacionais proliferaram, suscitou o debate sobre o seu papel nos esforços convergentes para a mudança das condições de sobrevivência de territórios e países de viabilidade económica improvável e de manifesta fragilidade política.

Por efeito das descolonizações, e para garantir os alicerces dos novos Estados independentes, assistiu-se a uma progressiva difusão internacional de receitas – emanadas quer pelo *bloco de leste*, quer pelo *bloco ocidental* – para estruturar a cooperação internacional e mobilizar a acção pública. Isso traduziu-se numa crescente visão solidária internacional de luta contra a pobreza e o subdesenvolvimento sustentada em imperativos morais e ideológicos desencadeados pelos Estados, organizações internacionais, ONG e congregações religiosas, processo político incrementado nas décadas seguintes.

Quando em Portugal o tema da cooperação entra na agenda governamental (conteúdo do próximo capítulo) tinham já passado mais de cinquenta (50) anos sobre os primeiros eventos de reflexão político-diplomática, de ideias e valores para o desenvolvimento da humanidade, mobilizados por efeitos da I Grande Guerra, No período pós-II Guerra, e em contexto de Guerra Fria, foram universalizados normativos estruturantes do pensamento anti-colonial e do desenvolvimento das populações mais pobres do planeta – com destaque para a C-NU (1945) e a DUDH (1948) – e assistiu-se ao aparecimento, quer de organizações financeiras internacionais, que alocaram, sob a forma de empréstimos, recursos financeiros de apoio ao crescimento económico (BM, FMI, BEI), quer de comunidades epistémicas organizadas em entidades intergovernamentais para pensar, medir e comparar o crescimento dos PVD, num esforço colectivo progressivamente concertado a nível internacional (ECOSOC-NU, 1945; GAD-OECE, 1959; ou CAD-OCDE, 1961).

No primeiro período (1945-1960) surgiram – sob a égide da C-NU e com a janela de oportunidade (Kingdon, 2011⁶²) provocada pelas descolonizações e pela subsequente

⁶² O autor concebe um modelo baseado numa metáfora e em três conceitos centrais: as comunidades políticas, constituídas por investigadores, deputados, funcionários públicos, analistas, grupos de interesse, cujos membros partilham a preocupação com determinado tema ou problemas e que promovem a construção e a difusão de ideias em diferentes fóruns; os empreendedores políticos, um tipo particular de atores na mediação e negociação dos processos de agendamento; a janela de oportunidade política, que se abre quando convergem três fluxos de variáveis: a percepção pública dos problemas (fluxo

partilha do problema político da sustentabilidade económica dos novos Estados – diversas organizações internacionais, cujo quadro institucional integra a ajuda ao crescimento económico dos países subdesenvolvidos, numa dinâmica inicialmente marcada pela ajuda dos Estados ex-colonizadores aos Estados ex-colonizados.

Em 1969 ficou estabilizado o conceito de APD (pelo CAD-OCDE), internacionalmente assumido como o principal indicador de análises comparativas das políticas de cooperação e desenvolvimento (através do recurso ao procedimento do *benchmarking*), fazendo parte do jargão político internacional a partir dessa data até aos nossos dias. Desde esse mesmo ano foi introduzido, pela agência americana de ajuda ao desenvolvimento (USAID) o *método do Quadro Lógico* na racionalidade técnica de gestão dos projectos e programas de cooperação.

A contribuição dos países desenvolvidos para a redução das desigualdades e da pobreza e a sustentabilidade económica dos países – *Objectivo 0,7%* – foi oficialmente reconhecido pela ONU há cinquenta (50) anos, em 1970.

Paralelamente, este período foi palco de discussões teóricas em torno dos conceitos de crescimento económico e de subdesenvolvimento, que deram origem ao aparecimento de teorias explicativas das causas do atraso económico e social e, sua consequência, a pobreza. E tiveram lugar debates pioneiros sobre o nexos *população-crescimento económico-ambiente*, quer em termos internacionais, como em termos domésticos, preocupações políticas da acção dos Estados e das respectivas sociedades civis, tão em voga actualmente.

Os objectivos propostos pela comunidade internacional ao longo de três décadas não são atingidos e, no final dos anos 70 – após trinta (30) anos de debates, de partilha de conhecimento em organizações especializadas e de recursos financeiros alocados, sob a forma de APD, aos países em desenvolvimento – as taxas de crescimento económico não subiram e as desigualdades sociais aumentaram entre países e no interior das sociedades de cada país.

Os factores de causalidade desse fenómeno, interpretados à luz das teorias explicativas das políticas públicas, podem ser identificados a partir de modelos de síntese que promovem a integração de conceitos e propostas analíticas diversas, explorando a complementaridade das diversas abordagens de análise dos processos políticos. Processos políticos esses, marcados pelo *incrementalismo*, típico da gradual tomada de decisões (a par e passo) a partir de políticas já existentes (Lindblom, 1959), da *dependência da trajectória* (*path dependence*), “em que as escolhas operadas no passado e as instituições existentes

dos problemas), o conhecimento de soluções políticas e técnicas adequadas aos valores dominantes (fluxo das políticas) e as condições de governação (fluxo da política) (Araújo *et al.*, 2017: 21).

condicionam as escolhas e as decisões presentes” (Rodrigues *et al.*, 2017: 12), ou ainda pela *racionalidade limitada dos actores* (Simon, 1957) no momento da tomada de decisão.

Os mecanismos típicos do multilateralismo em rede, que incluíam todos os actores envolvidos (internacionais e domésticos, públicos e privados, doadores e beneficiários), foram responsáveis pela perda da posição dos Estados para outros actores internacionais. Ou, de outra forma, a ajuda bilateral ao desenvolvimento foi progressivamente dando lugar à APD multilateral.

À medida que ascendiam à independência, os novos Estados iam-se organizando em fóruns de partilha de problemas e soluções, ou no movimento pan-africano e de não alinhamento às duas grandes potências que originou a OUA (1963), como primeira organização regional africana.

Nos vinte e seis (26) anos que antecedem o 25 de Abril, Portugal foi integrando progressivamente instituições multilaterais; no *Plano Marshall* e na OECE em 1948 e, a partir de 1960, na economia europeia e mundial (com a adesão à EFTA, ao GATT e pela associação, em 1972, à CEE).

Enquanto membro da ONU (1955), ficou desde logo sujeito às tensões políticas para o reconhecimento do direito à auto-determinação e independência das colónias portuguesas, pressões que duraram cerca de vinte anos e se estenderam até ao pós-25 de Abril, como se verá no capítulo seguinte deste trabalho.

Embora com a postura de intransigência internacional face à questão da independência das colónias, a administração do Estado Novo procedeu a arranjos institucionais de relacionamento político com os territórios sob sua administração, criando em 1951 um novo Ministério (do Ultramar) e introduzindo em 1953 sucessivos planos de desenvolvimento económico e social dos territórios ultramarinos (Planos de Fomento), geridos numa óptica sectorial por aquele Ministério.

Ao constituir um elemento de constrangimento, a pressão internacional para a descolonização tornou-se também factor catalisador da acção pública em matéria de implementação de políticas públicas melhoradas dirigidas às colónias. Ou, dito de outra forma, as alterações institucionais emanadas pelos órgãos do Estado português, introduzidas nos anos 50, 60 e 70, foram oportunidades forjadas pelo sistema internacional donde resultaram mudanças na acção pública que, produzidas em resposta a pressões dos actores externos, tiveram impacto no desenvolvimento das colónias.

II. Surgimento da política portuguesa de cooperação no contexto de descolonização e de transição democrática (1974-1976)

II.1. Introdução

A destituição do governo ditatorial de Marcello Caetano pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), a 25 de Abril de 1974, marcou o arranque de um novo ciclo político em Portugal. A acção do Estado, que passou a ser essencialmente protagonizada por militares e plasmada no Programa do MFA, viu-se confrontada com a necessidade de proceder – em simultâneo e com carácter de urgência – a enormes transformações no aparelho político-institucional, nomeadamente as relacionadas com a unidade política do território português. “Portugal conheceu uma transição por rutura, ou seja, sem qualquer pacto ou negociação entre a elite da Ditadura e as oposições” (Pinto, 2015: 20).

Conforme definido na Estrutura Constitucional Transitória⁶³, em Maio de 1974, os novos órgãos de soberania eram, para além da Assembleia Constituinte (encarregue de elaborar e aprovar a nova Constituição), o Presidente da República (PR), a Junta de Salvação Nacional (JSN), o Conselho de Estado (substituído em Março de 1975 pelo Conselho da Revolução), o Governo Provisório (GP) e ainda os Tribunais.

Os períodos de transição são fases de um processo político marcado pela concorrência entre sectores do Estado e elites emergentes, que se configuram como actores em épocas de alguma indecisão. Embora politicamente liderado pela elite militar, sob a égide do MFA, este período ficou também marcado pela coexistência desse sector com as novas elites civis que integraram as novas instituições burocráticas que compunham a administração pública, constituídas por elementos oriundos da Ala Liberal (anteriores deputados da Assembleia Nacional adeptos da liberalização do regime do Estado Novo), académicos, intelectuais católicos, exilados políticos e, como se verá, por funcionários públicos em exercício nas colónias trazidos aos assuntos da cooperação.

No plano internacional é de referir, neste primeiro período analisado, nomeadamente, a Guerra Fria, a crise financeira que se abatia sobre os países da OCDE e o estado de elevado empobrecimento por que passavam extensas camadas das populações africanas (e noutras latitudes). Esta situação de pobreza suscitou o aprofundamento do diálogo político entre os actores de desenvolvimento, na procura de soluções para a progressiva integração das

⁶³ Lei 3/74, de 14 de Maio, da Junta de Salvação Nacional – “(...) que regerá a organização política do país até à entrada em vigor da nova Constituição”.

economias africanas no mercado internacional e na introdução de modelos alternativos de desenvolvimento para a redução das dicotomias económicas e sociais entre países do Norte e do Sul e no interior destes países, como se verá adiante.

No plano doméstico, para além da instabilidade política e ideológica que atravessou toda a sociedade portuguesa, a acção do Estado pós-25 de Abril deparava-se com exigências políticas e sociais que requeriam uma elevada atenção pública, como sejam a descolonização e o previsível fluxo, e integração dela decorrente, de cidadãos portugueses das colónias, num contexto de dificuldades por que passava a economia portuguesa.

De modo a dar conta da complexidade do processo político deste período – daí o seu grande interesse analítico –, o capítulo está organizado em dois sub-capítulos.

No primeiro são apresentados os quatro imperativos políticos envolvidos em simultâneo na génese da política portuguesa de cooperação: descolonizar; integrar cidadãos nacionais residentes nas colónias e salvaguardar interesses económicos (quer individuais quer do Estado português); diversificar as relações internacionais para uma nova inserção do país e assegurar o auxílio financeiro necessário à estabilização da democracia portuguesa; e estabelecer acordos bilaterais de cooperação com os PALOP.

No segundo sub-capítulo será apresentado o primeiro quadro institucional da política portuguesa de cooperação, quadro esse que funcionará quer como elemento de referência dos posteriores desenvolvimentos institucionais (até Abril de 1999, fim do intervalo temporal deste trabalho), quer como instrumento metodológico da análise comparativa da mudança, ou da inércia, institucional respeitante a esta política pública portuguesa.

Considerando serem os governos os actores principais do processo político, o período em estudo neste capítulo da tese será analisado, empírica e essencialmente, numa lógica cronológica dos documentos oficiais publicados quer no Diário da República, quer no Portal do Governo (o Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra, a Fundação Mário Soares e os Arquivos da Torre do Tombo constituíram igualmente fontes de informação digital de recurso), de modo a compreender como surgiu e se desenvolveu a política pública de cooperação. Esta opção metodológica será completada com a contribuição de trabalhos científicos de referência na história contemporânea portuguesa e nos estudos sobre a política internacional para o desenvolvimento.

No ponto dedicado às principais conclusões do capítulo são apurados: os problemas públicos primordiais e as soluções formuladas pelos decisores para a sua resolução; os resultados das decisões tomadas na institucionalização da política de cooperação; e os impactos na acção do Estado em matéria da PEP.

II.2. Os novos imperativos políticos na génese da política pública portuguesa de cooperação

Como se pode observar no Quadro II.1, a gestão política do país no período pré-constitucional de transição democrática foi assegurada por seis GP, que na sua composição tinham civis e militares e, entre os civis, encontravam-se elementos oriundos da Ala Liberal da Assembleia Nacional e/ou militantes das principais forças partidárias à época, algumas constituídas pouco tempo antes do 25 de Abril ou já depois de este ter tido lugar.

No que respeita aos titulares das políticas sectoriais relevantes para análise da política de cooperação refira-se que, essencialmente, se tratava de actores que se salientaram ao nível das ideias pela mudança das políticas públicas do Estado Novo – com destaque para a definição de uma resolução política para a questão colonial – seja em palcos culturais, académicos ou políticos, alguns dos quais mencionados no capítulo I⁶⁴.

Os militares, para além de integrarem a JSN e o Conselho de Estado (CE) e de liderarem o mais alto órgão de soberania, também chefiaram os sucessivos governos. Esta tendência de militarização do poder/intensificação do poder militar na gestão da acção pública, atingiu o paroxismo, em Março de 1975, com a exoneração dos elementos civis do CE⁶⁵ e a institucionalização do Conselho da Revolução (CR), que viria a ser extinto no âmbito da revisão constitucional de 1982. Com a criação do CR foram extintos o CE e a JSN⁶⁶.

⁶⁴ Por exemplo, Jorge Campinos, o primeiro Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, nasceu em Angola, foi dirigente da Casa dos Estudantes do Império e, no exílio em França, foi secretário internacional da Acção Socialista Portuguesa e fundador do Partido Socialista.

⁶⁵ Decreto nº 129-C/75, de 13 de Março, da Presidência da República.

⁶⁶ Lei nº 5 /75, de 14 de Março, da Presidência da República.

Quadro II.1 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de transição democrática

| | | | | | |
|---|--|--|--|--------------|--|
| Junta de Salvação Nacional (JSN) | 25-abr-74 14-mar-75 | Militares: António de Spínola (Presidente), Costa Gomes, Silvério Marques, Diogo Neto, Galvão de Melo, Pinheiro de Azevedo, Rosa Coutinho | | | |
| Conselho de Estado (CE) | 14-mai-74 14-mar-75 | Militares: Vasco Gonçalves, Vítor Alves, Melo Antunes, Rafael Durão, Almeida Bruno (Renúncia em out-74), Teixeira Ribeiro (out-74). Civis: Freitas do Amaral, Henrique Queirós de Barros, Azeredo Perdigão, Isabel Magalhães Colaço, Rui Luís Gomes | | | |
| Conselho da Revolução (CR) | 14-mar-75 (1982) | Militares: PR, Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das FA, Chefes dos Estados-Maiores dos três ramos das FA, Comandante adjunto do COPCON, Comissão Coordenadora do Programa do MFA (7 Militares) + 9 Militares a designar pelo MFA, todos os membros da JSN e o PM (se militar) | | | |
| Governos Provisórios (GP) | Vigência Duração | PR | PM | MNE | Ministros (MIN) e Secretários de Estado (SE) |
| I | 16-mai-74 12-jul-74 2 meses | António de Spínola | Palma Carlos (Sá Carneiro, MIN Adjunto PM) | Mário Soares | MIN sem Pasta Álvaro Cunhal (PCP), Sá Carneiro (PPD) e Pereira de Moura (MDP/CDE); MIN da Coordenação Interterritorial Almeida Santos; MIN da Coordenação Económica Vasco Vieira de Almeida; MIN dos Assuntos Sociais Mário Murteira |
| II | 18-jul-74 30-set-74 2,5 meses | António de Spínola | Vasco Gonçalves | Mário Soares | MIN sem Pasta Vítor Alves, Melo Antunes, Álvaro Cunhal (PCP), Magalhães Mota (PPD); MIN da Coordenação Interterritorial Almeida Santos; SE do Planeamento Económico Vítor Constâncio; MIN da Economia Rui Vilar; SE do Comércio Externo Vera Jardim; SE Negócios Estrangeiros Jorge Campinos |
| III | 30-set-74 26-mar-75 6 meses | Costa Gomes | Vasco Gonçalves | Mário Soares | MIN sem Pasta Vítor Alves, Melo Antunes, Álvaro Cunhal (PCP), Magalhães Mota (PPD), Pereira de Moura (MDP/CDE); MIN da Coordenação Interterritorial Almeida Santos; MIN da Economia Rui Vilar; SE dos Assuntos Económicos Castro Fontes; SE do Comércio Externo Vera Jardim; SE dos Negócios Estrangeiros Jorge Campinos |
| IV | 26-mar-75 8-ago-75 4,5 meses | Costa Gomes | Vasco Gonçalves (Correia Pinto, SE Adjunto PM) | Melo Antunes | MIN sem Pasta Álvaro Cunhal (PCP), Magalhães Mota (PPD), Pereira de Moura (MDP/CDE), Mário Soares (PS); MIN da Coordenação Interterritorial Almeida Santos; SE Negócios Estrangeiros Jorge Campinos; SE da Cooperação Jorge Sampaio; MIN do Planeamento e Coordenação Económica Mário Murteira |
| V | 8-ago-75 19-set-75 1,5 mês | Costa Gomes | Vasco Gonçalves (Teixeira Ribeiro e Arnão Metelo, Vice-PM ; Correia Pinto, SE Adjunto PM) | Mário Ruivo | MIN do Planeamento e Coordenação Económica Mário Murteira; MIN dos Assuntos Sociais Pereira de Moura |
| VI | 19-set-75 23-jul-76 10 meses | Costa Gomes | Pinheiro de Azevedo (Vasco Almeida e Costa, Interino ; Monteiro Dinis, Sub-SE Adjunto PM) | Melo Antunes | MIN da Cooperação Vítor Crespo (Militar de Marinha); SE Cooperação Magalhães Mota; MIN do Comércio Externo Jorge Campinos; MIN dos Assuntos Sociais Rui Machete |

Elaboração própria. Fontes: <https://www.portugal.gov.pt/>; <http://antt.dglab.gov.pt/>; <https://www.dre.pt>

Entre as diversas decisões políticas a tomar pelo Estado encontravam-se, desde logo, as relacionadas com a política externa e a necessidade de recuperação de credibilidade internacional perdida, em consequência da governação política anti-democrática e da persistência colonial.

Tornou-se, assim, urgente a tomada de medidas para a descolonização iminente dos territórios ultramarinos, que até em 25 de Abril de 1974 integravam, por um lado, a política interna do Estado, e, por outro, a agenda da ONU e de outros organismos internacionais, bem como sectores significativos de contestação da sociedade portuguesa, como analisado no capítulo anterior.

Nas primeiras três semanas a seguir ao 25 de Abril os assuntos do Estado foram assegurados pela JSN, que elaborou o Programa do I GP e a respectiva orgânica⁶⁷, onde ficaram delineados os trilhos da acção pública no âmbito das grandes linhas orientadoras da governação, nomeadamente ao nível da política externa e da política ultramarina:

Política Externa – (...) “alargar e diversificar as relações internacionais respeitando os compromissos decorrentes dos tratados em vigor; (...) rever as relações políticas, administrativas e económicas entre o Portugal europeu e o Ultramar; (...) participar e colaborar activamente com a ONU e, em geral, com os organismos de cooperação internacional”.

Política Ultramarina – (...) “apoiar um acelerado desenvolvimento cultural, social e económico das populações e territórios ultramarinos, com vista à participação activa, social e política de todas as raças e etnias na responsabilidade da gestão pública e de outros aspectos da vida colectiva”.

A resolução dos novos problemas públicos que se colocaram na agenda da PEP passava, assim, a assentar em três eixos de actuação: (i) descolonizar, (ii) apoiar o desenvolvimento dos novos países de expressão portuguesa (ex-colónias) [salvaguardando, em simultâneo, os interesses económicos portugueses (públicos e privados) nesses países] e (iii) colaborar com os organismos multilaterais e intergovernamentais, com vista à recuperação do reconhecimento internacional, potenciador de uma nova inserção internacional (sobretudo europeia) e facilitador do apoio financeiro necessário à recuperação económica do país. Apoio esse tanto mais imprescindível, em virtude da inevitável perturbação da balança de pagamentos resultante da iminente independência das colónias, e dos efeitos da crise económica provocada pelo choque petrolífero de 1973 que, entre diversas outras consequências, resultou em quebra na remessa dos portugueses emigrados na Europa.

⁶⁷ Decreto-Lei 203/74 de 15 de Maio, da Junta de Salvação Nacional – Orgânica e Programa do Governo.

Em termos de políticas públicas sociais, o Estado iria defrontar-se, no curto prazo e como consequência do processo de descolonização, com o problema de integrar, social e profissionalmente, um relevante contingente de cidadãos nacionais que residiam e trabalhavam nas colónias. Um imenso desafio com que se defrontou a formulação e o arranque da política portuguesa de cooperação.

II.2.1. Descolonizar

A guerra colonial desdobrou-se em três das cinco colónias africanas (Angola, Guiné e Moçambique) durante treze anos – entre 1961 e 1974 – sob a narrativa política da defesa intransigente da integridade do Estado português “uno e pluricontinental” e da necessidade de protecção da população portuguesa aí residente. “Uma guerra onde se gastou quase metade do orçamento anual e que mobilizou quase 15% dos cidadãos em idade militar” (Fortuna, 1985: 497); “Em 1970, Portugal despendia 45% do orçamento em defesa e segurança. Com uma força militar de 140.000 homens” (Pinto, 2015: 32).

A mudança de ciclo político inaugurada em Abril de 1974 marcou, na agenda política do Estado, o início da descolonização dos territórios sob administração portuguesa em África e o fim do último império colonial europeu. Com essa mudança, Portugal pôs fim a um conjunto de factores históricos e *valores portugueses* de longa duração, com origem no início do século XV a partir dos designados *Descobrimientos*.

O modelo de inserção internacional de Portugal durante a ditadura – “marcado pelo afastamento da Europa, a opção Atlântica e o projecto colonial” (Severiano Teixeira, 2004) – é, paradigmaticamente, modificado em dois lados desse triângulo, já que a integração na NATO não foi politicamente questionada, tendo sido mesmo assumida no Programa de Política Externa do I GP: “(...) O respeito pelos tratados em vigor no sentido da manutenção da paz e segurança internacionais”.

O processo de descolonização foi sintomaticamente assumido pela JSN no próprio dia 25 de Abril, através da medida política de exoneração dos Governadores-Gerais de Angola e Moçambique⁶⁸.

Até então, a gestão dos assuntos coloniais era, como referido no capítulo anterior, assegurada pelo Ministério do Ultramar (MU), numa lógica de operacionalização sectorial dos *Planos de Fomento*, sob supervisão do Secretário de Estado do Fomento Ultramarino e coadjuvado pelo Conselho Ultramarino, órgão permanente de consulta do Ministro do Ultramar.

Na Lei Orgânica do I GP (15 de Maio de 1974), a designação desse Ministério (adoptada em 1951) é alterada para Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI). Dirigido por

⁶⁸ Decreto-Lei 169/74, de 25 de Abril, da Junta de Salvação Nacional.

Almeida Santos até ser extinto (em Agosto de 1975) eram competências desse Ministério: “Os assuntos respeitantes às relações entre Portugal europeu e os territórios do ultramar”, assegurados por duas Secretarias de Estado: a Secretaria de Estado para os Assuntos Económicos e a Secretaria de Estado da Administração, que tinham como missão principal conduzir os processos de independência dos territórios do Ultramar”⁶⁹. Assim, em virtude das competências atribuídas àquelas duas Secretarias de Estado (SE) do MCI, incumbia-lhes, naquela primeira fase, encontrar soluções políticas para as diversas questões relacionadas com os *dossiers* decorrentes dos processos pró-independência, nomeadamente *cidadãos*, *património* e *cooperação*. É no termo do ano de 1974 (entre Dezembro de 1974 e Janeiro de 1975) que foram estabelecidas instâncias próprias e mecanismos jurídicos para tratamento político dos assuntos da descolonização, da cooperação e da reintegração, como se verá adiante.

Embora ainda com as Forças Armadas Portuguesas (FAP) no terreno e a situação militar nas colónias num impasse e a aguardar instruções de Lisboa (dependentes dos resultados das reuniões com os movimentos de libertação nacional), o apelo ao fim da guerra colonial contava com forte base social de apoio em Portugal revelada, por exemplo, nas manifestações populares realizadas em Lisboa e Porto, que contaram com o apoio dos partidos políticos e do movimento sindical português (através da Intersindical, fundada em Outubro de 1970).

Na sua ronda pela Europa em princípios de Maio, “Mário Soares encontra-se secretamente com Agostinho Neto em Bruxelas” (www.fmsoares.pt). O processo formal de negociações com os movimentos de libertação nacional foi iniciado logo em Maio de 1974 pela JSN, com a deslocação de Costa Gomes⁷⁰ a Moçambique para conversações com a FRELIMO, procedimento negocial que viria a ser assumido pouco tempo depois pelo governo através da reunião de Mário Soares com Samora Machel, dirigente da FRELIMO, em Lusaka (Zâmbia), no dia 8 de Junho de 1974, e finalizado por Melo Antunes, em representação do MFA, em reuniões havidas entre 30 de Julho e 2 de Agosto, em Dar-es-Salam (Tanzânia), onde ficou estabelecido o quadro geral para a transferência de poderes para a FRELIMO, em representação do povo moçambicano. Mário Soares e Almeida Santos voltaram ainda a Dar-es-Salam em meados de Agosto para acertarem com a FRELIMO os detalhes negociais.

No seu segundo dia em exercício (17 de Maio de 1974), o I GP, através de Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), inaugurou as conversações para as independências da Guiné e Cabo Verde numa reunião realizada em Dakar com Aristides

⁶⁹ Decreto-Lei 203/74 de 15 de Maio, da Junta de Salvação Nacional (Orgânica e Programa do Governo).

⁷⁰ Comandante-Chefe das FAP em Angola, entre 1970 e 1972 e Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas a partir de Setembro de 1972.

Pereira (líder do PAIGC), sob a égide de Léopold Senghor (PR do Senegal), o qual, como referido no capítulo anterior, quatro anos antes do 25 de Abril tinha já manifestado disponibilidade para mediar a resolução do problema colonial português. Nessa reunião ficou acordado o agendamento dos termos do cessar-fogo na Guiné e o arranque das negociações para a independência, em encontros marcados para 24 e 30 de Maio em Londres entre Mário Soares, o militar Almeida Bruno (membro do CE) e Jorge Campinos (SENE) em representação do Estado português e Pedro Pires, chefe da delegação do PAIGC. Na ausência de uma solução consensual entre as duas delegações, nova vaga de negociações teve lugar em Julho de 1974 em Argel (Argélia) com Mário Soares e Almeida Santos (Ministro da Coordenação Interterritorial), que voltaram a não alcançar o entendimento bilateral necessário, que apenas viria a ser conseguido a 26 de Agosto de 1974, na mesma capital, entre Mário Soares e Pedro Pires.

Mesmo já em contexto de democratização do Estado, o processo de descolonização continuou a ser acompanhado de perto pela ONU. Após o apelo desta organização, de 9 de Maio de 1974, no sentido de serem encetadas negociações imediatas com os movimentos africanos de libertação (que, relembre-se, tinham já sido por ela reconhecidos dois anos antes do 25 de Abril como *representantes legítimos* dos povos respectivos), em Junho de 1974, Jorge Sampaio e João Cravinho, em representação do poder político português, reúnem com Kurt Waldheim (SG-NU, 1972-1981), no que constituiu o encontro preparatório da sua visita a Lisboa dois meses mais tarde (2 a 4 de Agosto). “A 12 de Julho de 1974 Henry Kissinger⁷¹ afirma, em declarações largamente reproduzidas pela imprensa, que Portugal é uma preocupação para os EUA” (Telo, 1999: 5). Nessa visita oficial, o SG-ONU debateu com Mário Soares a questão da descolonização, como seria expectável.

Sob o efeito da pressão política internacional, “provocada em larga escala pelo facto de a Guiné-Bissau ter pedido a admissão na ONU em Julho de 1974” (Duarte Silva, 1995: 49) – organização onde já possuía estatuto de observador desde 24 de Setembro de 1973, dia da auto-proclamação da independência –, um conjunto de medidas de política foram tomadas pelo governo de Lisboa, tendo para o efeito sido publicada legislação específica, constante do Quadro II.2, que assinala também acontecimentos relevantes do processo de descolonização organizados cronologicamente e por relação com o GP respectivo.

⁷¹ Secretário de Estado americano para a Política Externa (1968-1976).

Quadro II.2 – Instrumentos de política e principais ocorrências da descolonização

| | | |
|---------------|--|---|
| JSN | 25-abr-74 | Exoneração Governadores-Gerais de Angola e Moçambique |
| I GP | 15-mai-74 | Orgânica do I GP; Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI) |
| | mai -74 | Costa Gomes visita Moçambique para contactos com a FRELIMO |
| | mai -set 74 | Reuniões do MFA e Governo com PAIGC e FRELIMO (Dakar, Londres, Dar-es-Salam, Argel, Lusaka) |
| | 11-jun-74 | Nomeação dos Governadores de Angola e Moçambique |
| II GP | 24-jul-74 | Regime transitório de Governo para Angola e Moçambique (Governos Provisórios) |
| | jul-74 | Início dos tumultos graves e incidentes sangrentos em Luanda |
| | jul-74 | Guiné-Bissau pede admissão à ONU |
| | jul-74 | Discurso de Spínola a reconhecer o direito dos povos africanos à auto-determinação e independência |
| | 27-jul-74 | Lei da Descolonização / Direito das Colónias à Independência (Lei 7/74) |
| | 4-ago-74 | Comunicado Portugal – ONU, no final da vista do SG-ONU a Lisboa |
| | 26-ago-74 | Acordo de Argel (Guiné e Cabo Verde / PAIGC) |
| | 5-set-74 | Criação da Comissão Nacional de Descolonização (CND), na Presidência da República |
| | 7-set-74 | Acordo de Lusaka (Moçambique / FRELIMO) |
| | 9-set-74 | Alto-Comissário e Governo de Transição para Moçambique (Brigadeiro Silva Cardoso) |
| | 10-set-74 | Declaração do Reconhecimento da Guiné como Estado Soberano (prevista no Acordo de Argel) |
| | 15-set-74 | Encontro de Spínola com Mobutu Sese Seko (PR do Zaire) no Sal (Cabo Verde) |
| | 17-set-74 | Guiné-Bissau torna-se membro da ONU |
| | 24-set-74 | Independência da Guiné-Bissau |
| | set - 74 | Alto-Comissário e Governo de Transição para Cabo Verde |
| | 23-set-74 | Mário Soares discursa na AG-ONU. Durante a sua estadia em Nova Iorque reúne com Henry Kissinger e Robert NacNamara (Presidente do BM) |
| III GP | 2-out-74 | Posse do Governo Provisório de Angola |
| | 3-out-74 | Acordo Preliminar com o MLSTP para a Independência de São Tomé e Príncipe (assinado em Libreville, Gabão) |
| | 15-nov-74 | Alto-Comissário e Governo de Transição para Cabo Verde |
| | 20-nov-74 | Melo Antunes e Agostinho Neto reúnem em Argel sobre a independência de Angola |
| | 26-nov-74 | Acordo de Argel (São Tomé e Príncipe / MLSTP) |
| | 17-dez-74 | Alto-Comissário e Governo de Transição para São Tomé e Príncipe |
| | 19-dez-74 | Protocolo de Acordo com o PAIGC para a Independência de Cabo Verde (assinado em Lisboa) |
| | 31-dez-74 | Institucionalização da Comissão Nacional de Descolonização (CND), na Presidência da República |
| | jan-75 | Plataforma de entendimento entre os 3 Movimentos angolanos em Mombaça-Quénia |
| | 15-jan-75 | Acordo de Alvor (Angola / MPLA, UNITA, FNLA) |
| 31-jan-75 | Alto-Comissário e Governo de Transição para Angola (Brigadeiro Silva Cardoso) | |
| IV GP | 30-mar-75 | Melo Antunes (MNE) desloca-se à Tanzânia para estabelecer com a FRELIMO as bases para a independência de Moçambique |
| | abr-75 | Reconhecimento da soberania indiana sobre Goa, Damão e Diu |
| | 5-jun-75 | Portugal informa a ONU sobre a situação de instabilidade política em Timor |
| | 12-jun-75 | Reunião em Lisboa do Comité de Descolonização da ONU (12-18 de Junho) |
| | 25-jun-75 | Independência de Moçambique |
| | 5-jul-75 | Independência de Cabo Verde |
| | 12-jul-75 | Independência de São Tomé e Príncipe |
| | 17-jul-75 | Lei 7/75 – Disposições relativas à descolonização de Timor |
| 7-ago-75 | Secretaria de Estado da Descolonização (SED) na dependência do PM Extinção do MCI | |
| V GP | 22-ago-75 | Suspensão transitória do Acordo de Alvor |
| | ago-75 | Guerra civil em Timor |
| | 26-ago-75 | Autoridades e FAP em Timor retiram-se para a Ilha de Ataúro |
| VI GP | 25-set-75 | Secretaria de Estado da Descolonização (SED) no Ministério da Cooperação (MC) |
| | set-75 | Reunião em Kampala-Uganda entre representantes de 10 países africanos, os 3 Movimentos angolanos em confronto e delegação portuguesa chefiada por Costa Brás (Adjunto militar do PM no I GP, Embaixador dos Serviços Externos do MNE) |
| | 11-nov-75 | Independência de Angola , em ambiente de guerra civil. Início do regresso a Portugal das últimas forças militares estacionadas em Angola |

Elaboração própria. Fontes: <https://www.dre.pt/>; Fotobiografia da Guerra Colonial; www.fmsoares.pt

Depois da nomeação, em Junho de 1974, dos Governadores-Gerais para Angola (Silvino Silvério Marques, exonerado e substituído em Julho por Rosa Coutinho) e para Moçambique (Henrique Soares de Melo), o CE instituiu, a 24 de Julho, um Regime Transitório para Angola e Moçambique⁷² e a 27 Julho é publicada a Lei 7/74 – a *Lei da Descolonização*. Esta lei, com a definição de compromissos e princípios gerais sobre a descolonização – ao ter reconhecido “o direito dos povos à autodeterminação de acordo com a Carta das Nações Unidas”, e também “que a solução das guerras no Ultramar era política e não militar” – legitimou diplomaticamente a aceitação, por parte de Portugal, da independência das colónias e a subsequente celebração de acordos bilaterais com cada um dos futuros cinco novos países africanos.

“O espírito da época está bem patente no facto de a Lei 7/74 ter sido aprovada por unanimidade no Conselho de Estado e aplaudida pelos 4 partidos do Governo (PCP, MDP, PS, PPD)” (Telo, 2007: 159).

A visita do SG-NU a Lisboa [reuniões realizadas com o PR (António de Spínola), o PM (Vasco Gonçalves) e com o MNE (Mário Soares)] foi antecedida por uma *Declaração de Princípios* enunciada pelo PR, no dia 27 Julho, que abrangia: (i) o reconhecimento do direito dos cinco territórios africanos administrados por Portugal ascenderem à independência; (ii) a cooperação com as NU; (iii) a cooperação com as agências especializadas da ONU.

Em finais de Julho de 1974, após mais de uma década de diferendos relativamente à manutenção das colónias, terminou o longo “litígio entre Portugal e a ONU” (Silva, 1995: 50), com o reconhecimento do direito à autonomia e início das negociações com os movimentos de libertação nacional para a rápida transferência da soberania.

Naqueles encontros em Lisboa, as NU deixaram patente a sua posição quanto à questão dos territórios africanos sob administração portuguesa e os pontos de vista que lhe foram transmitidos acerca dessa questão pelos Chefes de Estado africanos, pela OUA e pelos dirigentes dos movimentos de libertação. A visita do SG-ONU a Lisboa foi diplomaticamente chancelada através do *Comunicado Portugal–ONU*, de 4 de Agosto de 1974, onde as autoridades portuguesas se obrigavam a cumprir os compromissos políticos assumidos no contexto dos encontros de Lisboa.

“Simultaneamente, deveria verificar-se a aprovação e desenvolvimento de um 'plano de assistência a Portugal' com a participação acentuada dos Estados Unidos e das nações ocidentais, em ordem a conciliar a

⁷² Lei 6/74, de 24 de Julho, do Conselho de Estado.

democracia em Portugal e a evitar crises económicas e financeiras visíveis”
(Silva, 1995:49).

De facto, “em 5 de Dezembro de 1974, o Senado americano aprovou uma proposta de auxílio a Portugal e às suas colónias em vias de independência, no valor de 1.250.000 Contos” (www.fmssoares.pt). Este e outros factos ajudam a sustentar a ideia de uma “descolonização comandada pela ONU” (Prefácio de Adriano Moreira *in* Marchueta, 2001: 7).

A este patrocínio internacional à edificação da democracia portuguesa não era alheio o momento de competição internacional em que os principais adversários da Guerra Fria apostavam e a importância estratégica que constituíam as medidas de antecipação na ocupação de um espaço político. “Parece não oferecer dúvidas que o período de 1974-75 em Portugal conheceu grande saliência internacional” (Pinto, 2015: 20).

“O 25 de Abril surge num momento internacional único. É um momento em que os EUA estão paralisados e traumatizados [por causa do Vietname], a URSS procura a aproximação e o entendimento na Europa [política de desanuviamento], mas procura ao mesmo tempo a expansão da sua esfera em África (...) e a CEE torna-se exemplo e modelo para toda a Europa, com os poderes europeus empenhados em mostrar o seu soft power, em contraste com os métodos de actuação típicos dos EUA” (Telo, 2008: 151).

Embora as autoridades portuguesas tenham anteriormente reunido com o PAIGC (em Dakar e Londres, como referido) é a reunião de Agosto em Argel – e o Acordo dela resultante – que marca formalmente o início do ciclo político das negociações bilaterais para a “transferência imediata” da administração portuguesa das colónias para os movimentos de libertação nacional. No dia 26 de Agosto de 1974 é, assim, celebrado o *Acordo de Argel* com o PAIGC⁷³ e no dia 7 de Setembro do mesmo ano é firmado o *Acordo de Lusaka* com a FRELIMO⁷⁴.

No dia 10 de Setembro de 1974, na sequência do *Acordo de Argel*, e na senda dos compromissos firmados com a ONU na reunião de Agosto em Lisboa, Spínola profere a *Declaração do reconhecimento de jure da independência da Guiné*, que foi determinante para a aceitação, uma semana depois, da Guiné-Bissau como EM das NU no dia 17 de Setembro desse ano. Foi nessa reunião da AG-NU que Veiga Simão (embaixador de Portugal junto das NU em 1974-75) “proferiu a primeira intervenção oficial portuguesa na

⁷³ Diário do Governo, I Série, Suplemento ao n.º 202, de 20 de Agosto de 1974, da Presidência da República.

⁷⁴ Diário do Governo, I Série, n.º 210, de 9 de Setembro de 1974, da Presidência da República.

ONU após o 25 de Abril” (Silva, 1995:50). Este facto constituiu-se de uma relevante evidência político-simbólica internacional de que Portugal apadrinhava oficialmente a entrada de uma sua ex-colónia nas NU.

No Ponto 2 da “Introdução” ao Programa do III GP (30 de Setembro de 1974) pode ler-se:

“O processo de descolonização em curso é o primeiro e mais eficaz exemplo de uma reforma de fundo que se vai operando a passos firmes. Reforma que a história, a moral e o direito reclamavam, e sem a qual jamais seria possível a efectiva democratização do país. Sem descolonização não haveria democratização: este foi e continua a ser um postulado fundamental de todo o processo revolucionário iniciado em 25 de Abril”.

A Guiné-Bissau foi, pois, a primeira colónia portuguesa a aceder à independência no dia 24 de Setembro de 1974.

Nos termos do *Acordo de Lusaka* (relativo a Moçambique), a gestão do processo político do período de transição e de transferência progressiva de poderes de um Estado para outro até à independência foi assegurada pelo militar Vítor Crespo⁷⁵ e pelas estruturas governativas provisórias, lideradas por Joaquim Chissano, PM do governo de Transição. Vítor Crespo, que permaneceu em Moçambique durante todo o processo político de transição (pré-independência), viria a ser, um ano depois, o primeiro (e único) ministro português da Cooperação, com a criação deste ministério em Setembro de 1975.

Relativamente a São Tomé e Príncipe, após o *Acordo Preliminar* assinado em Libreville a 3 de Outubro, foi celebrado com o MLSTP o *Acordo de Argel* no dia 26 de Novembro de 1974⁷⁶. No que respeita a Cabo Verde, foi assinado em Lisboa, a 19 de Dezembro de 1974, um *Protocolo de Acordo* com o PAIGC.

O processo para a independência de Angola afigurou-se como o caso mais complexo, tendo o *Acordo de Alvor* sido celebrado apenas a 15 de Janeiro de 1975⁷⁷ com a FNLA, o MPLA e a UNITA. O acordo respeitante a Angola⁷⁸ foi o único em que o Estado português demonstrou preocupação em assegurar que constasse um compromisso, por parte dos movimentos de libertação, de respeito pelos bens e interesses dos portugueses residentes

⁷⁵ Nomeado a 9 de Setembro de 1974 Alto-Comissário e Comandante-Chefe das FAP em Moçambique (Lei 8/74 de 9 Setembro, da Presidência da República).

⁷⁶ Diário do Governo, I Série, de 17 de Dezembro de 1974.

⁷⁷ Diário do Governo, I Série, Suplemento ao n.º 23, de 28 de Julho de 1975. Suspenso transitivamente em 21 Agosto 1975.

⁷⁸ Decreto-Lei 458-A/75, de 22 de Agosto, da Presidência do Conselho de Ministros.

no território⁷⁹. Talvez por isso tenha sido o único que viria a ser suspenso, oito meses após ter sido firmado, por declaração unilateral do Estado português, com a justificação de que “havia sido objecto de frequentes violações por parte dos movimentos de libertação, desde a data da sua assinatura”.

Este processo político de transferência imediata das soberanias das colónias portuguesas foi rejeitado pela China no caso de Macau, sob o argumento da necessidade de estabelecimento de negociações prévias promotoras de uma passagem sem sobressaltos, tendo a substituição de soberania ficado agendada para 20 de Dezembro de 1999 e havido lugar à celebração de acordos prévios em Março-Abril de 1987, que culminaram na assinatura da *Declaração conjunta Luso-Chinesa* em Pequim a 13 de Abril de 1987. O estatuto constitucional de Macau ficou salvaguardado na CRP de 1976: “O território de Macau, sob administração portuguesa, rege-se por estatuto adequado à sua situação especial”. A partir de finais de 1974 e até meados de 1986 foram nomeados três Governadores de Macau, todos pertencentes à hierarquia militar (Coronel Garcia Leandro, General Melo Egídio e Almirante Almeida e Costa).

À semelhança do caso moçambicano, na sequência dos respectivos acordos de independência, foram nomeados os Altos-Comissários e os Governos de Transição para Cabo Verde (Novembro de 1974)⁸⁰, São Tomé e Príncipe (Dezembro de 1974)⁸¹ e Angola (Janeiro de 1975).

De assinalar que esses Acordos resultaram de reuniões alargadas, participadas por delegações bilaterais – Portugal e movimentos de libertação nacional dos territórios em ascensão à independência – e eram superiormente firmados pelo PR português depois de validados pela JSN, CE e GP, denotando a importância política que lhes foi conferida. As delegações portuguesas eram compostas por militares e civis. Do lado português, os actores políticos nas negociações foram: Mário Soares (Guiné-Bissau, Moçambique e Angola); Almeida Santos (Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola); Melo Antunes (Moçambique e Angola); Vítor Crespo (Moçambique); Jorge Campinos (São Tomé e Príncipe). O entusiasmo do MNE no restabelecimento de “relações diplomáticas com todos os países africanos e asiáticos mereceu a realização de uma conferência de imprensa por Mário Soares no dia 13 de Setembro de 1974 (www.fmsoares.pt).

Quer a *Lei da Descolonização*, quer os *Acordos Bilaterais para a Independência* (com excepção de Angola), foram estabelecidos e aprovados na vigência dos II e III GP, de composição mista (civil-militar) e com representação política dos partidos na altura

⁷⁹ Art. 54.º “A FNLA, o MPLA e a UNITA comprometem-se a respeitar os bens e interesses legítimos dos portugueses domiciliados em Angola”.

⁸⁰ Lei 10/74 de 15 de Novembro, da Presidência da República.

⁸¹ Lei 12/74 de 17 de Dezembro, do Conselho de Estado.

implicados nas soluções governativas – PS, PCP, Partido Popular Democrático (PPD)⁸², Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral (MDP/CDE) e Partido da Democracia Cristã (PDC)⁸³ – que, assim, se constituíram em actores nos processos políticos da descolonização e, conseqüentemente mas sob diferenciadas perspectivas políticas, das futuras relações de cooperação Estado-Estado, previstas nesses Acordos.

“O novo regime português acabou por reconhecer abertamente o direito dos povos colonizados à autodeterminação e independência, abrindo-se desde logo perspectivas de solução política muito rápidas para o contencioso colonial. Nesta fase, que correspondeu aproximadamente ao período das negociações entre Portugal e os Movimentos de Libertação com vista a estabelecer os termos segundo os quais a transição para a independência se deveria efectuar, pareciam estar teoricamente reunidas as condições políticas e psicológicas que permitiriam transições pacíficas e a criação de Estados independentes, verdadeiramente não-alinhados, desenvolvendo com Portugal relações privilegiadas de amizade e cooperação em todos os domínios” (Melo Antunes, 1985: 159-160).

Já com a Guiné independente e com Costa Gomes a ocupar o cargo de PR é institucionalizada, em finais de 1974, na Presidência da República, a *Comissão Nacional de Descolonização* (CND)⁸⁴, criada seis meses antes pelo General Spínola, como referido. Presidida pelo PR, a CND era constituída pelo PM, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, um Ministro sem Pasta, o Ministro da Coordenação Interterritorial e o MNE; “o Embaixador de Portugal junto das Nações Unidas e os Altos-Comissários nos Territórios Ultramarinos terão assento nas reuniões da CND sempre que se encontrarem em Lisboa”. António Patrício, Veiga Simão e Costa Lobo foram os embaixadores, chefes da missão portuguesa junto das NU no período da descolonização. O alto nível da composição da CND é revelador da centralidade política do assunto para o Estado português naquele período. “Competia à CND definir linhas de actuação gerais ou estabelecer directivas concretas relativamente a problemas inerentes ao processo de descolonização dos territórios ultramarinos que o Presidente da República submetta à sua apreciação”. O secretário das reuniões da CND, convocadas pelo PR, era um representante do *Gabinete Coordenador*

⁸² Actualmente PSD (Partido Social Democrata). A alteração da designação foi efectuada em Outubro de 1976 (<https://www.psd.pt/partido/historia/>).

⁸³ No II GP, representado por Sanches Osório.

⁸⁴ Decreto-Lei nº 792/74 de 31 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros. Efectivamente a CND havia sido criada pelo Presidente Spínola a 5 de Setembro de 1974 (<https://www.arquivo.presidencia.pt/details?id=38503>).

para a Cooperação (GCC), criado nesse mesmo dia 31 de Dezembro de 1974⁸⁵.

A convergência numa mesma entidade, ou sob uma mesma tutela, de assuntos políticos como a descolonização e a cooperação, iniciada no MCI (Maio de 1974) – matérias que, subjacentes a uma estratégia de política externa, talvez tivessem merecido manter uma autonomia relativa entre si –, dava então os primeiros passos para a sua institucionalização.

Com base nos acordos internacionais para a descolonização atrás referidos, e sob forte pressão das NU, foi concretizada, em catorze meses (Setembro de 1974 – Novembro de 1975), a independência dos cinco PALOP, em plena conjuntura política da Guerra Fria e “(...) num período de profunda crise da economia mundial, cujas manifestações mais evidentes se prolongaram durante uma década e penalizaram duramente os países do Terceiro Mundo, em particular os mais pobres” (Murteira, 1986: 891).

“(...) com o 25 de Abril as intervenções externas pura e simplesmente multiplicam-se e crescem em intensidade. Tudo e todos, desde as superpotências aos Estados vizinhos, procuram criar mecanismos para ocupar o inesperado vazio de poder, na certeza de que, se não o fizessem, outros o fariam (...) A internacionalização do processo de descolonização foi mais longe em casos como Angola ou Timor (...) mas fez-se sentir em todas as colónias com muita força” (Telo, 2008: 159).

A questão do reconhecimento oficial da soberania indiana sobre Goa, Damão e Diu ficou solucionada, em Abril de 1975, pela ratificação do Tratado entre a Índia e Portugal⁸⁶, onde, simultaneamente, ficou estabelecido um Acordo bilateral na área cultural.

Pouco mais que uma semana antes da assinatura do acordo com os três movimentos independentistas angolanos, Almeida Santos discursa na ONU⁸⁷ sobre o processo de descolonização. Apenas com a Guiné independente e assinados os Acordos para a independência com as restantes quatro colónias africanas, a ONU, através do Comité de Descolonização, realizou, em meados de Junho de 1975, uma missão de acompanhamento do processo de descolonização em curso, tendo o parecer sido favorável (www.fmsoares.pt).

“Entre 12 e 18 de Junho de 1975, Lisboa acolhe a 1000ª reunião da Comissão de Descolonização das Nações Unidas, também conhecida por

⁸⁵ Decreto-Lei nº 791/74 de 31 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

⁸⁶ Decreto n.º 206/75, de 17 de Abril, do Ministério dos Negócios Estrangeiros – “Tratado entre a Índia e Portugal Relativo ao Reconhecimento da Soberania da Índia sobre Goa, Damão, Diu, Dadrá e Nagar Aveli e Assuntos Correlativos”, assinado em 31 de Dezembro de 1974 em Nova Deli.

⁸⁷ No dia 3 de Janeiro de 1975 (www.fmsoares.pt).

Comité dos 24 pelo número de países que a integram. Presidida por Salim Ahmed Salim, antigo primeiro-ministro da Tanzânia e actual presidente da OUA, e com a participação do subsecretário-geral da ONU para os Assuntos Políticos e para a Descolonização, o chinês Tang Ming-Chao, representantes do PNUD, OMS, FAO, UNHCR e outras organizações das Nações Unidas, a Comissão vai debater a situação nos territórios ainda sob administração portuguesa” (www.fmsoares.pt/).

Em Agosto de 1975, após as primeiras quatro independências, o MCI (que teve uma vigência de quinze meses)⁸⁸ é substituído pela Secretaria de Estado da Descolonização (SED)⁸⁹, na dependência directa do PM, para onde transitaram todos os funcionários e serviços daquele ministério.

A questão da descolonização atravessou todo o período de transição democrática, estando ainda explicitado no Programa do VI Governo (o último dos GP, Setembro de 1975), “o prosseguimento consequente da descolonização”.

Três meses após a independência angolana Melo Antunes (MNE) reconhece o governo de Angola em Fevereiro de 1976, depois de ouvir o CR e os partidos políticos (“PS, PPD e CDS pronunciaram-se contra”, www.fmsoares.pt/). O governo angolano tinha sido reconhecido pelos dirigentes da CONCP numa reunião havida na capital moçambicana em Novembro de 1975, dias antes da independência angolana.

Para além de abordada de forma muito positiva entre os actores políticos da transição, a independência das colónias era amplamente partilhada pela sociedade portuguesa com apreço.

“[Referindo-se a um Estudo de 1978] (...) 70% dos portugueses pensava que ‘Portugal deveria ter dado a independência a esses países’, muito embora salvaguardando os direitos dos portugueses lá radicados. Cerca de 20% dos inquiridos, pensava que Portugal não poderia sobreviver economicamente sem as ex-colónias” (Pinto, 2004:83).

II.2.1.1. A especificidade do processo de Timor

Resolvidas as questões coloniais africanas e indiana, apenas Timor constituía a excepção, pese embora *démarches* do executivo de transição (III e IV GP), como sejam: a deslocação do Ministro Almeida Santos a Timor (Outubro de 1974); a aceitação da exoneração do Governador, coronel Fernando Alves Aldeia (Setembro de 1974); a chegada do Governador,

⁸⁸ Com efeitos a Junho de 1975 (Decreto-Lei nº 412-B/75, de 7 de Agosto, do Conselho da Revolução).

⁸⁹ Decreto-Lei nº 412-B/75, de 7 de Agosto.

Coronel Lemos Pires, ao território (Novembro de 1974); ou a deslocação em Maio de 1975 do militar do Vítor Alves, ex-Ministro de Estado dos II e III GP e membro do CE.

O clima de alta tensão política e o perigo da supremacia da ala partidária mais radical identificada com a ideologia comunista (FRETILIN) estiveram na base do encontro do PM australiano com o General Suharto (PR da Indonésia), em Setembro de 1974, onde foi tornado público apoio da Austrália à integração de Timor-Leste na Indonésia.

Na ausência de entendimento entre as três principais forças políticas timorenses⁹⁰, em Junho de 1975 o governo português, ao abrigo do Artigo 73 da C-NU, informou a ONU sobre as ameaças à segurança e bem-estar que recaiam sobre o território. No mês seguinte foi publicada a Lei 7/75, onde seria (i) reafirmado o direito do povo de Timor à auto-determinação, (ii) agendado o termo da soberania portuguesa sobre o território para o terceiro domingo de Outubro de 1978, em Díli e (iii) manifestada a intenção de celebração de acordos de cooperação em todos os domínios.

Nem as preocupações transmitidas à ONU, nem prerrogativas legais se revelaram eficazes e a guerra civil eclodiu em Agosto de 1975, obrigando as autoridades políticas e as FAP a retirarem-se para a ilha de Ataúro. A gravidade da situação no território levou Almeida Santos a deslocar-se à ONU e a Jakarta, capital da Indonésia (entre finais de Agosto e meados de Setembro) e nova ronda de encontros entre os MNE de Portugal e da Indonésia teve lugar em Roma em princípios de Novembro.

No dia 28 de Novembro de 1975 a FRETILIN proclamou unilateralmente a independência de Timor. Cerca de uma semana depois (7 de Dezembro de 1975) a Indonésia invade e ocupa Timor com o apoio político da Austrália e dos EUA. O VI GP cortou relações diplomáticas com a Indonésia e apresentou uma queixa no CS-ONU. Em resolução aprovada em Dezembro de 1975, a AG-NU “deplora profundamente” a intervenção militar da Indonésia e defende uma solução pacífica por conversações entre os partidos timorenses e Portugal, que foi então reconhecido como “potência administrante”. Após a ONU ter reafirmado, em Fevereiro de 1976, o direito à auto-determinação e à independência, em meados de Março de 1976 a Indonésia integra Timor na sua jurisdição político-administrativa, como a sua 27.^a província, estatuto com que permaneceu até Outubro de 1999.

A independência teve lugar a 20 de Maio de 2002, já fora do período em estudo. Apresenta-se de seguida a cronologia dos principais acontecimentos que tiveram lugar dentro e fora de Timor e os principais actores do processo político até à independência.

⁹⁰ FRETILIN (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente), UDT (União Democrática Timorense) e APODETI (Associação Popular Democrática Timorense).

Quadro II.3 – Cronologia dos antecedentes da independência de Timor (Março 1976 – Setembro 1999)

| Período | Data | Descrição |
|-----------------------------|---------------------|--|
| Transição democrática | 17-mar-76 | Integração de Timor na Indonésia – 27.ª Província |
| | abr-76 | Portugal propõe ao CS-ONU a convocação de uma conferência sobre Timor; proposta rejeitada pela Indonésia |
| Pré-integração europeia | 1/8-mar-81 | Conferência Nacional da FRETILIN. É criado o CRRN (Conselho Revolucionário de Resistência Nacional) e Xanana Gusmão é escolhido para Comandante-em-Chefe das FALINTIL (Forças Armadas de Libertação de Timor-Leste) |
| | 4-out-81 | O programa da RTP “Grande Reportagem” divulga excertos do <i>dossier</i> sobre Timor e causa polémica pelas acusações que lança a actores políticos da transição e da descolonização como: Costa Gomes, Vasco Gonçalves, Melo Antunes, Vítor Alves, Lemos Pires, Mário Soares, Almeida Santos e Jorge Campinos. O PS (na oposição) requer ao PR, ao CR e ao Governo a imediata divulgação do Relatório sobre Timor, e anuncia a intenção de participar criminalmente dos responsáveis do programa televisivo |
| | 13-out-81 | Na procissão em honra de Nossa Senhora de Fátima, em Díli, D. Martinho da Costa Lopes, administrador Apostólico da Diocese de Díli, denuncia os massacres cometidos pelas forças ocupantes |
| | 8-ago-84 | O SG-ONU, Pérez de Cuéllar, chega Lisboa para uma visita oficial de 3 dias, durante a qual mantém conversações com as autoridades portuguesas sobre a situação de Timor |
| | fev/mar-85 | Xanana Gusmão, líder da Resistência timorense, envia mensagens para os Chefes de Estado dos PALOP e para o SG-ONU, denunciando as atrocidades em Timor e apela à intervenção da Comunidade Internacional |
| | 9-mai-85 | Ronald Reagan, de visita a Portugal, discursa na Assembleia da República e reúne-se com Mário Soares |
| Governança Social-democrata | 12-out-89 | O Papa João Paulo II visita Díli, Timor, acompanhado de jornalistas de todo o mundo; no fim da missa jovens timorenses manifestam-se a favor da independência; é a primeira de muitas manifestações, organizadas pelas redes clandestinas da resistência |
| | 27-abr-90 | Mário Soares inicia uma visita de Estado ao Vaticano, a convite do Papa João Paulo II, durante a qual procura sensibilizar o Chefe da Igreja Católica para a situação que se vive em Timor |
| | 12-nov-91 | A programada visita de uma delegação parlamentar portuguesa a Timor-Leste é cancelada; aproveitando a presença de jornalistas estrangeiros no território, os jovens timorenses manifestam-se nas ruas de Díli, rumo ao Cemitério de Santa Cruz para prestar homenagem a Sebastião Gomes, assassinado dias antes pelas forças indonésias; estas abrem fogo sobre os manifestantes causando 200 mortes e dezenas de feridos e desaparecidos; as imagens, captadas por Max Stahl e Steve Cox, percorreram o mundo e levaram a comunidade internacional a tomar posição contra a ocupação de Timor |
| | 18-dez-91 | Manifestantes ocupam a Nunciatura Apostólica em Lisboa como forma de protesto contra a posição adoptada pelo Vaticano no caso de Timor |
| | 29-jan/ 9-mar-92 | Lusitânia Expresso – “Missão Paz em Timor”. Organizada pela ONG Fórum Estudante (1991) e Associações Académicas portuguesas, 141 Jovens, de 23 países embarcam em Lisboa e em Darwin (Austrália) com destino ao Cemitério de Santa Cruz, em Díli, para colocação de uma coroa de flores; esta ideia foi inspirada em iniciativas da ONG <i>Greenpeace</i> (Canadá, 1971), que, anteriormente, tinha promovido manifestações pacíficas um pouco por todo o mundo com grande impacto mediático |
| | 12-nov-94 | Jovens timorenses assaltam a Embaixada dos EUA em Jakarta, Indonésia, e pedem a libertação de presos políticos timorenses e indonésios |
| | 20-jan-95 | A RDP inicia as emissões para Timor |
| | 31-mai-95 | Abertura da conferência internacional sobre Timor na Assembleia da República |
| Governança Socialista | 15-jul-96 | Nelson Mandela janta com Xanana Gusmão na casa de hóspedes da Presidência da Indonésia e pede a sua libertação ao Presidente Suharto |
| | dez-96 | O Prémio Nobel da Paz é atribuído a Ramos Horta, representante da Resistência Timorense no exterior, e ao Bispo D. Ximenes Belo |
| | 18-jun-97 | Ali Alatas, MNE da Indonésia, apresenta ao SG-ONU, Kofi Annan, a proposta de um Estatuto especial de autonomia para Timor-Leste |
| | 4/5-ago-97 | 10ª Ronda negocial, mediada por Kofi Annan; os MNEs indonésio e português analisam a proposta de Estatuto especial e Ali Alatas promete uma desmilitarização progressiva em Timor |

| | |
|--------------|---|
| 23/27-abr-98 | Criação do Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT), na Convenção Nacional Timorense na Diáspora, realizada em Peniche, Portugal |
| 25-jan-99 | O Presidente Habibie, da Indonésia, faz a primeira referência à possibilidade de Timor-Leste se separar da Indonésia |
| 27-jan-99 | O Ministro indonésio da Informação, Yunnus Yosfia, anuncia que se os timorenses rejeitarem a proposta de autonomia, o Governo indonésio proporá à Assembleia Consultiva do Povo a anulação da integração de Timor-Leste, abrindo a porta à independência |
| 5-mai-99 | Acordo tripartido NU-Indonésia-Portugal sobre a auto-determinação de Timor-Leste |
| 11-jun-99 | O CS-ONU institui a UNAMET (<i>United Nations Mission in East Timor</i>), através da Resolução 1246, para organizar e realizar uma consulta pública de voto directo, secreto e universal, de modo a determinar se o povo de Timor-Leste aceita a moldura constitucional proposta, isto é, um estatuto de autonomia no seio da República da Indonésia ou recusa, o que levaria à separação da Indonésia |
| 10-ago-99 | Acantonamento unilateral das FALINTIL, que se recusam a responder às constantes provocações das forças militares indonésias e as suas milícias |
| 30-ago-99 | Referendo sobre a independência de Timor-Leste. 98% de participação; seguem-se violentos distúrbios causados pelas tropas indonésias e milícias a mando dos indonésios |
| 4-set-99 | O SG-ONU anuncia os resultados da consulta popular em Timor: 21, 5% votaram a favor da proposta de autonomia e 78,5% contra, a favor da independência |
| set-99 | Milícias e militares indonésios desencadeiam a violência por todo o território (5-set); regista-se a fuga da população para as montanhas e a deportação de mais de 250.000 timorenses para Timor Ocidental; a residência do Bispo de Díli é atacada e incendiada. D. Ximenes Belo vai a Roma e informa o Papa João Paulo II sobre a gravidade da situação; realiza-se o primeiro encontro de um líder timorense, José Ramos Horta, com um presidente dos EUA, Bill Clinton, na Cimeira da APEC (Fórum de Cooperação Económica Ásia-Pacífico); os contactos efectuados nesta reunião de Chefes de Estado e de Governo da Ásia Pacífico abrem caminho à criação da INTERFET e ao fim do drama do "Setembro Negro" |
| 28-set-99 | Em Portugal, realizam-se gigantescas manifestações de solidariedade para com o povo timorense, especialmente com a visita a Lisboa do Bispo D. Carlos Ximenes Belo |
| | Portugal e a Indonésia transferem a soberania de Timor-Leste para a ONU |

Elaboração própria. Fonte: www.fmsoares.pt

A resistência timorense prolongou-se ao longo de 24 anos, quer internamente – através da frente armada, operada pelas FALINTIL, e da frente civil (a resistência clandestina), ambas lideradas por Xanana Gusmão –, quer no exterior (a resistência diplomática liderada por Ramos Horta).

Internacionalmente, ao nível da consciencialização da sociedade civil, a solidariedade com a causa timorense foi crescendo, sobretudo a partir do *Massacre de Santa Cruz* (Díli, 12 de Novembro de 1991) e com a *Missão Paz em Timor/Lusitânia Express* (1992). Grupos musicais em Portugal e nos PALOP escreveram canções a apelar à liberdade e independência de Timor, como por exemplo, *Trovante*, *Delfins* ou *Tubarões* (Cabo Verde).

Em Outubro de 1999, e após um breve período de intervenção das forças internacionais da INTERFET (*International Force East Timor*), liderada pela Austrália, Timor passa a um regime de administração transitória das NU, através da UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*, Missão de Paz das NU), sob mandato do CS-NU, até ao dia da independência (20 de Maio de 2002).

Como se verá no capítulo IV deste trabalho, o *dossier* Timor chamou a atenção pública

do Estado, e decisivas soluções políticas foram adoptadas. Ainda em sede dos *acordos tripartidos NU-Indonésia-Portugal*, de 5 de Maio de 1999, foram institucionalizados mecanismos promotores da cooperação portuguesa com Timor. É disso demonstrativa a iniciativa levada então a cabo, sob os auspícios do MNE, Jaime Gama, de criação da *Comissão Interministerial para Timor* (liderada por João Cravinho, à data assessor do MNE Luís Amado) e do Gabinete do Comissário para o Apoio à Transição em Timor-Leste (Junho de 1999), dirigido pelo padre Vítor Melícias.

II.2.2. Integrar cidadãos nacionais residentes nas províncias ultramarinas e salvaguardar interesses económicos

Mesmo em contexto de guerra nas colónias, o executivo de Lisboa apelava à manutenção dos portugueses em África⁹¹ e foram criados incentivos à permanência de soldados portugueses após o termo do serviço militar, medidas conformes à política de fomento populacional e desenvolvimento do ultramar, referida no capítulo I.

Entre familiares de funcionários e colonos, de acordo com os censos de 1981, “Portugal recebeu 505.078 cidadãos provenientes das ex-colónias”⁹² nos anos de 1974-75, 61% de Angola, 33% de Moçambique e 6 % das outras ex-colónias.

“A pouco mais de um mês da independência, saíram de Moçambique cerca de 50.000 portugueses, aos quais se somaram os que tinham fugido para a África do Sul, após as revoltas subsequentes à assinatura do Acordo de Lusaka, e que careciam de repatriamento urgente para Portugal. Em Angola, até à celebração do Acordo de Alvor em 15 de Janeiro de 1975, cerca de 50.000 portugueses abandonaram aquele território, número que haveria de crescer à medida que se aproximava o mês de Novembro, para o qual estava marcada a independência”⁹³.

“Através de uma ponte aérea, que envolveu o exército e a aviação civil portugueses, com o apoio da aviação americana, russa, britânica, belga e alemã, 260 000 indivíduos foram evacuados de Angola entre meados de julho e novembro de 1975, nas vésperas da independência do novo país.”
(Peralta, 2019: 316).

O repatriamento colonial verificado na iminência das independências, traduziu-se no êxodo massivo de cidadãos para Portugal e a ponte aérea constituiu uma operação logística

⁹¹ Intervenção de Marcello Caetano na Assembleia Nacional em Novembro de 1968 (Monteiro e Farinha, 1990).

⁹² Projecto Lei N.º 52/VIII, de 26 Janeiro 2000, ‘Lei da Regularização das Situações Decorrentes do Processo de Descolonização’.

⁹³ Idem.

de elevada envergadura, para a qual Portugal teve de se socorrer de ajudas externas para o fretamento de navios cargueiros e de aeronaves, para fazer face à incapacidade em infraestruturas existente à época.

O problema político da reintegração dessa população, assumido na acção pública do Estado como uma das consequências do processo de descolonização, está referido na Introdução do Programa do III GP (1 de Outubro de 1974) nos seguintes termos: “O problema do emprego será, por ventura agravado pelo regresso a Portugal de funcionários públicos e de colonos brancos que não queiram permanecer nos novos Estados”.

Problema esse que terá estado na origem da decisão tomada pelo II GP, em Agosto de 1974, da criação no MCI do *Grupo de Apoio aos Desalojados do Ultramar* (GADU), ainda num contexto de êxodo discreto iniciado no anterior mês de Maio, e apenas com o Acordo para a independência da Guiné firmado. O GADU “(...) teve como tarefas imediatas a atribuição de subsídios de emergência e de apoio ao nível de transporte, de alojamento e de refeições à população a repatriar” (Dias, 2013: 43).

“Depois de um muito rudimentar apoio do Ministério da Coordenação Interterritorial, em colaboração com a Cruz Vermelha e o Ministério dos Assuntos Sociais, foram adoptadas medidas de recepção e apoio”⁹⁴.

“Em resultado do processo de descolonização, foi necessário reintegrar cerca de 49.000 funcionários públicos, que representavam na altura cerca de 13,3% do pessoal da função pública” (Araújo, 2005: 2).

Integrar social e profissionalmente a população residente nas colónias entretanto regressada a Portugal, e definir orientações para os avultados interesses económicos (públicos e privados) nos antigos territórios sob administração portuguesa, são outros dos problemas que entraram na agenda política do Estado, carecendo de soluções prementes durante todo o período em análise neste capítulo e para lá dele.

⁹⁴ Projecto Lei N.º 52/VIII, de 26 Janeiro 2000, ‘Lei da Regularização das Situações Decorrentes do Processo de Descolonização’.

Quadro II.4 – Instrumentos de política e principais ocorrências relacionadas com a reintegração de cidadãos oriundos das ex-colónias

| GP | Data publicação | Legislação da Reintegração |
|-----|-----------------|---|
| I | 15-mai-74 | Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI) |
| II | ago-74 | Gabinete de Apoio aos Desalojados do Ultramar (GADU) no MCI |
| | 24-set-74 | Independência da Guiné-Bissau |
| | Set-74 | Início do retorno de nacionais de Moçambique |
| III | 16-nov-74 | Disposições reguladoras da vinculação de técnicos portugueses na Guiné após a independência e regularização da situação dos cidadãos portugueses que exerciam funções públicas civis em 10 SET 1974 (Declaração de reconhecimento da independência da Guiné) |
| | 23-nov-74 | Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal (CIGP) , no Secretariado da Administração Pública |
| | 22-jan-75 | Estatuto dos Funcionários Públicos portugueses em serviço nos países em que venham a transformar-se as Províncias Ultramarinas; Futuro Quadro Geral de Adidos (QGA) |
| IV | 31-mar-75 | IARN , na Presidência do Conselho de Ministros. " <i>Extinta, no MCI, a Comissão Administrativa e de Assistência aos Deslocados (1966)</i> " |
| | mai/out-75 | Ponte Aérea (Êxodo massivo) |
| | 25-jun-75 | Independência de Moçambique |
| | 5-jul-75 | Independência de Cabo Verde |
| | 12-jul-75 | Independência de São Tomé e Príncipe |
| | 6-ago-75 | "Medidas para resolver a situação dos agentes portugueses nos territórios de expressão portuguesa que já ascenderam ou venham a ascender à independência" |
| VI | 16-out-75 | Secretaria de Estado dos Retornados (SER) no Ministério dos Assuntos Sociais. Integração do IARN na SER (" <i>Será da competência do Ministro da Cooperação o que diga respeito ao processo de descolonização, incluindo o alojamento e transporte dos retornados</i> ") |
| | 11-nov-75 | Independência de Angola |
| | 24-abr-76 | Quadro Geral de Adidos (QGA) |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.dre.pt/>

Apenas com a Guiné independente foi criada em Novembro de 1974 a *Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal (CIGP)*⁹⁵, de modo a:

“Proceder-se à racionalização das infraestruturas humanas ao processo de desenvolvimento do país e, nomeadamente, a sua adaptação ao processo de descolonização. A reorganização dos recursos humanos em exercício de funções públicas no âmbito da administração central, local e ultramarina, fundamenta a institucionalização desta Comissão, que previa acautelar interesses e aproveitar recursos noutros serviços ou departamentos ministeriais”.

A preocupação do III GP, respeitante “ao futuro de dezenas de milhares de cidadãos”,

⁹⁵ Decreto-Lei 656-74, de 23 de Novembro, do Ministério da Administração Interna.

conduziu à decisão de criar, em Janeiro de 1975, o Quadro Geral de Adidos (QGA)⁹⁶ no MCI, medida que foi levada a cabo no âmbito do Estatuto dos Funcionários Públicos portugueses em serviço nos países em que venham a transformar-se as províncias ultramarinas⁹⁷. “O Quadro de Adidos, figura legal que permitia aos funcionários públicos nas ainda colónias pedirem a transferência para Portugal” (Matos, 2015), constituiu-se no instrumento político de integração no mercado de trabalho, mais precisamente na Administração Pública portuguesa, que pretendeu “regular a situação dos servidores do Estado ou dos corpos administrativos dos territórios ultramarinos quando estes ascenderem à independência”. “No QGA foram integrados cerca de 50.000 funcionários e agentes administrativos de todo o Ultramar” (Pinto, 2004: 37).

Em Março de 1975 é criado o Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN), abrangendo dois grupos distintos de beneficiários – emigrantes portugueses na diáspora e “indivíduos e famílias a residirem ou a trabalharem em alguns territórios ultramarinos”⁹⁸. Eram da competência do IARN:

“Os assuntos que possam estar directa ou indirectamente ligados ao processo de descolonização; (...) as diligências para a obtenção de trabalho e créditos (...) a colaboração com o MNE na celebração de acordos com as autoridades dos territórios ou países estrangeiros, no sentido de serem obtidas ou garantidas indemnizações pelos bens deixados nesses países”.

De realçar que em Março de 1975 competia também ao IARN o zelo e protecção relativamente a património privado existente nas ex-colónias. Consta-se que através do mesmo diploma que instituiu o IARN foi extinta a Comissão Administrativa e de Assistência aos Deslocados, criada em 1966⁹⁹.

Em Agosto de 1975, através de instrumento jurídico próprio, são “adoptadas medidas que permitam resolver com eficiência a situação dos agentes portugueses que tenham pertencido aos Serviços do Estado ou dos Corpos Administrativos dos territórios de expressão portuguesa que já ascenderam ou venham a ascender à independência”¹⁰⁰.

A preocupação com a situação dos funcionários públicos – integração no retorno a Portugal ou reclassificação no âmbito da continuação do exercício de funções nas novas administrações públicas dos PALOP – depressa se estendeu a uma outra inquietação da

⁹⁶ O Decreto-Lei 294/76, de 24 de Abril, do Ministério da Cooperação, Ministério da Administração Interna e Ministério das Finanças, formalizou a criação do Quadro Geral de Adidos na Secretaria de Estado da Administração Pública e alargou o conceito de adido a diversas categorias de excedentes de pessoal.

⁹⁷ Decreto-Lei 23/75, de 22 de Janeiro, do Ministério da Coordenação Interterritorial.

⁹⁸ Decreto-Lei 169/75 de 31 de Março, do Ministério da Coordenação Interterritorial.

⁹⁹ Decreto-Lei nº 47 222, de 29 de Setembro de 1966, do Ministério do Ultramar.

¹⁰⁰ Decreto-Lei 409-B/75, de 6 de Agosto, do Ministério da Coordenação Interterritorial.

acção pública: a relacionada com o retorno da restante população nacional residente em Angola e Moçambique a trabalhar no sector privado (comércio, indústria e agricultura).

No ímpeto da Guerra Fria, o conjunto da população residente naqueles países foi sendo progressivamente assolada por situações de instabilidade e insegurança.

“As transições, particularmente em Angola e Moçambique, estiveram longe de ser pacíficas (...) à custa de situações de dependência, sobretudo no campo militar, relativamente à União Soviética (...) dando origem à emergência de poderes políticos com uma componente de radicalismo muito forte (...) a África do Sul, potência regional dominante, decide rapidamente tentar preencher o vazio deixado pelos portugueses, invade o território angolano” (Melo Antunes, 1988: 160-161).

“(...) cedo se instaura um cenário de violência generalizado [Luanda], com pilhagens, agressões, expropriações, prisões, perpetradas arbitrariamente por membros dos movimentos de libertação contra membros dos outros movimentos e/ou dirigidas aos colonos e aos mestiços” (Peralta, 2019: 316).

No Programa do V GP (8 de Agosto de 1975) essa preocupação estava objectivamente plasmada, nomeadamente no que respeita a Angola.

“A gravíssima situação da população portuguesa que não encontrando naquele território e neste momento condições mínimas de estabilidade social e segurança se deslocam para Portugal em condições de graves consequências pessoais e colectivas. (...) Particular atenção merecem os problemas desses muitos milhares de retornados portugueses. (...) Em face desta situação, o Governo prosseguirá activamente negociações a nível bilateral e internacional, no âmbito das Nações Unidas e seus organismos especializados para que seja dado o necessário apoio às operações de assistência a refugiados e populações deslocadas, alertando igualmente a comunidade internacional para a gravidade da situação.”

Para fazer face a este problema político e, na reconhecida ausência de ganhos de eficiência nas actividades levadas a cabo pelo IARN, foi criada em Outubro de 1975, no âmbito do Ministério dos Assuntos Sociais, a Secretaria de Estado dos Retornados¹⁰¹ (SER), à qual foi confiada a missão de incrementar acções destinadas à integração social dos cidadãos regressados das colónias.

¹⁰¹ Decreto-Lei 584-B/75, de 16 de Outubro, do Ministério dos Assuntos Sociais. A SER foi extinta a 10 de Setembro de 1976.

“O volume de casos e o tratamento merecido exigiu um investimento inédito, quer em matéria de recursos financeiros, quer em matéria de recursos humanos – de cerca de 60 funcionários que se encontravam no IARN no início das actividades passou-se, em poucos meses, para um universo de cerca de 3000 funcionários, através de uma estrutura em permanente reconfiguração” (Dias, 2013: 43).

O IARN passou a integrar a SER, que viria a ser extinta cerca de um ano depois¹⁰², já sob directivas do I GC.

“Avaliada a actividade do IARN sob o ponto de vista dos beneficiários da mesma, ela teve certamente aspectos positivos. Prosseguiu-se uma política assistencial que se traduziu em medidas como [i] a concessão de um subsídio de emergência no momento da chegada, [ii] prestou-se assistência médica, [iii] concederam-se subsídios de desemprego, [iv] de casamento, [v] nascimento, [vi] aleitação, [vii] doença, [viii] maternidade, [ix] morte, [x] funeral, [xi] pensões de sobrevivência, [xii] velhice e [xiii] invalidez, embora de forma difusa e não coordenada. Concederam-se igualmente [xiv] subsídios e empréstimos para habitação, [xv] mobiliário, [xvi] reintegração profissional, [xvii] acção social escolar, [xviii] transporte e desembaraço de viaturas e bagagens, [xix] alojamento e alimentação”¹⁰³.

As medidas de política levadas a cabo neste período, de incentivos e apoios à reintegração, tornaram-na numa política pública de tipo redistributiva directa (Hassenteufel, 2011), já que se tratava de transferências entre o Estado e um grupo social específico que, inicialmente designados nos diversos instrumentos jurídicos como *retornados*, passaram posteriormente a ser oficialmente denominados por *deslocados*.

Como anteriormente referido, o MU (1951) foi absorvido pelo MCI (I GP) que fez parte do quadro orgânico dos quatro GP, até à sua extinção em 7 de Agosto de 1975 (na véspera da tomada de posse do V GP). Todos os poderes dos antigos governadores passaram a ser exercidos pelo Ministro da Coordenação Interterritorial (Almeida Santos), nomeadamente os relativos ao pessoal que exercia funções públicas nas colónias. Os funcionários e outros agentes podiam ser colocados, por despacho do mesmo Ministro, nos serviços públicos civis de qualquer território ultramarino, ao abrigo do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino de

¹⁰² Decreto 683-A/76, de 10 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁰³ Projecto Lei N.º 52/VIII, de 26 de Janeiro de 2000, ‘Lei da Regularização das Situações Decorrentes do Processo de Descolonização’.

1966¹⁰⁴.

“O grosso do pessoal do quadro foi transferido directamente de um para outro organismo” (Guedes, 2000: 42).

“Num passado muito recente funcionários públicos agora colocados nesses mesmos ministérios tinham desenvolvido responsabilidades administrativas nas colónias, e detinham por isso algum conhecimento especializado que procuravam agora ajustá-lo às novas realidades. Esta abordagem, que eventualmente naquele tempo parecia evidente, implicou a faculdade de poder fixar alguns funcionários, que estavam anteriormente ligados à gestão sectorial dos territórios ultramarinos, nos ministérios em que se encontravam inseridos” (Cravinho, 2004:50).

A problemática da integração dos cidadãos em Portugal e da salvaguarda dos interesses dos portugueses domiciliados nos PALOP atravessou todos os GP, estando especificada como *tarefa* no Programa do VI GP: “Prosseguir o processo de descolonização com salvaguarda dos legítimos interesses dos portugueses radicados nesses territórios e dos retornados das ex-colónias”.

“Em boa verdade estas entidades tinham, essencialmente, como missão acompanhar o que se convencionou designar de ‘problemática’ dos retornados e ‘negociar’ a defesa dos direitos (ou, melhor dizendo, procurar defender os interesses) dos portugueses residentes nas ex-colónias, no decurso da fase de transição para a independência” (Sousa, 2007: 171).

Medidas da política pública de apoio à reintegração de cidadãos nacionais oriundos de África sucedem-se, pelo menos até meados de 1979 (quatro anos após as independências) e passaram, nomeadamente, pela criação de uma Comissão e nomeação de um Alto-Comissário para os Desalojados. A Comissão para os Desalojados tinha a missão de “inserir na vida nacional os cidadãos portugueses provenientes dos antigos territórios ultramarinos e implementar e gerir programas de crédito através da Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados (Cifre) (...) Foram criados cerca de 55 mil postos de trabalho e processados financiamentos no montante global de 12 milhões de contos”¹⁰⁵. Com esta medida de política pretendia-se passar da lógica assistencialista para outra de integração mais efectiva na sociedade portuguesa. A Cifre foi extinta em 1979 e substituída por uma Direcção de Crédito Cifre na SE das Finanças e as competências do Alto-Comissário para

¹⁰⁴ Decreto 46982, de 27 Abril de 1966, do Ministério do Ultramar.

¹⁰⁵ Decreto-Lei 683-B/76, de 10 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

os Desalojados transitaram para o Secretário de Estado das Finanças¹⁰⁶.

“Constituíram-se também associações em defesa dos seus interesses, como foi o caso das Comissões dos Deslocados do Ultramar, dos Refugiados de Angola, dos Desalojados Ultramarinos, do Movimento Nacional de Fraternidade Ultramarina e da Associação dos Portugueses Refugiados. Em fevereiro de 1976 foi criado um partido político – o Centro Social Independente (CSI) – integrado maioritariamente por retornados das ex-colónias” (Peralta, 2019: 321).

“No dia 9 de Setembro de 1976, teve lugar uma concentração de centenas de ‘retornados’ junto ao Palácio de Belém em manifestação de apoio ao caderno reivindicativo que haviam apresentado dias antes. Ramalho Eanes recusa a audiência que lhe foi solicitada” (www.fmsoares.pt).

A ausência de resultados efectivos nas negociações políticas com os PALOP – relacionadas com questões de património e propriedade privada para a recuperação de perdas, pessoais e empresariais, decorrentes do processo político da descolonização – foi um factor que levou à criação, em Maio de 1992, cerca de dezassete (17) anos após as independências, do Gabinete de Apoio aos Espoliados (GAE)¹⁰⁷, no tempo do PM Cavaco Silva¹⁰⁸.

II.2.3. Diversificar as relações internacionais para uma nova inserção do país e assegurar o auxílio financeiro necessário à estabilização da democracia

Os eixos principais da nova PEP, liderada por Mário Soares (MNE), ficaram delineados nos Programas dos dois primeiros GP (16 de Maio – 30 de Setembro de 1974), nomeadamente no que respeita às relações de aproximação comercial e política com os países da CEE e ao estabelecimento de “relações diplomáticas e comerciais com todos os países do Mundo”, ou à “participação e colaboração activa com a ONU e, em geral, com os organismos de cooperação internacional”¹⁰⁹.

“O término do último império ultramarino ocidental originou na política externa portuguesa uma mudança estrutural fundamental. Do Portugal

¹⁰⁶ Decreto-Lei 179/79, de 8 de Junho, da Presidência do Conselho de Ministros, do Ministério das Finanças e Plano e do Ministério da Administração Interna.

¹⁰⁷ Resolução do Conselho de Ministros 13/92, de 16 de Maio, da Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁰⁸ Em 2005, já fora do período da tese, quando o governo PSD/CDS de Santana Lopes estava em gestão, foi aprovado um grupo de trabalho para “estudar e propor soluções para as questões pendentes relativas aos cidadãos portugueses residentes nos antigos territórios ultramarinos” (<https://www.dn.pt/portugal/espoliados-das-ex-colonias-cds-quer-estado-a-pagar-lhes-9424383.html>), notícia publicada a 11 de Junho de 2018.

¹⁰⁹ Decreto-Lei 203/74, de 15 de Maio, da Junta de Salvação Nacional.

Imperial pluricontinental de 25 milhões de pessoas, voltamos a ser apenas os 10 milhões de portugueses do retângulo europeu de noventa e dois mil quilómetros quadrados” (Mendes, 2004:172).

Em matéria de política externa, os enunciados políticos da acção pública expressos no Programa do II GP eram os seguintes:

“As novas perspectivas abertas no plano internacional pela política de descolonização e democratização permitem delinear uma actuação de muito mais largo espectro e que assentará nas seguintes orientações gerais: a) Consolidação e intensificação das relações existentes, em especial no plano multilateral (GATT, OCDE, EFTA, CEE); (...) c) Possibilidades de obtenção de apoio por parte de Organismos Internacionais de carácter económico e pelas Agências Especializadas da ONU.”

“Mário Soares, depois de assistir ao 1.º de Maio, parte ainda nessa noite para a sua primeira viagem como representante internacional do novo regime português. Logo no dia 3 de Maio, a Inglaterra reconhece o novo regime português. Seguiram-se imediatamente os reconhecimentos da Holanda, Bélgica, da República Federal Alemã, dos países Escandinavos. No dia 6 de Maio, o Presidente do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, ministro dos negócios estrangeiros belga, anunciou que, contrariamente ao que acontecia no passado, onde a filiação de Portugal nesta organização era impossível devido ao regime ditatorial português, Portugal poderia agora requerer a sua filiação, desde que estabelecesse instituições democráticas e solucionasse os problemas dos seus territórios africanos com base no princípio da autodeterminação dos povos. No dia 7 de Maio, Soares, regressado da sua tournée europeia, dá uma conferência de imprensa em que apresenta os resultados da sua viagem pelas principais capitais da Europa. Revela que obtivera promessas de auxílio técnico e financeiro de vários países europeus. Também revela que estivera ainda com o Secretário de Estado do Vaticano e com representantes do Conselho da Europa e do Parlamento Europeu.” (Mendes, 2004: 177) (...) “Em 27 de Junho de 1974, na reunião da Comissão Mista encarregada da gestão do Acordo de comércio livre, a delegação portuguesa exprimiu a necessidade junto das autoridades da Comunidade de um urgente auxílio económico a Portugal” (Mendes, 2004: 184).

Em Junho de 1974, Mário Soares participou na conferência ministerial da NATO (Ottawa, Canadá), onde discursou sobre o tema *Portugal, a Democracia, a Descolonização*

e a *Aliança Atlântica*, tendo tido a oportunidade de, “(...) pormenorizadamente explicar o significado e o sentido das transformações que se estavam a operar em Portugal” (www.fmsoares.pt).

Três meses depois, igualmente representado pelo chefe da diplomacia portuguesa, Portugal participa na 29.^a sessão da AG-NU, onde foi proferido aquele que seria “o primeiro discurso oficial do Portugal democrático” (Mendes, 2004: 179), subordinado ao tema *O novo Portugal e as Nações Unidas*. Nele foram explicados os objectivos principais que o Movimento de 25 de Abril se propunha alcançar. “As agências de informação internacionais sublinhariam que, ao acabar de proferir o seu discurso, teve um verdadeiro ‘acolhimento de herói’, tendo, por sua vez, o presidente da AG-NU declarado: ‘Portugal retomou entre nós um lugar que ainda não tínhamos desesperado de o ver ocupar’” (www.fmsoares.pt). Ainda durante a sua estada em Nova Iorque, Mário Soares reuniu-se com Henry Kissinger (SE americano da Defesa) e com Robert McNamara (Presidente do BM).

No seguimento da declaração pronunciada naquela mesma AG ficaram reunidas as condições necessárias para que o país pudesse beneficiar da ajuda económica da comunidade internacional, “Portugal abandonou o CAD da OCDE, e, em 1975, foi colocado na *Lista dos Países em Desenvolvimento* da Direcção de Cooperação para o Desenvolvimento” (Delegação portuguesa junto da OCDE, Novembro de 1991).

Em Setembro de 1974 Portugal reingressou na UNESCO, sendo restabelecida a missão permanente do país junto desta agência especializada das NU em Junho de 1975.

Preocupações com a situação económica e financeira nacional estavam expressas no Programa do III GP: “(...) haverá quebra nas exportações portuguesas para os territórios descolonizados”.

O PR, Costa Gomes, deslocou-se aos EUA em Outubro de 1974, “(...) onde procura não só estabelecer contactos com vista à cooperação entre os dois países, sobretudo económica, como também tranquilizar a comunidade internacional quanto ao rumo da transição portuguesa. (...) Reúne-se com Ford, Presidente dos EUA, reunião a que assistem Mário Soares e Henry Kissinger. Os contactos visam o estabelecimento de cooperação entre os dois países e a obtenção de ajuda económica”¹¹⁰.

Costa Gomes foi o primeiro PR português a discursar perante a AG-NU (no dia 17 Outubro) e dirigiu-se “a todos os povos do mundo” (Silva, 1995:50).

No Verão de 1975, Portugal participou ao mais alto nível na Conferência de Helsínquia (31 de Julho – 1 de Agosto, que reuniu os representantes dos EUA, da URSS,

¹¹⁰ http://www.museu.presidencia.pt/presidentes_bio.php?id=123.

representantes dos Estados europeus e o Canadá, num total de trinta e cinco países participantes), tendo integrado o processo de formação da organização regional de segurança OSCE (Organização de Segurança e Cooperação na Europa) e assinado a *Acta Final* da Conferência, onde ficaram estabelecidos os princípios orientadores das relações entre os Estados participantes no domínio da segurança (entre outros, a não ingerência nos assuntos internos, a inviolabilidade de fronteiras, a cooperação entre os Estados e o cumprimento das obrigações decorrentes do direito internacional).

Costa Gomes discursou na Conferência da OSCE, em Helsínquia, a 1 de Agosto de 1975.

“A assinatura da Acta Final da Conferência de Helsínquia coincidiu com um período, o chamado ‘Verão Quente’, acabando Portugal por ocupar um lugar de destaque na agenda dos encontros diplomáticos ocorridos nos bastidores da capital finlandesa. De facto, a Europa Ocidental, em especial, mas também os EUA, aproveitaram a CSCE para procurar influenciar o processo de mudança de regime conduzido em Lisboa, fazendo-o através de uma dupla pressão: sobre Costa Gomes, a quem competia determinar a composição do Governo Provisório português liderado por Vasco Gonçalves, um aliado do Partido Comunista (PCP); sobre a URSS, de cujo apoio político e financeiro dependia o PCP” (Sá, 2008: 4).

As prometidas facilidades económicas e financeiras a Portugal, a disponibilizar pela coligação de actores políticos do ocidente, ficaram condicionadas a uma clarificação internacional do afastamento do PCP (do qual o PM Vasco Gonçalves era ideologicamente próximo) na condução dos diversos assuntos da agenda política do país. Por efeito de constrangimento político externo, a que se juntou a extrema conflitualidade política interna, Costa Gomes exonera o PM a 30 de Agosto de 1975, pondo fim ao V GP e ao quarto mandato de Vasco Gonçalves na chefia do governo.

Importantes visitas de Estado tiveram lugar até Outubro de 1975, materializando o protagonismo do órgão máximo de soberania do Estado na busca de reconhecimento internacional, tão necessário à estabilidade e ao funcionamento da democracia, “sendo de destacar as que efectuou a França e a Itália, incluindo o Vaticano, e a alguns países do Leste europeu, incluindo a URSS”¹¹¹. “Ao mesmo tempo que decorre o processo de descolonização, estabelecem-se relações diplomáticas com a União Soviética, os países de Leste e do Terceiro Mundo” (Teixeira, 2015: 62). Esta directiva de acção pública levou mesmo à criação de uma Secretaria de Estado para a Cooperação Económica com os

¹¹¹ http://www.museu.presidencia.pt/presidentes_bio.php?id=123.

Países Socialistas no Ministério do Comércio Externo¹¹² em Agosto de 1975.

Fruto da política de abertura ao exterior e dos esforços político-diplomáticos levados a cabo, quer ao nível bilateral, quer junto de organizações multilaterais “(...) em 1979 o corpo diplomático tinha aumentado de 231 para 290 elementos” (Telo, 2008:190). “Estavam normalizadas as relações diplomáticas com praticamente todos os países do mundo” (Correia, 2006: 36).

A descolonização e um regime político pluralista constituíram-se em recursos importantes do processo político que contribuíram para “um capital político positivo na Europa Ocidental e nos EUA” (Telo, 2007: 279), factores facilitadores do desbloqueamento do tão necessário apoio financeiro a Portugal para a estabilização democrática e o crescimento económico do país.

“O apoio financeiro de Bruxelas e da Europa torna-se importante quando, logo em Julho de 1974, falha o muito substancial crédito de 400 milhões de contos que estava a ser negociado com o Banco Mundial, enquanto os EUA só abrem mão de pequenas quantias sem grande significado” (Telo, 2008: 201).

As boas relações do MNE, Mário Soares, com os membros da Internacional Socialista na Europa, e a confiança política obtida pelo Chefe de Estado, Costa Gomes, junto dos países democráticos do ocidente, resultaram na concessão de avultado apoio financeiro, condicionado, contudo, pela consolidação de uma democracia pluralista em Portugal.

II.2.4. Estabelecer acordos bilaterais de cooperação com os PALOP

O compromisso de cooperar com os futuros novos países africanos ficou consagrado, desde logo, nos acordos prévios às independências, tendo inclusivamente ficado explanados quais os domínios de cooperação a privilegiar por país, através da celebração, “o mais cedo possível”, de acordos bilaterais, denominados *Acordos Gerais de Amizade e Cooperação* entre cada um dos cinco novos Estados e Portugal.

O êxodo dos funcionários públicos, ocorrido antes e após as independências, que asseguravam maioritariamente a administração das instituições nas antigas *províncias ultramarinas*, reduziu substancialmente o *stock* de capital técnico nos cinco PALOP.

De imediato, através de tais acordos, Portugal assumiu a obrigação de fornecer, “sempre que solicitado”, apoio permanente ao funcionamento das incipientes administrações dos novos países africanos e a formar a nova elite administrativa destes

¹¹² Decreto-Lei n.º 444-A/75 de 19 de Agosto, do Conselho da Revolução.

Estados, de modo a colmatar as necessidades técnicas e de gestão identificadas pelos “Estados solicitantes”.

Consubstanciando esse desígnio político, às independências dos PALOP – formalizadas nos respectivos *Acordos* celebrados, em termos domésticos, pelos actores políticos dos II e III GP – seguiu-se o estabelecimento dos *Acordos Gerais de Cooperação e Amizade*, concretizados em três anos (de Junho de 1975 a Junho de 1978) entre as novas elites políticas integrantes dos IV e VI GP e do II GC, pela parte portuguesa, e as elites políticas dos cinco novos Estados africanos.

Quadro II.5 – Datas e domínios de cooperação estabelecidos nos Acordos para as Independências e nos Acordos Gerais de Cooperação e Amizade Portugal-PALOP

| GOV | Acordos para a Independência | | Domínios de Cooperação | Artigos / Capítulos dos Acordos | Independências | GOV | Acordos Gerais de Cooperação e Amizade | GOV | Domínios de Cooperação* |
|--------|------------------------------|-----------------------------|---|---------------------------------|----------------|-------|--|-------|--|
| II GP | 26-ago-74 | Argel - Guiné | Económico, Financeiro, Cultural e Técnico | Art.º: 4º e 5º | 24-set-74 | II GP | 11-jun-75 | IV GP | Económico, Financeiro, Técnico, Científico, Cultural, Judicial, Diplomático e Consular |
| | | Argel - Cabo Verde | Financeiro, Técnico e Cultural | Art.º: 12º | 5-jul-75 | | 5-jul-75 | | |
| | 7-set-74 | Lusaka - Moçambique | Cultural, Técnico, Económico e Financeiro | Art.º: 13º | 25-jun-75 | IV GP | 2-out-75 | VI GP | Científico, Tecnológico e Económico |
| III GP | 26-nov-74 | Argel - São Tomé e Príncipe | Económico, Financeiro, Técnico e Cultural | Art.º: 15º | 12-jul-75 | | 12-jul-75 | IV GP | Económico, Financeiro, Técnico, Científico, Cultural, Judicial, Diplomático e Consular |
| | 15-jan-75 | Alvor - Angola | Cultural, Técnico e Científico, Económico e Comercial e Monetários e Financeiro e Militar | Capítulos: IX e X | 11-nov-75 | VI GP | 26-jun-78 | II GC | Cultural, Científico, Técnico e Económico |

Elaboração própria. Fonte: Decretos: 692/75; 75/76; 68/76; 78/76; 6/79.

Legenda: GOV - Governo; GP - Governo Provisório; GC - Governo Constitucional

Estes acordos constituíram-se como os instrumentos políticos orientadores do relacionamento Estado-Estado (ex-metrópole/ex-colónia) e assinalaram o começo da cooperação bilateral de Portugal com cada um destes cinco países africanos.

Aos *Acordos Gerais* seguiram-se os *Acordos Especiais* nos diversos domínios da cooperação bilateral, inclusive ao nível de “pessoas e bens, interesses empresariais, empréstimos e donativos. (...) Entre 1975 e 1977 foram assinados cerca de 40 acordos de cooperação com os PALOP (apenas um com Moçambique)” (Sacchetti *et al.*, 2001: 220).

“Até à tomada de posse do I Governo Constitucional (23 de Julho de 1976) já haviam sido assinados 13 acordos com a Guiné-Bissau, abrangendo as áreas da saúde, finanças e transportes. As autoridades portuguesas e cabo-verdianas já haviam concluído, no primeiro semestre de 1976, 15 acordos, abrangendo matérias tão importantes como a cooperação judiciária, finanças, transportes e emigração. (...) Com São Tomé e Príncipe “foram

assinados 11 acordos sobre finanças, transportes, seguros e cooperação técnica e científica” (Magalhães, 2012: 38-39).

Nos acordos bilaterais ficou instituído o método das Comissões Mistas e das Consultas Mútuas – entre Portugal e cada um dos PALOP – para a identificação e selecção das acções a realizar nos vários domínios de cooperação e em cada país, com financiamento português. “As Comissões Mistas permanentes de Cooperação Bilateral fixam as balizas conformadoras de toda a cooperação pública portuguesa ao nível bilateral (MNE, 1995: 52).

Essa abordagem, assente eminentemente na racionalidade dos actores institucionais envolvidos nas Consultas e integrantes das Comissões – ao invés de inserida em planos de orientação estratégicos susceptíveis de fortalecer a coerência na acção externa do Estado – determinou que as acções de cooperação seleccionadas não obedecessem, desde o início, a um quadro estável de critérios técnicos, seja em matéria de levantamento de necessidades, seja no que respeita à gestão do ciclo de implementação de um programa de acção (objectivos, resultados esperados, grupo-alvo e actividades, ...), metodologia adoptada noutras cooperações bilaterais e multilaterais desde o final da década de 60, como referido no capítulo I deste trabalho.

Por outro lado, à medida que se tornavam Estados, os PALOP iam integrando plataformas de cooperação multilateral, à semelhança do que acontecera nos anos 50 e 60 com as ex-colónias de França, Reino Unido e Bélgica. A Comunidade Económica do Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi instituída em 1975 como organização de integração económica da África Ocidental com o objectivo de promover o comércio, a cooperação e o desenvolvimento na região. No intervalo temporal em análise neste capítulo do estudo (1974-76) é de evidenciar a integração dos PALOP nas plataformas da cooperação multilateral, quer no espaço regional africano representado pela OUA e CEDEAO, quer nas NU ou na cooperação ACP-CE.

Quadro II.6 – Ano de adesão dos PALOP aos organismos internacionais de cooperação multilateral

| PALOP | OUA | NU | ACP-CE | CEDEAO |
|----------------------------|------------|-----------|---------------|---------------|
| Guiné-Bissau | 1973 | 1974 | 1975 | 1975 |
| Cabo Verde | 1975 | 1975 | | 1976 |
| São Tomé e Príncipe | 1975 | 1975 | | |
| Moçambique | 1975 | 1975 | | |

Nota: Os campos em branco significam que a data de adesão dos PALOP não foi concomitante com o período em análise (até 1976).

II.3. O primeiro quadro institucional da política portuguesa de cooperação

Se até ao 25 de Abril as colónias africanas integravam a política interna do Estado, com a mudança de regime – e a independência dos PALOP – estes passam a ocupar um lugar de centralidade na agenda da PEP.

Quadro II.7 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de transição democrática

| Governo Provisório | Período | Programa do Governo | Referências políticas (Excertos dos Programas Políticos) – [16 Maio 74 – 23 Julho 76] |
|---------------------------|------------------------|--|--|
| I | 16-mai-74 12-jul-74 | III – Objectivos e Políticas do Governo | G) Afirmar uma política de independência nacional e de cooperação internacional a favor da paz |
| II | 18-jul-74 30-set-74 | | G) Política de independência nacional e de cooperação a favor da paz 3 – Cooperação com os países de expressão portuguesa |
| III | 30-set-74 26-mar-75 | IV – Políticas Sectoriais | 6. Política de relações económicas externas; 4) Novos Mercados: Celebração de acordos bilaterais, tanto no campo comercial como no da cooperação , e intensificação das acções promocionais por forma a lograr o estabelecimento de relações económicas estáveis , nomeadamente com os países de economia planificada , países árabes, africanos e outros do Terceiro Mundo |
| IV | 26-mar-75 8-ago-75 | <i>Não é conhecido Programa do IV Governo Provisório</i> | |
| V | 8-ago-75 19-set-75 | 2 – Linhas de Acção e de Orientação | a) Independência nacional – estabelecer relações justas e paritárias com todos os países do mundo, com relevo para aqueles a quem nos ligam laços históricos profundos, nomeadamente as nossas ex-colónias |
| VI | 19-set-75 23-jul-76 | 4 – Tarefas | n) <u>Prosseguir o processo de descolonização com salvaguarda dos legítimos interesses dos portugueses radicados nesses territórios e dos retornados das ex-colónias</u> |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.dre.pt/>

O apoio a um acelerado desenvolvimento cultural, social e económico das populações e territórios ultramarinos constituiu um propósito político constante do Programa do I GP (15 de Maio de 1974) e foi uma persistente programática dos sucessivos Governos Provisórios. Tal orientação foi reiterada no Programa do II GP (18 de Julho de 1974), onde a cooperação com os países de expressão portuguesa era assumida como um objectivo da política do governo. No respectivo Programa pode ler-se:

“Finalmente, e porque Portugal não poderá rejeitar as suas responsabilidades históricas e morais para com os novos Estados em formação, teremos de continuar a fornecer-lhes, sem paternalismos nem ambições neocolonialistas, a ajuda técnica, humana e financeira que estiver na medida das nossas possibilidades”.

Para o quinto dos GP desta fase de transição política do país, a primeira das linhas de acção e orientação política constante do respectivo Programa era o “estabelecimento de

relações com todos os países do mundo, com relevo para aqueles a quem nos ligam laços históricos profundos nomeadamente as nossas ex-colónias”.

Uma das mais importantes consequências da transformação política operada a 25 de Abril para a política portuguesa de cooperação foi a decisão tomada pelo III GP de retirar o Estado português do CAD-OCDE em Outubro de 1974, no mês seguinte à independência da Guiné e treze anos após aí ter tido assento permanente.

“Portugal fez parte do CAD até à sua 13.^a reunião de alto-nível, realizada nos dias 22 e 23 de Outubro de 1974. (...) o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, Dr. Jorge Campinos, proferiu uma declaração no decurso da reunião em causa explicando os motivos que tinham levado o Governo Português a tomar tal decisão” (Apontamento diplomático da Delegação portuguesa junto da OCDE, 1984:1).

Motivos esses que assentavam na “contradição” intrínseca à simultaneidade estatutária entre *país beneficiário* (da OCDE e da comunidade internacional) e *país doador* (aos territórios ultramarinos sob sua administração). Esta “ambiguidade” ficou resolvida um ano depois. “Na reunião realizada em 1/10/1975 foi decidido incluir Portugal na mencionada lista dos países em desenvolvimento” (Apontamento diplomático da Delegação portuguesa junto da OCDE, 1984:3). Por efeito cumulativo do prosseguimento dos processos de transição – quer internamente para a democracia, quer nos futuros Estados africanos para a independência – e das dificuldades financeiras para assegurar o desenvolvimento económico e social do país, Portugal deixa de fazer parte do CAD (comunidade de *expertise* sobre questões de desenvolvimento), mantendo, contudo, o estatuto de “país da OCDE não-membro do CAD” (à semelhança de Espanha, Grécia e Turquia), para passar ao estatuto de país beneficiário de APD, estatuto com que permaneceu durante onze anos até a adesão à CEE. Portugal foi excluído da lista de países em desenvolvimento em finais de 1991, em sede do processo político-diplomático de reingresso no CAD.

Como referido anteriormente, as colónias portuguesas de África tornaram-se Estados num período particularmente hostil da economia mundial. Em consequência da crise petrolífera do início dos anos 70, da eventual desadequação dos programas de ajuda às realidades institucionais dos países beneficiários, ou ainda pela desadequação das políticas públicas conduzidas pelas elites políticas africanas emergentes, os países que tinham acedido à independência nas duas décadas anteriores enfrentavam, no seu conjunto, enormes desafios de segurança alimentar e de sobrevivência como Estados-nação, factores que estiveram na génese de uma reestruturação internacional das políticas económicas e sociais levadas a cabo no plano multilateral.

Uma semana depois da queda do regime político ditatorial em Portugal, a AG-NU aprova, em Maio de 1974, o *Plano de Acção para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Internacional* (NOEI)¹¹³, com o objectivo de reduzir a disparidade de poder nas relações económicas entre países industrializados e PVD. Em Dezembro desse ano, a mesma entidade viria a adoptar ainda a *Carta de Direitos e Deveres Económicos dos Estados*, assente na responsabilidade comum perante a Comunidade Internacional¹¹⁴.

“A jovem África lusófona emerge do estatuto colonial quando o meio económico envolvente assume características fortemente recessivas”
(Murteira, 1986: 896).

Em Novembro de 1974 teve lugar em Roma a Conferência Mundial sobre a Alimentação, convocada pela AG-NU e organizada pela FAO, de onde resultou a *Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição*. Nela foram proclamadas importantes medidas para incrementar a produção agrícola nos países mais pobres, responsabilizando os governos desses países na prossecução de políticas públicas favorecedoras do aumento da produção alimentar, da participação dos pobres e das mulheres no desenvolvimento rural e do aumento do emprego.

“Compete a cada Estado interessado, em conformidade com o seu juízo soberano e com a sua legislação interna, eliminar os obstáculos à produção alimentar e conceder incentivos adequados aos produtores agrícolas. De importância primordial para o alcançar destes objetivos são medidas eficazes de transformação socioeconómica mediante a reforma da política agrária, fiscal, de crédito e de investimento e a reorganização das estruturas rurais, como a reforma das condições de propriedade, o fomento das cooperativas de produtores e consumidores, a mobilização de todo o potencial de recursos humanos, tanto masculino como feminino, nos países em vias de desenvolvimento com vista a um desenvolvimento rural integrado, e o envolvimento dos pequenos agricultores, pescadores e trabalhadores sem terra nos esforços para alcançar os necessários objetivos de produção alimentar e de emprego. Para além disso, é necessário reconhecer o papel decisivo das mulheres na produção agrícola e na economia rural de muitos países, e garantir que as mulheres beneficiem, em condições de igualdade com os homens, de uma adequada educação,

¹¹³ Resoluções 3.201 e 3.202, de 1 de Maio de 1974, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

¹¹⁴ Resolução 3.281, de 12 de Dezembro de 1974, da Assembleia Geral das Nações Unidas.

programas de divulgação e meios financeiros” (Ponto 4 da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição).

Por outro lado, no mesmo documento, os governos dos países desenvolvidos são exortados a incrementar o volume de ajuda para a concretização daqueles objectivos.

“A fim de fomentar a produção alimentar nos países em vias de desenvolvimento e em particular nos menos desenvolvidos e mais gravemente afetados de entre eles, devem ser adotadas medidas urgentes e eficazes a nível internacional, pelos países desenvolvidos e outros países em posição de o fazer, a fim de proporcionar a esses países mais assistência técnica e financeira sustentada em condições favoráveis e num volume suficiente para as suas necessidades, com base em acordos bilaterais e multilaterais. Esta assistência deverá estar isenta de condições incompatíveis com a soberania dos Estados recetores” (Ponto 7 da Declaração Universal sobre a Erradicação da Fome e Má Nutrição).

Datam desta época (anos 70) os *Programas de Desenvolvimento Rural Integrado*, que agregavam diversas unidades do desenvolvimento sócio-económico (saúde, educação, produção, armazenamento e comercialização de *stocks* alimentares, distribuição de sementes ou formação de extensionistas rurais, por exemplo) num mesmo conjunto territorial de intervenção (a aldeia ou a tabanca, ou aldeias ou grupos de tabancas, por exemplo). E, mau grado um certo nível de ambiguidade conceptual, foi a partir de meados dos anos 70 alargado o vocabulário entre doadores e beneficiários, através do surgimento de noções como *participação comunitária*, *associativismo rural* ou *desenvolvimento comunitário*, associadas ao *empowerment* e responsabilização dos beneficiários. Este processo corresponde a uma tentativa de definição de novos conceitos do desenvolvimento – desenvolvimento alternativo ou um novo desenvolvimento –, como solução política para a superação dos fracos resultados alcançados pelos modelos de desenvolvimento subjacentes ao crescimento económico.

Às modalidades *top-down* de implementação da ajuda, seguiram-se as de tipo *bottom-up*, apadrinhadas pelas agências oficiais de cooperação de diversos países do ocidente para, através do seu financiamento, reforçarem as populações-alvo e as suas instituições de base. São disso exemplo a ASDI (Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento), a CIDA (Agência Canadiana para o Desenvolvimento), a GTZ

(Alemanha)¹¹⁵ ou a DANIDA (Dinamarca).

Às acções de cooperação de tipo fragmentado (projectos sectoriais avulsos) contrapuseram-se as intervenções de tipo integrado. “Os problemas são de natureza multidimensional e por isso a solução só pode ser encontrada através de uma conjugação de esforços, de uma forma integrada de intervenção” (Jao, 1999: 33).

“Entre 1976 e 1989 foram implementados pela ASDI na Guiné-Bissau seis Programas de Desenvolvimento Rural Integrado que cobriam o conjunto do país: PDRL (Zona Leste), PDRI (Zona Norte), PIC (Caboxanque), PADIB (Boé), PDRI (Zona Bolama-Bijagós), PADIQ (Quínara) (...), no valor de USD 79 milhões de dólares” (Jao, 1999: 33).

Depois das Convenções de Yaoundé (I e II), em 1975 (após a adesão do Reino Unido à CEE) teve início o ciclo das Convenções de Lomé, igualmente instrumentos financeiros privilegiados das relações de cooperação para o desenvolvimento dos países do grupo ACP com a CEE, que, executados através do FED, alimentado por uma contribuição quinquenal e específica dos EM, visavam ainda a promoção do respeito pelos direitos humanos e pelo ambiente. A Convenção de Lomé I (1975-80) foi assinada entre os nove Estados-Membros da CEE e quarenta e seis Estados ACP (18 Países africanos e 28 Estados Membros da *Commonwealth*), com um envelope financeiro de 3.450 MECU¹¹⁶ provenientes do 4.º FED.

Os países da OCDE realizaram em Paris a *Conferência Ministerial sobre a Cooperação Económica Internacional* (Conferência Norte-Sul, Dezembro 1975), com o objectivo de definir um quadro para as negociações e os entendimentos entre os países dos dois hemisférios¹¹⁷, que conduziu, por um lado, a um aumento significativo do volume da ajuda e, por outro, a que uma parte crescente da ajuda passasse a ser fornecida por intermédio das organizações multilaterais. Os membros do CAD dilataram os volumes de APD, “(...) cujos contributos líquidos aumentaram mais de 50%, tendo passado de cerca de 9 biliões de dólares, em 1973, para cerca de 14 biliões de dólares em 1975” (Rolo, 1987: 25).

Regressando à arena política doméstica, o Estado munuiu-se de diversos recursos institucionais durante os dois anos que se seguiram ao 25 de Abril, na tentativa de promover e gerir a política de cooperação com os PALOP. Foram, assim, estabelecidas sucessivas entidades públicas, que se configuraram como edificadores institucionais da política

¹¹⁵ *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*, actualmente designada de GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*).

¹¹⁶ Milhões de ecus.

¹¹⁷ Os vinte sete membros (sete países industrializados e a Comunidade como tal, mais dezanove países em vias de desenvolvimento) criam quatro Comissões nas seguintes áreas: energia, matérias-primas, desenvolvimento e finanças (https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1975_pt).

portuguesa de cooperação.

Em Junho de 1974, na vigência do I GP, foi criada no MNE a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (SENE)¹¹⁸.

Dois meses após a independência da Guiné-Bissau, o Conselho de Ministros aprovou as disposições legais reguladoras do vínculo dos técnicos portugueses que virão a prestar serviço naquele país e da situação dos cidadãos portugueses que em 10 de Setembro de 1974 (dia em que Spínola profere a Declaração ‘*de jure*’ da Guiné-Bissau como Estado soberano) faziam parte dos quadros do pessoal dos serviços públicos civis da Guiné, estabelecendo o condicionalismo legal que lhes permita reassumirem funções públicas a breve trecho¹¹⁹.

Um mês após a sua criação é, igualmente sob a tutela do PR, institucionalizada a primeira instituição política portuguesa destinada à gestão dos assuntos da cooperação, o *Gabinete Coordenador da Cooperação*¹²⁰ (GCC-PR). Na sua composição, o GCC tinha, para além do Director e dois Directores Adjuntos, “um número variável de representantes dos Ministérios a determinar pelo Presidente da República”. A função do GCC consistia em elaborar estudos, pareceres e relatórios e formular sugestões relativamente ao processo de cooperação com “os novos ou futuros Estados de expressão portuguesa”. Esta instituição detinha ainda as seguintes competências especiais:

“Propor medidas de acordo com os governos interessados destinadas a incentivar a permanência de cidadãos portugueses nos novos países, em termos de poderem colaborar no seu desenvolvimento. Dar parecer sobre o estatuto dos funcionários de nacionalidade portuguesa que, de acordo com os governos interessados, decidirem continuar ou venham a prestar apoio de cooperação nos novos países depois da independência destes, e estudar medidas concretas de protecção dos mesmos funcionários. Sugerir medidas destinadas à integração social e profissional dos cidadãos portugueses que optem pela sua fixação em Portugal.”

A questão da colocação de pessoal e a gestão dos postos de trabalho – permanência nos quadros de pessoal dos novos Estados ou integração na função pública portuguesa no retorno a Portugal – constituía um dos problemas da acção pública, como pode ser constatado na orgânica que levou à decisão de constituição do GCC. Para além do estatuto jurídico do pessoal e do regime dos seus bens, faziam ainda parte das competências do

¹¹⁸ Decreto-Lei 260/74, de 18 de Junho, da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹¹⁹ Decreto-Lei 629/74, de 16 de Novembro, do Ministério da Coordenação Interterritorial.

¹²⁰ Decreto-Lei 791/74, de 31 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

GCC a gestão dos diversos domínios da cooperação sectorial inscritos nos acordos previamente estabelecidos e em concretização: a cooperação técnica e cultural; a cooperação económica e financeira (regime monetário e comercial, regime aduaneiro especial recíproco, dívidas e outros encargos públicos existentes à data da independência); transportes aéreos e marítimos; serviços meteorológicos; redes postais e telecomunicações; saúde pública.

Esta característica de miscelânea institucional de assuntos de relevância política começava a configurar-se como *regra* de acção pública, o que poderá, desde logo, ter constituído um factor de constrangimento a um exercício estruturado e estratégico da cooperação. Uma vez mais, era notória a confluência de assuntos numa mesma instituição que mereciam autonomia relativa e careciam de planeamento estratégico diferenciado – neste caso, a integração de funcionários ultramarinos e a cooperação com os PALOP. O propósito político subjacente à decisão de criação do GCC – a primeira instituição portuguesa com a tutela da cooperação (Dezembro de 1974) – como uma instituição de coordenação política tal como a sua designação lhe conferia, pode ter sido desde logo desvirtuado.

Paralelamente aos esforços públicos para a institucionalização da cooperação oficial, surgiam as primeiras movimentações da sociedade civil na concretização de cooperação com os PALOP.

O Centro de Informação e Documentação Anti-Colonial (CIDA-C, ONG criada em Maio de 1974 e que três anos mais tarde viria a alterar a denominação para CIDAC – Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral)¹²¹, criado maioritariamente por intelectuais católicos contestatários ao regime político do Estado Novo, merece lugar de destaque neste momento político do arranque da cooperação com os PALOP, em resultado do seu imediato envolvimento, enquanto movimento da sociedade civil preocupado com a situação social das populações africanas, na organização de acções de cooperação com alguns desses países. À medida que as colónias portuguesas de África iam acedendo à independência, o seu foco de actuação passou da solidariedade anti-colonial (referida no capítulo anterior) para a cooperação.

“Logo nas férias do Natal de 1974, o CIDAC fez deslocar para a Guiné-Bissau equipas multidisciplinares de professores que, em regime de voluntariado, aí realizaram acções de formação de professores primários¹²². Nas férias do Natal de 1975, a experiência foi repetida nesse país e idêntica iniciativa teve lugar em Cabo Verde no domínio da formação de professores

¹²¹ Actualmente, o CIDAC chama-se Centro de Informação para o Desenvolvimento Amílcar Cabral.

¹²² O Estado português pagava as viagens e o Estado guineense o alojamento dos professores.

do ensino secundário. (...) Estas acções de cooperação foram estendidas aos anos seguintes e a mais PALOP” (CIDAC, 2004: 3).

“Foi a primeira prática de cooperação Portugal-África” (Moita, 2017: 261)¹²³.

Quadro II.8 – Cooperantes em serviço nos PALOP na área sócio-cultural no período de transição democrática

| Domínio de Actividade | 1974-75 | 1975-76 | Total |
|-----------------------|------------|-----------|------------|
| Ensino | 67 | 83 | 150 |
| Saúde | 39 | 9 | 48 |
| Diversos | 1 | 2 | 3 |
| Total | 107 | 94 | 201 |

Elaboração própria. Adaptado de MNE, 1995:78

Segundo esta informação de fonte oficial (MNE), no ano 1974-1975 estavam 107 cooperantes a prestar serviço nos PALOP no domínio sócio-cultural. No período em estudo neste capítulo do trabalho, esse contingente aumentou em cerca de 100%. Quanto aos domínios da cooperação, os cooperantes estavam repartidos entre 75% e 24% pelas áreas da educação e da saúde, respectivamente. Contudo, não é perceptível a natureza dos actores envolvidos (públicos, privados ou de ONG), nem os montantes financeiros abrangidos, e é omissa a informação no que respeita à participação de outros cooperantes noutras áreas de cooperação, nomeadamente a de cariz económico.

Voltemos ao quadro institucional e às medidas de política levadas a cabo pela acção do Estado neste período.

¹²³ Depoimento de Luís Moita In Colectivo de Autores (2017) – “O Teu Luar de Ontem. Memórias e Testemunhos sobre Pedro Soares Onofre”.

Quadro II.9 – Instrumentos da política de cooperação no período de transição democrática

| GP | Data publicação | Legislação da cooperação | Tutela |
|-----|-----------------|---|--------------------|
| I | 15-mai-74 | Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI), com as SE da Administração e SE dos Assuntos Económicos | MCI |
| | 18-jun-74 | Secretaria de Estado (SENE) no MNE | MNE |
| II | 24-set-74 | Independência da Guiné-Bissau | |
| III | nov-74 | Criação do Gabinete Coordenador para a Cooperação, na Presidência da República | PR |
| | 16-nov-74 | Técnicos Portugueses na Guiné-Bissau | |
| | 31-dez-74 | Institucionalização do Gabinete Coordenador para a Cooperação (GCC), na Presidência da República | PR |
| | 12-mar-75 | Extinção do Conselho Ultramarino e do Conselho Superior Judiciário do Ultramar | |
| IV | 26-mar-75 | Secretaria de Estado da Cooperação (SEC) no MNE | MNE |
| | 23-jun-75 | Comissão Coordenadora das Negociações no Domínio Económico e Financeiro com os Novos Estados de Língua Portuguesa (CCNEF) | SEC-MNE SEF-MF |
| | 25-jun-75 | Independência de Moçambique | |
| | 5-jul-75 | Independência de Cabo Verde | |
| | 12-jul-75 | Independência de São Tomé e Príncipe | |
| V | 19-ago-75 | Secretaria de Estado para a Cooperação Económica com os países socialistas | MCE |
| VI | 25-set-75 | Ministério da Cooperação (MC) SE da Cooperação (SEC) | MC |
| | 11-nov-75 | Independência de Angola | |
| | 31-jan-76 | Instituto para a Cooperação Económica (ICE), no Ministério da Cooperação; Extinção da CCNEF (tudo transitou desta Comissão para o ICE) | MC MF |
| | 3-fev-76 | Posse da Comissão Instaladora do ICE (Almeida Serra, António Martins, Brás Teixeira, José M. Correia Pinto e Jorge E. da Costa Oliveira) | |
| | 9-mar-76 | Estatuto de Cooperante – "Incentivar e promover a adesão e recrutamento de Cooperantes qualificados" | MC |
| | 18-mar-76 | Lei Orgânica do Ministério da Cooperação - Reorganização Geral do MC – Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC); Conselho Consultivo da Cooperação (CCC); Secretaria de Estado da Cooperação (SEC), com a Direcção-Geral da Cooperação (DGC), o ICE e o ICCT | MC |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.dre.pt/>

Com o GCC-PR em funcionamento, em Março de 1975 é instituída no MNE uma Secretaria de Estado da Cooperação Externa (SECE-MNE)¹²⁴, momento em que são formalmente extintos o Conselho Ultramarino, o Conselho Superior de Fomento e a Inspeção Superior de Administração Ultramarina¹²⁵ (já cerca de um ano transcorrido desde o 25 Abril).

Decorrente das descolonizações africanas, a evolução da balança de pagamentos com os PALOP teve uma evolução negativa, com destaque para Angola e Moçambique.

¹²⁴ Decreto-Lei 158-A/75, de 26 de Março, do Conselho da Revolução.

¹²⁵ Decreto-Lei nº 125/75, de 12 de Março, do Ministério da Coordenação Interterritorial.

Quadro II.10 – Evolução da Balança Comercial portuguesa com os PALOP no período de transição democrática

(Milhares de Contos)

| | ANGOLA | | CABO VERDE | | GUINÉ-BISSAU | | MOÇAMBIQUE | | SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE | |
|-------------|--------|--------|------------|-----|--------------|-----|------------|-------|---------------------|-----|
| | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP |
| 1974 | 9 224 | 3 511 | 31 | 567 | 166 | 393 | 2 601 | 1 814 | 136 | 103 |
| 1975 | 3 081 | 1 742 | 19 | 564 | 147 | 322 | 1 483 | 1 261 | 103 | 156 |
| 1976 | 1 281 | 880 | 25 | 515 | 146 | 364 | 1 473 | 820 | 77 | 120 |
| | -7 943 | -2 631 | -6 | -52 | -20 | -29 | -1 128 | -994 | -59 | 17 |

Legenda: **IMP** – Importações; **EXP** – Exportações
Adaptado de MNE, 1995: 103

A *Comissão Coordenadora das Negociações nos Domínios Económico e Financeiro com os Novos Estados* (CCNEF), criada por Despacho da Presidência do Conselho de Ministros em 23 Junho de 1975, tinha na sua composição representantes “dos departamentos governamentais mais directamente ligados ao processo de descolonização e das empresas públicas, ou que exerciam actividades naqueles Estados, nomeadamente do Ministério das Finanças (MF), do Ministério do Trabalho (MT), do MCI, da SECE, do GCC, do Banco de Portugal (BP) e do Instituto de Participações do Estado (IPE), prevendo a possibilidade de alargamento em função das necessidades”. Submetida à orientação superior da SE das Finanças (SEF) e da SECE-MNE, estava esta instituição encarregue dos *dossiers* ligados à banca, seguros, empresas nacionalizadas ou participadas pelo Estado.

“Em Junho de 1975 é criada a Comissão Coordenadora das Negociações nos Domínios Económico-Financeiro para solução dos problemas de alta complexidade deste foro. Para além de integrar representantes dos organismos oficiais directamente ligados ao processo, integrava ainda representantes das empresas com interesses nos antigos territórios ultramarinos” (MNE, 1995: 36-37).

A atenção pública conferida pelo Estado à autonomização dos assuntos da cooperação financeira ou de índole eminentemente económica dos restantes domínios da cooperação para o desenvolvimento social e o reforço institucional pode ter fragilizado, desde logo, a edificação estrutural da cooperação portuguesa e criado constrangimentos de longa duração na institucionalização desta política pública.

“[A Comissão Coordenadora das Negociações económico-financeiras com os novos Estados] Em rigor, tratava-se, de uma instituição dedicada à protecção e promoção de interesses económicos portugueses nas antigas

colónias, aquilo que hoje se designa por internacionalização da economia, e não de uma instituição directamente relacionada com a cooperação para o desenvolvimento” (Cravinho, 2004: 51).

“O Gabinete Coordenador para a Cooperação e a Comissão de Coordenação das Negociações pouco ou nada tinham a ver com a eventual existência de uma política de cooperação, entendida no sentido de ajuda ao desenvolvimento” (Sousa, 2008: 171).

O Ministério da Cooperação (MC) foi instituído em Setembro de 1975 e reorganizado seis meses depois¹²⁶. Abarcava a SE da Descolonização (SED-MC), “o que se justifica pela premência de uma situação conjuntural que obriga a atender à situação e problemas de alguns milhares de funcionários regressados das ex-colónias”, e a SE da Cooperação (SEC-MC), “que centra o objectivo principal do Ministério, ao qual cabe assegurar a execução da Política de Cooperação definida pelo governo”.

“O Ministério da Cooperação foi uma tentativa de solução institucional idêntica à adoptada pelas antigas potências coloniais (França [1961], Inglaterra [1964], Alemanha [1961] e Holanda [1965]) e, mais recentemente, também pela Noruega [1983]” (Rolo, 1987: 200).

Eram atribuições do Ministério da Cooperação: “Estudar, promover e coordenar as formas de cooperação com outros países, designadamente com os novos Estados de expressão portuguesa. (...) Apoiar a administração e o Governo dos territórios ultramarinos sob administração portuguesa. (...) Assegurar a resolução dos problemas referentes à situação do funcionalismo dos territórios ultramarinos que ascenderam à independência.”

A SED-MC compreendia duas Direcções-Gerais (DG): a DG de Administração Civil e a DG de Fazenda. A primeira tinha a seu cargo, entre outros assuntos de gestão corrente de pessoal, “informar e executar o expediente respeitante à integração no QGA, de pessoal proveniente dos antigos territórios ultramarinos (...) e tratar do expediente relativo ao eventual repatriamento de nacionais dos territórios ultramarinos que hajam ascendido à independência”. Já a DG de Fazenda, detinha entre outras competências, o expediente relacionado com “o apoio financeiro aos territórios ultramarinos sob administração portuguesa (...) e a administração dos bens próprios dos territórios ultramarinos em

¹²⁶ Decreto-Lei 532-A/75, de 25 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros e Decreto nº 197/76, de 18 de Março, do Ministério da Cooperação, do Ministério da Administração Interna e do Ministério das Finanças (Organização geral do Ministério da Cooperação).

Portugal”. No documento de alteração à Orgânica do VI GP¹²⁷ pode ler-se, como sendo da competência do Ministério da Cooperação, “o que diga respeito ao processo de descolonização em curso, incluindo o alojamento e transporte dos retornados até território nacional”.

Mesmo neste esforço pioneiro doméstico de autonomizar num Ministério próprio a política pública de cooperação, torna a estar manifesta a miscelânea de temáticas politicamente relevantes e de especificidade própria, como sejam a cooperação, o repatriamento e reintegração de cidadãos, e a resolução de pendentes diplomáticos de natureza económico-financeira. Esse elemento, de confluência institucional de competências, pode ser revelador do *stress* político que esteve presente na edificação do aparelho institucional de cooperação com os PALOP (especialmente com Angola e Moçambique), que persistiu para além do período em estudo neste capítulo.

Com a sua criação, o MC incorporou o GCC (Dezembro de 1974), a anterior SEC-MNE (Março de 1975) e vários organismos do antigo MU (1951) integrados no MCI à data da sua constituição (Maio de 1974). Através do mesmo diploma que reorganizou o MC foram extintos diversos organismos dos antigos MU e MCI, como por exemplo “o Gabinete de Planeamento e Integração Económica, a Junta de Investigações Científicas do Ultramar (JICU) ou a Agência Geral do Ultramar”. Tinham passado cerca de dois (2) anos em que vigorava uma nova administração política do país.

Em Janeiro de 1976, mês e meio após a última das independências, é criado no MC o Instituto para a Cooperação Económica (ICE), “orientado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Cooperação, competindo o seu despacho ao Ministro da Cooperação”¹²⁸. O ICE-MC configurava-se como sendo “o novo organismo de apoio técnico-administrativo do Governo para as negociações e cooperação económica e financeira com os novos Estados resultantes da descolonização dos territórios que estiveram sob administração portuguesa”. Este instituto público surge com a missão explícita de “promover a cooperação económica e financeira com os países em vias de desenvolvimento, em ordem à salvaguarda dos interesses nacionais públicos e privados”. No mesmo instrumento jurídico ficou consagrada a “necessidade de salvaguardar interesses públicos e privados portugueses nos novos Estados”. Com a institucionalização do ICE-MC é extinta a CCNEF (Junho de 1975), tendo os diversos *dossiers* e pessoal para ele sido transferidos.

Embora no Acordo Geral de Cooperação com Moçambique (Outubro de 1975) fosse mencionado um *Estatuto do Cooperante em Moçambique* e nos diversos Acordos Especiais

¹²⁷ Decreto-Lei 532-A/75, de 25 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros e Decreto nº 197/76, de 18 de Março, do Ministério da Cooperação, do Ministério da Administração Interna e do Ministério das Finanças (Lei orgânica do Ministério da Cooperação).

¹²⁸ Decreto-Lei nº 97-A/76, de 31 de Janeiro.

bilaterais de índole sectorial fosse feita menção às condições globais de inserção e trabalho dos cooperantes portugueses, é em Março de 1976, sob a égide do MC, que surge a primeira versão do que viria a ficar consagrado quase dez anos mais tarde no *Estatuto do Cooperante*¹²⁹. “(...) no âmbito das relações de Cooperação entre o Estado Português e os novos Estados de expressão portuguesa, cabe ao Ministério da Cooperação, incentivar e promover a adesão e recrutamento de Cooperantes qualificados, com direito ao Estado solicitante de seleccionar aqueles cuja cooperação deseje”.

A necessidade de clarificação e definição de papéis entre os diversos actores públicos da cooperação, problema político que irá atravessar todo o período coberto por esta tese, ficou expressa pela primeira vez em Março de 1976 no decreto que estabeleceu a Organização Geral do Ministério da Cooperação¹³⁰. Através dessa revisão orgânica foram, pela primeira vez após o 25 de Abril, institucionalizados órgãos de apoio e consulta ao Ministro que tutelava a política de cooperação: a *Comissão Interministerial para a Cooperação* (CIC-MC) e o *Conselho Consultivo* (CC-MC), ambos na dependência directa do Ministro da Cooperação. Lembra-se que na reforma de 1951 tinha sido criado um órgão permanente de consulta junto do Ministro do Ultramar, o *Conselho Ultramarino* que substituíra o *Conselho do Império Colonial* (curiosamente com a mesma sigla, CIC).

Na composição da CIC-MC contavam-se representantes do MNE e de outros departamentos governamentais ligados ao planeamento e à execução de acções e programas de cooperação. Coube à CIC-MC “assegurar a coordenação entre a actividade dos diversos departamentos governamentais em matéria de cooperação”. Por outro lado, integravam o CC-MC: o Secretário-Geral e os DG do MC; os Presidentes das Direcções do ICE e do Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica (ICCT); “outras individualidades de reconhecida competência em matéria de cooperação designadas pelo Ministro”.

Foi ainda, pelo mesmo dispositivo legal, criada, no MC, a Secretaria de Estado da Cooperação (SEC-MC), com a função de assegurar a execução da política de cooperação definida pelo Governo. Dela faziam parte a DG da Cooperação (DGC-MC), o ICE (Janeiro de 1976), o ICCT e o Centro de Informação e Documentação.

A DGC-MC detinha as seguintes incumbências:

- “a) Preparar negociações e acordos sobre as matérias relacionadas com a Cooperação; b) Planear e coordenar programas, projectos e acções de

¹²⁹ Decreto-Lei 180/76, de 9 Março, do Ministério da Cooperação. Através do Decreto-Lei 363/85, de 10 de Setembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, é publicado o Estatuto do Cooperante e “expressamente revogado” o Decreto-Lei 180/76, de 9 Março, do Ministério da Cooperação.

¹³⁰ Neste diploma ficou também anunciado que a extinção do Ministério da Coordenação Interterritorial ocorreria até 30 de Junho de 1976.

cooperação, elaborar estudos, pareceres e relatórios de síntese e formular sugestões referentes ao processo de cooperação com outros Estados e organizações; c) Promover a execução das medidas de cooperação acordadas entre o Estado português e aqueles Estados e organizações; d) Participar nos esquemas de cooperação multilateral respeitantes a outros Estados, em ligação com o MNE e outras organizações nacionais, estrangeiras e internacionais; e) Tratar dos assuntos de natureza administrativa relativos ao pessoal que presta ou venha a prestar serviço, em regime de cooperação, em Portugal, nos territórios ultramarinos sob administração portuguesa ou em países estrangeiros”.

Pela natureza das suas actividades, desenvolvidas na SEC-MC (1976), através da DGC-MC, estavam reunidas as tarefas inerentes ao planeamento e implementação de uma política abrangente e transversal de cooperação, inclusivamente a antevisão da participação nacional em plataformas de cooperação multilateral. De referir também o enunciado político de articulação com o MNE, entendido como superintendente da política externa portuguesa.

Ao ICE-MC, por seu lado, incumbia, entre outras funções:

“Centralizar o tratamento técnico da informação indispensável à realização das negociações sobre matéria económico-financeira com os novos Estados de expressão portuguesa. Estudar e promover o desenvolvimento de acções de assistência técnica designadamente nos domínios económico e financeiro. (...) Assegurar a coordenação das participações do Estado português em empresas com sede nos territórios ultramarinos ou nos novos Estados, bem como apoiar a gestão de quaisquer outros interesses de carácter económico e financeiro que entidades públicas ou privadas portuguesas detenham nos mesmos Estados”.

Ficou explicitada nas atribuições do ICE-MC, desde a data de criação, a sua missão no desenvolvimento de cooperação empresarial pública ou privada com os PALOP.

“O Instituto para a Cooperação Económica tem como objectivo essencial da sua actividade a promoção de interesses económicos portugueses em África, e em particular nos PALOP. O termo ‘cooperação’ é utilizado aqui no seu sentido mais lato, sem ligação necessária à noção de Ajuda Pública ao desenvolvimento (...) Na realidade, o ICE funcionava como um distribuidor de subsídios estatais a empresas portuguesas com interesses em África” (Cravinho, 2004: 53-54).

II.4. Principais conclusões

A não-decisão na escolha de uma solução política para um problema público (Rodrigues, 2017), no caso em apreço a questão colonial, e a escolha do conflito armado para a manutenção da integridade territorial do espaço nacional e para a protecção de cidadãos nacionais residentes em África, tornaram-se preocupações centrais da acção pública com a mudança de regime. A manutenção do *status quo* colonial, insustentável tanto internamente como no plano internacional, carecia de solução por parte dos novos decisores políticos do país. Tal solução constava do Programa do MFA sob a fórmula dos *três Ds*: *Democratizar, Descolonizar e Desenvolver*.

A partir do dia 25 de Abril, a descolonização entrou na agenda política do Estado, quer como condição prévia à institucionalização da democracia em Portugal, quer como um dos seus primeiros resultados políticos. Tinham já passado mais de vinte (20) anos sobre o início das independências das ex-colónias dos demais países europeus quando Portugal descolonizou os seus cinco territórios africanos. Em Novembro de 1975, ocasião em que a última colónia africana portuguesa ascendeu à independência (Angola), trinta e seis novos países na África Subsariana eram já beneficiários de múltiplos instrumentos de APD bilateral (exercida, essencialmente, pela ex-metrópole europeia) ou multilateral, proporcionados, uns e outros, ao longo das décadas de 50 e 60, as denominadas *Décadas do Desenvolvimento*.

A análise dos actos e das decisões institucionais é, em matéria de políticas públicas, com destaque para a política externa, indissociável dos processos políticos que estiveram na base da sua elaboração, de forma acentuada em contextos de transição como foi o caso em apreço.

Descolonizar, promover a cooperação com as ex-colónias, acolher e proteger a comunidade portuguesa no retorno, salvaguardar interesses económicos públicos e privados (maioritariamente localizados em Angola e Moçambique) e desenvolver um novo modelo de inserção internacional do país, foram os grandes imperativos políticos e as grandes linhas orientadoras da mudança na PEP e da emergência da política pública de cooperação no período pré-constitucional.

O advento desta política foi alicerçado na especificidade e complexidade daquele contexto histórico endógeno, com a particularidade de ter de coexistir com outra política pública satélite emergente na agenda da acção do Estado, a da reintegração sócio-profissional de cidadãos retornados¹³¹ das colónias.

A institucionalização da política de cooperação confrontou-se, ainda e por outro lado, com o problema público que constituía a recuperação de investimentos empresariais (públicos e privados) sediados nas ex-colónias, facto que viria a ter impacto na contestação

¹³¹ Ou “desalojados” – qualquer das designações fazia parte da nomenclatura jurídica.

social interna (especialmente até 1979), no estabelecimento de salutar relações diplomáticas com os PALOP (sobretudo com Angola e Moçambique) e na bipolarização estrutural do edifício institucional da cooperação portuguesa.

Inexistente até ao 25 de Abril na acção externa do Estado, tratava-se de uma nova política pública em Portugal, que foi sendo edificada como efeito do jogo de interesses em presença mobilizados pelos diversos actores – económicos (públicos e privados), administrativos (funcionários públicos) ou políticos (órgãos de soberania, ministérios, institutos ou direcções-gerais) – que se iam tornando protagonistas dos processos políticos e responsáveis pelo estabelecimento dos diversos arranjos institucionais ocorridos na institucionalização da cooperação portuguesa no período de transição democrática.

O processo político para o estabelecimento de uma estrutura institucional de governação dos assuntos relacionados com o exercício de cooperação internacional, entendida como:

“(…) a colaboração entre actores internacionais – Estados, Organizações Regionais, Organizações Intergovernamentais, ONG, Empresas Multinacionais – com vista a participar numa obra comum (preservar ou restaurar a paz, lutar contra a pobreza, desenvolver trocas nos domínios cultural, económico, diplomático-estratégico, técnico, financeiro, etc.)”
(Laroche, 2008: 100-101),

ficou, insiste-se, fortemente marcado pelos efeitos do processo de descolonização.

A afluência à administração pública de recursos humanos, anteriores servidores do Estado nas colónias, e o contencioso político em torno dos activos financeiros e patrimoniais portugueses (públicos e privados), constituíram-se como factores de constrangimento do processo político favorável à eficiência da cooperação portuguesa, como se verá nos capítulos seguintes deste trabalho.

Inicialmente da competência da SENE-MNE (Junho de 1974), os assuntos da cooperação passaram a ficar centralizados sob a égide do PR em Dezembro do mesmo ano (GCC-PR). Em Março de 1975, o MNE voltou a chamar a si a tutela dessa pasta (SECE-MNE). Foi em Setembro de 1975 que a cooperação assumiu estatuto de política sectorial, através da criação do MC que, em Março de 1976, com a reorganização geral desse ministério, viria a ser dotado de uma direcção-geral específica – a DG Cooperação na SEC-MC.

A identificação de uma solução para minimizar o impacto do contingencial desemprego de dezenas de milhares de cidadãos em serviço público em África mereceu a atenção política dos actores públicos ao longo da vigência dos seis GP. Foram, para o efeito e em

dois anos, criadas as seguintes entidades – o MCI (SE para os Assuntos da Administração, Maio de 1974 e o GADU, Agosto 1974), a CIGP, Novembro de 1974 e a SED-MC, Setembro de 1975 – e geradas medidas de política para a reintegração profissional e social – o QGA, Janeiro de 1975, o IARN, Março de 1975 e a SER, Outubro de 1975. Preocupações da acção pública que não cessaram no período analisado e que iriam integrar a agenda política do período constitucional e incorporar as políticas sociais dos quatro primeiros governos constitucionais.

A acção colectiva arregimentada pelos interesses dos actores económicos conduziu, por seu lado, a configurações institucionais de promoção progressiva da cooperação económica e financeira com os PALOP. Inicialmente através do MCI, e da sua SE para os Assuntos Económicos (Maio de 1974) e, posteriormente, já na vigência do VI GP (Janeiro de 1976) e da consecução da última independência (Angola), por meio da CCNEF (Junho de 1975) e do ICE (Janeiro de 1976).

A legislação produzida em matéria de política de cooperação nos dois primeiros anos a seguir ao 25 Abril reflecte a sobreposição e confluência de competências de natureza técnica e política distintas numa mesma instituição e reenvia a explicação da acção pública para a existência de percepções e de interesses díspares, manifestas na opção política adoptada nos primórdios da institucionalização desta política pública – separação institucional e conseqüente bipolarização da cooperação portuguesa, entre os assuntos do desenvolvimento e reforço institucional (GCC-PR, SEC-MNE, SEC-MC, DGC-MC e ICCT-MC) e os assuntos económicos e financeiros (CCNEF e ICE).

Os apelos à necessidade de coordenação e de centralização da política de cooperação no âmbito da política externa, estavam já na agenda da acção pública do Estado durante o período revisitado (1974-76), o que é revelador da existência de um problema público de elevada precocidade na agenda política do Estado. Problema esse que veio a determinar a emergência, já no final do período em análise, da criação da CIC-MC e do CC-MC (Março de 1976), como órgãos de consulta do Ministro da Cooperação, no âmbito de uma tentativa política pioneira do regime democrático de coordenação e pilotagem na governação da política de cooperação, exercida, já àquela data, por uma multiplicidade de actores (departamentos ministeriais, empresas públicas e privadas, e ONG).

“Haverá vantagem em conceber uma política pública não como uma série de sequências, mas como um conjunto de sequências paralelas que interagem e se modificam continuamente” (Muller, 1990: 27).

Como se verá nos capítulos seguintes deste trabalho, esta dinâmica do processo político estará presente na acção pública do Estado, numa incessante procura de redução da

dispersão das instâncias decisórias, de elevação da coerência da PEP e da credibilidade do país no seio da comunidade internacional de doadores e beneficiários de APD.

III. “COOPERAÇÃO À PORTUGUESA”: O PERÍODO CONSTITUCIONAL E DE PRÉ-INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1976-1985)

III.1. Introdução

Como analisado no ponto 3 do capítulo anterior deste trabalho, o primeiro quadro institucional da política pública portuguesa de cooperação foi forjado no período de transição constitucional 1974-76, numa conjugação de factores políticos: descolonização; integração de quadros da administração ultramarina nos departamentos de Estado que entretanto iniciaram actividades de cooperação com os PALOP; conflitualidade entre actores públicos e privados na apropriação e na demarcação de objectivos da cooperação; e o peso dos Acordos para a independência na constituição do perfil eminentemente bilateral da política portuguesa de cooperação. Estes factores imprimiram, precocemente, à política de cooperação características de dispersão e alguma opacidade, que determinaram a acção pública no sentido da introdução de medidas políticas correctivas tendentes, por um lado, à centralização política (Ministério da Cooperação e Secretaria de Estado da Cooperação, Setembro de 1975) e, por outro, à instituição de mecanismos de consulta e coordenação junto do Ministro da tutela, naquela altura o Ministro da Cooperação (Comissão Interministerial para a Cooperação e Conselho Consultivo para a Cooperação, ambos de Março de 1976).

Neste terceiro capítulo da tese, estruturado em três sub-capítulos, pretende-se analisar, através da mesma metodologia – revista dos principais normativos introduzidos na acção pública portuguesa e das alterações nas configurações da cooperação internacional –, a evolução institucional da política no período constitucional e de pré-integração na CEE, política essa exercida à margem do quadro de referência da comunidade internacional de doadores.

No primeiro sub-capítulo sintetiza-se o debate internacional ocorrido em torno das causas da pobreza e a mudança verificada nas políticas públicas internacionais, por efeito da generalização do paradigma da liberalização económica na reformulação das políticas públicas a Norte e a Sul.

No segundo, são analisadas as três grandes prioridades da acção pública do Estado em matéria de PEP: o imperativo político da integração na CEE; a importância da normalização das relações diplomáticas com os PALOP; e a centralização da acção do Estado em matéria de cooperação.

Por sua vez, o terceiro sub-capítulo dá conta do processo político desencadeado para

o aprofundamento das relações de cooperação com os PALOP, patente nos programas políticos dos primeiros nove governos constitucionais, das alterações e arranjos incrementais no dispositivo institucional da política pública de cooperação, e do envolvimento de novos actores da sociedade civil na cooperação com os PALOP.

III.2. A alteração de paradigma nas políticas públicas internacionais de ajuda ao desenvolvimento

III.2.1. O aprofundamento da discussão pública internacional sobre as causas da pobreza

Conforme anteriormente referido, as profundas disparidades entre economias do Norte e do Sul determinaram restrições de grandes proporções aos padrões e qualidade de vida de uma parte muito significativa da população mundial durante a década de 70. Situação que não foi invertida durante a década de 80. Diversas causas podem estar na origem deste problema político de grande escala: i) uma incorreta reconversão, pelas elites nacionais, dos fluxos financeiros de APD em políticas públicas nacionais; ii) as políticas públicas internacionais terem-se revelado, elas próprias, desajustadas (no sentido de impraticáveis) às realidades onde pretendiam actuar; iii) a fragilização das relações Estado-Mercado pela fraca participação dos países pobres na economia mundial, hipóteses explicativas difíceis de comprovar no âmbito deste trabalho ou de outros consultados.

Testar estas hipóteses (ou ainda outras) na África Subsariana e encontrar as variáveis dependentes com carácter explicativo da pobreza, obrigaria a um exercício de elevada complexidade técnica (e financeira). Para consumir esse propósito seriam indispensáveis, entre outros instrumentos, estudos longitudinais com recurso a séries temporais longas, análises sobre a variação de diversas variáveis em dezenas de países, aparelhos institucionais locais de qualidade para o fornecimento de dados e estatísticas, ou precauções metodológicas capazes de diferenciar comportamentos constantes de outros, especificamente característicos das particularidades de cada caso.

Daquele período, e fruto das políticas estatais de incremento da industrialização (para diminuição das importações) sobram, entre outros fenómenos sociais, os denominados “elefantes brancos” (de tecnologia desadaptada à capacidade dos recursos humanos e dependentes de energia), crises ambientais, o êxodo rural e conseqüente decréscimo da produção de bens alimentares, o aumento do desemprego nas cidades e a depauperação das condições de vida nos aglomerados urbanos, as nacionalizações e a possessão do património pelas elites políticas, e suas clientelas, o sobredimensionamento do Estado, as cleptocracias ou, parafraseando Adriano Moreira, as “eucracias, no sentido de que o Estado

sou eu”¹³².

“Entre 1977 e 1986 [na Guiné-Bissau] deu-se prioridade a projectos industriais de grande porte, financiados com empréstimos externos; só entre 1978 e 1980, foram investidos cerca de 43 milhões de USD em projectos industriais, muitos dos quais nunca chegaram a funcionar. (...) Só no Complexo [Agro-Industrial] de Cumeré foram investidos 30 Milhões. Estes projectos nunca tiveram um funcionamento superior a 25% da sua capacidade” (Jao, 1999: 56).

As desigualdades sociais crescentes entre Estados, empiricamente observáveis “a olho nu”, eram atestadas a partir do RNB (ou PNB)/rendimento *per capita*, indicador de referência para a elaboração de comparações internacionais, num esforço técnico-metodológico para apurar taxas de pobreza/riqueza dos países e entre países e poder funcionar, simultaneamente, “como guia para as tarefas de política económica que os países ricos terão de enfrentar se quiserem contribuir para o desenvolvimento dos países pobres” (Seers, 1979: 965). Tiveram lugar valiosas discussões teóricas sobre a inadequação relativa deste indicador quando aplicado a tão diferentes realidades, como sejam as economias e sociedades modernamente reguladas por instituições e outras, entre as quais as africanas. Dudley Seers (1979) prestou uma incontestável contribuição no campo teórico a este debate.

Se o rendimento se obtém da força de trabalho contabilizável, como medir a receita proveniente do trabalho executado na economia informal não industrializada (abundante nas sociedades africanas)? Ou ainda, como contabilizar o aumento de rendimento de um país quando, na maioria dos casos, se trate de aumento da concentração da riqueza nas elites cujos privilégios estavam já patentes em estatísticas anteriores? Observações cuja pertinência serviu para questionar a importância do indicador RNB na redução das desigualdades sociais, ressaltando, contudo, a importância que historicamente emprestou à atenção internacional sobre a mitigação das disparidades sociais entre a humanidade, pelo facto de poder ser quantificado.

Também a noção de pobreza se mostrou, progressivamente inoperacional do ponto de vista analítico, tendo estado na origem do estudo da multiplicidade/multidimensionalidade do conceito de pobreza, com destaque para o contributo teórico fornecido por Amartya Sen¹³³ (1981), que introduziu na discussão teórica internacional a noção de carência de direitos face à de carência de alimentos e a definição de políticas públicas a elas associadas.

¹³² Aula inaugural do XIV Curso de Estudos Africanos, Instituto Universitário Militar, Setembro de 2019.

¹³³ Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia em 1998.

“Ver a pobreza como uma questão de desigualdade, como muitas vezes se recomenda, parece ser pouco justo para qualquer dos conceitos. Pobreza e desigualdade estão intimamente relacionadas uma com a outra, mas são conceitos distintos, e nenhum deles se subordina ao outro. A ‘definição de política’ de pobreza frequentemente utilizada está fundamentalmente viciada. O exercício de descrever a situação difícil dos pobres em termos dos padrões de ‘necessidades’ prevaletentes envolve, claro, ambiguidades que são inerentes ao conceito de pobreza” (Sen, 1981: 42).

Estes esforços conceptuais revelaram-se de inquestionável relevância e pertinência face aos propósitos do presente estudo, no desígnio de uma definição mais rigorosa dos conceitos de desenvolvimento e de pobreza, “dissipando o nevoeiro” (Seers, 1979) que sobre eles paira, bem como na introdução de novos objectivos e indicadores na discussão pública internacional para a melhoria da formulação de políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento.

A questão da preservação ambiental continuou a ser aprofundada pela acção pública internacional no período em análise (1976-85). O Clube do Sahel, fundado em 1976 e ainda hoje em actividade, é a mais antiga iniciativa de solidariedade e parceria entre África e a OCDE para a mobilização da comunidade internacional em torno da promoção de políticas públicas regionais tendentes à melhoria do bem-estar económico e social das populações dos países desta zona de África.

“Fundada sobre uma governação partilhada entre as organizações regionais da Costa Ocidental de África e a sua rede de parceiros, o Clube representa hoje uma plataforma de diálogo única no panorama internacional de desenvolvimento, com objectivos de melhorar a governação regional ao nível da segurança alimentar e nutricional e compreender os efeitos das transformações ambientais em curso nas políticas públicas” (<https://www.oecd.org/fr/csao/leclub/>).

Também Portugal aderira àquele clube, “mas com programas específicos no sector científico e tecnológico, a países daquela área geográfica onde se situa Cabo Verde” (Apontamento diplomático da Delegação portuguesa junto da OCDE, 1984: 4).

O relatório da Comissão Independente presidida por Willy Brandt (Chanceler alemão), elaborado em 1980 para analisar questões do desenvolvimento internacional, recolocou na ordem do dia o princípio da necessária compatibilidade entre ambiente e desenvolvimento. A partir do PIB *per capita* das economias do Norte e do Sul, o relatório delineou uma

representação visual da divisão do mapa-mundo na latitude 30° N (a *linha Brandt*), evidenciando as cruciais diferenças no desenvolvimento económico entre os países acima e abaixo dessa linha de demarcação (a *Linha Brandt* baixou a sul para incluir a Austrália e a Nova Zelândia a norte da linha 30° N).

Outra iniciativa internacional que teve lugar neste período foi a levada a cabo pelo SG-NU Pérez de Cuéllar (SG-ONU 1982-1992), que em 1983 solicitou um estudo sobre Ambiente e Desenvolvimento, tendo esse convite estado na origem da *Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento* e na elaboração do *Relatório Brundtland* denominado *O Nosso Futuro Comum*, que foi publicamente divulgado em 1987 em nome da ONU. Nesse relatório ficaram definidas “propostas de acção inovadoras, concretas e realistas: medidas de reforço da cooperação internacional nestes domínios; e o aumento dos compromissos por parte dos governos, indivíduos, instituições, organizações e empresas” (<https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=140>).

Em termos da reflexão europeia, terminou em Junho de 1977 a *Conferência Ministerial sobre a Cooperação Económica Internacional* (iniciada em Paris em Dezembro de 1975, como referido no capítulo anterior) com a participação de cerca de duas dezenas de PVD. Após dezoito meses de discussão foi firmado o “acordo quanto à transferência de recursos, à qualidade e quantidade da ajuda oficial para o desenvolvimento e às matérias-primas” (<https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/>).

“À medida que os países doadores e beneficiários da ajuda iam examinando as causas dos fracassos e das insuficiências do desenvolvimento, sobretudo em África, a ideia segundo a qual a melhoria das políticas económicas podia ser tão importante como o aumento das transferências de recursos foi ganhando adeptos. (...) Em 1984, chegou-se finalmente a um consenso sobre as medidas a tomar, tendo-se concluído [CAD e BM] pela necessidade de passar a levar mais em conta as orientações fornecidas pelo mercado e de fixar critérios de prioridade mais rigorosos para as despesas e os investimentos financiados pelos recursos públicos” (Rolo, 1987: 30-33).

Entre 1980 e 1990 assistiu-se ao aprofundamento da política europeia de desenvolvimento através da assinatura e entrada em vigor das Convenções de Lomé, estabelecidas entre os Estados ACP e a CEE. Nas Convenções de Lomé II e III, quer o volume da ajuda financeira, quer o número de Estados ACP continuaram a aumentar.

Quadro III.1 – Convenções de Lomé II e III (1980-1990)

| Convenções | Vigência | Estados Membros CEE | Estados ACP | MECU* | FED |
|------------|-----------|---------------------|-------------|-------|-----|
| II | 1980-1985 | 9 | 58 | 5 600 | 5º |
| III | 1985-1990 | 10 | 58 | 8 500 | 6º |

Elaboração própria. Fonte: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/P_89_76

*Milhões de Ecus

No período em estudo neste capítulo da tese processou-se também a adesão dos PALOP às Convenções de Lomé. Estava ainda em vigor a Convenção de Lomé I (1975-1980), da qual já fazia parte a Guiné-Bissau, como referido no capítulo anterior, quando Cabo Verde e São Tomé e Príncipe a integraram, em 1977. Foi já no âmbito da Convenção de Lomé III que Moçambique e Angola aderiram ao espaço regional de cooperação e parceria UE-África (Dezembro de 1984 o primeiro, Abril de 1985 o segundo). A adesão dos PALOP ao acordo de parceria ACP-CE e, conseqüentemente, a sua integração na agenda europeia da cooperação para o desenvolvimento, processou-se entre 1975 e 1985, ainda antes de Portugal integrar a CEE.

Por outro lado, era aprofundada a cooperação regional entre os Estados africanos. Para além da OUA, Angola e Moçambique integraram a *Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral* (SADCC, *Southern Africa Development Co-Ordination Conference*) em 1980, data da sua constituição. Para além destes dois PALOP, eram EM da SADCC: Botsuana, Lesoto, Maláui, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué. O objectivo primordial dos países integrantes desta organização era o de demarcação política, ideológica e económica da África do Sul – e do regime de *apartheid* – e a implementação de projectos comuns de desenvolvimento intra-região. Em 1992 a SADCC é substituída pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, *Southern Africa Development Community*), já com a integração da África do Sul, após o fim daquele regime. Desde a sua fundação que a SADC se vem dedicando à cooperação e integração sócio-económica, bem como à cooperação em matérias de política e segurança comuns.

A participação dos PALOP em plataformas intergovernamentais para o desenvolvimento (OUA, ONU, SADC, CEDEAO) e a parceria com a CE, alargaram o espectro das relações de cooperação multilateral e, por conseguinte, foi criado um novo espaço de oportunidades de cooperação nos diversos domínios do desenvolvimento social e económico dos PALOP.

O inevitável alargamento ao multilateralismo, representado pela participação dos PALOP em organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento, pode ter-se constituído num factor de constrangimento do *status quo* da cooperação portuguesa. Por um lado, ao retirar-lhe a quase exclusividade na cooperação com os cinco países – papel assumido pelos acordos de cooperação bilateral – e, por outro, pelo imperativo da

emergência de capacidades nacionais facilitadoras da integração de Portugal nos processos técnicos da cooperação multilateral para o desenvolvimento.

III.2.2. A liberalização político-económica e a reformulação de políticas públicas internacionais de cooperação

Um dos efeitos colaterais das crises petrolíferas dos anos 70 na economia internacional foi a alteração da acção dos Estados e a emergência de novas prioridades nas políticas públicas dos países desenvolvidos.

As lideranças políticas das principais economias mundiais do ocidente – Margaret Thatcher¹³⁴ à frente do Partido Conservador britânico e Ronald Reagan¹³⁵ do Partido Republicano americano – promoveram profundas alterações nas relações entre o Estado e o Mercado, sucintamente representadas pela redução da intervenção estatal na regulação da economia e das políticas sociais. Proliferaram as privatizações, a indiscutível preeminência da iniciativa privada e a redução do *Welfare State*. Assim, no final dos anos 70 e princípios dos anos 80, o proteccionismo de índole keynesiana, subjacente à formulação de políticas públicas, foi preterido na acção pública dos Estados ocidentais pela adesão progressiva a uma outra corrente de pensamento de inspiração clássica/liberal, assente na crença das virtudes dos princípios macro-económicos do funcionamento dos mercados. Visão neo-clássica da economia que foi rapidamente difundida e adoptada pelos diversos países do Norte, detentores de economias desenvolvidas.

Os índices de crescimento dos países pobres até à primeira metade dos anos 80 revelaram os fracos *outcomes* das políticas de ajuda externa ao desenvolvimento e determinaram a mudança de paradigma na análise do Estado e das políticas públicas, bem como dos pressupostos de desembolso de APD, que passaram a ser enquadrados por programas de ajustamento estrutural (PAE) sob receita do BM e do FMI. As ideologias e os procedimentos de ajuda aos Estados fortemente endividados do Sul sofreram então alterações radicais, por efeito de *transfer* transnacional de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 1996, 2000). O desbloqueamento de financiamentos via APD passou a ser condicionado à introdução, pelas autoridades nacionais dos países beneficiários, de alterações profundas na gestão pública para a estabilização macro-económica e financeira.

Os PVD ficaram reféns da implementação de pacotes de medidas políticas próprias de uma economia de mercado; estas práticas foram disseminadas, a partir de finais dos anos 80, por todas as regiões do mundo que se encontravam em carência de crescimento económico, de desenvolvimento social e institucional. O Estado passou de motor da

¹³⁴ Primeira-Ministra do Reino-Unido 1979-1990.

¹³⁵ Presidente dos EUA 1981-1989.

economia e das relações sociais a complemento ao funcionamento dos mercados e da economia. As instituições financeiras internacionais (IFI) inauguraram, assim, uma nova era na política pública internacional de cooperação para o desenvolvimento assente nos PAE, resultantes de um conjunto de recomendações neo-liberais emanado do *Consenso de Washington*¹³⁶, estabelecido em 1989 entre o FMI, o BM e o Departamento do Tesouro dos EUA.

Por influência das organizações transnacionais, fornecedoras de diagnósticos e soluções para a definição de políticas públicas, foi institucionalizado em grande escala um conjunto de ideias e soluções de gestão pública que, utilizadas originalmente em determinados sistemas políticos e sociais (próprios das economias desenvolvidas), foram linearmente transpostas – através de processos de condicionamento político-económico de tipo coercivo – para realidades sociais bem distintas. O prosseguimento do apoio financeiro aos países pobres passou a estar condicionado pela adopção, por estes, de medidas que exigiam uma reforma profunda das políticas públicas (redução de efectivos e salários da Administração Pública e do Exército, orçamentos de Estado previamente autorizados pelo FMI, etc.) e a reformulação das políticas sociais.

“Em semelhantes circunstâncias, muitos governos africanos não viram outra alternativa que não fosse pedir ao FMI a redução das taxas de juro sobre as suas dívidas e uma dilatação dos prazos em que deviam ser liquidadas. Em troca tiveram de concordar com consideráveis restrições à sua liberdade de determinar as futuras políticas económicas. (...) Para Nyerere e outros líderes africanos tais acções assemelhavam-se a neo-colonialismo e infringia a soberania dos Estados (...) sentiam-se relutantes a aceitá-las, mas a desesperada necessidade de assistência financeira não lhes deixou margem de alternativa. (...) A profundidade da crise económica dos novos Estados era tal que até mesmo Estados socialistas, como Angola ou Moçambique, aderiram ao FMI” (Fage, 2013: 524-525).

O arranque dos PAE nos PALOP teve lugar precisamente na segunda metade dos anos 80, numa lógica de aliar a recuperação económica aos PAE. O *Centro de Formação Agrária de São Tomé e Príncipe*, apoiado pela USAID; o *Programa de Reabilitação Económica de Moçambique*; o *Projecto de Saneamento Económico e Financeiro de Angola* ou o *Programa de Alívio Social e Infraestrutural da Guiné-Bissau*, co-financiado pelo BM, foram disso

¹³⁶ Assentava num conjunto de medidas de estabilização para o médio prazo, conformadas em cinco dogmas fundamentais: equilíbrio orçamental, correcção do nível de preços relativos e controlo da inflação, liberalização do comércio externo e do investimento, desvinculação do Estado dos sectores produtivos e liberalização do mercado interno.

exemplos.

“A ajuda internacional ao sector [agrícola], que já foi importante na década de 1970 e parte da de 1980, tem vindo nos últimos anos a reduzir-se a pontos de todos os relatórios internacionais referirem que no fim da década de 90 a ajuda directa ao sector tinha atingido os seus mais baixos valores de sempre, mostrando, desta forma, que também os doadores, pelas mais diversas razões, se retiravam do sector” (Correia, 2018: 158).

Esta constatação pode estar relacionada e derivar das exigências inerentes aos PAE que conduziram, entre outros resultados, à redução do papel do Estado no apoio ao incremento da produção agrícola para sustentabilidade da produção industrial.

Entre as medidas de política de liberalização económica impostas pelos PAE, com que os Estados tiveram de condescender para continuar a aceder aos apoios financeiros disponíveis, encontravam-se a desvalorização da moeda, cortes na despesa com a defesa, reduções ao nível dos serviços sociais, eliminação de subsídios (alimentares e outros), reforma do sector público com redução de postos de trabalho, privatizações e *joint ventures* com empresas de capital estrangeiro. “14 Estados africanos assumiram compromissos de privatização até 1985” (Fage, 2013: 525).

“Políticas públicas de tipo *soft law*, não constrangedoras ou incitativas, implementadas, nomeadamente, por intermédio de mecanismos de comparação/competição e de definição de boas-práticas” (Colombeau, 2010: 664) foram substituídas, naquela altura, por prescrições unívocas que estiveram na base da formulação e aparecimento de uma outra forma de intervenção pública, a ajuda condicionada a alterações estruturais macro-económicas.

Dos factores externos até aquela altura identificados como causas do subdesenvolvimento (a sujeição comercial e cambial às ex-metrópoles, a desigualdade dos termos de troca entre economias do Norte e do Sul, a dependência das importações, etc.), este passou a ter, para os actores da cooperação internacional, causas endógenas decorrentes da excessiva intervenção do Estado e das políticas de protecionismo económico e social na formulação de políticas públicas levadas a cabo pelas elites detentoras do poder e da autoridade administrativa dos países do Sul.

A estratégia de estabilização macro-económica e financeira de médio prazo, implícita à proliferação dos PAE como mecanismo preferencial de implementação de APD a partir de meados da década de 80, não se mostrava compatível com a metodologia maioritariamente praticada pelos doadores bilaterais, e até multilaterais, do desembolso financeiro para a execução de projectos avulsos, o que determinou, simultaneamente, processos de reforma

ao nível da conceptualização da ajuda para viabilizar a sua implementação.

Apesar de passarem, nessa altura, mais de vinte (20) anos sobre a afirmação de Kennedy, segundo a qual “(...) a ajuda (...) não será acordada senão num quadro de um plano de conjunto (...) e não mais para realizar projectos isolados” (como assinalado no primeiro capítulo deste estudo), estava a iniciar-se, nessa altura, a transição técnico-metodológica da *abordagem Projecto* para a *abordagem Programa* na cooperação internacional. Esta passava a estar focada em áreas-chave do desenvolvimento de modo a permitir, preferencialmente numa lógica plurianual, a integração dos diversos projectos avulsos em pacotes de medidas inter-relacionadas de base sectorial. Vulgarizaram-se os denominados projectos sectoriais operacionais. “Os ‘programas de base sectorial’, para além de se integrarem mais facilmente nos mencionados ‘Programas de Ajustamento Estrutural’, favorecem uma melhor planificação dos recursos e permitem sinergias e economias de escala na sua implementação” (Santos, 1997: 123).

No período a analisar no próximo capítulo deste trabalho, os modelos de gestão da cooperação em cada país (doadores e beneficiários) passam a ser definidos a partir dos denominados documentos de orientação estratégica (*country strategy paper*), propagados pelo BM.

Ainda em contexto geopolítico da Guerra Fria, as economias estatizantes de inspiração ideológica socialista dão lugar, também nos países da África subsariana, a sistemas económicos de tipo capitalista, marcados pelo neo-liberalismo e pelo papel estruturante do mercado na definição das relações sociais e na formulação das políticas públicas.

Em 1987, a UNICEF (Fundo das NU para a Infância), condena os efeitos catastróficos dos PAE sobre as crianças do Terceiro Mundo, assinalados no relatório de 1987 (*Ajustamento com um rosto humano*, de Cornia *et al.*): “no final dos anos 80 os PAE eram responsáveis pelos reduzidos níveis de saúde, nutrição e educação de dez milhões de crianças na Ásia, América Latina e em África” (Merrien, 2008: 326).

“O golpe de misericórdia sobre os Estados africanos revelou-se juntamente com a de que a bondade nas relações Norte-Sul teria um preço: a do Ajustamento Estrutural, ainda que à custa dos impactos sociais e ambientais. Os resultados da liberalização e desregulação económica e financeira não foram a diminuição da clientela, do patrimonialismo, senão o seu acentuar. Os grupos informais que se apoderavam do Estado assim mesmo se encarregaram das privatizações, foram promotores de caos e não de desenvolvimento, da atracção de capitais especulativos e da criação de elites em lugar da concorrência. A reforma económica e a liberalização do mercado contribuíram para facilitar a comercialização paralela de recursos e o abastecimento das novas guerras” (Roque, 2010).

A partir dos anos 90, já em período pós-Guerra Fria e com o ressurgimento de guerras civis em diversos países de África, às medidas de condicionalidade económica foram acrescentadas, pelos doadores de APD, medidas de condicionalidade política relativas à implantação de democracias nos Estados beneficiários, como se verá no capítulo seguinte desta tese.

III.3. Prioridades da acção pública do Estado

III.3.1. O imperativo político da integração na CEE

A revisão, em Janeiro de 1976, da Plataforma de Acordo Constitucional Partidos-MFA (de 11 de Abril de 1975) – suprimindo a Assembleia do MFA como órgão de soberania e restringindo as competências do CR e determinando, ainda, a eleição do PR por sufrágio directo e universal¹³⁷ – foi indispensável à elaboração da primeira CRP e ao processo político de institucionalização da democracia, após um período de grande confrontação ideológica e instabilidade política na sociedade portuguesa que ficou conhecido, no jargão político da época, como PREC (Processo Revolucionário em Curso).

Aprovada em 2 de Abril 1976 pela Assembleia Constituinte, com os votos favoráveis do PS, PPD, PCP, MDP/CDE, União Democrática Popular (UDP), Associação de Defesa dos Interesses de Macau (ADIM) e dos deputados independentes (apenas o CDS votou contra o texto da Constituição), a nova CRP entrou em vigor dois anos após o 25 de Abril, salvaguardando a nacionalização dos meios de produção¹³⁸ e a participação do MFA no exercício do poder político através do CR.

No capítulo *Relações Internacionais* (Artigo 7º, Ponto 3) ficou consagrado como um *princípio fundamental* que “Portugal manterá laços especiais de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa”, preceito constitucional que, volvidos quarenta e quatro (44) anos, se mantém inalterado até à actualidade.

“Decidida no essencial a questão do regime com o 25 de Novembro, continuava em aberto o problema de fundo de encontrar um novo posicionamento externo e um equilíbrio de fluxos económicos e financeiros com o exterior” (Telo, 1999: 4).

¹³⁷ Em oposição ao previsto no primeiro Acordo, em que a eleição era feita por um colégio eleitoral constituído pela Assembleia do MFA e a Assembleia Legislativa (<http://parlamento.pt/>).

¹³⁸ Artigo 80.º da Constituição da República Portuguesa de 1982 (Fundamento da organização económico-social) – “A organização económico-social da República Portuguesa assenta no desenvolvimento das relações de produção socialistas, mediante a apropriação colectiva dos principais meios de produção e solos, bem como dos recursos naturais, e o exercício do poder democrático das classes trabalhadoras”.

As primeiras eleições democráticas para a eleição do PR tiveram lugar a 27 de Junho de 1976, facto que marcou o início de um ciclo político de dez anos consecutivos com o General Ramalho Eanes (que, por inerência, presidia também o CR) titulado o primeiro órgão de soberania do país.

“Por razões que noutras circunstâncias seriam obstáculos - o seu estatuto de militar e de independente, a sua inexperiência política - o candidato presidencial (anúncio da candidatura: 14.5.1976) mais forte, com o apoio dos militares moderados e dos principais partidos (...). A sua vitória nas presidenciais de 1976 (...) foi uma legitimação do fim do PREC, meses antes, já militarmente derrotado. Tornou-se, assim, o primeiro Presidente da República eleito na vigência da atual Constituição” (www.presidencia.pt).

Em termos internacionais, este período político – que marcou o contexto de pré-adesão europeia em simultâneo com o prosseguimento de relações de cooperação com os PALOP – desenrolou-se num contexto ainda marcado pela Guerra Fria, pelas guerras civis em Moçambique e Angola e pelo rescaldo das crises petrolíferas de 1973 e 1979.

Em termos domésticos, o Estado deparava-se com um sector empresarial público de dimensão descomunal por efeito do processo de nacionalizações de 1975: “No final do processo de nacionalização, o sector empresarial do Estado gerava entre 20% e 25% do PIB, representava cerca de 30% do investimento do país e empregava cerca de 8% da mão-de-obra, passando Portugal a ser um dos países com maior sector empresarial público no mundo Ocidental” (Amaral, 2015: 94). Esta situação caracterizou o tecido económico português pelo menos até Setembro de 1982, altura da primeira revisão constitucional, onde foram introduzidas alterações tendo em vista a flexibilização do sistema económico, de modo a facilitar a redinamização da actividade privada, na antevisão da integração económica na CEE. Logo em Maio de 1974 a Associação Industrial Portuguesa (AIP) apoiara a JSN em defesa da livre iniciativa e da adesão à CEE. Nos primeiros anos da década de 80, a AR aprovou, sob proposta do governo, a abertura de sectores empresariais do Estado (bancário, segurador, cimenteiro e adubeiro) à iniciativa privada¹³⁹. Estavam, do ponto de vista político, criadas as condições para o recrudescimento do sector privado português.

Neste período do estudo, o Estado português continuava beneficiário de APD e, para além de ajudas bilaterais, recebeu o apoio financeiro das instituições do Grupo do BM, “tendo usufruído de diversos empréstimos do BIRD e da IFC” (Correia, 2006: 3-4).

¹³⁹ www.fmsoares.pt (em Março de 1981 e Julho de 1983).

Os actores políticos que protagonizaram a acção pública do Estado no período em análise foram o PS (isoladamente ou em coligação), três governos independentes de iniciativa presidencial (o segundo com o apoio maioritário parlamentar de centro-direita, PPD-CDS), e uma maioria de centro-direita¹⁴⁰ ao longo de três anos e meio consecutivos.

No período constitucional de pré-adesão ao espaço político europeu, o país foi conduzido por nove GC, chefiados, sucessivamente, por Mário Soares, Nobre da Costa, Mota Pinto, Lourdes Pintassilgo, Sá Carneiro, Pinto Balsemão e voltou a ser liderado por Mário Soares no IX GC, constituído por uma coligação pós-eleitoral entre o PS e o PSD (denominada por Bloco Central), nos cerca de dois anos e meio que antecederam a alteração de estatuto internacional e político do país para EM da CEE¹⁴¹.

No quadro seguinte constam ainda os principais actores que lideraram a PEP e a política pública de cooperação.

¹⁴⁰ Constituída na AD (Aliança Democrática), coligação eleitoral criada em 1979 pelo PSD, CDS e PPM.

¹⁴¹ Sucedida pela União Europeia por via do Tratado de Maastricht (1992).

Quadro III.2 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de pré-integração europeia

| Côr Político | Governo Constitucional | Vigência Duração | PR | PM | Adjunto PM | MNE | Secretários de Estado |
|--|-------------------------------|--|---------------|---------------------------------|--|--|--|
| Socialista | I | 23-jul-76 23-jan-78 1 ano e 6 meses | Ramalho Eanes | Mário Soares | Henrique de Barros (MIN Estado) Jorge Campinos (MIN sem Pasta) | Medeiros Ferreira Mário Soares (12 OUT 1977) | |
| Coligação PS-CDS | II | 23-jan-78 29-ago-78 7 meses | Ramalho Eanes | Mário Soares | Almeida Santos | Sá Machado | |
| Independente (Iniciativa Presidencial) (2,5 anos) | III | 29-ago-78 22-nov-78 3 meses | Ramalho Eanes | Nobre da Costa | Costa Freitas | Corrêa Gago | SENE e Emigração Paulo Ennes |
| | IV | 22-nov-78 7-jul-79 8 meses | Ramalho Eanes | Mota Pinto | Álvaro Monjardino | Freitas da Cruz | |
| | V | 1-ago-79 3-jan-80 5 meses | Ramalho Eanes | Lourdes Pintassilgo | | Freitas da Cruz | |
| Aliança Democrática | VI | 3-jan-80 9-jan-81 1 ano | Ramalho Eanes | Sá Carneiro Freitas do Amaral | Pinto Balsemão | Freitas do Amaral | SENE Azevedo Coutinho |
| | VII | 9-jan-81 4-set-81 8 meses | Ramalho Eanes | Pinto Balsemão | Basílio Horta | Gonçalves Pereira | |
| | VIII | 4-set-81 9-jun-83 1 ano e 4 meses | Ramalho Eanes | Pinto Balsemão | Freitas do Amaral Baião Horta | Gonçalves Pereira Futscher Pereira | SECD Luís Fontoura |
| Bloco Central PS-PSD | IX | 9-jun-83 6-nov-85 2 anos e 5 meses | Ramalho Eanes | Mário Soares | Mota Pinto Rui Machete Almeida Santos (MIN Estado) | Jaime Gama | SEC Gaspar da Silva Eduardo Âmbar |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/>

Mário Soares (PM) inicia, a 14 de Fevereiro de 1977, a primeira etapa da visita às capitais da CEE para explicar as razões do pedido de adesão de Portugal às CE. “Nesta fase desloca-se a Londres, Dublin, Copenhaga, Roma e ao Vaticano” (www.fmsoares.pt). A opção europeia de Portugal foi uma constante programática dos princípios, orientações e prioridades da PEP, vertida nos Programas de todos os GC, independentemente da sua cor partidária. No Programa do I GC, pode ler-se:

“Com o encerramento do ciclo do império, com a subsequente redução dos interesses portugueses em África, com o fluxo migratório, com a multiplicação dos laços económicos com os países do nosso continente, com a nossa presença na EFTA, acentuou-se decisivamente a componente europeia no enquadramento da política externa portuguesa. (...) A vocação europeia de Portugal é indelével e, o que mais é, irrecusável. (...) A

descolonização efectua-se no momento preciso em que a integração europeia se acelera e nos abrange”.

“A intenção da adesão, prevista no programa do I Governo Constitucional, justificava-se pela busca de uma nova identidade nacional que a descolonização tornara urgente, mas também na necessidade de apresentar ao País um projecto verdadeiramente nacional, que simultaneamente permitisse situar Portugal no espaço político, geográfico, económico e social a que, por direito próprio, pertencia” (Boletim da Assembleia da República nº 17, 2014).

Acelerar a integração institucional de Portugal na CEE constituiu a solução política para viabilizar a democracia portuguesa e, dessa forma, possibilitar uma nova inserção internacional do país, desígnios que ocuparam a acção pública do Estado a partir da segunda metade da década de 70 e toda a primeira metade da de 80.

Em Novembro de 1974, ainda sob a égide do III GP, realizou-se a *Quarta Reunião da Comissão Mista Portugal/CEE*, “levantando a delegação portuguesa a questão da melhoria dos aspectos comerciais do Acordo de 1972 (Acordo de Associação à CEE) e o alargamento do mesmo a outras áreas” (www.fmsoares.pt). Depois da anunciada medida de “assinatura de um protocolo adicional ao Acordo de 1972”, inscrita no Programa do I GC, a admissão ao Conselho da Europa consta, desde logo e igualmente, do mesmo documento, no qual está explicitado que, por ser uma medida urgente no campo político “o pedido de adesão será um dos primeiros actos do governo. Quer-se assim significar politicamente a vocação europeia de Portugal”.

Após a solicitação de adesão, em Agosto de 1976, e “depois de uma ronda negocial pelas capitais europeias, coroada de êxito, entre setembro de 1976 e fevereiro de 1977” (Teixeira, 2015: 69-70), em finais de Março de 1977 é apresentado o pedido formal de adesão à CEE. Portugal tornou-se membro efectivo do Conselho da Europa em Setembro do mesmo ano (1977), um mês após a criação da *Comissão para a Integração Europeia* na Presidência do Conselho de Ministros¹⁴².

“Em 17 de Outubro de 1978, no Luxemburgo, foram abertas formalmente as negociações de adesão entre Portugal e a CEE. Este início das negociações representa um importante passo no caminho da aproximação progressiva de Portugal à Comunidade, que teve reflexos não só ao nível da cooperação financeira e industrial, mas também ao nível político da vinculação de Portugal à CEE e ao ocidente demoliberal” (Mendes, 2004:186).

¹⁴² Decreto-Lei nº 306/77, de 3 de Agosto, da Presidência do Conselho de Ministros.

O Parecer da Comissão Europeia relativo ao pedido de adesão foi emitido a 31 de Maio de 1985, e as Decisões do Conselho das Comunidades Europeias relativas (i) à admissão na CECA e (ii) à admissão na CEE e na CEEA (Comunidade Europeia da Energia Atómica) foram decretadas a de 11 de Junho de 1985 (http://europa.eu/european-union/law/treaties_pt). A 12 de Junho de 1985 Mário Soares (PM), Rui Machete (Ministro Adjunto do PM), Jaime Gama (MNE) e Ernâni Lopes (Ministro das Finanças e do Plano), assinaram em Lisboa, no Mosteiro dos Jerónimos, o *Tratado de Adesão à CEE e à CEEA*, num dos últimos actos do governo do Bloco Central de elevada simbologia da legitimidade internacional da democracia portuguesa.

Iniciadas em Outubro de 1978, as negociações prévias à adesão duraram quase oito anos, período em que houve necessidade da intervenção política ao nível do PM (dos VI e IX GC) e Mário Soares chegou mesmo a prenciar a aproximação aos EUA como forma de pressionar Bruxelas a concluir com sucesso o processo de integração de Portugal nas CE.

“A14 de Abril de 1980, Sá Carneiro inicia uma série de visitas aos governos da CEE para acelerar o processo de adesão de Portugal à Comunidade. Uma semana mais tarde, ao discursar na Assembleia do Conselho da Europa, vaticina que o ingresso de Portugal na CEE ocorrerá em 1983; A 1 de Outubro de 1981, na abertura de um seminário promovido pelo PS sobre "A política regional na comunidade alargada", Mário Soares [na oposição] acusa o Governo de ser incapaz de ultrapassar o impasse nas negociações para a adesão à CEE; e a 26 de Janeiro de 1984, declara, em Genebra, que Portugal renunciaria a tomar-se membro da CEE, se uma decisão sobre a sua adesão não fosse tomada até Junho. Nesse caso, o País estreitaria significativamente os seus laços económicos com os EUA” (www.fmsoares.pt).

Para o PR Ramalho Eanes, a solução política da integração de Portugal nas CE configurava uma oportunidade de criação de novos cenários ao nível da PEP, através da capitalização das relações africanas de Portugal no seu novo posicionamento no espaço europeu. No discurso comemorativo do 25 de Abril de 1980, Eanes afirmava:

“A integração de Portugal na Comunidade Europeia apenas será útil para ambas as partes se Portugal mantiver e desenvolver aquilo que é específico da sua posição na Europa, seja em termos das suas afinidades históricas e

culturais, e, em particular, da sua capacidade de diálogo com os países de expressão portuguesa” (Magalhães, 2012: 25).

Tal como o PR, Melo Antunes (anterior MNE nos IV e VI GP) admitiu que a estratégia política a adoptar por Portugal em relação aos PALOP passava pelo não-alinhamento e que a entrada do país na CEE deveria ter nas relações com esses países (PALOP) o seu elemento distintivo.

“Portugal tem o dever de apoiar esses Estados na sua luta pela estabilidade política e por uma verdadeira independência e no combate que travam contra o sub-desenvolvimento. De resto, ao proceder assim, Portugal ajuda-se a si próprio, aumentando o peso específico da sua presença europeia e alargando o espaço da sua autonomia” (Melo Antunes, 1985: 164).

Como se verá no capítulo seguinte deste trabalho, com a entrada em vigor do *Tratado de Adesão*, em 1 de Janeiro de 1986, na vigência do X GC chefiado por Cavaco Silva, Portugal tornou-se no 11º Estado-Membro da CEE (juntamente com a Espanha) e, por essa via, membro de pleno direito da comunidade europeia para o desenvolvimento. No âmbito da parceria ACP-CE, com a Convenção de Lomé III em vigor, Portugal passou a “contribuir financeiramente para o 6º FED (1985-1990), com 6.615 MECU”¹⁴³.

“Com o mito das colónias encerrado, as elites democráticas conseguiram consolidar na opinião pública a opção europeia como a única que poderia recriar uma relação importante com os novos países de língua portuguesa, com os quais as relações económicas tinham quase desaparecido e as políticas se tinham deteriorado após a vaga de independências em 1975. Não obstante, surgiram ocasionalmente polémicas sobre a descolonização, sobretudo a propósito do legado das questões de propriedade dos antigos colonos e da degradação generalizada das condições de vida e da estabilidade política em países como Angola e Moçambique” (Pinto, 2001:82).

III.3.2. A importância da normalização das relações diplomáticas com os PALOP

“Em 1979, o Grupo dos Cinco vem substituir a CONCP pelos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – PALOP. A cooperação entre estes países foi mais activa nos anos imediatamente anteriores e posteriores às suas independências. (...) Até 1992 realizaram-

¹⁴³ Resolução do Conselho de Ministros nº 43/99, de 29 de Abril de 1999, da Presidência do Conselho de Ministros.

se dez cimeiras dos PALOP” (Folgôa, 2004). Os PALOP têm, assim, origem enquanto grupo regional de base identitária em 1979, factor de capitalização do seu peso político na criação, por um lado, de uma cooperação de especificidade regional apoiada financeiramente pela UE (a partir da segunda metade dos anos 80, como se verá no último capítulo) e, por outro, na fundação da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) em meados de 1996.

Os regimes políticos dos PALOP eram, à semelhança de outros Estados de independência recente na África subsariana, liderados pelas elites nacionalistas que durante a fase pré-independência comandavam os movimentos de libertação nacional. Ultrapassada a fase dos Governos de Transição, com as independências tiveram início os regimes políticos de partido único de inspiração socialista e de carácter presidencialista, onde o órgão máximo de soberania era ocupado pelos líderes daqueles movimentos: Agostinho Neto em Angola, Aristides Pereira em Cabo Verde, Luís Cabral na Guiné-Bissau¹⁴⁴, Samora Machel em Moçambique e Pinto da Costa em São Tomé e Príncipe.

Os cinco países encontravam-se em situação geral de dependência e insustentabilidade económica e institucional, e de penúria de quadros qualificados, o que se traduzia em forte risco de sobrevivência como Estados e, por esse facto, particularmente vulneráveis às influências oriundas do bloco soviético, que desde as lutas pró-independência e pelo menos na década seguinte à ascensão política a Estados soberanos tinha conquistado espaço de intervenção, influência e controlo político junto das elites responsáveis pela condução da acção pública nos PALOP¹⁴⁵.

Em termos de actores políticos portugueses no exercício da cooperação, é de salientar a predominância do PCP, quer no fornecimento de cooperação institucional através de empresas portuguesas de consultadoria, quer através de outras acções de cooperação da responsabilidade de empresas de construção civil ou transportes portuários (por exemplo) que, por efeitos do processo político de nacionalizações-saneamentos ocorridos (1975-76) se caracterizavam pela proximidade ideológica ao PCP ou a outras forças políticas de esquerda.

Contudo, na sequência da liberalização económica induzida pelos PAE nos PALOP – que originou a publicação de leis favoráveis ao investimento estrangeiro, às privatizações e ao aparecimento de instituições financeiras –, e com as reformas político-constitucionais operadas nesses países, os regimes de partido único, instaurados com as independências, perderam a legitimidade governativa e teve início, em 1991, a abertura ao multipartidarismo e a realização de eleições para institucionalização de regimes democráticos. Este processo

¹⁴⁴ Amílcar Cabral, líder do PAIGC tivera já sido assassinado a 20 de Janeiro de 1973 em Conacri, Guiné.

¹⁴⁵ A dependência relativamente à URSS era conhecida, principalmente no campo militar, sobretudo em Angola e Moçambique (e de Cuba no caso de Angola e Guiné-Bissau).

político remete para a existência de relações de natureza causal entre a abertura aos mercados e o início dos processos de democratização em África e, nomeadamente, na África lusófona.

Iniciado com o derrube do Muro de Berlim (Novembro de 1989), foi também aquela data que marcou o fim do período da Guerra Fria, com a dissolução da URSS em finais de 1991, durante o mandato presidencial de Gorbatchov¹⁴⁶.

Naquele contexto de Guerra Fria, os regimes político-económicos de partido único de inspiração socialista, também designados por “Marxismo Africano” (na expressão de Ramalho Eanes), representavam estruturas de poder centralizadas e verticalizadas, com forças armadas bem dimensionadas, herdeiras das anteriores estruturas militares. “(...) só um tal modelo de organização do poder permitia criar e cimentar uma unidade e uma identidade nacional em sociedades onde elas não existiam minimamente e viabilizar, em termos de segurança interna e externa, um Estado credível” (Eanes, 1985: 14).

Para além de divergências ideológicas existentes entre Portugal e os recentemente criados Estados Africanos, havia *dossiers* em aberto de elevada sensibilidade e fonte de alguma conflitualidade político-diplomática, como sejam os relacionados com a propriedade privada dos ex-colonos entretanto regressados a Portugal e os interesses económicos e financeiros do Estado português.

“A situação agravou-se com a decisão angolana de nacionalizar diversas indústrias produtoras de açúcar, aço, cimento e cerveja, e que eram propriedade de portugueses, no início de Maio 1976” (Magalhães, 2012: 40).

“Angola era a mais rica e bem-sucedida das economias coloniais da década de 1960, a que tinha o maior número de colonos brancos e também a que conheceu a mais frustrante e violenta das descolonizações (Pinto, 2015: 45).

No Programa do I GC as relações com Angola e Moçambique foram indicadas como “particularmente difíceis” e foi reconhecido também que existia um “contencioso complexo” que importava resolver a curto prazo. O “contencioso económico-financeiro” subsistente com as ex-colónias estava igualmente expresso nos Programas governamentais da AD (1980-83) como um problema político que exigia soluções específicas de modo a ser ultrapassado, pese embora ter sido politicamente explicitada, no Programa do III GC (1978), de Nobre da Costa, a importância da intervenção política do PR na normalização das

¹⁴⁶ Presidente da URSS entre Março de 1990 e Dezembro de 1991.

relações diplomáticas entre países.

“Em virtude do interesse especial que a Presidência da República dedicou a esta causa, estão, nomeadamente, normalizadas as relações diplomáticas com Angola e Moçambique, e solidificado o bom entendimento, a vários níveis, com a Guiné, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe”.

Profundo conhecedor da maioria das ex-colónias – nomeadamente de Moçambique, Guiné e Angola, pelo facto de ter nelas realizado Comissões de Serviço¹⁴⁷ nos dez anos que antecederam o arranque da descolonização - a empatia que Eanes revelava com os líderes políticos desses países foi crucial para que fossem normalizadas as relações bilaterais, “factor que considerava prioritário”. O périplo pelos PALOP teve início no tempo do II GC, com as “deslocações à Guiné e a Cabo Verde (1978) e continuou até 1982. Deslocou-se à Guiné-Bissau e a São Tomé e Príncipe em 1979, e a Cabo Verde e Moçambique em 1980. A visita a Angola teve lugar apenas em 1982, devido aos problemas provocados pela guerra civil, tendo [o PR] recorrido à mediação de Luís Cabral na Cimeira de Bissau (junho de 1978). Em 1982 voltou a deslocar-se à Guiné”¹⁴⁸. A viagem de Melo Antunes a Luanda, em 19 de Maio de 1978, na qualidade de enviado especial do PR, leva a que o II GP acuse Eanes de “fazer diplomacia paralela” (www.fmsoares.pt).

“Em 1978, Ramalho Eanes desloca-se a Bissau e assina com a Guiné acordos de cooperação em vários domínios. O ‘espírito de Bissau’, como então se chamou, vem dar um novo *élan* à política de aproximação com os PALOP e os acordos de cooperação estendem-se a São Tomé e, com mais dificuldade e menos resultados, a Moçambique e, por fim, a Angola” (Teixeira, 2015: 75-76).

Apesar de alguma iniciativa governamental, protagonizada por Mário Soares¹⁴⁹ (PM do IX GC), parece consensual que nos dez anos que antecederam a integração europeia, Ramalho Eanes desempenhou um importante papel como actor no processo político de reaproximação diplomática com os PALOP e no aprofundamento constitucional da PEP ao

¹⁴⁷ <http://www.presidencia.pt/> [Comissões de Serviço realizadas por Ramalho Eanes: Índia (1958-1960); Macau (1962); Moçambique (1964, 1966-1968); Guiné (1969-1971); Angola (1971-Abril de 1974); em 25.4.1974, está em Angola, pelo que não participa nas operações militares que derrubam o Estado Novo, mas foi imediatamente chamado a Lisboa].

¹⁴⁸ Idem.

¹⁴⁹ 31 de Agosto de 1984, inicia uma visita oficial de 4 dias a Moçambique; conferencia com Nino Vieira, dirigente da Guiné-Bissau e com José Eduardo dos Santos em 9 de Setembro de 1984 e a 22 de Fevereiro de 1985, conferencia com o MNE de Moçambique, Joaquim Chissano” (www.fmsoares.pt).

nível das relações de cooperação bilateral entre Estados. Para o PR, a solução política precedente e determinante de consistentes relações de cooperação Estado-Estado, residia na intervenção diplomática portuguesa e na sua capacidade de contribuir para a eliminação das quezílias políticas concorrenciais entre os principais actores da Guerra Fria. Nas suas próprias palavras:

“Não valerá talvez a pena, porque constantemente reafirmadas, alongar-me sobre as potencialidades de cooperação de Portugal com os países africanos de expressão oficial portuguesa. Derivam, como é sabido, dos laços históricos existentes, que são por natureza também humanos. Mas sempre ousaria adiantar que a eficácia da nossa acção em África passará por impedir que se torne ali dominante o conflito Leste-Oeste” (Eanes, 1985: 16).

Na CRP de 1982 (publicada a 30 de Setembro) foi diminuída a carga ideológica da Constituição de 1976, foram redefinidas as estruturas do exercício do poder político e foi extinto o CR. Ficaram, assim, a partir do último trimestre de 1982, constitucionalmente diminuídos os poderes do PR “em duas áreas fundamentais, política externa e defesa” (<http://www.presidencia.pt/>).

Entre o início de 1980 e finais de 1986, por iniciativa de Ramalho Eanes e junto da Presidência da República, o *Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis* (IPSDG)¹⁵⁰, actuou como espaço de *think tank* enquanto organismo de estudo e investigação de recurso e apoio às intervenções do PR. Foi presidido pelo militar Rodrigo de Sousa e Castro (ex-conselheiro da Revolução que tinha anteriormente desempenhado funções na Presidência da República de Costa Gomes).

“Organizado em várias áreas de investigação (Estudos para o Desenvolvimento; Estudos Sociais e Estudos de Política Internacional), era uma entidade apartidária de estrutura muito pequena, que funcionava na directa dependência do PR. (...) Face à complexidade das variáveis que intervêm na formulação da análise e das decisões políticas, [tinha por missão] apoiar tecnicamente o Presidente da República fornecendo-lhe os meios técnicos adequados à sua acção. A ideia era que pudesse chamar todos os técnicos importantes para estudar todas as questões, aquelas de que o Presidente carece ser informado, aquelas de que o Governo carece para fugir um pouco à luta partidária, inevitável e desejável, e a própria

¹⁵⁰ Decreto-Lei nº 526/79, de 31 de Dezembro – criação do IPSDG. Decreto-Lei nº 438/86, de 31 de Dezembro – extinção do IPSDG, sendo as respectivas atribuições transferidas para a Presidência da República.

Assembleia da República para encontrar, muitas vezes, diagnósticos que permitam, depois, percursos ‘consensualizantes’”.

Outras organizações cívicas intelectuais surgiram pela mesma altura. Sem ligações institucionais ou partidárias declaradas, reuniram investigadores de diversas áreas científicas para analisar e debater diferentes questões do foro económico, social e internacional. Foi o caso do *Instituto de Estudos para o Desenvolvimento* (IED, 1979), do *Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais* (IEEI, 1980), “retirando às Forças Armadas o monopólio do pensamento estratégico” (Vasconcelos, 2015), ou do *Centro de Estudos Africanos* (1981, baseado no ISCTE), “a maioria dos seus actuais 70 membros viveram e trabalharam em países africanos, principalmente, nos PALOP” (Neto, 1992: 12). O ISCSP foi a primeira instituição universitária portuguesa a ter na sua oferta formativa o *Mestrado em Estudos Africanos*, no ano lectivo 1985-86.

Relativamente à SEDES (1970), já referida no capítulo I, “foi a primeira organização a proclamar as vantagens de uma aproximação à Comunidade Europeia. (...) com o advento da democracia em 25 de Abril de 1974, muitos dos seus associados deram o seu contributo à vida social e política para o progresso do País em diferentes partidos políticos. Talvez não tenha havido um único Governo, desde o 25 de Abril, que não contasse entre os seus membros com associados da SEDES”¹⁵¹.

III.3.3. A centralização da acção do Estado em matéria de política externa

Iniciada por Mário Soares, no I GC (Julho de 1976), a preocupação de centralização da acção pública em matéria de PEP no MNE, nos termos da Constituição, acompanhou todas as agendas governamentais no período em análise e culminou com a deliberação de proceder à reestruturação deste Ministério, de modo a “assegurar a unidade de representação externa do Estado”¹⁵², no tempo em que Jaime Gama tomava as rédeas do MNE.

A necessidade de reestruturação do MNE constituiu inclusivamente um ponto com autonomia relativa dentro do capítulo Política Externa do I GC.

“As relações externas do Estado Português têm vindo a desenvolver-se de tal forma que as actuais estruturas do Ministério dos Negócios Estrangeiros terão de ser reformadas (...). Haverá ainda que racionalizar a multiplicidade de departamentos com vocação para contactos internacionais por forma a assegurar a unidade de representação externa do Estado”.

¹⁵¹ <http://www.sedes.pt/>

¹⁵² Programa do IX Governo Constitucional.

A lapidar conclusão segundo a qual “a improvisação enfrenta limitações difíceis de transpor” constava no Programa do IV GC (Novembro de 1978).

Mas é a partir do VI GC (Janeiro de 1980) que repetidamente se foi afirmando nos programas de governo que “a política externa será concebida e executada pelo Governo, o qual detém competência genérica para a conduzir e que a assumirá plenamente”. A unidade da política externa, era então defendida como “norma operacional exigida pela maior dignidade do Estado e pela coerência e eficácia da acção internacional a desenvolver por Portugal, uma e outra incompatíveis com a prática de quaisquer diplomacias paralelas”. A “diplomacia paralela”, que desde a presidência do General Spínola (Abril-Setembro de 1974) foi uma regularidade do processo político, implícito quer nas relações diplomáticas para a descolonização e para as independências, quer no estabelecimento das relações de cooperação Portugal-PALOP, por via dos Acordos, estabelecidos inicialmente no GCC-PR, (Dezembro de 1974) e três meses depois na SEC-MNE, não se circunscrevia apenas aos órgãos de soberania.

A hierarquia de tipo vertical foi posta em causa desde o arranque das relações bilaterais e das primeiras tentativas de institucionalização da política pública de cooperação, quando ainda decorria o processo de descolonização. A competição entre centros de decisão pelo controle institucional da política de cooperação era notória a vários níveis: entre o PR e o MNE (GCC-Dezembro de 1974 e SEC-Março de 1975); entre os inúmeros departamentos sectoriais do governo que, através do método das Comissões Mistas, estabeleciam acordos avulsos de cooperação, imprimindo às iniciativas da cooperação portuguesa uma certa opacidade, o que impossibilitava o exercício de controlo da acção pública do Estado em matéria de PEP; ou, ainda, no espartilhamento institucional da cooperação, entre os *dossiers* económico-financeiro e todos os outros, relacionados com educação-saúde-cultura-desenvolvimento social-agricultura, reforço institucional, etc. Esta dicotomia estrutural, iniciada no I GP (15 de Maio de 1974), foi-se mantendo, e mesmo agudizando, até ao final do período em estudo, 1999 (e para além dele), como se verá no último capítulo.

Nesta conjuntura de exercício disseminado do poder político, assume relevância explicativa a noção de hierarquia horizontal onde, “recorrendo à metáfora da circunferência, cada elemento de um conjunto pode ser em certos momentos cêntrico ou excêntrico” (Costa, 2008: 181). A política pública portuguesa de cooperação era exercida de modo transversal por toda a administração pública (departamentos sectoriais do Estado) e mesmo pelo sector empresarial (público e privado) sem comando político efectivo ou provimento estratégico programático. O argumento explicativo de que a “cooperação era descentralizada”, apesar de muito popular entre estudiosos da cooperação portuguesa, é incorrecto porquanto, para que pudesse ser descentralizada, tinha de haver, a montante, um órgão centralizador que,

por processos de delegação de competências, entregava a outros órgãos a legitimidade e responsabilidades para a execução de compromissos políticos e acções de cooperação. Não sendo o caso, é o modelo de execução que deve ser considerado descentralizado - modelo descentralizado de execução da política de cooperação.

Por outro lado, e ainda para reforço da leviandade contida naquele argumento, *Cooperação Descentralizada* corresponde a um conceito de cooperação, introduzido pela CE a partir de meados de 1998¹⁵³ na linguagem técnica e na concepção de programas de cooperação para o desenvolvimento no âmbito da Convenção de Lomé IV (que foi posteriormente reforçado no Acordo de Cotonou, pós-2000), assente, resumidamente, no estabelecimento de parcerias de aproximação aos beneficiários e na diversificação de actores, no terreno e em sede de preparação das intervenções, para o reforço das sociedades civis (actores não Estatais) e desenvolvimento de parcerias doador-beneficiário e nos países em desenvolvimento.

Até em documentos oficiais era referido o “carácter assumidamente descentralizado da cooperação portuguesa” (MNE, 1995: 34).

“Sob o argumento de que tem marcado de forma valorizadora o relacionamento de Portugal com os seus parceiros de cooperação. (...) Sistema descentralizado é correcto na medida em que acentua a sua originalidade e o papel fundamental da iniciativa, criatividade e competência técnica que os diversos departamentos ministeriais emprestam à execução da política de cooperação. Se por um lado faz avultar as necessidades de coordenação, sob pena de ausência de coerência e atomização, por outro, acha-se especialmente apto ao aproveitamento das sinergias resultantes de configurações de acções multidireccionadas sendo particularmente importante para minorar a limitação dos recursos, nomeadamente ao nível das chamadas despesas de funcionamento. Mas principalmente, permite aproveitar (e na medida do possível dar continuidade) a um vasto manancial de conhecimento de África, ainda existente, nomeadamente na administração pública” (MNE, 1995: 34).

A narrativa oficial – assumida, quer pelos dirigentes políticos da cooperação (Ministros e Secretários da Estado), quer pelas instâncias decisórias nos diversos Ministérios, Direcções-Gerais e Institutos Públicos (na altura designados de Gabinetes de Cooperação) – reconhecia, e bem, as vantagens técnicas que residiam no conhecimento do terreno, detido e disperso pelos departamentos sectoriais da Administração Pública

¹⁵³Reg. CE 1659/Julho de 98.

(decorrente da integração de ex-funcionários ultramarinos, como analisado no capítulo anterior). Contudo, ao eleger esse critério como o necessário (e suficiente) para a realização de acções de cooperação, aquela mais-valia (que até podia apresentar ganhos comparativos com outras cooperações), pode ter-se constituído numa das causas da inexistência de uma visão integrada do desenvolvimento, da ausência de conhecimento especializado acerca de técnicas e procedimentos de formulação, monitoria e avaliação de programas de cooperação e, porventura, da excessiva concentração geográfica da cooperação portuguesa nos PALOP. Mais ainda, foi a causa e está na origem do “problema maior” da política portuguesa de cooperação até aos dias de hoje: A sua incordenabilidade e incoadunabilidade com qualquer decisão de controlo político desta política pública (em Notas finais ver-se-á qual foi a avaliação do CAD no exame de 2015, o mais recente exame “ao complexo sistema da cooperação portuguesa”).

Ressalva-se, contudo, que a *expertise* sectorial de alguns peritos portugueses foi extremamente importante para a qualidade e impacto de projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento implementados nos PALOP, tendo sido ainda muito relevante na identificação de prioridades nacionais de desenvolvimento. A progressiva diminuição do número de cooperantes pode ter, a par de outros factores, provocado uma redução da qualidade e do impacto de algumas das acções empreendidas.

Nos vinte anos compreendidos entre 1974 e 1994 foram estabelecidos duzentos e três (203) acordos bilaterais com os cinco PALOP e trinta e cinco (35) com nove PVD do resto de África (MNE, 1995: 243-261)¹⁵⁴, representando, desta forma, a cooperação com os PALOP 85% do esforço de cooperação portuguesa naquele período.

III.4. A cooperação exercida fora do quadro da comunidade internacional de doadores

III.4.1. O aprofundamento das relações de cooperação com os PALOP nos Programas políticos dos Governos

Fora do CAD e ainda não na CEE, até Janeiro de 1986, as medidas de política doméstica na área da cooperação foram exercidas quase exclusivamente no âmbito bilateral e externamente a plataformas internacionais de discussão, de aprendizagem e de estabelecimento de consensos intergovernamentais e multilaterais em torno da APD.

¹⁵⁴ Guiné-Bissau: 58; Cabo Verde: 55; São Tomé e Príncipe: 41; Moçambique: 25; Angola: 24; Senegal: 10; Zaire: 9; Congo: 4; Benim: 2; Costa do Marfim: 2; Nigéria: 2; Zâmbia: 2; Zimbabué: 2; Gabão: 1; Tanzânia: 1.

“(…) Importa, por outro lado ter presente que, se Portugal já é um país doador e recebedor de cooperação, poderá igualmente vir a beneficiar de forma mais efectiva de importantes programas de cooperação levadas, designadamente, a efeito por organizações internacionais de que é parte”¹⁵⁵.

“O sistema de cooperação multilateral foi muito pouco relevante até à primeira metade dos anos 80. Será, contudo, a partir de 1986 que se estruturam as bases da política portuguesa de cooperação multilateral” (MNE, 1995: 128). Não obstante, Portugal aderiu a organizações internacionais multilaterais promotoras de cooperação internacional neste período. “Em 1982 aderiu ao BAD. Assinou protocolos de cooperação com a Organização das NU para o Desenvolvimento Industrial (UNODI) em 1980; com a OIT (1985), com a OMS e com o BM, em 1987” (MNE, 1995: 128).

Em termos programáticos, para todos os governos sem excepção, o aprofundamento e consolidação das relações de cooperação com os PALOP constituíram um objectivo político da acção do Estado, revelando uma linha de continuidade neste *dossier* da PEP.

O quadro seguinte repesca os principais argumentos explicativos da acção pública em matéria de cooperação com os PALOP, expressos nos Programas dos nove governos que conduziram o país entre 1976 e 1985.

¹⁵⁵ Decreto-Lei nº 486/79, de 18 de Dezembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quadro III.3 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de pré-integração europeia (1976-1985)

| GC | PM | MNE | Referências políticas (Excertos dos Programas Políticos dos Governos) |
|------|---------------------------------|---------------------------------|---|
| I | Mário Soares | Medeiros Ferreira | O Governo pretende normalizar os contactos entre Portugal, Angola e Moçambique |
| II | Mário Soares | Sá Machado | O relacionamento e cooperação com os novos Estados africanos de expressão portuguesa ocupará lugar específico e de particular relevo no âmbito da nossa política externa |
| III | Nobre da Costa | Corrêa Gago | A prioridade que irão merecer as nossas relações com os países de língua portuguesa |
| IV | Mota Pinto | Freitas da Cruz | Especial atenção será dada às relações de Portugal com os Estados do Continente Africano, relações essas fundamentadas em sólidos e antigos laços culturais e históricos. Serão envidados esforços para incrementar, alargar e solidificar uma política de cooperação global com os novos Estados de expressão portuguesa |
| V | Lourdes Pintassilgo | Freitas da Cruz | Revitalização das relações com os países africanos e, de forma particular e privilegiada, com os países ex-colónias portuguesas, é um dos objectivos fundamentais |
| VI | Sá Carneiro Freitas do Amaral | Freitas do Amaral | Expansão das relações comerciais e de cooperação técnica e científica com os países de expressão portuguesa. O Governo não subestimarà a importância que reveste o contencioso económico-financeiro que ainda subsiste |
| VII | Pinto Balsemão | Gonçalves Pereira | Apoiar a expansão das relações comerciais e de cooperação técnica e científica com os países de expressão portuguesa. O Governo não subestimarà a importância que reveste o contencioso económico-financeiro que ainda subsiste. Este sentido do património comum [a língua] é mais um elemento que, junto a outros, fará com que se dê particular atenção às relações com os países de expressão oficial portuguesa. Portugal tem todo o interesse em manter e aprofundar essas relações, na base de uma relação Estado a Estado |
| VIII | Pinto Balsemão | Freitas do Amaral Baião Horta | Ao mesmo tempo que apoiará a expansão das relações comerciais e de cooperação técnica e científica com estes Estados, será intensificada a cooperação nos campos cultural e educacional |
| IX | Mário Soares | Jaime Gama | Incremento das relações com os países africanos de expressão oficial portuguesa. Será atribuída importância determinante às relações com África, muito em especial com Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Serão estabelecidos e mantidos contactos permanentes com os governos africanos para análise da cooperação realizada e estudo, em comum, de prioridades (Cimeira a nível governamental) |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/pt/>

“Ironicamente, é no centro-direita e até na direita que os africanos acabam por reconhecer, na prática, maior capacidade de diálogo e maior responsabilidade e eficácia na resolução de problemas. É inegável o pragmatismo com que os sociais-democratas portugueses no poder encararam as questões africanas, tendo claramente entendido, e disso se fazendo intérpretes do grande consenso nacional sobre a necessidade de uma maior aproximação com as ex-colónias. Poder-se-á dizer que tal atitude reflectia os interesses de uma parcela da burguesia nacional ansiosa de recuperar mercados africanos. (...) Seja como for, porém, a política de abertura e o esforço feito para o estabelecimento de plataformas de cooperação correspondeu inegavelmente ao sentimento geral do que era o interesse nacional” (Melo Antunes, 1985: 163).

Os sublinhados (próprios) remetem para o problema público que constituía, em 1980-81 (cinco-seis anos após as independências) “o contencioso” com as ex-colónias, que, qualificado de natureza económico-financeira, passava pela valorização política do incremento das relações comerciais com esses países, inscrita nos Programas dos GC da AD, chefiados por Sá Carneiro, Freitas do Amaral e Pinto Balsemão, que Melo Antunes caracterizava de “pragmatismo” e que, na prática, passou, em muitos casos, pelo retorno de ex-colonos às ex-colónias na recuperação de anteriores e novos negócios, muitas vezes sob as modalidades empresariais típicas ditadas pelo neo-liberalismo como as *joint-ventures* ou empresas mistas com sócios africanos.

Outro dos constrangimentos que à época importava ultrapassar, estava relacionado com as dificuldades adivinháveis decorrentes da integração dos PALOP no espaço de cooperação regional europeu representado pela Convenção de Lomé, nomeadamente as decorrentes da livre celebração de actos e acordos de cooperação bilateral definidos pelos actores que, de ambos os lados (Portugal-PALOP), integravam as Comissões Mistas.

“Diga-se desde já que no campo do intercâmbio económico e comercial qualquer pretensão de relações privilegiadas que se situem unicamente a nível bilateral parece difícil de conseguir-se, dado que se assiste a um movimento desses novos países africanos para virem a aderir à Convenção de Lomé. Esta Convenção não permite concessões especiais a países que não sejam membros de pleno direito da comunidade europeia” (Programa do I GC).

Manter e aumentar as relações de cooperação de índole económico-financeira com os PALOP passava, então, pela integração de Portugal na CE. Para além de imperativos de natureza económica (reequilíbrio da balança de pagamentos), social (modernização da sociedade portuguesa) e de inserção política internacional, aquela razão suplementar justificava a necessidade premente da integração,“(…) visto que até que tal aconteça Portugal assumirá o papel de um “país terceiro”, sendo forçado a assistir ao estabelecimento de actos privilegiados entre os novos países africanos de expressão portuguesa e a Comunidade Económica Europeia” (Programa do I GC). Em 1978, no curto exercício do III GC (três meses) chefiado por Nobre da Costa, os PALOP foram referenciados como espaço privilegiado de actuação para as empresas portuguesas e como solução para a retoma económica nacional, através do envolvimento do sector empresarial do Estado ou das empresas privadas na cooperação.

“O progressivo desenvolvimento económico e social das novas nações africanas trará, a médio e longo prazos, para padrões mais elevados de consumo, material e cultural, amplas camadas de população, constituindo mercados potenciais, onde podem estar presentes em condições de competitividade internacional alguns dos sectores mais vulneráveis e carecidos de revigoramento da indústria portuguesa. (...) Oferecendo às empresas de engenharia e aos industriais portugueses um campo de acção que lhes não é desconhecido, e onde muitos nunca deixaram de estar presentes, e onde dispõem de razões de aceitação difíceis de bater” (Programa do III GC).

O enquadramento político e institucional para a regulamentação da cooperação económica tornava-se, assim, um problema crescente da acção pública que reclamava por uma solução política. No Programa do último GC deste período (Bloco Central, Junho de 1983), em que se antevia já muito por perto quer a integração de Portugal na CEE, quer a adesão de Moçambique e Angola à Convenção de Lomé III, tem início a narrativa nacional dos actores públicos governamentais (e não só) acerca das vantagens comparativas do país, no panorama internacional, no que respeitava ao apoio ao desenvolvimento dos PALOP.

“A língua comum, a vasta documentação e informação que possui, os conhecimentos científicos e técnicos acumulados ao longo de gerações sobre os países em apreço, a experiência dos técnicos nacionais, decorrente de longo contacto com as regiões tropicais, as características da tecnologia e dos bens de equipamento portugueses (que por reflexo do nosso estágio intermédio de desenvolvimento, se adaptam particularmente bem às soluções da problemática económica dos países em vias de desenvolvimento), tudo isto contribui para que, internacionalmente, Portugal seja considerado como factor de reconhecida e privilegiada importância no desenvolvimento daqueles países”.

Igualmente nesse mesmo programa político, de meados de 1983, estava manifesta a necessidade de aprendizagem e adesão a procedimentos técnicos de natureza multilateral (já em vigor há vários anos noutras cooperações de outros países europeus), de modo a que Portugal pudesse envolver-se em operações de cooperação de maior envergadura financeira.

“Reconhecer-se-á, não obstante, que todos estes trunfos [dos técnicos e das empresas portuguesas] são insuficientes, em muitos casos, para dar

corpo a projectos de cooperação de vasta amplitude, dada a dimensão económica do nosso país, pelo que, sempre que haja necessidade de mobilização de grandes meios financeiros, ou de utilização de tecnologias de ponta, surge a indispensabilidade do recurso à cooperação tripartida, assente em acordos prévios entre Portugal e os países beneficiários. Neste sentido, encontram-se em desenvolvimento processos desta natureza, tanto com terceiros países como com instituições internacionais, sendo de admitir que contactos já estabelecidos com outros países venha agora a frutificar”.

De facto, após a integração europeia e a adesão a organismos multilaterais de cooperação (já referidos), Portugal começou a beneficiar de apoios financeiros que permitiram a participação de empresas portuguesas e de consultores nacionais em programas de cooperação e de assistência técnica financiados por outras cooperações multilaterais ou bilaterais.

III.4.2. As alterações e arranjos incrementais no dispositivo institucional da política pública de cooperação

À definição de objectivos seguiu-se o estabelecimento de estratégias para a solução de problemas políticos. Ou seja, através da sucessiva legislação produzida os objectivos políticos foram sendo traduzidos em regras e procedimentos da acção pública, mobilizados pelas autoridades políticas e administrativas, que elaboraram e executaram a política pública de cooperação.

Quadro III.4 - Recursos organizacionais mobilizados pela administração central para o provimento dos serviços públicos no sector da cooperação no período de pré-integração europeia

| GC | Data publicação | Legislação da Cooperação |
|----|-----------------|--|
| I | 10-set-76 | EXTINÇÃO: Ministério da Cooperação (MC) e da Secretaria de Estado da Descolonização (SED), cujos serviços passam para a SE da Integração Administrativa; Secretaria de Estado da Cooperação (SEC); Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros (SENE) Serviços da SEC ficam integrados no MNE junto do SENE |
| V | 18-dez-79 | EXTINÇÃO: GCC-PR (1974) “até 17 de Abril de 1980; Património e documentação serão transferidos para a DGC e para o ICE” Orgânica do ICE – tutela conjunta MNE e MF / inserido na estrutura do MNE. Divisão de Acordos na Direcção de Serviços de Apoio às Negociações / Divisão de Empreendimentos Económicos e Divisão de Coordenação Financeira na Direcção de Serviços de Cooperação Económico-Financeira Orgânica da DGC no MNE e do Conselho de Coordenação da DGC (CC-DGC-MNE) |
| IX | 25-jul-83 | Secretaria de Estado da Cooperação no MNE (SEC-MNE) / Extinção da SENE / Alteração da designação de SE da Cooperação para o Desenvolvimento para SE da Cooperação |
| | 22-mai-85 | Comissão Interministerial para a Cooperação no MNE (CIC-MNE) |
| | 16-jul-85 | Comissão Consultiva para a Cooperação no MNE (CCC-SEC) |
| | 10-set-85 | Estatuto do Cooperante |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/pt/>

Pouco depois de ter sido empossado, o I GC (Julho de 1976, dez meses volvidos sobre a última das independências) tomou um conjunto de medidas no quadro da resolução do problema do “contencioso com Angola e Moçambique”, que passavam, nomeadamente, pela extinção do Ministério da Cooperação (MC, Setembro 1975) e da SE da Descolonização (SED-MC, Setembro de 1975, anteriormente SED-PM, Agosto 1975), “tendo os serviços da SED-MC sido integrados na Secretaria de Estado da Integração Administrativa do Ministério da Administração Interna”¹⁵⁶. Através do mesmo instrumento jurídico foram também extintas as SE da Cooperação (SEC-MC), dos Negócios Estrangeiros (SENE-MNE) e dos Retornados (SER-MAS).

Como anteriormente referido, a administração dos territórios ultramarinos estava institucional e politicamente concentrada num único Ministério (MU, 1951), condição que não se alterou, pese embora a profunda mudança estrutural e política da acção do Estado operada com o 25 de Abril e a queda do regime, uma vez que aquelas funções foram imediatamente cooptadas pelo MCI (em meados de Maio de 1974), aí permaneceram pelo menos durante sete meses e meio, até à criação do GCC-PR (Dezembro de 1974), tendo em Setembro de 1975 passado a ser exercidas novamente sob a tutela de um ministério, o da Cooperação (MC).

Com a desactivação do MC, os *dossiers* relacionados com a cooperação (SEC-MC) transitaram para a SEC-MNE. Acontece que a então SEC foi recuperada de anteriores SE que já detinham a tutela da cooperação (SEC-MNE, de Março de 1975 e SEC-MC, de

¹⁵⁶ Decreto 683-A/76, de 10 de Setembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

Setembro de 1975). Contudo, com a recriação da SEC no MNE, pretendia o executivo dar corpo ao enunciado no Programa do I GC “os assuntos de interesse comum [Portugal-PALOP] serão tratados, como é normal, no âmbito do MNE”, “deixando bem claro não ser sua intenção recriar um novo Ministério que centralize a cooperação com os PALOP” (Neto, 1992: 3), solução institucional que, *mutatis mutandis*, era a levada a cabo pelo Estado Novo.

“Das esporádicas alusões que ao assunto são feitas, percebe-se vagamente, que se receava que um Ministério da Cooperação pudesse vir a transformar-se num Ministério do Ultramar (como se isso fosse possível), ou pudesse funcionar como um contrapoder da política externa do Governo (como se não houvesse meios de coordenar as suas acções externas com as do MNE (...)) e chegou-se ao ponto de dizer que a ideia do Ministério da Cooperação só existe porque há pessoas que querem ser ministro da Cooperação (o que não merece comentários). (...) O que é facto é que, sem o assunto ter sido convenientemente discutido, extinguiu-se o Ministério da Cooperação e optou-se pela criação de uma Secretaria de Estado da Cooperação no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ao proceder-se assim, subordinou-se, administrativamente, a lógica da cooperação para o desenvolvimento, que é essencialmente dinâmica, à lógica da diplomacia, que é tradicionalmente conservadora” (Rolo, 1987: 200).

Em Dezembro de 1979, na vigência do V GC foi extinto o GCC-PR (Dezembro de 1974) e vários organismos públicos de relação institucional com as antigas colónias¹⁵⁷, entre os quais, a Direcção-Geral de Economia (1957), o Gabinete de Planeamento e Integração Económica (1963) e o Fundo de Fomento Mineiro Ultramarino (1967). “O património e a documentação dos organismos a extinguir serão transferidos para a DGC-MNE e para o ICE”.

Na mesma data e através do mesmo diploma legal, foi prevista a possibilidade de o país vir a beneficiar de programas de cooperação levados a cabo por organizações internacionais e, por conseguinte, aventada “a necessidade de estabelecer os órgãos nos quais haverá de assentar o desenvolvimento de uma política de cooperação, em estreita colaboração entre todos os departamentos com responsabilidades no domínio da cooperação”. Para o efeito, foram tomadas as seguintes medidas de política: publicado o Diploma orgânico do ICE (instituído em Janeiro de 1976) que, mantendo tutela conjunta MNE-MF, ficou inserido na estrutura do MNE; (re)criada a Direcção-Geral de Cooperação no MNE (DGC-MNE), entidade que anteriormente (desde Março de 1976) funcionava na dependência do MC.

¹⁵⁷Decreto-Lei nº 486/79, de 18 de Dezembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

À DGC-MNE, presidida por embaixador ou ministro plenipotenciário de 1ª classe (o diretor-geral era assistido por dois subdiretores-gerais, igualmente funcionários do quadro do pessoal diplomático do MNE), foram entregues as tarefas de coordenação das acções bilaterais e multilaterais nos domínios sócio-cultural, científico e tecnológico e “atento o carácter dinâmico e frequentemente inovador das relações de cooperação, àquela Direcção-Geral caberá o tratamento das formas de cooperação não enquadráveis na competência dos outros departamentos oficiais”. A DGC-MNE tinha cinco Direcções de Serviço (DS), entre as quais, a DS de Cooperação Bilateral, a DS de Cooperação Multilateral e a DS de Cooperantes, e era coadjuvada para o exercício de funções por um Conselho de Coordenação (CC-DGC-MNE) presidido pelo director-geral e que tinha na sua composição “representantes dos departamentos interessados nas acções de cooperação”.

Na senda da bipolarização dos assuntos da cooperação – entre os técnico-económico-financeiro-empresariais e todos os outros –, tendência político-institucional iniciada no período anteriormente revisitado no âmbito desta tese (1974-76), foi nesta altura, e com o mesmo sentido, intensificada a missão do ICE¹⁵⁸, através da criação de diversos órgãos e serviços, entre os quais: a Comissão Consultiva para a Cooperação Económica (CCCE-ICE); a DS de Apoio a Negociações, com a Divisão de Acordos (revelador da dinâmica que os acordos bilaterais na área económico-financeira tinham à época); a Divisão de Cooperantes (domínio coberto pelo ICE); a DS de Cooperação Económico-Financeira, à qual competia “a gestão, coordenação ou apoio de interesses empresariais portugueses e a centralização da informação relativa ao esforço financeiro ligado à cooperação e à descolonização”. Esta citação, extraída do instrumento legal em referência, é relevante na explicação da importância deste binómio – cooperação-descolonização – na estruturação e definição do tipo de política pública em presença, agilizadora de negócios portugueses nos PALOP. Tanto assim é, que a esta DS de Cooperação Económico-Financeira compreendia a Divisão de Empreendimentos Económicos e a Divisão de Coordenação Financeira. A primeira, estava incumbida, entre outras responsabilidades, de “realizar ou coordenar a gestão das participações financeiras do sector público português e apoiar a defesa de quaisquer interesses empresariais privados portugueses”, enquanto que à Divisão de Coordenação Financeira competia “centralizar toda a informação sobre o esforço financeiro que, para o sector público português, resulte de acções, programas e projectos de cooperação, da prestação de apoio necessário à execução de acordos, e, bem assim, de encargos decorrentes da descolonização”.

Na última reorganização do período, operada no governo do Bloco Central (1983-85), foram introduzidas as diversas mudanças ao nível legislativo na política portuguesa de

¹⁵⁸ Decreto-Lei nº 487/79, de 18 de Dezembro do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

cooperação. Com a orgânica do IX GC¹⁵⁹, a designação atribuída ao SE do MNE encarregue dos assuntos da cooperação, que já tinha sido de SENE e de SE da Cooperação e Desenvolvimento (SECD), volta a ser SE da Cooperação (SEC).

A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) – que já tinha visto a luz do dia em Março de 1976 (CIC-MC) – foi (re)criada em Maio de 1985, desta feita no MNE (CIC-MNE), “a quem cabe a orientação global da política externa portuguesa, na qual a cooperação tem particular relevância”¹⁶⁰, sob o argumento político de que “só uma visão integrada de várias acções permitirá a resposta articulada e o delinear de uma política coerente de cooperação”. A CIC-MNE era presidida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, ou pelo SE da Cooperação em regime de delegação de competências, e era constituída por representantes de dezassete (17) ministérios, a indicar pelas respectivas tutelas. A CIC-MNE tinha a função de “informar o Ministro, para uma correcta execução da política de cooperação; (...) Contribuir no plano metodológico, para a harmonização de acções interdepartamentais de cooperação, com vista à sua maior rendibilidade”.

Dois meses depois, Julho de 1985, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, para reforçar os seus órgãos de consulta e de dinamização da cooperação, (re)institucionalizou o órgão consultivo para a Cooperação (CCC)¹⁶¹ junto do SE da Cooperação (CCC-SEC), que tinha sido criado em Março de 1976 (CCC-MNE), embora em vez de ser uma Comissão Consultiva fosse, nesta fase, um Conselho Consultivo, que detinha idênticas atribuições às da CIC-MNE, criada nove (9) anos antes:

“a) Prestar informação que permita uma correcta elaboração das grandes linhas da política de cooperação; b) Suscitar o aparecimento de ideias e ideologias que permitam uma mais correcta articulação dos programas a implementar na área da cooperação; c) sugerir a análise de quaisquer assuntos de interesse relevante para o desenvolvimento da cooperação”.

Do CCC-SEC eram membros permanentes, para além do DG da Cooperação, do Presidente do ICE e dos SE do Tesouro e do Comércio Externo (que já poderiam estar na CIC-MNE em representação do MF), representantes das seguintes instituições, “para além daqueles que viessem a ser convidados a ser membros eventuais em representação de outras entidades públicas ou privadas”:

¹⁵⁹ Decreto-Lei 344-A/83, de 25 de Julho, da Presidência do Conselho de Ministros.

¹⁶⁰ Decreto-Lei nº 175/85, de 22 de Maio, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁶¹ Decreto-Lei nº 266/85, de 16 de Julho, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

“Das administrações do Banco de Portugal [BP], da Companhia de Seguros de Crédito [COSEC], do Instituto do Comércio Externo de Portugal [ICEP]; os Presidentes do Instituto de Investimentos e Participações do Estado [IIFE], do Instituto de Cultura e Língua Portuguesa [ICALP, antecessor do Instituto Camões], da Academia das Ciências [AC], do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas [CRUP], do Instituto de Investigação Científica Tropical [IICT], do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais [IAPMEI]; os Directores do Instituto Nacional de Desportos [IND] e do Laboratório Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial [LNETI]; e representantes das Associações Industriais e Comerciais”.

Considerava o governo que, na definição das grandes linhas de cooperação, era fundamental consultar os operadores económicos, culturais e sociais, públicos e privados, “de molde que na implementação daquelas linhas [da política de cooperação] se obtenham resultados mais apropriados”.

Neste instrumento jurídico, elaborado mais de dez (10) anos após o arranque da cooperação em Portugal, foi pela primeira vez inventariado o que se subentendia por actividades de cooperação com os PVD.

“A elaboração e a execução de projectos de desenvolvimento, em especial das infraestruturas, organização e formação, e dos sectores da agro-pecuária, pesca, energia, indústria, saúde, ensino, cultura, turismo, investigação científica e tecnologia e a participação na actividade de organismos internacionais para a cooperação com os países em vias de desenvolvimento”.

Esta primeira tentativa de definir, pela via legislativa, o entendimento subjacente à noção de ‘acções de cooperação para o desenvolvimento’ prognosticava (i) a participação do país na cooperação multilateral, tendo para o efeito sido criada a DS de Cooperação Multilateral na DGC-MNE; (ii) a execução da cooperação bilateral através de projectos sectoriais; e (iii) a distinção entre acções desenvolvidas pelo ICE (projectos de infraestruturas, de formação, de assistência técnica/assessorias e elaboração de estudos) e todas as outras, executadas através dos departamentos de cooperação dos diversos Ministérios sectoriais. Assinalem-se ainda dois pontos: a) eram omissas, no ciclo de gestão dos programas de cooperação, quer as fases prévias à sua elaboração e execução – fundamentais ao sucesso dos mesmos –, quer a avaliação, etapa crucial para medir os impactos e ajustar e corrigir procedimentos, de modo a tornar mais efectivas posteriores intervenções (ou mesmo as em

curso); b) a opção pela ‘abordagem projecto’ – ao invés da ‘abordagem programa’ – revela, desde logo, a natureza avulsa e subdimensionada, quando internacionalmente comparada, que caracterizava a cooperação portuguesa.

Em Setembro de 1985, no último acto jurídico do período, no que à institucionalização da cooperação diz respeito¹⁶², foi publicada a segunda versão do Estatuto do Cooperante nos novos Estados que estiveram sob a administração portuguesa (a primeira tinha tido lugar em Março de 1976, como já referido)¹⁶³, onde se destacam as razões que fundamentaram a sua emergência:

“Os preceitos contidos naquele Diploma [de Março de 1976] já não se ajustam à realidade actual, por (...) serem escassos em incentivos mobilizadores da população activa portuguesa no campo da cooperação. (...) Torna-se da maior conveniência e oportunidade que a cooperação venha a ser perspectivada e inscrita num âmbito mais generalizado, quer no aspecto territorial, quer no aspecto sectorial, incluindo o campo das relações de cooperação nos domínios técnico, económico e empresarial”.

Nesta versão, a noção de cooperante foi alargada, das áreas da educação e saúde, aos domínios da cooperação técnico-financeira e a quem celebrasse contratos ao abrigo da cooperação multilateral – a de 1976 visava sobretudo abranger os professores e assistências técnicas pontuais nas áreas da saúde, educação, organização e formação profissional – e pretendia ver ultrapassado o problema das precárias condições de vida e remuneratórias a que estavam sujeitos os cooperantes, de modo a tornar mais atractivos os contratos de cooperação e facilitar o recrutamento de recursos humanos mais qualificados.

Importante decisão política encetada no período em análise neste capítulo, foi a da abertura das conversações político-diplomáticas para o reingresso de Portugal no CAD, iniciadas em Agosto de 1980 (VI GC, com a equipa Azevedo Coutinho e Freitas do Amaral no MNE) e retomadas em Outubro de 1984 (IX GC, com Eduardo Âmbar e Jaime Gama nas Necessidades). Recorde-se que em Outubro de 1974, na AG-NU, havia sido tomada a decisão política de retirada do CAD como solução para o país poder beneficiar da ajuda económica da comunidade internacional à democratização portuguesa, o que levou, um ano mais tarde, a que Portugal fosse incluído na lista de países em desenvolvimento (*List of Least Developed Countries*), estatuto no qual permaneceu dezasseis (16) anos, ficando, consequentemente, como *membro da OCDE não membro do CAD*.

De acordo com o *dossier* consultado sobre esta matéria junto da Representação

¹⁶² Decreto-Lei 363/85, de 10 de Setembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros

¹⁶³ Decreto-Lei 180/76, de 9 de Março, do Ministério da Cooperação.

portuguesa na OCDE, pesaram durante esses quatro anos argumentos de natureza diversa na discussão para um eventual regresso ao CAD, como sejam: (i) a aproximação da integração no espaço europeu de um PVD; (ii) as consequências de índole financeira, relacionadas com a assunção do *compromisso* 0,7% do PNB, factor que “obteve parecer negativo do ICE”, muito provavelmente pelo receio de perda de controlo de avultada massa monetária que passaria a ser gerida em planos multilaterais em detrimento de uma ‘gestão de proximidade’ permitida pelos mecanismos bilaterais promotores da cooperação económico-financeira entre actores privados nacionais e os seus congéneres nos PALOP; (iii) a visibilidade a que a cooperação portuguesa passaria a ficar exposta (“uma actividade no CAD possibilitaria aos países membros deste Comité o conhecimento completo dos nossos esforços de cooperação, o que, (...), talvez não seja conveniente numa interpretação um pouco restritiva da política de cooperação”); e, também, (iv) óbices de nível técnico, resultantes da “natureza recente e limitada das nossas estruturas administrativas que se ocupam da cooperação”, face à complexidade dos processos de avaliação das actividades nacionais de cooperação (exames periódicos das políticas nacionais).

Estas dificuldades eram pressentidas reais, apesar da não negligenciável anterior experiência de Portugal no CAD: (i) 1948, com a criação da *Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia* (estabelecida para gerir as relações de cooperação com a OECE decorrentes da implementação do *Plano Marshall*, como precedentemente analisado); (ii) 1949, país integrante do *Comité da OECE para os Territórios Ultramarinos*, que se ocupava da realização de estudos para o desenvolvimento económico e social nas colónias; e (iii) a partir de 1956, através de representantes permanentes junto da OECE e OCDE¹⁶⁴ (um dos quais, Freitas da Cruz, foi Ministro dos Negócios Estrangeiros no V GC, chefiado por Maria de Lourdes Pintassilgo).

As negociações voltaram a ser retomadas já no período coberto pelo próximo capítulo, com Deus Pinheiro e Durão Barroso encarregues da política de cooperação.

Não obstante a natureza própria, ou específica, que caracterizou cada processo institucional-nacional no percurso de integração na CEE, existem processos políticos constantes, aplicáveis aos períodos de pré-adesão, nomeadamente os relacionados com a harmonização de regras e procedimentos da acção pública dos Estados. A necessidade de compatibilização legislativa nacional com a das CE foi politicamente relevada logo em 1978, constituindo mesmo uma prioridade de acção pública do II GC: “o Governo é favorável à progressiva harmonização da nossa legislação com as normas vigentes na CEE, no quadro da revisão do direito português e no respeito pelos dispositivos constitucionais”. A revisão

¹⁶⁴ Calvet de Magalhães, 1956, Pessoa e Fragoso, 1964; Battaglia Ramos, 1967; Freitas da Cruz, 1970; Simões Affra, 1971 (<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>).

constitucional de 1982, nomeadamente ao rectificar preceitos relacionados com a liberalização da iniciativa privada e a flexibilização do sistema económico, constituiu um dos muitíssimos exemplos dos requisitos de conformidade legislativa prévia à integração de Portugal na CEE. Teve início em Portugal o fenómeno político da *europeização*, sobejamente tratado no estudo das políticas públicas dos EM da União Europeia (UE).

“Na sua dimensão internacional o processo de democratização em Portugal regista permanências, mas também introduz mudanças. A primeira e a mais importante das quais é a europeização da política externa portuguesa.” (Teixeira, 2004: 8).

“A Europa torna-se um elemento estruturante e um modelo a seguir na elaboração da política externa portuguesa” (Cravo *et al.*, 2006: 22).

“A política externa portuguesa foi europeizada relativamente a Angola e Moçambique em consequência da integração na CEE (Raimundo, 2012).

A análise dos processos políticos de transferência de políticas públicas de cooperação, decorrentes da integração de Portugal no grupo de doadores internacionais, é matéria do próximo capítulo deste trabalho.

III.4.3. O envolvimento de novos actores da sociedade civil na cooperação com os PALOP

A dispersão institucional do edifício da cooperação e a ausência de comando político não propiciava a sistematização de informação. Pelo contrário, favorecia a opacidade que pairava a diversos níveis sobre a política pública de cooperação, nomeadamente no que se refere ao contingente de cooperantes nos PALOP.

Empiricamente sabe-se que, quer pela via oficial dos acordos de cooperação, quer através de empresas (nomeadamente de consultadoria, da construção civil ou de telecomunicações, por exemplo), da Fundação Calouste Gulbenkian, de missões religiosas, ou através das poucas ONG portuguesas existentes naquele período, a cooperação com os PALOP se ia concretizando e envolvendo um número crescente de actores.

“Em finais de Novembro 1978, o Gabinete Coordenador para a Cooperação (...) que agregava representantes de vários ministérios, havia conseguido realizar um bom trabalho em relação a Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe, consubstanciado na presença de mais de 250 cooperantes portugueses nestes países, concessão de bolsas de estudo e envio de missões nos domínios da saúde, transportes e comunicações”; (...). Outras ONG portuguesas lançaram-se já, ou estão em vias de o fazer,

na cooperação com os PALOP. É o caso da Comissão Nacional Justiça e Paz, da União das Misericórdias Portuguesas e do Instituto de Apoio à Criança; da Fundação Oliveira Martins, da Fundação Antero de Quental, do Instituto Progresso Social e Democracia e do Instituto Democracia e Liberdade; da Associação das Relações Internacionais e do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais” (Rolo, 1987: 184-185).

“Em Junho de 1980, [Eanes] na visita à Noruega, asseveraria que Portugal tem desenvolvido com os países africanos de língua oficial portuguesa uma cooperação mutuamente vantajosa, baseada em genuínos laços afectivos, históricos e culturais, e na compreensão íntima dos interesses recíprocos de povos que se conhecem desde longa data” (Magalhães, 2012: 27 e 64).

Nesta altura, nem os montantes alocados à cooperação eram orçamentados (a montante) nem contabilizados (a jusante).

As modalidades de financiamento das acções de cooperação eram, do conhecimento empírico, variadas: através de fundos próprios (Fundação Gulbenkian, congregações religiosas); parcerias Estado-Estado (caso dos cooperantes oficiais, em que o alojamento era suportado pelos países beneficiários); Estado-ONG-Estado (caso do CIDAC na formação de professores em regime de voluntariado, em que Portugal pagava as viagens de avião e o Estado beneficiário a acomodação); organismos financeiros multilaterais-empresas (BAD ou BM, por exemplo); ou ainda por ONG internacionais que financiavam as congéneres portuguesas (CIDAC e IED, por exemplo).

A cooperação a cargo da ONG CIDAC, que “das pequenas acções durante as férias escolares passou, a partir de 1978, para missões de cooperação de maior duração (...), tinha mobilizado, em 1979, 35 cooperantes para 4 países africanos na área da formação de quadros” (CIDAC, 2004: 5).

Quadro III.5 – Cooperantes em serviço nos PALOP no domínio sócio-cultural no período de pré-integração europeia

| Domínio de Actividade | 76-77 | 77-78 | 78-79 | 79-80 | 80-81 | 81-82 | 82-83 | 83-84 | 84-85 | Total geral |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Ensino | 105 | 186 | 283 | 585 | 518 | 340 | 339 | 297 | 257 | 2910 |
| Saúde | 2 | 5 | 15 | 22 | 22 | 22 | 23 | 22 | 16 | 149 |
| Diversos | 12 | 12 | 20 | 33 | 20 | 20 | 13 | 12 | 9 | 151 |
| Total | 119 | 203 | 318 | 640 | 560 | 382 | 375 | 331 | 282 | 3210 |

Elaboração própria. Fonte: MNE, 1995:78

De cerca de 200 no intervalo temporal 1974-76 (Quadro II.8), o número de cooperantes integrados em actividades de cooperação no domínio sócio-cultural ultrapassou os 3.200 no período em revista, merecendo destaque os anos 1979-80 e 1980-81, em que se registam

os valores mais elevados da década (640 e 560, respectivamente), tendo sido no sector de educação que foi desenvolvido o grosso da cooperação portuguesa. Segundo dados do MNE (1995: 78), o número de cooperantes foi progressivamente reduzindo: de 242, em 1985-86, para 52 em 1992 (número que se manteve inalterado até 1994).

Em termos de domínios de cooperação, a área sócio-cultural (gerida pela DGC-MNE) era dominante, maioritariamente preenchida pela área do ensino, e a cooperação financeira (gerida pelo ICE) começava a assumir relativa importância, ultrapassando mesmo, em 1992, a área sócio-cultural em número de cooperantes.

Quadro III.6 – Repartição e variação em percentagem dos cooperantes portugueses nos PALOP entre os domínios sócio-cultural e técnico-económico

| Domínio de Actividade | 1974 | 1979 | 1980 | % | 1992 | % |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Sócio-Cultural | – | – | 560 | 84 | 52 | 40 |
| Técnico-Económica | – | – | 110 | 16 | 79 | 60 |
| Total | 104 | 640 | 670 | 100 | 131 | 100 |

Elaboração própria. Fonte: Castro, 2012: 125

No âmbito da Cooperação Técnico-Militar (CTM), que abrange as áreas militar e policial, foram, a partir de 1978, sendo realizadas acções de cooperação com as estruturas congéneres dos PALOP “de forma avulsa e pouco sistematizada” (Duarte, 2011). Foi, contudo, no final dos anos 80, já no período abrangido pelo próximo capítulo deste trabalho, que foram formalizadas as relações de cooperação através do estabelecimento dos Acordos bilaterais de Cooperação Técnico-Militar “denominados ‘acordos de primeira geração’, a que se seguiram muitos outros até à actualidade, celebrados com cada um dos cinco países” (Duarte, 2011).

Quadro III.7 – Datas dos primeiros Acordos de Cooperação Técnico-Militar estabelecidos com os PALOP

| | |
|----------------------------|-------------|
| Cabo Verde | 13-jun-1988 |
| São Tomé e Príncipe | 21-dez-1988 |
| Guiné-Bissau | 5-mar-1989 |
| Moçambique | 7-dez-1989 |
| Angola | 3-out-1996 |

Elaboração própria. Fonte: Duarte, 2011

Com Angola, devido ao complexo processo de paz, as acções de cooperação foram-se desenvolvendo até 1996 no âmbito do Acordo Geral de Cooperação assinado a 26 de Junho de 1978 em Bissau. Até 1983 a CTM estava centralizada e era coordenada pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, altura em que, por Despacho Conjunto dos

Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa Nacional, passou a ser o MNE a coordená-la, no quadro genérico da cooperação entre Portugal e os PALOP.

“A cooperação técnico-militar (...) tem o seu enquadramento jurídico-político na política global da cooperação portuguesa, revestindo todavia uma natureza peculiar, com execução autónoma mas subordinada às linhas gerais de orientação política emanadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros” (Santos, 1997: 129).

Em termos de gastos com a cooperação (1980-83), não incluindo a CTM, embora tenham aumentado, “o valor relativo das verbas orçamentadas para a cooperação é o mais baixo de todos os países europeus que mantêm significativas relações de cooperação com países do chamado terceiro mundo” (Rolo, 1985: 514).

Embora ainda sem estatuto jurídico próprio¹⁶⁵, tal como o Voluntariado¹⁶⁶, a institucionalização do sector não-governamental para a cooperação começa neste período a emergir, nomeadamente através da criação, em 1985, da Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGD).

“Em Portugal 13 organizações, entre as quais o CIDAC, criaram, em 1985, um pouco por antecipação e com o apoio da Comissão Europeia, a Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento” (CIDAC, 2004: 7).

“O CIDAC exerceu também uma meritória acção no campo da coordenação da cooperação não-governamental, com destaque para a participação na organização da Conferência sobre Cooperação Não-Governamental realizada na Guiné-Bissau, e na organização do primeiro (1985) e segundo (1986) encontros das ONG portuguesas” (Rolo, 1987: 183).

Reconhecida pelo governo como necessária para os técnicos que nos diversos departamentos públicos proviam cooperação, a formação e difusão de metodologias e procedimentos especializados em cooperação, nomeadamente no que respeita à concepção e selecção de projectos, na prática não tinham existência oficial. O livre arbítrio tecnicamente desinformado, disseminado por departamentos públicos, resultava na ausência de qualquer tipo de homogeneização, quer ao nível da definição de objectivos ou

¹⁶⁵ O Estatuto das ONGD foi publicado em 1994 (Lei 19/94, de 24 de Maio, da Assembleia da República) e posteriormente revogado em 1998 (Lei 66/98, de 14 de Outubro, da Assembleia da República).

¹⁶⁶ As Bases do enquadramento jurídico do Voluntariado foram legalmente estabelecidas em 1998 (Lei 71/98 de 3 de Novembro, da Assembleia da República).

da parametrização de custos (por exemplo) nos projectos seleccionados pelas Comissões Mistas para o exercício da cooperação portuguesa.

A ONG CIDAC assumiu, nesta matéria, uma postura pedagógica e substituiu-se ao Estado na função de formação, tendo elaborado e editado em 1984 documentos didácticos de apoio à elaboração de projectos e pesquisa de financiamentos, como sejam o “Formulário de Apresentação de Projectos e uma Brochura sobre Elaboração de Projectos” (CIDAC, 2004: 5).

Apesar de prevista e enquadrada juridicamente desde 1979¹⁶⁷ (“organizar cursos e programas de formação e informação para os cooperantes”),

“a formação de cooperantes oficiais e de outros cooperantes de diversas ONG estrangeiras, teve início em 1978 com a organização de um Curso de Cooperantes oficiais em colaboração com a Embaixada da Guiné-Bissau, por iniciativa do CIDAC, assim como a produção e disponibilização de Guias Formativos sobre as sociedades dos países beneficiários aos cooperantes que iam trabalhar nos PALOP” (Guias do Cooperante em Moçambique, em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, respectivamente em 1982, 1984 e 1985). “Em finais de 1983 [o CIDAC] criou o Centro de Formação para Cooperantes com “cursos especificamente concebidos para cooperantes, técnicos e, mais tarde, diplomatas estrangeiros que se preparavam para viver e trabalhar nos PALOP” (CIDAC, 2004: 5)¹⁶⁸.

A UCCLA (União das Cidades Capitais Luso-Afro Américo-Asiáticas), actualmente designada de União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa, foi fundada em Junho de 1985, pelo então Presidente da Câmara Municipal de Lisboa (Nuno Abecassis) tendo o Acto de Fundação sido assinado entre as cinco cidades capitais dos PALOP – Bissau, Luanda, Maputo, Praia e São Tomé – e Lisboa, Macau e Rio de Janeiro. A realização de intercâmbio de experiências e cooperação “(...) em ordem a um melhor conhecimento recíproco constituiu o *leitmotiv* da sua constituição. Hoje, decorridos todos estes anos, é consolador verificar que esta união contribuiu decisivamente não só para alterar, quantitativamente e qualitativamente, as relações de Portugal com os restantes países irmãos, como também para gerar uma vontade colectiva para a constituição da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa” (www.uccla.pt/historial).

Para além deste efeito provocado pela UCCLA, também o mecanismo dos encontros

¹⁶⁷ Art.º 2º, g) - Art.º 16º do DL 486/79 de 18 de Dezembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e DL 363/85, de 10 de Setembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros; Art.º 6-1 a) “Divisão de Serviços de selecção, recrutamento, formação e contratação de cooperantes da DS de Cooperantes.

¹⁶⁸ “Em 1984 realizaram-se 27 acções de formação em Língua Portuguesa e a 1ª de Introdução aos PALOP”.

regulares PALOP-Portugal, efectuados sob a denominação de *Grupo Cinco+Um*, que tiveram lugar entre a segunda metade da década de 80 e a primeira da década de 90, terá constituído uma alavanca de coordenação política à execução da cooperação multilateral lusófona e um factor facilitador quer da criação do PIR-PALOP (Programa Indicativo Regional da cooperação UE-PALOP), em 1992 (como se verá mais adiante), quer da institucionalização da CPLP (em 1996).

As preocupações da acção pública, manifestas no arrazoado de soluções normativas produzidas no período em análise, indicavam que a acção do Estado em matéria de política de cooperação tinha de ser revista ao nível dos métodos e técnicas de trabalho, da priorização estratégica da cooperação e do controlo político da acção do Estado nesta matéria, de modo a ser dignificada como política pública inserida na PEP.

“Um grande esforço haveria que fazer para conceber e pôr em prática uma política de cooperação eficaz em todos os domínios. Tal política não é compatível com a miopia que tem caracterizado a administração portuguesa nos últimos anos. (...) Mas essas relações deveriam e poderiam ser concebidas não só no plano bilateral como também no quadro mais vasto das relações com a Europa e os EUA, no qual Portugal poderia sempre representar um papel privilegiado, concorrendo ao mesmo tempo para a definição de um novo tipo de relações entre os países ricos e industrializados e os países subdesenvolvidos” (Melo Antunes, 1985: 164).
“A cooperação processa-se na total ausência de um conjunto sistemático de princípios, objectivos, instrumentos e meios, que em regra, definem uma política, seja qual for a sua área de intervenção. Os instrumentos de acção, desde os institucionais aos de apoio, não são dotados de uma lógica adequada aos problemas de cooperação e não dispõem de uma coordenação eficaz” (Rolo, 1985: 312).

III.5. Principais conclusões

Em termos internacionais, os défices orçamentais e das balanças de pagamentos provocados, a Norte e a Sul, pelas crises petrolíferas, determinaram uma deslocação do centro de gravidade da ajuda em direcção ao investimento privado e produziram alterações nas decisões da acção pública internacional em matéria de APD.

Da época dos projectos, como instrumentos do desenvolvimento, passava-se à era da estabilização e do ajustamento estrutural, caracterizada por uma consolidação da liderança das instituições de Bretton Woods (BM e FMI) na reflexão sobre o desenvolvimento em torno dos ditames introduzidos pelo *Consenso de Washington*.

Assistiu-se à passagem de um Estado redistribuidor e intervencionista (*Estado-*

Providência) a um Estado regulador ditado pelas regras do mercado, e a APD passou a inscrever-se num novo paradigma, assente na diminuição dos poderes do Estado, privilegiando a liberalização e a transferência de certas funções, anteriormente assumidas pelos Estados, para os operadores privados.

Por outro lado, a gestação e difusão dos PAE – o carácter das suas medidas de ajustamento macro-económico e financeiro, de liberalização dos mercados e as dificuldades na sua implementação –, foram progressivamente questionadas pela degradação das condições de vida que provocaram nas famílias e comunidades dos PVD.

A sofisticação dos indicadores estatísticos de mensuração do desenvolvimento humano, introduzida pelas NU e adoptada pelo CAD-OCDE em análises comparativas entre Estados receptores e Estados beneficiários, vai (voltar a) desencadear a concertação internacional de actores, doadores e beneficiários, tendente à redução da exclusão social, colocando as pessoas e as comunidades no centro do desenvolvimento e da segurança internacional.

Em termos domésticos, no período em análise (1976-85), a integração de Portugal na CEE constituiu o imperativo político que dominou a atenção pública do Estado, sendo que o desígnio constitucional de concretização de cooperação com os PALOP não deixou de ocupar a agenda do poder político num período particularmente difícil ao nível das relações diplomáticas com Angola e Moçambique e, simultaneamente, marcado pelo adensamento dos mecanismos de cooperação multilateral nas relações internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

Observou-se o aparecimento de gabinetes de estudos e consultadoria que funcionavam como *think tanks* de apoio à construção do processo político e assistiu-se ao alargamento do número de actores de cooperação. À cooperação oficial, executada numa óptica sectorial por praticamente todos os departamentos governamentais do Estado, vieram juntar-se os actores não estatais, ONG, com destaque para o CIDAC, e empresas privadas que, em contexto geopolítico da Guerra Fria, detinham relações privilegiadas com as elites políticas dos PALOP, favorecedoras do estabelecimento de contratos de cooperação em diversas áreas do desenvolvimento económico e organizacional desses países.

A centralização da acção pública da PEP no MNE mereceu a atenção política de todos os primeiros nove governos constitucionais. Preocupação idêntica se estendeu à política de cooperação que, por ser considerada parte integrante da PEP, deveria ser executada pelo MNE. Em 1979, cinco anos depois do arranque da política de cooperação, a tutela ficou sob a alçada de um embaixador numa direcção-geral constituída por dois funcionários igualmente do quadro de pessoal diplomático do MNE.

A bifurcação temática dos assuntos da cooperação – Económicos | Sociais – foi reforçada neste período.

No governo de Maria de Lourdes Pintassilgo, com João Freitas da Cruz a tutelar o MNE,

foram introduzidos, em finais de 1979, normativos da acção pública na tentativa de, por um lado, clarificar os centros de decisão para os assuntos da cooperação técnico-económica (ICE) e para as matérias da cooperação sócio-cultural (DGC) e, por outro, reforçar os mecanismos de coordenação política da cooperação através da inserção do ICE na estrutura do MNE e da (re)institucionalização do CCC junto do Ministro dos Negócios Estrangeiros. Mecanismos esses que voltaram a merecer a atenção pública do Estado em meados de 1985 – durante a vigência do governo do Bloco Central liderado por Mário Soares e com a pasta dos Negócios Estrangeiros entregue a Jaime Gama – com a (re)criação da CIC, junto do Ministro dos Negócios Estrangeiros, e da CCC, junto do Secretário de Estado da Cooperação.

Exercida fora do quadro da comunidade internacional de doadores, e com o país beneficiário da ajuda internacional, a cooperação era executada através de projectos (muitas vezes pequenos, vagos, genéricos ou redundantes) seleccionados pelas equipas sectoriais que integravam as *Comissões Mistas Permanentes de Cooperação Bilateral*¹⁶⁹.

A aproximação da integração europeia e, conseqüentemente, a antevisão da inclusão de Portugal em plataformas multilaterais de cooperação, exigia a emergência de capacidades nacionais de que o país estava tecnicamente desprovido, por efeito da tardia descolonização, dos saneamentos e encontro retardado com o *know-how* subjacente ao exercício especializado de cooperação.

“O rápido e multidirecionado movimento de ‘saneamentos’, nome dado em Portugal às purgas políticas, foi disto exemplo. Após uma rápida decisão de afastamento dos elementos mais ‘visíveis’ da elite política da ditadura e de alguns militares conservadores, este movimento de ‘desfascização’ começou a desenvolver-se na administração pública e no sector privado, caracterizando-se pela sua progressiva radicalidade, atingindo quadros muito abaixo da elite política nacional do regime deposto, ainda que de forma desigual” (Pinto:2015: 37).

No verão de 1974 havia sido criada a Comissão Interministerial de Reclassificação¹⁷⁰, ferramenta política do novo Estado para o “saneamento das instituições e da política interna” (demissões, aposentações, suspensão ou transferência dos funcionários e agentes do aparelho público), situação agudizada a partir de 11 de Março de 1975 – “Até ao 25 de Novembro envolveu o saneamento de cerca de 20 mil pessoas acusadas de colaboração

¹⁶⁹ Entre 1977 e 1995, realizaram-se 51 reuniões: 8 com a Guiné-Bissau; 10 com Cabo Verde; 8 com São Tomé e Príncipe; 4 com Angola e 4 com Moçambique (MNE, 1995: 51).

¹⁷⁰ Decreto-Lei 277/74, de 25 de Junho, da Presidência do Conselho de Ministros.

com o fascismo” (Nunes, 2013).

Na tentativa de solucionar aquele problema político (ausência de *know-how*), foi criada a Divisão de Serviços Multilaterais e a Divisão de Serviços de Cooperantes, ambas em 1979, esta última prevendo a formação de recursos humanos *ab anteriori* da sua integração em acções de cooperação. Ora, estando o sector público deficitário em recursos humanos detentores de competências técnicas específicas para a melhoria do desempenho profissional em matéria de *savoir-faire* de cooperação, aquele desígnio formativo para o reforço institucional não foi implementado.

A cooperação portuguesa ia sendo executada de forma avulsa, através de projectos desarticulados entre si (a montante, entre os departamentos sectoriais de cooperação, e no país beneficiário) e a descoberto de (inexistentes) directrizes nacionais e das orientações internacionais em vigor (que seriam desconhecidas para os actores da cooperação portuguesa). Sem preparação técnica, quer em sede de elaboração dos projectos, quer em sede de avaliação dos mesmos, desprovida de parametrização já à época internacionalmente utilizada (como sejam o *método do quadro lógico* ou a *gestão do ciclo do projecto*), sem orçamentação e sem prestação de contas, e sem dados quantitativos que permitissem análises comparativas internacionais e a aceitação de (re)adesão ao CAD, era este o estado da arte em Portugal em matéria de cooperação para o desenvolvimento neste período (1976-85). Nestas circunstâncias, o *feedback* da acção pública, em matéria de política de cooperação, estava, senão impedido, muito dificultado.

Durante esta década, as mudanças de nível incremental mais relevantes ao nível da institucionalização/governança da cooperação portuguesa apontam para as mesmas características da política pública de cooperação formulada nos dois primeiros anos a seguir ao 25 de Abril (sistemizadas nas conclusões do capítulo anterior deste estudo) e para uma continuidade na acção pública do Estado nesta matéria. Os problemas públicos carecendo de soluções políticas mantêm-se visivelmente neste período, na sucessiva procura de clarificação em torno das atribuições de coordenação da política de cooperação e nas estratégias de reforço do papel dos actores económicos na cooperação portuguesa.

No período coberto pelo próximo capítulo (1986-99), e sobretudo após o fim da Guerra Fria, a perpetuação da pobreza em África (e noutras geografias) e a multi-dimensionalidade desse conceito vão voltar a estar no centro dos debates à escala internacional e na génese de novos paradigmas da APD, que tiveram na democratização dos sistemas políticos, na defesa dos direitos humanos e no reforço do Estado de Direito em África, a racionalidade da acção das políticas públicas internacionais para o desenvolvimento.

IV. Portugal na CEE e no CAD-OCDE: a emergência da harmonização da acção pública em matéria de política de cooperação (1986-1999)

IV.1. Introdução

Quando Portugal integra as instâncias europeias de apoio ao desenvolvimento (1986) tinham já passado três décadas sobre as primeiras independências africanas e quatro sobre a discussão pública internacional em torno do problema das populações pobres do planeta e da procura de soluções políticas para o mitigar. A cooperação para o desenvolvimento tinha entrado naquela altura na agenda das organizações internacionais e dos governos dos países desenvolvidos do ocidente.

Até às vésperas da entrada para a Comunidade Europeia, Portugal era, essencialmente um país beneficiário da ajuda internacional. Ao cabo de doze anos nessa posição Portugal ascende, neste período do estudo, ao estatuto de doador internacional de APD, quer no quadro do FED e do Banco Europeu de Investimento (BEI), quer no de outras organizações multilaterais, com destaque para o CAD-OCDE, organização intergovernamental onde reingressou após negociações político-diplomáticas decorridas entre meados de 1989 a finais de 1991, na vigência dos XI e XII GC.

“A ajuda multilateral para o desenvolvimento era constituída, até Dezembro de 1985, pelos contributos oficiais: para instituições financeiras do grupo do Banco Mundial (Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento e Sociedade Financeira Internacional), do grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (que inclui o banco com o mesmo nome e o Fundo de Operações Especiais), do grupo do Banco Africano de Desenvolvimento (que inclui o banco com o mesmo nome e o Fundo Africano de Desenvolvimento); e para fundos e agências do sistema das Nações Unidas” (Rolo, 1987: 212).

Imediatamente após a integração de Portugal na CEE é assinado, a 17 de Fevereiro de 1986, o *Acto Único Europeu* (que previa a realização do mercado interno, com efeitos a partir de Julho de 1987), instrumento de importantes reformas, alterando as competências das instituições comunitárias e modificando pela primeira vez o *Tratado de Roma* (1957). A introdução da cooperação na agenda da política externa dos EM marcou um novo ciclo das políticas públicas europeias. “A adopção do Acto Único favoreceu a abertura à concorrência

progressiva dos serviços públicos em rede e vários domínios (como o ambiente) tornam-se uma competência comunitária” (Hassenteufel, 2011: 18). Assim, a partir da entrada em vigor do *Acto Único*, as políticas públicas portuguesas – entre as quais a de cooperação para o desenvolvimento – passaram a ficar sujeitas à adopção de orientações políticas e programáticas, mobilizadas por grupos de interesse colectivo (a título de exemplo, associações empresariais, fundações, entidades não-governamentais) através de mecanismos de discussão e concertação entre os EM, com vista a uma progressiva harmonização das diversas políticas comunitárias.

Sob a batuta de João de Deus Pinheiro¹⁷¹, MNE entre 1987 e 1992, teve lugar no primeiro semestre de 1992 a primeira *presidência portuguesa* do Conselho das Comunidades Europeias, durante a qual foi assumido o “reforço das relações europeias com o resto do mundo” (Relatório com as conclusões da Presidência, 1992: 24), princípio que em termos domésticos foi definido “como prioridade absoluta da PEP”.

“Foi [a presidência portuguesa de 1992] um momento em que a questão europeia foi encarada como um novo desígnio nacional, com Portugal a empenhar-se na nova forma institucional do projeto europeu: a União Política. (...) A presidência portuguesa da União Europeia de 1992 marcou, sem dúvida, a mudança para uma nova fase do processo de integração de Portugal na Europa e abriu a porta a um período de euro-entusiasmo (1992-2000)” (Teixeira, 2015: 72).

Em Outubro de 1992 foi assinado o *Tratado da União Europeia*, comumente conhecido como *Tratado de Maastricht* (que entrou em vigor em Novembro de 1993), com o objectivo de preparar a União Monetária Europeia e introduzir elementos para uma União Política (cidadania, política comum em matéria de relações externas e assuntos internos). Com este Tratado foi institucionalizada a União Europeia (UE). No Tratado ficaram alargadas as competências da UE no quadro do *Método Aberto de Coordenação* (MOC – *Méthode Ouverte de Coordination*), meio para difundir as melhores práticas e assegurar uma melhor convergência em torno dos principais objectivos da UE, extensível às políticas públicas europeias como um novo referencial de construção colectiva da acção pública.

“Portugal apoiou o Acto Único Europeu de 1986, o Tratado de Maastricht de 1992 e, de uma forma geral, todos os sucessivos tratados europeus com o

¹⁷¹ João de Deus Pinheiro ocupou os seguintes cargos europeus: Presidente do Conselho de Ministros do Conselho da Europa (1990) e do Conselho de Ministros da União Europeia (1992); Comissário Europeu (1993-2000); Deputado e Vice-Presidente do Parlamento Europeu (2004-2009).

objetivo de aprofundamento do processo de integração económica e política” (Teixeira, 2015: 63).

A promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, ficaram igualmente consagrados neste Tratado.

Na sequência do incremento da violência provocada por conflitos bélicos de diversa natureza (étnica, religiosa, disputa pelos recursos naturais ou pelo poder político) – ocorridos nos anos 90 em África¹⁷², nomeadamente o do Ruanda (1994) ou os de Moçambique e Angola (que só terminaram em 1992 e 2002, respectivamente) – a ONU divulga o relatório *Agenda para a Paz* (diplomacia preventiva, restabelecimento e manutenção da paz), sob a égide de Boutros-Ghali (SG-ONU 1992-1996), com vista à consolidação da paz em contextos de pós-conflito. Neste relatório, apresentado pelo SG-ONU, em harmonia com a declaração adoptada pela reunião de alto nível do CS-NU (31 de Janeiro de 1992), foi introduzido o conceito de *construção da paz* em contexto de pós-conflito (*post-conflict peacebuilding*).

Também no espaço europeu o tema da Paz entrou na agenda política, nomeadamente através do instrumento para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), definida no Tratado de 1992, que continha, entre outros objectivos, a preservação da paz e da segurança internacional, em consonância com os princípios formulados nas NU. Em meados de 1997, com o *Tratado de Amesterdão*, os quinze EM reforçaram e complementaram o Tratado celebrado cinco anos antes igualmente nos Países Baixos, no sentido do reforço da acção social da UE na luta contra a exclusão e a pobreza, de uma Europa mais democrática, mais social e com mais emprego, tendo também sido reforçada a importância das missões de manutenção ou de imposição de paz e acções humanitárias em zonas de crise.

Neste período do estudo (1986-99), em termos domésticos, merece destaque o envolvimento de alto nível político de Portugal nos processos de paz de Angola, para a preparação e celebração dos *Acordos de Bicesse e Lusaka* (Maio de 1990 e Novembro de 1994, respectivamente), promovidos por Durão Barroso, à data Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC). O *Acordo de Bicesse*, firmado por José Eduardo dos Santos e Jonas Savimbi, determinou a realização das primeiras eleições em Angola, supervisionadas pelas NU, e a integração de todos os combatentes nas Forças Armadas Angolanas, cabendo ao Estado português, através da Cooperação Técnico-Militar, ministrar a formação necessária. Na sequência do Acordo de Bicesse foi estabelecido o

¹⁷² E também na Europa (Balcãs).

Protocolo de Lusaka, para a desmobilização das tropas do MPLA e da UNITA. Apesar dos esforços internacionais, os acordos não foram respeitados e a guerra civil em Angola continuou até 2002.

Relativamente a Moçambique, e com a intermediação da Igreja Católica, nomeadamente da Comunidade de Sant'Egídio (Roma, 1968), a guerra terminaria em 1992 com a assinatura do *Acordo Geral de Paz*, a 4 de Outubro, em Roma, entre a FRELIMO e a RENAMO. Por resolução do CS-NU, foi constituída em finais de 1992 a ONUMOZ (*United Nations Operations in Mozambique*) para monitorar a implementação daquele acordo, nomeadamente controlar o cumprimento do cessar-fogo e prestar assistência técnica ao processo eleitoral.

“Após um interregno de trinta e quatro anos e com a Guerra Fria terminada, Portugal voltou a participar em missões de paz das Nações Unidas. (...) No início de 1993, em Moçambique (United Nations Operations in Mozambique, (UNOMOZ), e de 1995 a 1998, em Angola (United Nations Angola Verification Mission, UNAVEM III e United Nations Observer Mission in Angola (MONUA)” (Branco, 2015: 102).

A procura de uma solução política para a devolução da soberania a Timor foi outro dos temas que marcaram a agenda da PEP neste período, como já explanado no capítulo II.

Fortemente influenciado pelas políticas de liberalização/privatização, iniciadas por Thatcher e Reagan, foi difundido entre os países da OCDE o conceito de *Nova Gestão Pública* (NGP) aliado à implementação de reformas para a modernização do sector público. Em Portugal, este imperativo da acção pública ficou materializado através do Secretariado para a Modernização Administrativa em 1985-1986¹⁷³, o qual, de forma resumida, tinha como principais objectivos a elevação do desempenho da máquina pública para a melhoria dos resultados, a redução de custos, a desintervenção do Estado e o desenvolvimento de parcerias entre o sector estatal e o não-governamental.

Este período ficou ainda pautado, em termos endógenos, pelas privatizações de empresas (antes nacionalizadas) e pela progressiva internacionalização das empresas portuguesas, fundamentalmente através de mecanismos institucionais especificamente criados para a cooperação empresarial com os PALOP.

O presente capítulo está estruturado dois sub-capítulos.

O primeiro dá conta da evolução verificada na cooperação internacional entre o fim da Guerra Fria e o limiar do século XXI, com destaque para o aprofundamento da parceria

¹⁷³ Criado em 1985 (Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro) e organizado em 1986 (Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de Julho).

Europa-ACP e a sua extensão aos PALOP, e para as dinâmicas da comunidade internacional de doadores de APD na década de 90.

A integração da política portuguesa de cooperação no quadro das políticas públicas internacionais para o desenvolvimento é o tema central do segundo sub-capítulo, organizado em três pontos distintos: as primeiras avaliações do CAD-OCDE à política portuguesa de cooperação bilateral; a evolução incremental do dispositivo institucional da cooperação portuguesa; e a reforma de 1999.

Marginalmente ao período da tese foi preparado um sub-capítulo próprio para permitir observar o impacto da reforma na profissionalização da política pública portuguesa de cooperação e, simultaneamente, dar conta das configurações internacionais e domésticas na política de cooperação no século XXI.

Para além da bibliografia especializada no estudo da mudança na acção do Estado e das políticas públicas, da história contemporânea portuguesa e de relatórios sobre o desenvolvimento, a análise institucional da evolução da política de cooperação portuguesa seguiu a metodologia adoptada ao longo da investigação realizada para os períodos anteriores. Assim, os programas dos governos e os normativos jurídicos produzidos constituíram-se na principal fonte de informação, com o objectivo de completar a análise comparativa da evolução dos dispositivos da política pública portuguesa de cooperação, iniciada em simultâneo com o processo de descolonização em Abril de 1974 (e suas consequências, como foram a integração no aparelho burocrático do Estado de cerca de 50.000 anteriores funcionários ultramarinos e a persistente retoma de interesses financeiros e posições empresariais nas ex-colónias).

IV.2. A cooperação internacional do fim da Guerra Fria ao limiar do século XXI

IV.2.1.O aprofundamento da parceria Europa-ACP e a sua extensão aos PALOP

Portugal, como EM, integra a nova agenda da UE para o desenvolvimento e o conjunto de debates e reformas levadas a cabo no âmbito da Convenção de Lomé IV, e sua revisão, que teve em vista dotar a política de cooperação da UE de uma maior eficácia. “A UE era já em 1999 o principal doador internacional e os seus Estados-Membros desempenham um papel dominante na APD bilateral”¹⁷⁴.

Em Dezembro de 1986, Mário Soares e Cavaco Silva representam, pela primeira vez, Portugal na Reunião de Chefes de Estado e de Governo da CEE, onde foi anunciado que Cardoso e Cunha, dirigente do PSD, seria o representante nacional na principal instituição

¹⁷⁴ Resolução do Conselho de Ministros 43/99, de 29 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros.

da Comunidade dos Doze, a Comissão Europeia, na altura dirigida por Jacques Delors. O primeiro Comissário Europeu português, cargo que desempenhou até 1993, ficou encarregue, entre outras, das seguintes pastas: Pescas, Pequenas e Médias Empresas e Comércio. Sucedeu-lhe no lugar de Comissário Europeu, João de Deus Pinheiro (1993-1999)¹⁷⁵, que, ainda MNE do XII GC foi membro da Comissão de Relações Exteriores com os Países ACP, tendo chegado a Comissário para as relações externas UE-ACP. As relações da UE com os PALOP (e posteriormente com Timor-Leste) inserem-se, naturalmente, no âmbito da sua política de cooperação externa e de desenvolvimento.

No período coberto por este capítulo do trabalho (1986-99) estiveram vigentes as Convenções de Lomé III e IV e, tal como já tinha acontecido com as anteriores Convenções de Parceria, continuaram a ser incrementados os montantes e o número de Estados envolvidos.

Quadro IV.1 – Convenções de Parceria ACP-UE (1985-2000)

| ACP-CE | Período | FED | Estados europeus | Envelope Financeiro | Estados ACP |
|-----------------|-----------|---------|------------------|---------------------|-------------|
| Lomé III | 1985-1990 | 6.º FED | 12 | 8 500 MECU | 70 |
| Lomé IV | 1990-1995 | 7.º FED | 12 | 12 000 MECU | 70 |
| Revisão Lomé IV | 1995-2000 | 8.º FED | 15 | 14 625 MECU | 70 |

Elaboração própria. Fontes: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/P_89_76 ; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41998A0363&from=EN>

As negociações subjacentes à revisão intercalar da Convenção de Lomé IV (e a execução do 8.º FED) inscreveram-se num contexto político e económico particular. Os países ACP atravessavam uma grave crise económica que colocava em dificuldade o processo de mudanças institucionais e políticas necessárias à introdução de medidas tendentes à liberalização económica e à reforma democrática dos sistemas políticos.

Com objectivos idênticos aos das anteriores Convenções assinadas entre Estados europeus e Estados ACP – ajudar a combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento – a IV Convenção de Lomé (1990-2000) introduziu a exigência do respeito dos direitos humanos constantes da C-NU (sociais, económicos e culturais) como objectivo fundamental no desenvolvimento dos Estados beneficiários, com vista à construção de uma sociedade civil pluralista.

¹⁷⁵ António Vitorino, nomeado por António Guterres (XIII GC), foi o terceiro Comissário Europeu português (1999 – 2004).

“A sua acção [FED], desenvolvida em paralelo com a actuação do Banco Europeu de Investimento (BEI), tem incidido, fundamentalmente, na concessão de ajudas não reembolsáveis e empréstimos especiais aos países ACP (subsídios, ajudas de urgência, bonificações de juros para empréstimos especiais concedidos pelo BEI, etc.). Cerca de 92% do FED são atribuídos sob forma de donativos não reembolsáveis, sendo os restantes de capital de risco. (...) Conjuntamente, os 70 países ACP e os 15 membros da União Europeia, representam 17% da população mundial e cerca de metade dos membros da ONU, o que dá a medida da importância desta Convenção” (Santos, 1997: 103).

A partir de 1986, com Portugal membro do clube europeu, os governos dos PALOP promoveram várias iniciativas visando a identificação de programas comuns de cooperação com a CE. Em consonância com os esforços desenvolvidos pelos PALOP, a CE realizou um seminário na cidade da Praia, Cabo Verde, em 1987¹⁷⁶, sobre os principais aspectos da Convenção de Lomé, tendo por objectivo a identificação de projectos e a formulação de um programa de cooperação regional com estes países. No quadro das negociações da Convenção de Lomé IV veio, nessa sequência, a ser adoptado o princípio da cooperação regional envolvendo países ACP sem contiguidade geográfica entre si. O art.º 156 desta Convenção, assinada em 15 de Dezembro de 1989, estabeleceu que a cooperação regional poderia transcender a noção de proximidade geográfica, abrindo as portas a um Programa Regional entre os cinco PALOP. Os Chefes de Estado e de Governo dos PALOP, reunidos na cidade da Praia, de 18 a 20 de Dezembro de 1989¹⁷⁷, deliberaram a criação de uma Comissão Ministerial dos cinco países para a elaboração de um programa regional de desenvolvimento específico, susceptível de beneficiar do financiamento do FED no âmbito daquela Convenção. A realização posterior de uma missão de avaliação independente permitiu evidenciar as relações históricas, culturais e linguísticas entre os PALOP, a semelhança dos seus sistemas administrativos e legais (decorrentes de uma administração colonial comum) e analogias ao nível dos respectivos processos de democratização e liberalização económica. A Comissão Ministerial registou as conclusões do relatório de avaliação e tiveram início as consultas entre os cinco governos para a definição dos objectivos dos projectos comuns a identificar, cujas propostas foram aprovadas pelos Chefes de Estado e de Governo dos PALOP, reunidos em São Tomé, em Março de 1992¹⁷⁸.

As propostas consensualizadas ao mais alto nível entre os cinco países sustentaram a formulação do 1º Acordo-Quadro de Cooperação PALOP/CE, designado *Programa*

¹⁷⁶ <https://paloptl.eu/sobre-nos/genese-da-cooperacao-palop-tl-com-a-uniao-europeia/>

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Ibidem.

Indicativo Regional I (PIR-PALOP I), assinado em 29 de Junho de 1992, no âmbito do 7.º FED e com um valor global de 25 milhões de Euros. O PIR-PALOP II foi adoptado em 1997, em conformidade com o disposto nos artigos 160.º e 161.º da Convenção de Lomé IV, já no âmbito do 8.º FED. Dos PIR-PALOP I e II constava uma série de projectos de apoio ao desenvolvimento da administração pública numa óptica sectorial (saúde, justiça, estatística, etc.) e numa estratégia conjunta de implementação.

O *lobby* oficial português foi relevante nestas soluções da UE, como é constatável nas palavras de Durão Barroso:

“A atenção cuidada ao relacionamento bilateral não impediu uma visão de conjunto, particularmente importante no âmbito multilateral. Para que os países africanos de expressão portuguesa pudessem beneficiar de apoio financeiro e outros destinados a programas comuns, propus em Janeiro de 1988, logo no início das conversações que levaram a Lomé IV, a inclusão na Convenção de formas de assistência a projectos entre países que não tivessem continuidade geográfica, mas que mantivessem entre si outro tipo de laços linguísticos, culturais ou de complementaridade económica. Os ‘Cinco’ passaram assim a ser considerados como ‘grupo regional’, subvertendo concepções anteriores. (...) A data em que essa institucionalização se verificou [dos “5+1”] – 23 e 24 de Novembro de 1990, em Bissau – tem para todos um significado especial” (MNE, 1995: XI).

Na Convenção de Lomé IV, a ajuda do FED passou a ser estruturada através de Programas Indicativos Nacionais (PIN) ou Regionais (PIR) e dos programas de apoio ao ajustamento estrutural, acordados entre cada Estado ACP e a UE, nos quais se estabelecem, em grandes linhas, os projectos e programas de desenvolvimento a executar durante os cinco anos de vigência de cada FED. No que respeita à ajuda não programada, esta é atribuída caso a caso para satisfazer necessidades específicas ou conjunturais. “Entre os mecanismos previstos na ajuda não programada do FED podem referir-se, entre outros, o Stabex, o Sysmin, os capitais de risco, as ajudas humanitárias ou as bonificações de juros”¹⁷⁹. Em Lomé IV foram ainda bastante impulsionados os mecanismos e processos favorecedores (i) da *cooperação descentralizada*, através do recurso ao envolvimento de parceiros locais, públicos e privados, para promover o desenvolvimento participativo das populações locais, e (ii) da redução da dívida dos Países Pobres Altamente Endividados, conhecida como Iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), a apresentar no próximo sub-capítulo.

¹⁷⁹ Resolução do Conselho de Ministros nº 43/99, de 29 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros.

IV.2.2. As dinâmicas da cooperação internacional de doadores na década de 90

Como referido em capítulo anterior deste trabalho, a Guerra Fria (e a bipolarização geopolítica do mundo) ocupou a atenção pública global durante mais de quatro décadas e terminou no período compreendido entre 1989 (queda do muro de Berlim) e 1991 (implosão da URSS). Com o fim da Guerra Fria, o continente africano perdeu a centralidade relativa que representava para os seus principais protagonistas (EUA e URSS), na disputa concorrencial entre apoios políticos e económicos aos Estados africanos sob sua influência.

O *Special Program of Assistance for Africa* (SPA) foi criado pelo BM em 1987 (primeira fase de execução no biénio 1988-1990) como resposta à crise económica e ao elevado endividamento em que se encontrava grande número de Estados da África subsariana. Entre 1988 e 1999 o BM patrocinou quatro edições do SPA (1988-1990, 1991-1993, 1994-1996, 1997-1999). Em 1990, esta mesma instituição publicou o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, com o título explícito *A Pobreza*, onde é referido que “pese embora o progresso feito em grande parte do mundo em desenvolvimento desde a década de 1960, mais de mil milhões¹⁸⁰ de seres humanos conhecem ainda a pobreza, dado angustiante e, mais ainda, infame”.

No mesmo ano o PNUD divulga, pela primeira vez, o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH) como medida de avaliação comparativa do nível de desenvolvimento dos países (alternativa ao RNB). O IDH constituiu-se, a partir da data da sua concepção, no instrumento de avaliação utilizado pelo PNUD para classificar os países pelo seu grau de Desenvolvimento Humano, recorrendo à tipologia *desenvolvidos, em desenvolvimento e subdesenvolvidos*. Este indicador, em uso até à actualidade, constitui o instrumento principal para a elaboração anual das análises comparativas entre Estados, constantes do Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH).

Em 1991, Michael Jackson lançou a canção *Heal the World* (Curar o Mundo), cujo disco vendeu “32 milhões de cópias em todo o mundo”¹⁸¹. A sociedade civil internacional voltou a ser chamada e sensibilizada para a dimensão dos problemas políticos relacionados com a precariedade social das crianças vítimas de conflitos e das suas consequências: a fome, a iliteracia e a ausência de cuidados de saúde. O *sound bit* deu origem à criação, pelo mesmo artista em 1992 (nos EUA), da Fundação com o mesmo nome (*Heal the World*), cujo *target* eram as crianças desfavorecidas e a degradação ambiental.

Os conceitos de *desenvolvimento humano* e de *desenvolvimento sustentável* integraram o glossário das políticas de cooperação até aos nossos dias, quer no campo de acção das

¹⁸⁰ “1 bilhão”, no texto original publicado em língua portuguesa.

¹⁸¹ [https://pt.wikipedia.org/wiki/Dangerous_\(%C3%A1lbum_de_Michael_Jackson\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Dangerous_(%C3%A1lbum_de_Michael_Jackson)).

comunidades de peritos, quer no das organizações internacionais e dos Estados (doadores e beneficiários).

Pelo seu lado, em 1992, o BM acrescentou a esse léxico o conceito de *boa governação* para a delimitação e selecção das áreas de intervenção do apoio financeiro da instituição para o desenvolvimento dos países beneficiários, fazendo associar de forma estreita a relação entre as boas práticas de governação e o desenvolvimento de cada país. “Certos sistemas políticos são incompatíveis com a redução das desigualdades socioeconómicas, devido à relação entre a distribuição do rendimento e o poder político” (Seers, 1979: 964).

“Só no Continente Africano, nos finais dos anos 80, contavam-se para cima de 8 milhões de refugiados e deslocados em razão de conflitos bélicos e das grandes secas de 1984/85. Nos últimos anos, o recrudescimento dos conflitos no Corno de África, na região dos Grandes Lagos e um pouco por toda a África Central e Austral cresceram significativamente este número” (Santos, 1997: 90).

No seio da UE foi criada, em 1992, a agência ECHO (*European Community Humanitarian Office*), representando um sinal político do esforço financeiro comunitário para auxílio a populações vitimadas por conflitos armados ou por desastres ambientais.

Importantes Cimeiras Mundiais organizadas pela ONU ocorrem na primeira metade dos anos 90: Rio de Janeiro (1992), sobre *Ambiente e Desenvolvimento* onde, uma vez mais, o *Objectivo 0,7%* foi alvo de concertação e responsabilização dos Estados participantes, tendo, nesse evento, o governo português se comprometido a atingi-lo; Cairo (1994), dedicada às questões da *População*; Copenhaga (1995), atenta às questões do *Desenvolvimento Social*; Pequim (1995), a *V Conferência Mundial sobre a Mulher – Igualdade, Desenvolvimento e Paz*. Portugal fez-se representar em todos esses encontros internacionais.

As Cimeiras marcaram uma viragem nas ideias acerca da maneira de conceber o desenvolvimento das sociedades (e a prioridade que lhe foi conferida) através de estratégias integradas de redução da pobreza, protecção do ambiente e promoção da equidade social. Os diversos debates internacionais ocorridos na década de 90 vieram ainda trazer à cooperação internacional para o desenvolvimento a noção de alinhamento com o modelo de governação, que teve a chancela inicial do BM (1992), no que se refere, nomeadamente, ao entendimento acerca da necessidade de os Estados beneficiários de ajuda envolverem a sociedade civil no processo da formulação e implementação de políticas públicas; os vocábulos *partnership* e *ownership* passam a integrar o léxico das comunidades epistémicas de peritos do desenvolvimento.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano* do PNUD (1994) foi considerado um marco no campo da segurança humana, defendendo que libertar as pessoas do *medo* (*freedom from fear*) e das *necessidades* (*freedom from want*) é a melhor forma de combater a insegurança a nível global. Nesta abordagem das NU foi uma vez mais – e passados cerca de cinquenta (50) anos sobre a reflexão da relação biunívoca existente entre desenvolvimento e segurança¹⁸² – considerado que muitas ameaças à paz e segurança mundiais são determinadas pela exclusão, injustiça e desigualdade sociais decorrentes da pobreza, ou provocadas por políticas públicas de eficácia questionável propagadas por doadores ou levadas a cabo pelos Estados beneficiários.

Uma estratégia e objectivos associados à prevenção/resolução de conflitos e à consolidação da paz conferiram às questões de segurança o papel de variável dependente, passando a constituir-se parte integrante na formulação de iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, financiadas pelas NU, pelo BM ou por plataformas multi-doadores. Uma visão estratégica integrada entre desenvolvimento e paz esteve na origem da formulação de programas de desmobilização e reintegração de ex-combatentes e crianças-soldados, denominados DDR (*Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs*).

Em Maio de 1996, foi divulgado o Relatório do CAD/OCDE *O papel da Cooperação Internacional no limiar do século XXI*, decorrente da 34.ª Reunião do Comité de Alto Nível.

“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); educação primária generalizada; 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. (...) Implementação de estratégias nacionais de desenvolvimento sustentado, até 2005, que invertam as actuais tendências a nível nacional e global até 2015”¹⁸³.

Ficaram naquela reunião assumidas responsabilidades conjuntas dos países menos desenvolvidos e dos parceiros internacionais na aplicação, por cada país ou organização internacional, de um conjunto de critérios “que constituem uma espécie de *check-list* em

¹⁸² Discurso de Truman de Abril de 1945.

¹⁸³ Resolução do Conselho de Ministros 43/99, de 29 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros.

relação à qual serão avaliados todos os programas ou projectos”¹⁸⁴ executados através das modalidades bilateral ou multilateral.

A reflexão introduzida pelo CAD (1996) esteve na origem de similares debates nos diversos países da OCDE e nas organizações internacionais, como o BM ou a UE. São disso exemplo o *Livro Verde sobre as Relações entre a UE e os Países ACP no Limiar do Século XXI – Desafios e Opções para Uma Nova Parceria* (Novembro de 1996), o *Livro Branco sobre o Desenvolvimento Internacional* (Reino Unido, 1997), *A Política Francesa em África no Limiar do Novo Século* (Villepin, 2002: 144) ou *A Ajuda Pública ao Desenvolvimento Japonesa no Século XXI*.

“(…) sob o efeito de um quadro normativo crescente para as relações internacionais na era pós-Guerra Fria, certos regimes internacionais parecem ser tão estruturados hoje que podem ser analisados como "ordens internacionais setoriais" ou, a falar a linguagem das políticas públicas, como sectores internacionais onde a acção pública multilateral é então implantada” (Petiteville, 2006: 359).

Através do mecanismo de imitação na harmonização de políticas públicas, Portugal não deixou de integrar aquele conjunto de objectivos de responsabilização recíproca que deveriam estruturar as políticas nacionais e internacionais de cooperação para o desenvolvimento a partir de 1996. Em Maio de 1999 – vinte e cinco (25) anos após o 25 de Abril e o arranque da cooperação portuguesa – é publicado o primeiro documento de orientação estratégica nacional, *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99), instrumento político que, até aos dias de hoje, se fixa como um marco de ruptura na acção pública do Estado em matéria da política portuguesa de cooperação.

Na reunião do G8¹⁸⁵ de 1996 (Lyon), foi aventada a preocupação com a colossal dívida dos Países Menos Avançados (PMA) e a necessidade de criação de mecanismos próprios para a amenizar. Três anos depois, na reunião de Colónia (1999), foi lançada a Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados, PPAI, em português). Esta acção foi adoptada e implementada pelo BM de forma a trazer um novo impulso ao consenso internacional sobre a redução da dívida e de responder às crescentes preocupações da comunidade internacional relativamente ao aumento da marginalização dos PMA na economia mundial.

“Entre uma centena de países do Sul, cerca de 70 ou 80 têm, em 1998 um rendimento

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ O G8 tem origem no G6, criado em Paris em 1975 (Alemanha, França, EUA, Japão, Itália e Reino Unido). Em 1976, junta-se o Canadá (G7) e, a partir de 1998, com a inclusão da Rússia, ficou estabelecido como G8.

por habitante inferior ao que auferiam em meados dos anos 60” (Torres, 1999: 15); tal realidade, ao mesmo tempo que colocava em causa a eficácia da ajuda e/ou a eficiência económica e social das políticas públicas dos novos Estados, esteve na origem de alterações nas regras de funcionamento da acção pública internacional no que respeita às políticas públicas de apoio ao desenvolvimento.

Em 1999, Amartya Sen (Prémio Nobel da Economia, 1998) introduziu a perspectiva da *Liberdade* nas finalidades e nos processos de desenvolvimento e de bem-estar, enaltecendo o papel do mercado, das instituições e da sociedade civil na construção da sustentabilidade económica e no combate à pobreza e à insegurança à escala global.

No relatório do BM intitulado *Luta contra a Pobreza* (2000/2001) foram reabilitadas ideias quanto ao papel primordial do Estado e das instituições, a necessidade de lutar contra as desigualdades, ou a importância da participação dos pobres nos processos de desenvolvimento, ideias que tinham sido afastadas do diálogo internacional no início da década de 80 pela predominância das teses ultraliberais.

A última década do século XX marcou indelevelmente a narrativa do desenvolvimento da humanidade e, em particular, das questões relacionadas com as actividades/programas da cooperação internacional, pelo desempenho dos actores transnacionais (ONG, agências de cooperação técnica ou financeira e redes de *experts*) na construção da agenda das políticas de APD. Cinquenta (50) anos depois das primordiais políticas multilaterais para a edificação de um mundo menos desigual, os anos 90 vieram a constituir-se num novo marco significativo da generosidade e da ética tantas vezes intrínsecas à decisão de formular políticas públicas.

Por efeito do *delay* da acção pública, do sistemático desfasamento entre as intenções subjacentes às decisões *versus* a prática política, por “políticas sem qualquer atenção à realidade no interior da qual deverá funcionar” (Banerjee *et al.*, 2011: 309), ou do contínuo incumprimento de agendas consensualizadas, será, contudo, nas duas primeiras décadas do novo milénio que as soluções enunciadas na segunda metade dos anos 90 foram sendo tentativamente implementadas, como sinteticamente se verá no sub-capítulo IV.3.3.

IV.3. A integração da política portuguesa de cooperação no quadro das políticas públicas internacionais para o desenvolvimento

IV.3.1. As primeiras avaliações da OCDE à política portuguesa de cooperação bilateral (1993 e 1997)

A partir do momento em que integrou as Comunidades Europeias (Janeiro de 1986), Portugal passou a contribuir para o FED e, até ao re-ingresso no CAD, a qualificação de

PVD deu lugar à de “país em estado intermédio de desenvolvimento”. Até às vésperas da adesão, permaneceu na “Lista dos Países e Territórios em Desenvolvimento do CAD” e como país da OCDE não membro do CAD (tal como, à data, também a Espanha, a Grécia e a Turquia).

“A demonstração do facto de que, até hoje, a Secretaria de Estado da Cooperação não cumpriu uma função dinamizadora da cooperação reside fundamentalmente no baixo nível alcançado pela cooperação portuguesa, quando confrontada com a cooperação de outros pequenos países ocidentais que até nem dispõem de experiência africana” (Rolo, 1987:201).

Iniciadas as negociações em 1980, com Freitas do Amaral na chefia da diplomacia nacional, foi em meados de 1989, sob os auspícios de Deus Pinheiro e Durão Barroso (MNE e SENE, respectivamente), que Portugal decidiu preparar a re-admissão ao CAD, tendo sido designado o ICE como “ponto focal para as futuras reacções com o CAD”. O processo decorreu até final do ano de 1991, pendente de duas exigências prévias à formalização do pedido de reingresso (Agosto de 1991): a solicitação oficial de exclusão da *Lista de PVD* (contraditório com a qualidade de EM do CAD) e a apresentação de dados estatísticos sobre a APD portuguesa. “Os dados recolhidos, embora incompletos, permitirão avançar para uma fase posterior, de formalização da readesão” (Nota do Representante Permanente da OCDE ao MNE, de 9 de Julho de 1999). Havia, de facto, necessidade de tempo para proceder às necessárias adaptações do sistema português de cooperação aos requisitos do CAD-OCDE. Assegurado o requisito prévio de exclusão da *Lista de PVD* (27 de Novembro de 1991), Portugal reingressou na Organização, assim como a Espanha, durante a realização da Trigésima Reunião de Alto Nível, que teve lugar em Paris nos dias 3 e 4 de Dezembro de 1991, tendo o país sido representado por Durão Barroso. “Ao aderir ao CAD Portugal deixa de ser um país em desenvolvimento, não sendo mais receptor de quaisquer ajudas fornecidas quer bilateral quer multilateralmente”, lê-se no Resumo à Imprensa lançado na ocasião da adesão ao CAD.

Na categoria de membro do CAD passou, por inerência, a integrar a comunidade internacional de doadores para o desenvolvimento. A política externa de cooperação com os PALOP passou a estar sujeita a comparações internacionais – por mecanismo de *Benchmarking* (institucionalizado a nível europeu sob a forma do MOC) – e às avaliações periódicas do CAD, realizadas através de *Peer Reviews*, que aumentaram a competição e a responsabilização entre países e entre as políticas domésticas de cooperação internacional.

Os resultados da cooperação portuguesa passam a ganhar visibilidade internacional e a política pública a estar associada aos consensos internacionalmente formados na prossecução dos objectivos que estruturavam, à data, as políticas nacionais e internacionais de cooperação para o desenvolvimento. A partir de Maio de 1996 (com a aprovação do Relatório do CAD-OCDE *O papel da Cooperação Internacional no limiar do século XXI*), Portugal ficou, como referido, associado aos consensos formados, e também co-responsabilizado pela prossecução dos objectivos, metas, políticas e critérios de avaliação que aí se definiram.

No período analisado neste trabalho, tiveram lugar dois exames do CAD à política de cooperação portuguesa: em Dezembro de 1993 (anunciado desde logo em sede do processo político de readmissão) e em Junho de 1997.

“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 [criação do ICP] (...) 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 reescalonamento 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” (Resolução do Conselho de Ministros 43/99).

Estes resultados, obtidos por mecanismo de avaliação externa, constam também em diversas avaliações internas ao governo (IPAD e MNE), elaboradas após 1999 e apontam, com alguma consensualidade, para o facto de que embora tenham sido efectuadas alterações a nível da arquitectura institucional, a política portuguesa de cooperação via-se confrontada com algumas dificuldades persistentes, como sejam: a subordinação à dupla tutela do MNE e do MF e ausência de uma liderança política clara; a elevada autonomia que os vários ministérios sectoriais e outras instituições portuguesas detinham na selecção e execução de acções de cooperação; o baixo nível de preparação dos recursos humanos afectos à cooperação, especificamente no que concerne às questões da cooperação multilateral, quer na administração em Lisboa, quer nas embaixadas portuguesas em África.

João Gomes Cravinho – Adjunto do SENEK Luís Amado (1999-2000), Presidente do ICP (2001-2005) e SENEK (2005-2011) – classificou o ciclo que termina por volta de 1997-1998 como correspondendo 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” (Cravinho, 2002: 29).

IV.3.2. A evolução incremental do dispositivo institucional da cooperação portuguesa

No intervalo de tempo compreendido entre a entrada de Portugal na CE e o final dos anos 90, o país foi politicamente dirigido por quatro governos. Três *social-democratas*, chefiados por Cavaco Silva (Novembro de 1985-Outubro de 1995) e um *socialista*, liderado por António Guterres (Outubro de 1995-Outubro de 1999). A Presidência da República esteve a cargo de Mário Soares durante dez anos, a quem sucedeu Jorge Sampaio em Março de 1996.

Quadro IV.2 – Principais actores políticos da Política Externa Portuguesa no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE)

| GC | Vigência | Côr Política | PR | PM | Ministros-Adjuntos | MNE | Secretários de Estado |
|------|------------------------|-----------------------------|---|---------------------|---|---|--|
| X | 06-nov-85 17-ago-87 | Social-democrata 10 anos | Ramalho Eanes Mário Soares (nov-86) | Cavaco Silva | Eurico de Melo Fernando Nogueira | Pires de Miranda | Azevedo Soares |
| XI | 17-ago-87 31-out-91 | | Mário Soares | Cavaco Silva | Eurico de Melo Fernando Nogueira Dias Loureiro | Deus Pinheiro | Durão Barroso |
| XII | 31-out-91 28-out-95 | | Mário Soares | Cavaco Silva | Fernando Nogueira Marques Mendes Couto dos Santos | Deus Pinheiro Durão Barroso (nov-92) (Domingos Jerónimo SE Adjunto MNE) | Durão Barroso Briosa e Gala (nov-92) |
| XIII | 28-out-95 25-out-99 | Socialista 4 anos | Mário Soares Jorge Sampaio (mar-96) | António Guterres | António Vitorino Jorge Coelho José Sócrates | Jaime Gama | José Lamego Luís Amado (nov-97) |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/>

As pastas dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação passaram por Pedro Pires de Miranda (MNE) e Eduardo Azevedo Soares (SENEC, Oficial de Marinha e um dos responsáveis do *dossier* de transição da soberania de Macau para a China); João de Deus Pinheiro e Durão Barroso¹⁸⁶; João de Deus Pinheiro (um ano) e Durão Barroso (MNEs), e Durão Barroso (um ano) e Briosa e Gala (SENECs); e por Jaime Gama (MNE), José Lamego (2 anos) e Luís Amado (SENECs).

É no XIII GC, vinte (20) anos após a criação do Ministério da Cooperação (Setembro de 1975) que, pela primeira vez desde o arranque da política de cooperação em Portugal, aparece a designação *Cooperação para o Desenvolvimento* a titular um capítulo do Programa da PEP. Nos dois governos que o antecederam os objectivos para esta política, embora integrantes do capítulo Política Externa, estavam sob o título *Cooperação*. Terá sido, assim, na segunda metade dos anos 90 que esta política pública foi elevada ao mais alto patamar da PEP, conforme pode ser constatado no Programa do XIII GC: “A política de cooperação para o desenvolvimento constitui uma das componentes fundamentais da política externa portuguesa e um sector importante na definição da nossa identidade político-diplomática”.

A cooperação com os PALOP continua, neste período, a assumir o papel de eleição no seio da respectiva política e na PEP, como é verificável nos seguintes excertos dos quatro programas de governação consultados no Portal do Governo.

¹⁸⁶ Posteriormente Presidente da Comissão Europeia (2004-2014).

Quadro IV.3 – Linhas programáticas para a cooperação com os PALOP no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE)

| GC | PM | MNE | Referências políticas nos Programas dos Governos Constitucionais (1985-99) /Excertos dos Programas Políticos |
|------|------------------|--------------------------------|---|
| X | Cavaco Silva | Pires de Miranda | <ul style="list-style-type: none"> O aprofundamento das relações com os PALOP A cooperação com os PALOP será prosseguida e reforçada |
| XI | | Deus Pinheiro | <ul style="list-style-type: none"> Reforço dos laços políticos, económicos e culturais e na diversificação da cooperação com os PALOP O Governo entende a cooperação como uma política de interesse nacional e de longo prazo |
| XII | | Deus Pinheiro Durão Barroso | <ul style="list-style-type: none"> Aprofundar o já excelente relacionamento político entre Portugal e os PALOP, reforçando os laços que a todos os níveis existem com aqueles Países No plano bilateral, para além da ligação estreita ao grupo PALOP, o Governo continuará a atribuir particular relevo, no âmbito da política externa ao incremento da cooperação, muito em particular no que toca às relações com os PALOP |
| XIII | António Guterres | Jaime Gama | <ul style="list-style-type: none"> O Governo de Portugal sente a responsabilidade histórica de cooperar com os países lusófonos da África Uma prioridade muito particular será dada pelo Governo às relações de cooperação da União com África, nomeadamente no quadro da Convenção de Lomé IV, dada a importância do relacionamento de Portugal com os PALOP O Governo atribuirá, na sua política de cooperação, prioridade aos PALOP, como beneficiários naturais de uma parte substancial da Ajuda Pública Portuguesa ao Desenvolvimento, tanto no plano bilateral como no plano multilateral O Governo trabalhará no sentido do desenvolvimento do bom relacionamento entre Portugal e esses Estados, na base da coordenação política e diplomática e aproveitando os laços de língua, de cultura e de confiança existentes |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/>

Outra característica programática merecedora de relevância é a relacionada com a importância do aproveitamento dos mecanismos disponibilizados pela cooperação multilateral – quer pelas NU, quer pela CE – “para contribuir para uma adequada política de cooperação, especialmente tendo em conta os PALOP” (X e XI GC); “(...) apostando de forma clara na dinamização do relacionamento numa base bilateral, o Governo não deixará contudo de incrementar a participação do nosso País nas estruturas multilaterais existentes. Nessa perspectiva, importância especial será concedida à dinamização de cooperação institucionalizada entre Portugal e os PALOP” (XII GC); ou ainda, “uma política externa eficaz, sobretudo para um país como Portugal, exige uma maximização da actividade multilateral, em complementaridade com a diplomacia bilateral” (XIII GC).

De notar que a capitalização política das relações com África, ao nível das instâncias inter-governamentais e multilaterais, através das “privilegiadas relações com os PALOP”, pretendeu instituir-se como elemento de distinção e de especialização de Portugal na definição e condução da política europeia de cooperação e desenvolvimento. A presidência portuguesa do Conselho das CE (1992) é disso um exemplo, como anteriormente referido. Nesse sentido, foi bastante valorizado o incitamento à participação portuguesa em organizações internacionais “como elo de ligação entre o mundo ocidental e os países em vias de desenvolvimento” (XI GC) ou “reforçar o nosso protagonismo no quadro das NU e

outras agências, no Conselho da Europa, na OCDE, no Grupo dos 24¹⁸⁷ (XIII GC)". Neste período (1986-99) Portugal integrou diversas organizações internacionais e participou em diferentes organismos multilaterais de cooperação.

"Foi membro do Conselho Executivo do PNUD em 1994-1996, Membro do Conselho Económico e Social (ECOSOC) e contou com candidaturas bem-sucedidas na ONU e agências especializadas, como a Presidência da 50.ª AG-NU [Freitas do Amaral, 1995-1996] e a presença no CS-NU [1997-1998]. (...) 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: PNUD, PAM, HABITAT, FNUAP, PNUA, UNIFEM, FAO, ACNUR, UNICEF, 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*). (...) Desde 1998 que Portugal é um dos dezassete doadores bilaterais do Programa SPA do Banco Mundial"¹⁸⁸.

Em termos da análise aos conteúdos políticos dos programas dos governos, resta ainda referir as relações entre a cooperação e o fortalecimento do sector económico (público ou privado), que foi aludido logo em Novembro de 1985 (X GC):

"O papel do Estado neste esforço [de cooperação], para além de uma actuação directa em determinadas áreas, como é o caso do ensino e da saúde, deverá concentrar-se sobretudo na criação de condições propícias à cooperação empresarial; (...) o Governo incentivará as entidades portuguesas públicas e privadas, no sentido do alargamento das trocas comerciais e de serviços com os PALOP".

No Programa do XI GC (Agosto de 1987) é referido que "(...) o Governo irá manter e aprofundar o relacionamento com aqueles países [PALOP] de modo a garantir as condições

¹⁸⁷ O propósito do G24 é coordenar as posições dos países membros em questões monetárias e de desenvolvimento económico, visando fortalecer a representação dos interesses dos Estados Membros da Ásia, América Latina, África e Caraíbas nas negociações sobre a reforma do sistema monetário internacional com o FMI e o BM.

¹⁸⁸ Resolução do Conselho de Ministros 43/99, de 29 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros.

políticas mais favoráveis à adequada expansão e desenvolvimento da actividade económica de entidades portuguesas, públicas ou privadas”. No Programa do XII GC (Outubro de 1991) seria consagrado que “(...) existindo actualmente na sociedade portuguesa vontade e interesse crescentes para aumentar os contactos e os investimentos nos mercados africanos, será preocupação do Governo melhorar as condições de acção dos agentes económicos portugueses, para o que muito contribuirá o início do funcionamento do Fundo para a Cooperação Económica”.

O Fundo para a Cooperação Económica (FCE), estabelecido junto do ICE em meados de 1991¹⁸⁹ com João de Deus Pinheiro na pasta dos Negócios Estrangeiros (substituindo o ICE, criado em finais de 1979), foi um instrumento político de relevante importância na fixação de empresas portuguesas nos PALOP e de apoio à privatização da economia desses países, em linha com as medidas de liberalização do Estado e do mercado, propagadas pelo BM e FMI e introduzidas nos PAE.

Já no que respeita ao XIII GC “(...) a cooperação empresarial (promoção do investimento, assistência técnica e formação)” constitui o quarto domínio prioritário da política de cooperação com os PALOP, antecedido pelo da “(...) cooperação institucional, assistência técnica e formação, com vista ao reforço do Estado de Direito e da sociedade civil, da eficácia, da transparência da acção administrativa e da Cooperação Técnico-Militar”. Provavelmente relacionado com o incremento da importância da área da segurança na acção pública da cooperação internacional, como em capítulo anterior ficou registado, ou pelos bons resultados obtidos pela CTM nos PALOP em geral e, em especial, no âmbito do esforço de paz em Angola e Moçambique, é apenas no Programa do XIII GP que ficou assinalada a CTM como um dos domínios prioritários da cooperação portuguesa.

Por último, a unidade de representação externa do Estado, a coerência entre as linhas de orientação internas e os compromissos internacionalmente assumidos, a centralização da acção do Estado em matéria de coordenação e a melhoria de competências técnicas específicas do sector estatal, mantiveram-se como problemas políticos e a merecer a atenção da acção pública na procura de soluções institucionais na arquitectura desta política pública, esquematizada como segue.

¹⁸⁹ Decreto-Lei nº 162/91, de 4 de Maio, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quadro IV.4 – Recursos organizacionais mobilizados pela Administração Central para o provimento dos serviços públicos no sector da cooperação no período de pós-adesão às instâncias internacionais de cooperação (CEE e CAD-OCDE)

| GC | Data | Legislação da Cooperação & principais ocorrências no domínio da Política Externa portuguesa |
|-----------|------------|--|
| X | 17-dez-85 | Lei Orgânica do Governo: SENEC Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos (CMAE-MNE) , integrado pelo MNE EXTINÇÃO: SEC |
| | 31-dez-85 | Orgânica do MNE: DGC; CIC; CCC; ICE |
| | jan-86 | Adesão de Portugal à CEE |
| | fev-86 | Assinatura do Acto Único Europeu |
| XI | 4-mai-91 | Fundo para a Cooperação Económica (FCE) |
| XII | dez-91 | Integração de Portugal no CAD-OCDE |
| | jan-jun-92 | 1.ª Presidência portuguesa do Conselho da CE |
| | 1992 | PIR-PALOP I |
| | 14-jun-93 | Jovens Voluntários para a Cooperação (JVC) |
| | nov-93 | Tratado de Maastricht |
| | dez-93 | 1.º Exame do CAD à cooperação portuguesa |
| | 24-fev-94 | Orgânica do MNE: DG Relações Bilaterais; DG Assuntos Multilaterais; CIC; FCE EXTINÇÃO: DGC e ICE |
| | | Orgânica do Instituto para a Cooperação Portuguesa (ICP) , pela fusão da DGC e do ICE |
| | 24-mai-94 | Estatuto das ONGD |
| | XIII | jul-96 |
| 1997 | | PIR-PALOP II |
| jun-97 | | 2.º Exame do CAD à cooperação portuguesa |
| 24-out-97 | | Alteração à Orgânica do ICP |
| 29-jan-98 | | Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial (CCCEE-MNE) , no MNE |
| 2-jul-98 | | 1ª Versão integrada do Programa de Cooperação |
| 28-ago-98 | | Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (CMAC-PM) , no PM |
| 14-out-98 | | Estatuto das ONGD (Revoga o de Maio de 94) |
| 3-nov-98 | | Bases do enquadramento jurídico do Voluntariado |
| 29-abr-99 | | Documento de orientação estratégica " A cooperação portuguesa no limiar do século XXI "; EXTINÇÃO: FCE. Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) |
| 4-jun-99 | | Comissão Inter-Ministerial para Timor & GCAT-Timor-Leste |

Elaboração própria. Fonte: <https://www.portugal.gov.pt/pt/>

A 1.ª Grande Opção do Plano para 1996¹⁹⁰, enunciada como “afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista”, ficou política e formalmente traduzida “no reforço da cooperação com os PALOP, na participação empenhada nos processos de paz em Angola e Moçambique, na contribuição para a constituição de uma comunidade dos povos de língua portuguesa, na organização de uma presença mais estruturada na Ásia, nomeadamente a partir de Macau, e numa defesa do direito à autodeterminação do povo de Timor Leste”.

Na orgânica do X GC (1985)¹⁹¹ foi criado no MNE o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos (CMAE-MNE), ao qual competia “definir as linhas da política

¹⁹⁰ Lei n.º 10-A/96, de 23 de Março, da Assembleia da República.

¹⁹¹ Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro, da Presidência do Conselho de Ministros.

económica e financeira do Governo, os aspectos económicos e financeiros das políticas de cooperação decorrentes da política externa geral e acompanhar e coordenar a execução das medidas aprovadas”. A Lei orgânica do MNE¹⁹² foi revista quinze dias depois sob o argumento de uma maior eficácia desse ministério na resposta “às solicitações e aos desafios postos pelo incremento das relações internacionais do País nos últimos anos”. Foi (re)criada a Direcção-Geral de Cooperação como órgão do MNE (DGC-MNE) e igualmente (re)criadas, como órgãos de apoio do MNE, a Comissão Interministerial de Cooperação (CIC-MNE), para coordenar iniciativas no âmbito da cooperação entre diferentes departamentos do Estado, e a Comissão Consultiva para a Cooperação (CCC-MNE), para coordenar as actividades da cooperação consequentes de iniciativas privadas. A tutela sobre o ICE continuou a ser exercida conjuntamente com o MF. “A primeira reunião da CIC-MNE teve lugar em Fevereiro de 1988. (...) A primeira reunião da CCC-MNE teve lugar em Março de 1988” (Sacchetti *et al.*, 2001: 248).

“Na prática, o número reduzido de sessões da CIC (apenas três reuniões no período de 1985-1993) nunca permitiu a este órgão de coordenação cumprir cabalmente este papel” (Santos: 1997: 117).

A periodicidade dos encontros das Comissões coordenadoras de assessoria ministerial foi constrangedora da imperativa necessidade de coordenação e, simultaneamente, reveladora da efectividade relativa das decisões políticas levadas a cabo no âmbito da institucionalização desta política pública.

As competências da DGC-MNE consistiam em “(...) acompanhar e apoiar, em estreita articulação com os demais serviços do Ministério, as actividades de cooperação nos domínios sócio-cultural, científico e tecnológico e ainda nos demais domínios cuja coordenação não caiba na competência de outros organismos”.

Em meados de 1991 (XI GC) foi criado, como referido, o FCE¹⁹³ que, na dependência dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, funcionava junto do ICE. Era gerido por um Conselho Directivo composto por elementos designados pelas tutelas e pelo Instituto do Comércio Externo de Portugal (ICEP). Com a natureza de fundo público e com autonomia administrativa, o FCE foi idealizado como um instrumento de apoio ao desenvolvimento de “acções concretas, práticas e úteis” e um veículo para a “expansão dos nossos agentes económicos”, através da “adopção de medidas práticas de apoio aos nossos empresários” para a criação de vantagens competitivas num mercado onde “podemos opor algumas indiscutíveis e bem conhecidas vantagens comparativas”.

¹⁹² Decreto-Lei n.º 529/85, de 31 de Dezembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

¹⁹³ Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Pretendia o FCE funcionar em complementaridade ao sistema bancário no apoio a “(...) investimentos e venda de serviços e equipamentos, com vista ao acréscimo da presença portuguesa nos países com os quais mantemos e queremos desenvolver adicionais laços de cooperação”. Constituíam atribuições do FCE:

“a) Apoiar financeiramente projectos que contribuam para o desenvolvimento dos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) ou em que estejam envolvidas entidades portuguesas no âmbito de actividades de cooperação com aqueles países; b) Promover a articulação dos projectos ou acções de cooperação com iniciativas nas áreas do comércio externo ou do investimento directo português nos países beneficiários da cooperação”.

Para a prossecução dos seus objectivos, o FCE podia praticar as seguintes operações: conceder empréstimos em condições especiais de prazo de reembolso e de taxa de juro; financiar a elaboração de estudos, de projectos de assistência técnica, de investigação e o fornecimento de bens e serviços; conceder apoios a operações de exportação e de investimento; assumir responsabilidade por encargos decorrentes da celebração de contratos de seguro de investimento nos PALOP e de seguro de crédito relativos a exportações para os PALOP. Para o efeito eram estabelecidos mecanismos de articulação com o Conselho de Garantias e com a COSEC (Companhia de Seguro de Créditos, S.A.).

Assessorias de apoio ao funcionamento das administrações e das estruturas económicas e institucionais, e a elaboração de estudos e projectos, constituíam o *core business* das acções financiadas pelo FCE. “Foram financiados 312 Projectos – *Incentivos FCE* – entre 1991 e 1994, num total de 3.200.608 Contos” (MNE, 1995: 101). O quadro infra apresenta, em percentagem, a sua distribuição por tipo e respectivo peso relativo na despesa.

Quadro IV.5 – Distribuição da despesa com os ‘Incentivos FCE’ por tipo de projecto (1991-1994)

| Incentivos FCE | Formação Profissional | Estudos | Assistência Técnica | Diversos | Div. Informação Económica |
|---------------------------|-----------------------|---------|---------------------|----------|---------------------------|
| Projectos-Tipo (%) | 42 | 28 | 25 | 4 | 1 |
| Montantes (%) | 45 | 24 | 23 | 7 | 1 |

Elaboração própria. Fonte: MNE, 1995: 101

Quadro IV.6 – Distribuição geográfica das ‘Operações’ apoiadas pelo FCE (1991-1994)

| Tipo de apoio das Operações FCE | ANG (%) | MOZ (%) | CV (%) | GB (%) | STP (%) | Países Diversos (%) | Despesa (Contos) |
|---------------------------------|---------|---------|--------|--------|---------|---------------------|------------------|
| Bonificações de taxas de juro | 50,5 | 19 | 29,9 | 0,6 | | | 507 558 |
| Incentivos FCE | 36,7 | 23,7 | 9,3 | 5,6 | 2,7 | 22 | 3 200 608 |
| | | | | | | Total | 3 708,166 |

Legenda: **ANG** – Angola; **MOZ** – Moçambique; **CV** – Cabo Verde; **GB** – Guiné-Bissau; **STP** – São Tomé e Príncipe; **Diversos** – entre os quais os países do Magrebe (Marrocos e a Tunísia) e a Tanzânia, em África e o Brasil, China e Argentina
Elaboração própria. Fonte: MNE, 1995: 100-101.

O quadro IV.6 revela a opção política de investimento nos PALOP, representando esta região da ASS 78% do total da APD portuguesa gerida pelo FCE no período 1991-94. Por outro lado, destaca ainda que, entre os PALOP, Angola beneficiou de mais de metade do orçamento aplicado em “bonificações de taxas de juro” ao investimento e, no que respeita aos “incentivos FCE”, este país, Moçambique e os restantes PVD (englobados em “Diversos”) consumiram mais de 80% do orçamento aplicado, deixando uma margem de valor residual para os “pequenos PALOP” (Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe).

Era a seguinte a composição do Conselho do FCE, cujas actividade e reuniões (por princípio) mensais eram asseguradas através de um Secretariado permanente designado pelo ICE (co-tutelado pelo MNE):

“a) Um presidente, designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros; b) Um representante do Ministro das Finanças; c) Um representante do Ministro dos Negócios Estrangeiros; d) O director-geral do Tesouro, com faculdade de delegar; e) O presidente do Instituto para a Cooperação Económica, com a faculdade de delegar; f) O presidente do Instituto do Comércio Externo de Portugal”¹⁹⁴.

A repartição percentual do total do orçamento da APD entre o Ministério das Finanças (cooperação económico-financeira, incluindo as acções desenvolvidas pelo FCE), o Ministério dos Negócios Estrangeiros (cooperação sócio-cultural, financiadas pela DGC-MNE, o ICE e pelo ICP) e todos os outros departamentos da administração pública foi a seguinte nos anos de 1989 e de 1994.

¹⁹⁴ Decreto-Lei 162/91, de 4 de Maio, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quadro IV.7 – Repartição do orçamento para cooperação pelos Organismos da Administração Pública (1989-1994)

| Organismos Públicos | 1989 (%) | 1994 (%) |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Ministério dos Negócios Estrangeiros | 39 | 16 |
| Ministério das Finanças | 43 | 74 |
| Outros Departamentos Públicos | 18 | 9 |

Elaboração própria. Fonte: MNE, 1995: 35

Esta distribuição é elucidativa do aumento do peso significativo da cooperação na área financeira (que englobava as transferências para o FED e agências de cooperação multilateral) no total da APD portuguesa em cinco anos. Cabendo ao MF a competência de representação de Portugal junto dos organismos financeiros internacionais, assistiu-se a um desfazamento entre as posições aí assumidas e os objectivos nacionais da cooperação portuguesa prosseguidos pelo MNE, quiçá contribuindo, também, para uma imagem fragilizada e distorcida do país naqueles fóruns (em consequência do limitado conhecimento dos *dossiers* das políticas públicas de cooperação e da confusão entre cooperação para o desenvolvimento e sua financiarização).

Por outro lado, o quadro da repartição orçamental ilustra ainda a redução para metade da contribuição total de todos os outros departamentos da Administração Pública em cinco anos, o que pode ser um indiciador dos esforços de centralização iniciados vinte (20) anos antes.

“São muitas as empresas privadas de consultoria, de serviços e de obras públicas que operam nos CINCO, através da adjudicação de projectos financiados por organismos internacionais, como o Banco Mundial, o BAD, a CE, etc. (...) Foram estabelecidos acordos financeiros bilaterais com os Bancos Centrais com vista a fomentar as exportações portuguesas para os mercados das suas ex-colónias, concedendo-lhes apoios estatais ao nível da fixação da taxa de câmbio e do subsídio da taxa de juro, para além da garantia de bom pagamento. O primeiro foi assinado em Novembro de 1979 com Angola. A celebração desses acordos permitiu um sensível aumento na importância dos países africanos como clientes das exportações portuguesas: passaram a representar 7,6% do total no ano de 1981” (MNE, 1995: 104, 106).

Três factores terão contribuído para a crescente participação dos grupos de interesse económico na cooperação com os PALOP: (i) a integração europeia, que possibilitou às empresas portuguesas o acesso aos mecanismos contratuais previstos na Convenção de

Lomé IV; (ii) a integração regional desses países na cooperação ACP-UE e a decorrente possibilidade de estabelecimento de parcerias para financiar o investimento para o desenvolvimento; e (iii) as dotações financeiras portuguesas ao FED e às organizações financeiras internacionais (BM, BEI ou BAD, por exemplo), que podiam ser parcialmente recuperadas pelas empresas através dos concursos no âmbito de projectos nos PALOP (definidos em Termos de Referência, Cadernos de Encargos) a implementar nesses países, segundo os procedimentos do financiador. Poder-se-á acrescentar, as posições cimeiras ocupadas pelos políticos portugueses (Comissários Europeus militantes do PSD) e, por consequência, o domínio dos *dossiers* temáticos e financeiros.

Em termos domésticos, o FCE constitui-se no principal agente promotor do investimento directo português (Investimento Directo Estrangeiro, IDE) naqueles países, podendo assim explicar a evolução positiva verificada na balança de pagamentos (indicador) nos oito anos que se seguiram à integração europeia¹⁹⁵.

Quadro IV.8 – Evolução da Balança Comercial portuguesa com os PALOP (1986-1994)

(Milhares de Contos)

| | ANGOLA | | CABO VERDE | | GUINÉ-BISSAU | | MOÇAMBIQUE | | SÃO TOMÉ e PRÍNCIPE | |
|-----------------|---------|--------|------------|--------|--------------|-------|------------|-------|---------------------|-------|
| | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP | IMP | EXP |
| 1986 | 11 196 | 13 785 | 205 | 4 679 | 264 | 1 188 | 389 | 3 073 | 51 | 581 |
| 1994 | 950 | 47 755 | 531 | 13 572 | 814 | 4 936 | 4 073 | 7 154 | 27 | 2 084 |
| Variação | -10 246 | 33 970 | 326 | 8 893 | 550 | 3 748 | 3 684 | 4 081 | -24 | 1 503 |

Legenda: **IMP** – Importações; **EXP** – Exportações
 Elaboração própria. Fonte: MNE, 1995: 103

Como referido, Portugal reintegra o CAD-OCDE em Dezembro de 1991, dois meses após o início de funções do XII GC, com Deus Pinheiro a encabeçar o MNE.

Na vigência desse governo, o MNE volta a rever a sua lei orgânica, com o argumento principal de poder responder às necessidades decorrentes de “(...) um progressivo aprofundamento da participação portuguesa nas relações internacionais no quadro bilateral, multilateral e comunitário, antevendo-se desafios acrescidos no âmbito da política externa e de segurança comum europeia”¹⁹⁶. A cooperação para o desenvolvimento foi reafirmada enquanto área de atribuição do MNE, que contava à data com a DG das Relações Bilaterais e a DG dos Assuntos Multilaterais para, consoante o nível de intervenção, tratarem de todos os assuntos da cooperação de carácter político, económico e cultural. A CIC continuava a funcionar como órgão de apoio ao MNE, destinada a coordenar iniciativas no âmbito da cooperação dos diferentes departamentos do Estado. Sob a tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros funcionavam o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP), criado pelo mesmo

¹⁹⁵ Exceptuando as importações de Angola por motivos relacionados com a guerra civil.

¹⁹⁶ Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

instrumento jurídico, e o Instituto Camões (naquela altura com atribuições específicas na área da difusão da língua portuguesa). Junto do MNE existia ainda o FCE, fundo público, dependente da dupla tutela dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, como referido. Naquela revisão orgânica foram extintos a DGC-MNE, a CCC-MNE e o ICE, cujas atribuições e competências foram absorvidas, por mecanismo de fusão institucional, pelo ICP na tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros, opção fundamentada na “(...) necessidade de reforçar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e aumento de eficácia”¹⁹⁷.

“Neste sentido, o Instituto da Cooperação Portuguesa assume a função de único interlocutor institucional do Estado Português no âmbito do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação, desempenhando-a, para o efeito, em estreita articulação com os departamentos governamentais sectoriais, a fim de ser assegurada a prossecução do interesse nacional. (...) Sob tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros, que assegura o planeamento, a coordenação, o acompanhamento e a avaliação da política de cooperação para o desenvolvimento, como vertente integrada da política externa do Estado Português”.

Trinta e três (33) anos depois da criação da primeira agência nacional para a cooperação internacional (a USAID) e vinte (20) anos depois do arranque da cooperação portuguesa, com a criação do ICP (1994) foi institucionalizada a exclusividade funcional numa entidade ao nível do planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação (traduzida nas atribuições e competências). Foi, assim, a primeira iniciativa institucional de centralização de acções, projectos e programas de APD e de cooperação empresarial numa mesma entidade, com o objectivo de profissionalização da política e a consequente melhoria dos resultados a apresentar entre pares, nomeadamente junto dos “colegas” do CAD.

Seguramente por influência dos resultados dos exames desta entidade à cooperação portuguesa, foi a primeira vez que a avaliação foi considerada uma tarefa da governação da cooperação e foi também a primeira vez que, em documentos normativos, se passou da designação de acções ou actividades de cooperação para usar a terminologia *projectos* e *programas* de cooperação.

Por outro lado, o documento fundacional do ICP revelava ainda a importância da concentração de competências de coordenação, seguimento e avaliação ao nível da *gestão*

¹⁹⁷ Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

do ciclo dos projectos de cooperação para o desenvolvimento (formulação/objectivos, implementação/actividades e avaliação/resultados) promovidos pelo conjunto das instituições envolvidas.

O recrutamento e a formação de agentes de cooperação, a preparação e coordenação da negociação dos acordos de cooperação, a participação portuguesa nas organizações internacionais (“sem prejuízo das competências do Ministério das Finanças no referente às instituições financeiras internacionais”), a prestação de apoio aos promotores da cooperação, públicos ou privados, a centralização da informação relacionada com o esforço financeiro global da cooperação portuguesa, passaram a constituir-se competências próprias do ICP, competindo ao seu Presidente:

“(…) b) Assegurar o enquadramento nas políticas de cooperação para os países em desenvolvimento das acções, projectos e programas de ajuda pública ao desenvolvimento e de cooperação empresarial; c) Superintender na preparação, apoio e coordenação das comissões mistas, bem como na negociação dos acordos de cooperação; d) Acompanhar a execução dos acordos de cooperação celebrados e a prestação do apoio financeiro necessário”.

A estrutura orgânica do ICP era reveladora do sentido de especialização-profissionalização impresso aos diversos assuntos englobados na política pública de cooperação: a) Gabinete de Planeamento, Programação e Avaliação; b) Direcção de Serviços da Coordenação Geográfica; c) Direcção de Serviços dos Assuntos Comunitários para a Cooperação; d) Direcção de Serviços da Cooperação Multilateral; e) Direcção de Serviços da Cooperação Sócio-Cultural; f) Direcção de Serviços da Cooperação Técnica e Económica; g) Divisão da Formação e dos Agentes da Cooperação; h) Divisão de Gestão e i) Unidade de Ajuda Humanitária.

“A Direcção de Serviços da Coordenação Geográfica assegura a articulação, no âmbito geográfico, das acções, projectos e programas de cooperação com os países em desenvolvimento, competindo-lhe, em especial: a) Contribuir para a formulação das políticas bilaterais de cooperação; (...) c) Assegurar o acompanhamento da cooperação financeira e o acompanhamento dos interesses financeiros e da actividade empresarial de entidades nacionais nos países em desenvolvimento; d) Assegurar a coordenação das acções, projectos e programas de cooperação promovidos por órgãos do Estado e serviços públicos; e) Preparar, apoiar e coordenar as reuniões das comissões mistas e a

negociação dos correspondentes acordos de cooperação, em articulação com os demais departamentos e serviços competentes.” (...) “A Direcção de Serviços da Coordenação Geográfica compreende três divisões. A Divisão de Serviços dos Assuntos Comunitários para a Cooperação assegura a preparação e articulação da posição portuguesa em todos os assuntos relativos à política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia, competindo-lhe, em especial: a) Promover a coordenação, no âmbito nacional, da política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia; b) Assegurar a participação do Estado Português na definição da política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia; c) Assegurar o acompanhamento da política de cooperação para o desenvolvimento da Comunidade Europeia”.

É, pois, possível afiançar que o desígnio político da “afirmação da posição portuguesa nas instâncias europeias em matéria de política comunitária de cooperação para o desenvolvimento” deveria passar pela institucionalização de uma DS com autonomia e competências próprias dentro do organismo que reclamava para si o domínio da acção pública em matéria de cooperação.

O ICP ficou ainda institucionalmente comprometido com a responsabilidade de elaboração do plano e do relatório anuais de actividades, bem como do relatório de avaliação anual e do esforço financeiro global da APD portuguesa. Considerados como imprescindíveis, tais documentos de programação foram, naturalmente, exigidos pelo CAD a Portugal, como condição de admissibilidade ao “clube”, como anteriormente referido.

A criação do ICP constituiu uma solução da acção pública de grande alcance na coordenação da cooperação, pelo menos no plano jurídico. Tendo sido levada a cabo cerca de dois meses após o primeiro exame do CAD-OCDE à APD portuguesa (Dezembro de 1993), é reveladora da influência dos processos políticos exógenos na formulação desta política pública (e, bem certo, de diversas outras políticas nacionais).

Segundo um relatório de 1992 elaborado pelo ICE (Neto, 1992), para além da DGC-MNE e do ICE, “(...) organismos coordenadores da cooperação, outros organismos nacionais, de uma forma ou doutra, têm vindo a desenvolver actividades de cooperação com os PALOP. Muito sinteticamente daremos conta, a seguir, dos mais importantes, quer pela actividade desenvolvida quer pelo espólio de documentação e informação que detêm: Institutos de Investigação: 21; Ministérios e Outras Entidades Oficiais: 10; Bancos: 2 (Banco de Portugal e Banco de Fomento Exterior); Associações Económicas e Outras Instituições de Carácter Económico: 5; ONG Portuguesas para a Cooperação e Desenvolvimento: 24 [inclui Institutos de Investigação e Fundações].” O que totalizava sessenta e duas (62)

entidades envolvidas na execução de actividades de cooperação em 1992.

“O problema central era que a cooperação estava ligada a múltiplos ministérios, tendo todos a tendência de se considerarem o principal, como é normal, pelo que recusam a coordenação dos outros. (...) Portugal não imitou neste campo o exemplo de forte centralização de França, tendo vogado numa política de conciliação dos vários interesses corporativos envolvidos. O poder central não decidia claramente a favor de nenhum, e todos procuravam puxar a brasa à sua sardinha, o que era natural. É um problema central da política portuguesa: sempre que há choque de interesses corporativos entre os ministérios a tendência é para criar comissões ou dividir as funções de modo a conciliar e todos ficarem parcialmente satisfeitos, mesmo com prejuízo de eficácia” (Telo, 2008: 219).

Os primeiros esforços de sistematização da despesa com a APD situam-se em 1989 (instrumentais para a re-adesão ao CAD), quinze (15) anos após a celebração dos primeiros acordos de cooperação, o que diz bem da opacidade que recaía sobre esta política pública nos primeiros anos da sua existência, não estando, portanto, disponíveis valores oficiais de APD para o período 1974-1988.

O quadro infra cobre a APD bilateral portuguesa aos PVD, à ASS e aos PALOP, no período 1989-1999 (dados facultados pela OCDE em Julho de 2020 – total da APD bilateral para todos os sectores; desembolsos a preços correntes em milhões de dólares).

Quadro IV.9 – Evolução da APD bilateral portuguesa (1989-1999)

(Milhões de USD)

| | 1989 | 1990 | CAD | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------------|-------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|
| APD Portugal | | | | | | | | | | | |
| PVD | 78,36 | 103,31 | 158,38 | 233,3 | 178,21 | 210,09 | 165,26 | 157,04 | 163,16 | 176,4 | 207,42 |
| ASS | 72,2 | 99,63 | 158,38 | 232,73 | 177,08 | 206,95 | 155,01 | 149,45 | 160,02 | 162,74 | 130,65 |
| ASS/PVD (%) | 92 | 96 | 100 | 100 | 99 | 99 | 94 | 95 | 98 | 92 | 63 |
| Angola | 9,3 | 11,71 | 12,93 | 16,25 | 19,84 | 18,1 | 24,03 | 33,5 | 29,36 | 23,93 | 19,78 |
| Cabo Verde | 11,71 | 15,5 | 14,23 | 16 | 15,55 | 16,99 | 13,06 | 15,11 | 12,36 | 23,09 | 20,91 |
| Guiné-Bissau | 12,34 | 13,28 | 13,86 | 14,03 | 13,83 | 83,37 | 13,25 | 30,66 | 16,22 | 10,76 | 13,81 |
| Moçambique | 27,8 | 43,42 | 99,5 | 161,04 | 104,87 | 39,19 | 59,07 | 51,36 | 89,37 | 61,53 | 52,65 |
| São Tomé e Príncipe | 11,05 | 15,72 | 9,24 | 14,74 | 9,88 | 8,34 | 44,22 | 13,22 | 11,63 | 10,77 | 13,24 |
| Total PALOP | 72,2 | 99,63 | 149,76 | 222,06 | 163,97 | 165,99 | 153,63 | 143,85 | 158,94 | 130,08 | 120,39 |
| PALOP/ASS (%) | 100 | 100 | 95 | 95 | 93 | 80 | 99 | 96 | 99 | 80 | 92 |
| Timor-Leste | | | | 0,13 | 0,12 | 0,15 | | 0,05 | 0,31 | 0,79 | 66,13 |
| Total PALOP+TL | 72,2 | 99,63 | 149,76 | 222,19 | 164,09 | 166,14 | 153,63 | 143,9 | 159,25 | 130,87 | 186,52 |
| Total PALOP+TL/PVD (%) | 100 | 100 | 95 | 95 | 93 | 80 | 99 | 96 | 99 | 80 | 92 |
| Total TL / Total PALOP (%) | | | | | | | | | | TL/PALOP (%) | 55 |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>.

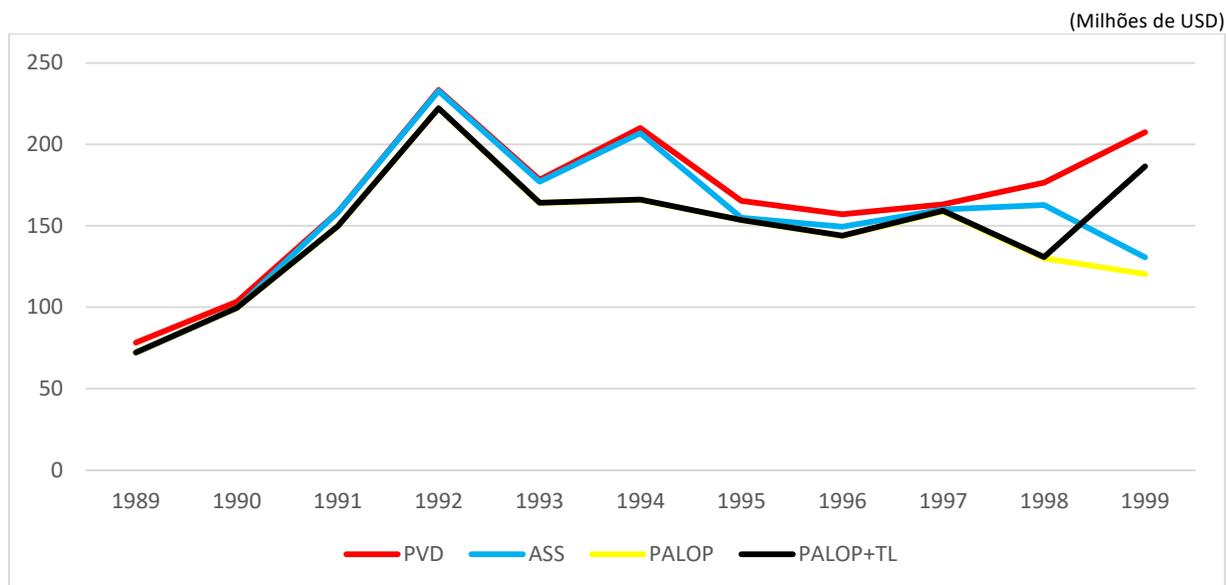


Gráfico IV.1 – Evolução da APD bilateral portuguesa (1989-1999)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

A opção política da ajuda denota a concentração geográfica dos montantes investidos em cooperação na ASS e, dentro desta região, nos PALOP, atingindo cerca de 100% nos “anos de ouro” da cooperação portuguesa com as ex-colónias africanas (1991-94). Zimbabué, Gabão, Senegal, Mauritânia, Malawi e Namíbia (MNE, 1995: 21), países da ASS, foram, acessoriamente e de forma residual, beneficiários da APPD.

“A APD portuguesa, entre 1989 e 1994, aumentou 270%. Numa perspectiva geográfica a prioridade da nossa política de cooperação centra-se nos cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, os quais são recipientes de mais de 90% da nossa APD. Esta priorização, acentue-se, abrange tanto a nossa acção no plano bilateral como no plano multilateral” (MNE, 1995: 17, 21).

“No relatório da OCDE [Aid review 1993/4], as autoridades portuguesas explicaram esta concentração geográfica da ajuda nos seguintes termos: ‘Os países africanos atingiram a independência de Portugal, mas Portugal não se tornou independente de Africa’, o que testemunha amplamente quais os valores e ideais que, desde o seu início, enformam a política de cooperação portuguesa” (Santos, 1997: 113).

Com oscilações anuais, a APD foi aumentando, cifrando-se a média anual dos onze anos em 166,45 milhões de USD. De um esforço inicial de 78,36 milhões de USD atingiu os 207,42 milhões em 1999 (fim do período coberto pelo estudo). Destaca-se o triénio 1992-94, em que a média anual da APD bilateral aos PVD ultrapassou nesses anos os 207 milhões de USD, podendo ser visto como um impacto directo da criação do FCE e da

implementação das “Operações” e “Projectos” por ele financiados. Já o pico de 1999 se deve à entrada de Timor-Leste no grupo dos países preferenciais da APPD, tendo sido o beneficiário principal dos fundos da cooperação portuguesa, representando 35% da ajuda portuguesa aos PALOP-TL nesse ano, tendência que se manteve nos cinco anos seguintes, atingindo os 52% em 2002.

Em termos absolutos e relativos, a APPD é, contudo, muito inferior à desembolsada por outros membros da OCDE. Considerando à parte os casos da França e do Reino Unido – antigas potências coloniais com economias de grande dimensão a nível mundial (que já despendiam em 1974 cerca de 5 e 3,5 vezes mais que Portugal no período de onze anos aqui em referência, *vd.* Quadro I.1) –, Portugal compara muito desvantajosamente com Estados europeus de dimensão (populacional) média, como os Países Baixos (17 milhões de habitantes) ou a Suécia (10 milhões). Sendo que os orçamentos nacionais para a cooperação com os PVD estão inevitavelmente relacionados com os respectivos PNB, Portugal surge constantemente como um “parente pobre” da cooperação internacional.

Para a mesma série temporal (1989-99) foram obtidos da base de dados da OCDE (Julho de 2020) os totais e as médias anuais de APD bilateral para os PVD, quer fornecida por esses dois “grandes”, quer pelos outros dois que não detiveram colónias no século XX (Países Baixos e Suécia).

Quadro IV.10 – Comparação da APD bilateral aos PVD entre cinco países da OCDE (1989-1999)

(Milhões de USD)

| APD bilateral (PVD) / Doador-Ano | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Total (1989-1999)- Doador | % APD Portugal / Total APD 5 Países | Média Ano/Doador |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------------|-------------------------------------|------------------|
| França | 4 487 | 5 612 | 5 772 | 6 304 | 6 154 | 6 611 | 6 429 | 5 754 | 4 776 | 4 185 | 4 128 | 60 210 | 51 | 5 474 |
| Países Baixos | 1 511 | 1 833 | 1 756 | 1 883 | 1 779 | 1 701 | 2 245 | 2 275 | 2 133 | 2 133 | 2 162 | 21 411 | 18 | 1 946 |
| Reino Unido | 1 462 | 1 474 | 1 818 | 1 699 | 1 523 | 1 762 | 1 716 | 1 790 | 1 979 | 2 132 | 2 249 | 19 605 | 17 | 1 782 |
| Suécia | 1 275 | 1 379 | 1 476 | 1 761 | 1 332 | 1 373 | 1 189 | 1 395 | 1 209 | 1 041 | 1 146 | 14 576 | 12 | 1 325 |
| Portugal | 78 | 103 | 158 | 233 | 178 | 210 | 165 | 157 | 163 | 176 | 207 | 1 831 | 2 | 166 |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

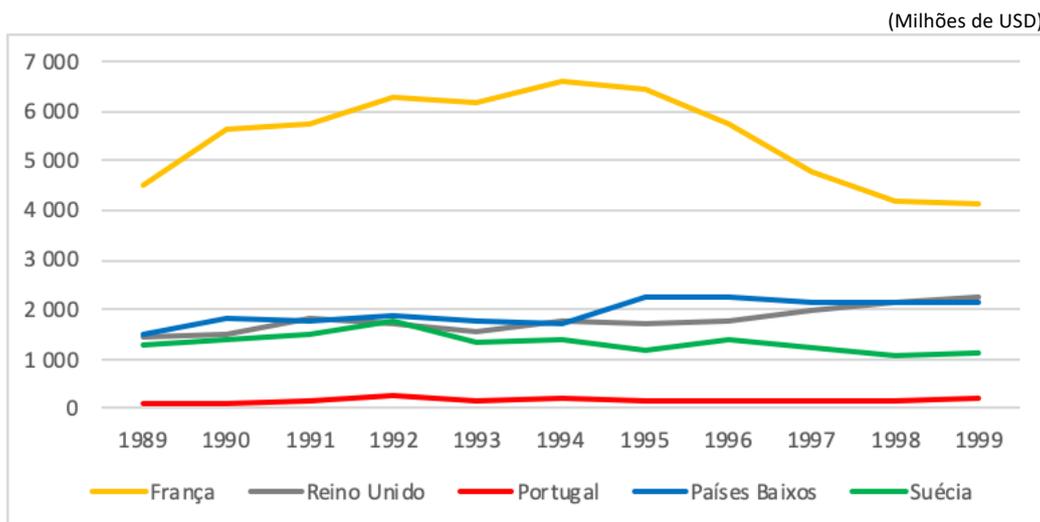


Gráfico IV.2 – Comparação da APD bilateral aos PVD entre cinco países da OCDE (1989-1999)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

No discurso que marcou a re-entrada de Portugal no CAD (Dezembro de 1991), Durão Barroso afirmou em Paris, que “(...) Actualmente Portugal depende cerca de 0,25% do PNB em ajuda ao desenvolvimento e esforços serão feitos para aumentar ainda mais este número num futuro próximo” (Acta da 30ª Reunião de Alto nível do CAD-OCDE).

A APD portuguesa neste período (1.831 milhões de dólares) representava apenas 2% do total de ajuda do conjunto dos países seleccionados para esta análise no mesmo período; a França ocupa o lugar de principal parceiro no conjunto dos doadores de cooperação em análise (51%); e os Países Baixos e a Suécia, doadores bilaterais sem colónias, perfazem 30% do total da APD aos PVD (1989-99), facto que remete para uma “ajuda desinteressada” ausente de motivações/responsabilidades histórico-coloniais.

Contudo, é interessante ressaltar que, apesar da pequenez económica e territorial, a partir de 1992 e até 1999, Portugal foi sempre o maior doador aos PALOP entre os países comparados, ultrapassando, a partir de 1992, “campeões” da cooperação, como a Suécia, como apresentado no quadro seguinte.

Quadro IV.11 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre cinco países da OCDE (1989-1999)

(Milhões de USD)

| APD Doador-PALOP/Ano (Milhões de dólares) | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| França | 67 | 108 | 113 | 126 | 91 | 83 | 106 | 60 | 69 | 58 | 56 |
| Reino Unido | 35 | 43 | 38 | 41 | 47 | 39 | 36 | 35 | 73 | 53 | 49 |
| Portugal | 72 | 100 | 150 | 222 | 164 | 166 | 154 | 144 | 159 | 130 | 120 |
| Países Baixos | 56 | 70 | 39 | 72 | 55 | 61 | 99 | 95 | 82 | 80 | 72 |
| Suécia | 157 | 197 | 195 | 154 | 114 | 128 | 93 | 108 | 88 | 71 | 75 |

Elaboração própria. Fonte: OCDE (Julho 2020)

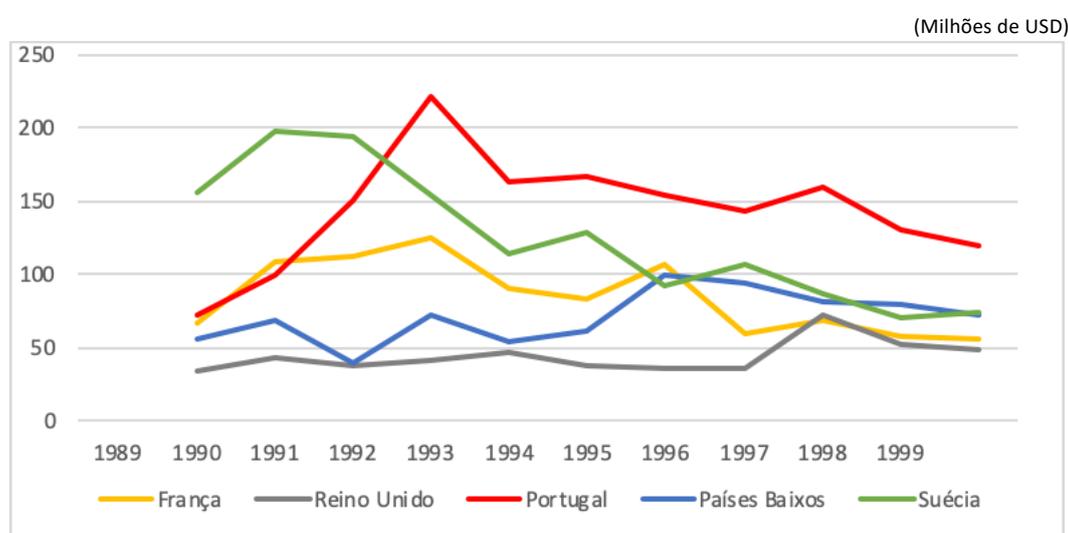


Gráfico IV.3 – Comparação da APD bilateral aos PALOP entre cinco países da OCDE (1989-1999)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

Datam deste período interessantes iniciativas de cooperação Portugal-PALOP em diversos domínios do desenvolvimento como sejam, por exemplo, as seguintes: na área do desenvolvimento rural, o *Centro de Formação Profissional Agrária* em São Tomé e Príncipe (1988-1997), ou o *Centro Experimental e de Fomento Agrícola do Quebo*/Guiné-Bissau (1989-1992); no domínio da justiça, a *Formação de Magistrados* em Angola, ou o apoio ao funcionamento da *Faculdade de Direito de Bissau*; de reforço institucional em diversos sectores da Administração Pública; de incentivo ao fortalecimento do sector privado e do empresariado nos PALOP; de apoio à criação dos órgãos de Comunicação Social nacionais (*rádios, televisões e agências noticiosas nos PALOP*) e de institucionalização da RDP-África e da RTP-África que, com excepção de Angola, eram (e são) transmitidas em sinal aberto. Estas acções de cooperação foram realizadas com financiamento português, ou em regime de co-financiamento com organismos financeiros multilaterais, por mecanismos de *Trust*

*Fund*¹⁹⁸.

Após cerca de dez anos de governação social-democrata, o PS volta a assumir a administração política do país e Cavaco Silva é substituído por António Guterres na liderança das políticas públicas portuguesas, ao tomar posse o XIII GC (Outubro de 1995 – Outubro de 1999).

Já depois da divulgação dos resultados do segundo exame do CAD, realizado em Junho de 1997, e dois anos decorridos de governação socialista, é alterada a lei orgânica do ICP¹⁹⁹.

O fraco envolvimento e participação das ONG nos projectos e programas de cooperação tinha sido uma das críticas do CAD logo no primeiro exame (1993), como já apresentado. Possivelmente por essa razão, e como solução para obviar esse problema político, o apoio às ONG passou a ficar consagrado nas atribuições da governação da cooperação, tendo sido acoplado à Unidade de Ajuda Humanitária (a par de outros serviços do ICP, esta Unidade subiu, no quadro da revisão orgânica, à categoria de DS – Direcção de Serviços da Ajuda Humanitária e de Apoio às Organizações não-governamentais).

Outra novidade introduzida na revisão orgânica do ICP foi a criação de Delegações Locais (nos PALOP), na directa dependência do Chefe da respectiva Missão Diplomática portuguesa (o Embaixador), competindo-lhes, nomeadamente:

“a) Recolher e transmitir a informação útil necessária, por forma a garantir maior eficácia à política de cooperação definida; b) Assegurar o apoio técnico e a articulação das acções, projectos e programas de cooperação para o desenvolvimento promovidos por entidades privadas ou por quaisquer órgãos do Estado e serviços públicos; c) Prospectar a realização de acções de cooperação, obtendo a informação adequada a este efeito; d) Acompanhar a execução das acções de cooperação; e) Proceder ao estudo comparativo da cooperação estrangeira; f) Acompanhar a actividade das empresas portuguesas e mistas sediadas localmente”²⁰⁰.

Apesar dos adivinháveis ganhos de eficiência que esta medida de política iria carrear para a racionalidade da política portuguesa de cooperação – coordenação, coerência e

¹⁹⁸ “Um *Trust Fund*, ou Fundo de Cooperação Técnica, é um instrumento celebrado entre a República Portuguesa e uma IFI [Instituição Financeira Internacional], cujos valores, não reembolsáveis (a fundo perdido), se destinam a financiar serviços de consultoria e assistência técnica nos países em desenvolvimento membros de uma IFI. Portugal detém *Trust Funds* no BAfD, BERD e BID. Estes fundos constituem oportunidades para as empresas portuguesas, na medida em que alguns dos seus montantes se destinam a serem utilizados por agentes económicos nacionais. No entanto, a gerência e proposta de projetos a serem financiados por estes fundos cabe às respectivas IFI”.

(<https://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/Multilaterais/Paginas/FAQ.aspx>).

¹⁹⁹ Decreto-Lei n.º 293/97, de 24 de Outubro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

²⁰⁰ Idem.

complementaridade das iniciativas de cooperação em cada país beneficiário e, logo, elevação estratégica da PEP –, a descentralização e autonomia das delegações do Estado no terreno nunca foi regulamentada/operacionalizada. Mantendo-se em Lisboa as dispersas instâncias decisórias, distanciadas das especificidades/necessidades de cada país por efeito do desfasamento analítico entre a percepção burocrática e a realidade, a política de cooperação manteve o seu estilo (*estilo de políticas públicas*, Richardson, 2010), em nada contribuindo para o reforço da centralização estratégica da acção pública.

O argumento político apresentado para a revisão da orgânica do ICP foi o de reforçar o seu papel institucional “(...) na opção de aperfeiçoar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e eficácia, e corrigir algumas deficiências e carências de competências legais, nomeadamente o acompanhamento da política económica externa”. Estas necessidades eram justificadas pelas novas exigências que a cooperação para o desenvolvimento requeria e tendo em vista a constituição da CPLP, que “(...) implica que as acções de cooperação com África sejam encaradas de uma forma mais coordenada, assentando num orçamento integrado para a cooperação, sendo as acções executadas por cada ministério, mas coordenadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros”.

Como referido no capítulo III deste trabalho, o número de cooperantes oficiais, que tinha ultrapassado os três milhares na década 1976-86 (Quadro III.5), não alcança o milhar neste período de nove (9) anos, totalizando 913 (MNE, 1995:78).

No que respeita ao sector não-governamental, foram criadas mais ONG no período em análise, como sejam, entre outras, os Leigos para o Desenvolvimento (1986), a Oikos (1988), o Instituto Marquês de Valle Flôr (1988), a ELO, Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação (1988) ou a ACEP (meados dos anos 90). Para além da Fundação Calouste Gulbenkian (1956), que desde antes 1974 e até ao presente nunca deixou de realizar actividades de cooperação com os PALOP, outras fundações entram na rede de actores e parcerias para a cooperação, sobretudo na segunda metade dos anos 90, como são disso exemplo a Fundação Afro-Lusitana (1986), a Fundação Oriente (1988), a Fundação Fé e Cooperação (FEC, 1990), a Fundação Bissau Barreto, a Fundação Antero de Quental, a Fundação Eugénio de Almeida, ou a Fundação Portugal-África (1995)²⁰¹.

Ao IED (já mencionado no capítulo III, que entre 1986 e 1991 foi representante nacional das ONG no *Comité de Liaison ONGD-CE*), vieram juntar-se os institutos Progresso Social e Democracia, o Democracia e Liberdade e o de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI), na área dos estudos para o desenvolvimento.

²⁰¹ Sendo, à data da sua constituição, o principal fundador o Banco de Fomento e Exterior (BFE).

A SISMET, a CESO CI (fundada em 1980 por Mário Murteira²⁰², que a dirigiu até 1985), a HP, a Mantero ou a PARTEX, entre muitas outras de menor dimensão que, através de financiamentos das Organizações Financeiras Internacionais (OFI), contribuíram para o aumento da visibilidade das empresas portuguesas de estudos, assistência técnica e consultoria africana e de formação profissional de quadros nos PALOP, neste período do trabalho de investigação. Nesta época foram ainda criadas, nos PALOP, *joint ventures* e empresas públicas e privadas de capital misto (português e de cada um dos Estados).

Em Janeiro de 1998 é anunciada pelo governo²⁰³ a directriz de “uma profunda transformação da orientação da política de cooperação para o desenvolvimento” e são enunciadas as regras e os compromissos a ela intrínsecos, como sejam o estímulo a políticas de estabilização macro-económica e regras de boa governação na área económica, induzidos na cooperação portuguesa pela doutrina dominante na cooperação internacional (liberalização, democratização e privatizações, manifestas nos PAE). Aqueles dois eixos passaram a constituir objectivo central da “filosofia de cooperação para o desenvolvimento”, ancorada na “mobilização dos esforços das sociedades civis, nos países promotores e nos países destinatários das políticas de cooperação para o desenvolvimento, e no melhor aproveitamento dos mecanismos do mercado e da acção de agentes económicos privados na promoção do desenvolvimento”. Para cumprimento desse objectivo, o governo procedeu à criação do Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial (CCCEE-MNE), no âmbito do MNE, como órgão de consulta na área da cooperação, que tinha na sua composição os seguintes membros permanentes²⁰⁴:

“a) Presidente do ICP; b) Presidente do FCE; c) Representante do MF; d) Representante do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território; e) Representante do Ministério da Economia; f) Representante do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; g) Representante da administração do Banco de Portugal; h) Presidente do conselho de administração da COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, SA; i) Presidente do conselho de administração do ICEP – Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal; j) Presidente do conselho de administração do IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SGPS, SA; l) Presidente do conselho de administração do IAPMEI – Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento; m) Presidente do conselho de administração do IFADAP –

²⁰² Em 2010, foi condecorado pelo Presidente de Cabo Verde, Pedro Pires, pela contribuição para a formação de quadros superiores no país durante mais de trinta anos (<https://expresso.pt/economia/morreu-mario-murteira=f793856>).

²⁰³ Decreto-Lei nº 16/98, de 29 de Janeiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

²⁰⁴ Idem, Art.º 4º – Membros permanentes.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas; n) Representante da CIP – Confederação da Indústria Portuguesa; o) Representante da AIP – Associação Industrial Portuguesa; p) Representante da Associação Industrial Portuense; q) Representante da Associação Portuguesa de Bancos; r) Representante da CCP – Confederação do Comércio Português; s) Presidente da ELO²⁰⁵ – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Económico e a Cooperação”.

Constituíam atribuições do CCCEE-MNE “a prestação de informação ao Ministro dos Negócios Estrangeiros que permita uma correcta elaboração das grandes linhas da política de cooperação para o desenvolvimento; suscitar o aparecimento de ideias e metodologias que permitam uma mais correcta articulação das políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento com as iniciativas dos agentes económicos e empresariais; e sugerir a análise de quaisquer assuntos de interesse relevantes para o desenvolvimento da cooperação”. O CCCEE-MNE reunia duas vezes por ano e o secretariado de apoio era realizado pelo FCE, tutelado conjuntamente pelo MNE e pelo MF, como referido.

O investimento directo português nos PALOP não cessava de aumentar.

“Deve sublinhar-se que as estatísticas mais recentes, referentes aos nove primeiros meses de 2000 permitem verificar que o investimento bruto nos países africanos de língua portuguesa foi de 33,2 milhões de contos (o investimento bruto em 1999 havia sido de 25 milhões de contos), o que denota um franco crescimento” (Torres *et al.*, 2001:99).

Por iniciativa do SENEC Luís Amado, foi elaborado pelo Estado português, em Julho de 1998, o primeiro *Programa Integrado de Cooperação*²⁰⁶, tendo-se constituído num dos “instrumentos indispensáveis para o planeamento mais eficiente da cooperação portuguesa, condição essencial para a sua efectiva coordenação, avaliação e controlo (...) dando início a um ciclo de previsão, execução e avaliação de resultados do esforço público em matéria de cooperação e (...) [num documento] que a sintetize e lhe confira visibilidade e significado”. A partir de 1998 foram sendo anualmente aprovados os Programas de Cooperação com os PALOP, neles sendo identificados: (i) o número de projectos por país e respectivos montantes; (ii) a distribuição por eixos dos programas anuais de cooperação²⁰⁷

²⁰⁵ Francisco Mantero.

²⁰⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 102/98, de 2 de Julho, da Presidência do Conselho de Ministros.

²⁰⁷ No Programa de Cooperação para 1998 eram os seguintes os eixos, programas e sub-programas:

Valorização dos recursos humanos e culturais; Promoção das condições sociais e de saúde; Apoio ao

e por países; (iii) a distribuição orçamental por eixos, programas e sub-programas; e (iv) a distribuição dos montantes por eixos, ministérios e país beneficiário.

Um mês depois, a Lei Orgânica do MNE seria de novo alterada²⁰⁸, voltando a política de cooperação para o desenvolvimento a ser assumida como “uma das componentes fundamentais da política externa e um sector importante na definição da nossa identidade político-diplomática”.

“Nesta perspectiva, compreende-se que o Governo pretenda não só aprofundar o consenso nacional relativamente à definição e execução das grandes linhas orientadoras nesta matéria, como criar os mecanismos legais e institucionais necessários a uma melhor e mais eficaz coordenação das políticas de cooperação para o desenvolvimento”.

Para cumprimento desse objectivo político foi criado o Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação, presidido pelo PM (CMAC-PM) e integrado por todos os Ministros, detentor das seguintes competências:

“a) Estabelecer as grandes linhas de orientação da política de cooperação; b) Apreciar programas integrados de cooperação, os programas quadro nacionais e os programas sectoriais de cooperação; c) Apreciar os assuntos de carácter sectorial que lhe sejam apresentados pelos respectivos ministros; d) Acompanhar e coordenar ao nível político a execução dos programas globais e de cooperação; e) Exercer outros poderes que lhe sejam conferidos por lei ou por delegação do Conselho de Ministros”.

A institucionalização do CMAC-PM – o primeiro Conselho de Ministros da Cooperação portuguesa – foi significativa do elevado sentido de Estado prestado à importância da centralização da decisão política no chefe do governo e reveladora do interesse da política de cooperação no conjunto das políticas públicas portuguesas.

No Outono de 1998 os actores da sociedade civil foram juridicamente institucionalizados, quer pelo enquadramento das ONGD²⁰⁹ (através da revisão do respectivo Estatuto de Maio de 1994), quer pela criação do regime de Voluntariado²¹⁰. Lembra-se que a Plataforma portuguesa das ONGD contava já nesta altura treze anos de existência (criada em 1985, como referido no capítulo III) e representava as organizações

desenvolvimento sócio-económico; Apoio à consolidação das instituições; Cooperação inter-municipal; Contribuição para organismos multilaterais e cooperação financeira.

²⁰⁸ Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto, da Presidência do Conselho de Ministros.

²⁰⁹ Lei 66/98, de 14 de Outubro, da Assembleia da República.

²¹⁰ Lei 71/98, de 3 de Novembro, da Assembleia da República.

da sociedade civil portuguesas no Comité de Liaison ONGD-UE, órgão de consulta e concertação permanente entre a UE e as organizações da sociedade civil europeia.

IV.3.3. A reforma de 1999

Em Abril de 1999 – 25 anos a seguir ao 25 de Abril – com Jorge Sampaio, Almeida Santos²¹¹ e António Guterres a titularem os três mais altos órgãos de soberania do Estado, e com Jaime Gama e Luís Amado à frente dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, foi produzido o primeiro documento de orientação estratégica nacional da cooperação portuguesa, intitulado *A Cooperação Portuguesa no limiar do século XXI*²¹².

Este documento, surgido cinco anos depois da criação do ICP, foi o instrumento que marcou a reforma na política pública de cooperação, ao pretender instituir uma ruptura na acção pública do Estado ao nível da política pública de cooperação. Ocupando dezanove páginas do Diário da República, esse documento estava estruturado em sete pontos:

“1 – Introdução, com a clarificação estratégica, o controlo político da cooperação e o seu financiamento; 2 – Balanço da cooperação portuguesa aos vários níveis, bilateral, multilateral (no quadro das NU e do FED), com as ONGD, e a avaliação da cooperação portuguesa pelo CAD; 3 – Novas tendências das políticas de cooperação (CAD, BM, UE e as relações ACP-CE), uma nova agenda europeia para o desenvolvimento e uma análise comparativa das novas tendências da APD adoptadas pelos principais actores nacionais; 4 – Principais objectivos da cooperação portuguesa, organizados entre fundamentos, objectivos e princípios da política de cooperação; 5 – Opções da política de cooperação [concentração geográfica (África, Subsariana e Magrebe, Ásia, Timor e Macau, e América Latina), prioridades sectoriais, cooperação multilateral, instrumentos e financiamento da política de cooperação]; 6 – Organização do sistema de cooperação [Orgânica (CMAC, Secretariado Executivo da CIC, ICP, Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, Instituto Camões, Delegações Técnicas da Cooperação, Departamentos Sectoriais de Coordenação]; Programação e Orçamento); 7 – O sector não-governamental (Autarquias, ONGD, Fundações e Empresas)”.

Neste documento de definição estratégica é reconhecida a pertença do sector não-governamental à rede de actores da cooperação portuguesa, enquanto parceiros da sociedade civil, numa referência ao modelo de governação *em moda*, consubstanciado pela

²¹¹ Presidente da Assembleia da República entre Outubro de 1995 e Abril de 2002.

²¹² Resolução do Conselho de Ministros nº 43/99, de 29 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros.

sua participação no processo político de implementação da cooperação. Para além de situável no âmbito das reformas sugeridas pelos exames do CAD, esta medida de reforço político do sector não-governamental pode também encontrar explicação no âmbito das medidas de política mais abrangentes levadas a cabo no contexto da NGP, nomeadamente ao nível do estabelecimento de parcerias Estado-sociedade civil.

Os princípios e objectivos explicitados em Abril de 1999 para a cooperação portuguesa, plasmados no documento de orientação estratégica nacional e definidos na RCM em referência ficaram, nessa altura, alinhados e conformes quer com os de outras políticas nacionais de doadores europeus (como a França) ou não europeus (como o Japão), quer com os internacionalmente assumidos em instâncias multilaterais ao longo da década de 90. Nele ficaram expressos os consensos definidos pela OCDE (reunião de alto nível de Maio de 1996) ao nível dos objectivos, políticas e critérios de avaliação que aí se delinearam projectados no horizonte de 2015. Este documento surge assim como um dos efeitos políticos daquela reunião, pela necessidade de corporizar nas políticas nacionais o que ficou determinado em sede internacional. A emergência desse instrumento de política surge “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”.

“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 MNE, 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 partir da reforma de 1999, o Estado passou a recorrer a instrumentos de programação a nível bilateral, com a introdução dos *Programas Indicativos de Cooperação* (PIC, celebrados com cada PALOP para um período de três anos) e dos *Programa Anuais de Cooperação* (PAC, aprovados desde 1998), que passaram a ter uma orçamentação consolidada e temporalmente coincidente com a elaboração do Orçamento do Estado.

Independentemente da efectividade da APD portuguesa na variação dos padrões de vida das populações nos países beneficiários – que, não obstante a sua relevância científica, não se enquadra no objecto desta tese –, esta política pública ficou, a partir de

meados de 1999, progressivamente dotada de uma retórica similar à das congéneres políticas públicas para o desenvolvimento dos países membros da OCDE e do conjunto das diversas plataformas de cooperação multilateral e intergovernamental (UE, ONU, BM, etc.).

Num estudo do Centro de Estudos Africanos, realizado em 1998 sobre *A Cooperação da Sociedade Civil Portuguesa com os PALOP na Área da Solidariedade Social*, (Schiefer U. et al.) ficou concluído que as ONG “revelavam grandes fragilidades organizativas e insuficiência de competências técnicas”.

Àquele esforço em direcção à harmonização internacional havia que associar o da capacitação institucional dos diversos actores envolvidos (dos sectores público, privado e não-governamental), intenção essa materializada, contudo, no período posterior ao abarcado por este estudo (foi elaborado um *A a Z da Cooperação (2002 e 2005)*²¹³ e foram traduzidos para a língua portuguesa *Manuais do CAD sobre avaliação*²¹⁴). Em 1992, o CAD havia já publicado o *Manual de Ajuda ao Desenvolvimento*,⁵ “que reagrupava o essencial dos trabalhos realizados ao longo dos cinco a dez anos precedentes nos domínios-chave da gestão da ajuda” (OCDE, 2006: 26), altura em que Portugal tinha já reingressado à Organização.

Na base das diversas alterações introduzidas, encontram-se no mesmo documento as críticas ao *modus faciendi* da cooperação portuguesa, das quais se destacam em termos de exemplo, as seguintes:

“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 (...) 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

²¹³ IPAD, Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento (1ª edição 2002; última actualização Março 2005).

²¹⁴ Um Guia de Avaliação, Janeiro de 2007; Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento, 2010; e Outro Guia de Avaliação, Dezembro de 2014.

envolvidas neste processo. (...) 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”.

Pela mudança que a RCM 43/99 introduziu em meados de 1999 na acção pública, pode falar-se da ocorrência de um choque exógeno cujo resultado foi uma fractura institucional com efeitos desestabilizadores na política pública vigente de cooperação para o desenvolvimento.

Oito anos depois da sua institucionalização o FCE foi extinto e substituído pela Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), na mesma Resolução do Conselho de Ministros de Abril de 1999, embora os respectivos estatutos tenham sido publicados apenas em Agosto do mesmo ano²¹⁵. À APAD cabia a continuidade do financiamento das acções de cooperação revestindo a natureza de investimentos. Foram os seguintes os argumentos da acção pública subjacentes à sua criação:

“Importa também prosseguir no incentivo à participação do sector privado português no esforço nacional de ajuda ao desenvolvimento, através da realização conjunta de projectos que se integrem nas orientações de política de cooperação definidas pelo Governo, contribuindo, deste modo, para a estratégia de internacionalização da economia portuguesa, que tem, noutra sede, instrumentos adequados à sua sustentação. (...) Esta alteração corresponde ao abandono de uma lógica de especialização dos organismos em função do tipo de entidade promotora de projectos (neste caso as empresas portuguesas). (...) 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”.

IV.3.4. Pós-1999 – fora do período estudado. O impacto da reforma na profissionalização da política pública portuguesa de cooperação

Como referido no final do ponto 2 deste capítulo, o impacto das ideias internacionalmente consensualizadas na segunda metade da década de 90 foi visível na alteração de procedimentos e de objectivos dos programas de acção por parte dos actores multilaterais,

²¹⁵ Decreto-Lei nº 327/99, de 18 de Agosto, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

estatais e não estatais, nos primeiros anos do novo milénio. Foi naquele período que se assistiu à progressiva difusão de resultados de acordos e parcerias para a responsabilização – dos Estados, das organizações de cooperação multilateral e inter-governamental e da sociedade civil – na redução da exclusão social, erradicação da pobreza, e aumento da protecção ambiental e da segurança à escala global.

De seguida são evocados, de modo muito sumário, os principais eventos, ou alterações nos procedimentos técnicos, ocorridos internacionalmente já no novo milénio, num momento que extravasa o período da tese.

O perdão das dívidas externas e as questões sociais estavam incluídos no programa da Igreja Católica *O Grande Jubileu de 2000 (de celebração de perdão dos pecados)*. Com o apoio do Papa João Paulo II, o cantor rock da banda irlandesa U2 (Bono Vox) organizou uma campanha para aumentar a consciencialização sobre os Estados em desenvolvimento sufocados pela dívida externa e tentar convencer os governos e bancos internacionais a cancelarem dívidas durante o ano do Jubileu. Quinze anos depois, a Carta Encíclica do Papa Francisco *Laudato Si (Louvado Sejas)*, apelava ao “cuidado da casa comum”, sinal de que a Igreja Católica continuava activa relativamente às preocupações sociais e ambientais do desenvolvimento.

Na segunda presidência portuguesa da UE, tutelada por Jaime Gama (MNE do XIV GC), que decorreu no primeiro semestre de 2000, Portugal contribuiu de forma decisiva para a realização da *Primeira Cimeira África-Europa*, que se concretizou em Abril desse ano no Egipto sob a égide da OUA e da UE. Do *Plano de Acção do Cairo*, adoptado nessa Cimeira, constava um conjunto de questões de interesse comum: prevenção de conflitos, Estado de Direito e boa governação, Dívida Externa Africana e HIPC, restituição do património cultural, integração económica regional, integração da África na economia mundial, ambiente e desertificação, segurança alimentar, e SIDA e outras epidemias.

Um dos resultados de maior significado político da primeira Cimeira Europa-África foi a assinatura de mais um Acordo de Parceria ACP-CE, em Cotonou, para o período 2000-2020, substituindo o Acordo de Lomé IV (23 de Junho de 2000, 28 EM-UE / 79 ACP), destinado à promoção e aceleração do desenvolvimento económico, social e cultural dos países ACP. A Cimeira seguinte teve lugar em Lisboa, em Dezembro de 2007, e daí até à data de conclusão deste trabalho realizaram-se mais três Cimeiras Europa-África, relevando o interesse político mútuo da parceria entre as duas organizações regionais dos dois continentes.

Após a independência de Timor-Leste (2002), com o novo Acordo de Cotonou já em vigor, foi aprovada a adesão deste país ao Acordo de Parceria PALOP-UE através de decisão do Conselho de Ministros ACP-CE de 2005, passando, a partir dessa data, a cooperação regional dos países de língua oficial portuguesa com a UE a designar-se de

PALOP e Timor-Leste (PALOP-TL/UE). O apoio financeiro da UE a este grupo de Estados lusófonos manteve-se até à data, encontrando-se actualmente em vigor no âmbito do 11.º FED (2014-2020), com uma dotação financeira de 30,506 milhões de Euros a suportar pelos EM). Desde 2013 que o Camões IP (institucionalizado nesse ano) vem executando cooperação com os PALOP-TL com financiamento da UE-FED através do mecanismo de *cooperação delegada* (delegação de fundos comunitários por via de Acordos de Delegação).

Em Setembro de 2000 teve lugar em Nova Iorque a *Cimeira do Milénio*. Na Declaração dela resultante, Kofi Annan (SG-ONU 1997-2006, laureado com o Nobel da Paz em 2001), definiu-a como um “documento histórico para o novo século que reflecte as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, que participaram na maior reunião de sempre de dirigentes mundiais para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo”. Excertos da Declaração do Milénio, elaborada em Nova Iorque entre os dias 6 a 8 de Setembro de 2000:

“I – Valores Fundamentais e Princípios aprovados essenciais para as relações internacionais no século XXI: a liberdade, através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular; a igualdade; a solidariedade, o que implica que os custos e as responsabilidades sejam distribuídos com justiça, de acordo com os princípios fundamentais da equidade e da justiça social; a tolerância, no sentido em que as diferenças devem, sim, ser apreciadas como bens preciosos de toda a humanidade; o respeito pela natureza – é preciso alterar os actuais padrões insustentáveis de produção e consumo; a responsabilidade comum – a responsabilidade pela gestão do desenvolvimento económico e social no mundo e por enfrentar as ameaças à paz e segurança internacionais, deve ser partilhada por todos os Estados do mundo e ser exercida multilateralmente; (...) Com vista a traduzir estes valores em acções, identificámos um conjunto de objectivos-chave aos quais atribuímos especial importância; II – Paz, Segurança e Desenvolvimento; III – O Desenvolvimento e a Erradicação da Pobreza; IV – Protecção do Nosso Ambiente Comum; V – Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação; VI – Protecção dos Grupos Vulneráveis; VII – Responder às Necessidades Especiais de África; VIII – Reforçar as NU.

(...) VII – Responder às Necessidades Especiais de África – Apoiaremos a consolidação da democracia em África e ajudaremos os africanos na sua luta por uma paz duradoura, pela erradicação da pobreza e pelo desenvolvimento sustentável, para que, dessa forma, a África possa integrar-se na economia mundial. Decidimos, portanto: Apoiar plenamente as estruturas políticas e institucionais das novas democracias de África.

Fomentar e apoiar mecanismos regionais e sub-regionais de prevenção de conflitos e de promoção da estabilidade política, e garantir um financiamento seguro das operações de manutenção de paz nesse continente. Adotar medidas especiais para enfrentar os desafios da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável em África, tais como o cancelamento da dívida, a melhoria do acesso aos mercados, o aumento da ajuda oficial ao desenvolvimento e o aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro, assim como as transferências de tecnologia. Ajudar África a aumentar a sua capacidade de fazer frente à propagação do flagelo do VIH/SIDA e de outras doenças infecciosas”

(<https://archive.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>).

Com a *Declaração do Milénio* foram institucionalizados os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* (ODM, 2000-2015) e, posteriormente, os *Objectivos de Desenvolvimento Sustentável* (ODS) constantes da *Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável*. Ficou consagrado que os objectivos acordados seriam assegurados pela sua incorporação na formulação das diversas políticas públicas de cada Estado adoptante (doadores e beneficiários).

À cimeira do Milénio, e à Declaração das NU dela resultante, que estabeleceu objectivos ambiciosos para a erradicação da pobreza e a protecção do ambiente, seguiram-se outros encontros internacionais, e outros documentos-quadro onde Estados, representantes das sociedades civis de países desenvolvidos e de PVD, e organizações de financiamento do desenvolvimento reafirmaram sucessivos compromissos e colocaram, repetidamente, os temas da eficácia da ajuda e da segurança no centro do debate público e da agenda internacional.

São disso exemplo: a *Agenda de Desenvolvimento de Doha* (2001), lançada numa conferência ministerial da OMC; a conferência das NU de Monterrey (2002), sobre o *Financiamento do Desenvolvimento*; a cimeira de Joanesburgo (2002), que assinalou o 10.º aniversário da Cimeira da Terra (Rio de Janeiro). Ou, também: as reuniões de Alto Nível sobre a *Eficácia da Ajuda* – Roma (2003), Paris (2005), donde saiu a respectiva Declaração com os cinco princípios essenciais para melhorar a qualidade da ajuda²¹⁶; a cimeira mundial das NU (2005), Nova Iorque, sobre direitos e segurança, da qual resultou o Acordo quanto à *Responsabilidade de Proteger (R2P)*, no rescaldo dos fracassos das NU no Ruanda e na Bósnia que degeneraram em genocídios; o *Consenso Europeu para o Desenvolvimento*²¹⁷

²¹⁶ Declaração de Paris: Apropriação/Ownership; Alinhamento; Harmonização; Gestão centrada nos Resultados; Responsabilidade mútua/Accountability.

²¹⁷ Em 20 de Dezembro de 2005, os Presidentes da Comissão, do Parlamento e do Conselho assinaram a nova Declaração sobre a política de desenvolvimento da UE, o "Consenso Europeu". Este define, pela primeira

(2005); a *Agenda de Acção de Accra* (2008); a *Declaração de Bogotá* (2010); o *IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*, Busan (2011); a *Agenda para a Mudança* (UE, 2011), a *Terceira Conferência das NU sobre o Financiamento para o Desenvolvimento de Adis Abeba* (2015), etc.

Também ao continente africano chegaram os ventos de mudança vivenciados na ordem internacional, com reflexos directos na OUA, que em meados de 2001 elaborou um novo quadro estratégico para o desenvolvimento sócio-económico do continente para o século XXI. Denominado *New Partnership for Africa Development* (NEPAD), adoptado pelos Chefes de Estado africanos desde essa altura. Através de programas regionais considerados prioritários, deveriam ser alcançados os objectivos de erradicação da pobreza, de promoção do crescimento e do desenvolvimento duráveis, da integração de África na economia mundial e de autonomização das mulheres. Em 2019 o NEPAD tornou-se oficialmente a Agência de Desenvolvimento da União Africana (UA).

Em termos de procedimentos prévios à implementação de programas de apoio ao desenvolvimento, as diversas agências internacionais introduziram, desde os primórdios dos anos 2000, a obrigatoriedade de apresentação dos *Documentos de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza* (DECRP/PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper*), como forma de responsabilização dos Estados beneficiários na definição das suas prioridades (instrumento de planeamento de médio prazo).

Na lógica subjacente aos processos de *peacebuilding* (manutenção da paz), foram implementados vários programas DDR, sobretudo a partir de 2000. O seu financiamento parte de uma multiplicidade de actores, existindo um fundo criado para este fim – o *Peacebuilding Fund* das NU. Este, isoladamente, não é suficiente, tornando necessário o reforço de verbas provenientes de diversas organizações não-governamentais, do BM, da UE e de outras organizações financeiras multilaterais. De 2000 a 2004 a Guiné-Bissau recebeu apoio financeiro do BM e a assistência técnica da Organização Internacional das Migrações (OIM) para a execução do *Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração de ex-Combatentes* (PDRRI-GB).

Segundo o site oficial das NU²¹⁸, estão actualmente em execução diversos DDR em vários países africanos – Burundi, Costa do Marfim, Congo, Darfur/Sudão, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Somália e Sudão do Sul – o que reflecte a dimensão dos conflitos em África e o seu impacto no aumento das migrações internas e externas ao continente.

vez em cinquenta anos de cooperação, o quadro de princípios comuns no âmbito do qual a UE e os seus Estados-Membros executarão as respectivas políticas de desenvolvimento num espírito de complementaridade (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12544>).

²¹⁸ <https://peacekeeping.un.org/en/disarmament-demobilization-and-reintegration>

Voltando à política pública portuguesa de cooperação através de um breve *flashback* entre 1999 (término do período deste estudo) e o momento da conclusão desta investigação (Setembro 2020).

A RCM apresentou o balanço de vinte cinco (25) anos de cooperação e metas da APD para o horizonte 2000-2006: “No âmbito da reestruturação em curso (...) no conjunto da acção do Governo, propõe-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%”.

Embora já fora do período temporal em estudo, assinala-se que esta meta nunca foi atingida. “Entre 2015 e 2019 o rácio APD/RNB oscilou entre 0,16% e 0,18%”²¹⁹. Na sequência da crise económica de 2011 – e decorrente dos compromissos assumidos pelo governo português com a *Troika* (CE, BCE e FMI) ao abrigo do Programa de Assistência Económica e Financeira, estabelecido no respectivo *Memorando de Entendimento* – os montantes líquidos de APD diminuíram de maneira sensível, a partir de 2011, como pode ser constatado nos próximos quadro e gráfico.

Quadro IV.12 – Evolução da APD bilateral portuguesa (2000-2018)

(Milhões de USD)

| APD Portugal | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| PVD | 178,66 | 183,32 | 186,07 | 182,46 | 872,71 | 218,3 | 211,29 | 270,17 | 373,41 | 276,58 | 396,07 | 477,13 | 397,27 | 302,8 | 246,44 | 146,29 | 124,77 | 114,53 | 131,92 |
| ASS | 110,64 | 112,62 | 96,31 | 112,91 | 803,39 | 122,62 | 124,24 | 124,8 | 149,29 | 150,64 | 288,73 | 406,78 | 284,68 | 246,21 | 195,95 | 93,51 | 63,59 | 53,68 | 60,29 |
| ASS/PVD (%) | 62 | 61 | 52 | 62 | 92 | 56 | 59 | 46 | 40 | 54 | 73 | 85 | 72 | 81 | 80 | 64 | 51 | 47 | 46 |
| Angola | 13,35 | 11,87 | 14,44 | 19,49 | 715,48 | 20,93 | 20,08 | 19,13 | 19,11 | -9,85 | -12,8 | -7,49 | 1,54 | -9,68 | -23,02 | -19,4 | -22,72 | -23,21 | -22,98 |
| Cabo Verde | 22,82 | 23,03 | 10,89 | 40,23 | 30,77 | 45,36 | 47,3 | 43,7 | 62,43 | 53,47 | 142,13 | 146,73 | 168,19 | 159,13 | 137,38 | 50,14 | 30,79 | 24,27 | 19 |
| Guiné-Bissau | 15,03 | 13,38 | 6,64 | 8,25 | 12,13 | 13,52 | 14,76 | 15,77 | 17,84 | 14,43 | 15,72 | 13,67 | 9,51 | 8,04 | 11,16 | 13,85 | 12,97 | 10,64 | 12,9 |
| Moçambique | 32,81 | 34,26 | 23,9 | 19,11 | 24,25 | 22,56 | 21,67 | 21,63 | 25,11 | 68 | 112,62 | 219,19 | 80,24 | 66,93 | 53,41 | 18,97 | 24,12 | 25,33 | 29,98 |
| São Tomé e Príncipe | 10,58 | 14,02 | 13 | 11,14 | 12,8 | 11,46 | 11,24 | 13,06 | 13,28 | 14,81 | 25,71 | 29,13 | 21,47 | 17,21 | 13,21 | 24,86 | 15,08 | 11,61 | 14,66 |
| Total PALOP | 94,59 | 96,56 | 68,87 | 98,22 | 795,43 | 113,83 | 115,05 | 113,29 | 137,77 | 140,86 | 283,38 | 401,23 | 280,95 | 241,63 | 192,14 | 88,42 | 60,24 | 48,64 | 53,56 |
| PALOP/ASS (%) | 85 | 86 | 72 | 87 | 99 | 93 | 93 | 91 | 92 | 94 | 98 | 99 | 99 | 98 | 98 | 95 | 95 | 91 | 89 |
| Timor-Leste | 52,62 | 57,95 | 75,85 | 42,69 | 25,55 | 34,69 | 38,50 | 46,64 | 38,99 | 34,64 | 33,66 | 27,65 | 19,72 | 17,33 | 17,68 | 12,97 | 14,58 | 15,44 | 15,95 |
| Total PALOP+TL | 147 | 155 | 145 | 141 | 821 | 149 | 154 | 160 | 177 | 176 | 317 | 429 | 301 | 259 | 210 | 101 | 75 | 64 | 70 |
| Total PALOP+TL/PVD (%) | 82 | 84 | 78 | 77 | 94 | 68 | 73 | 59 | 47 | 63 | 80 | 90 | 76 | 86 | 85 | 69 | 60 | 56 | 53 |
| Total TL / Total PALOP (%) | 56 | 60 | 110 | 43 | 3 | 30 | 33 | 41 | 28 | 25 | 12 | 7 | 7 | 7 | 9 | 15 | 24 | 32 | 30 |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

²¹⁹ https://www.instituto-camoes.pt/sobre/index.php?option=com_content&view=article&id=15222

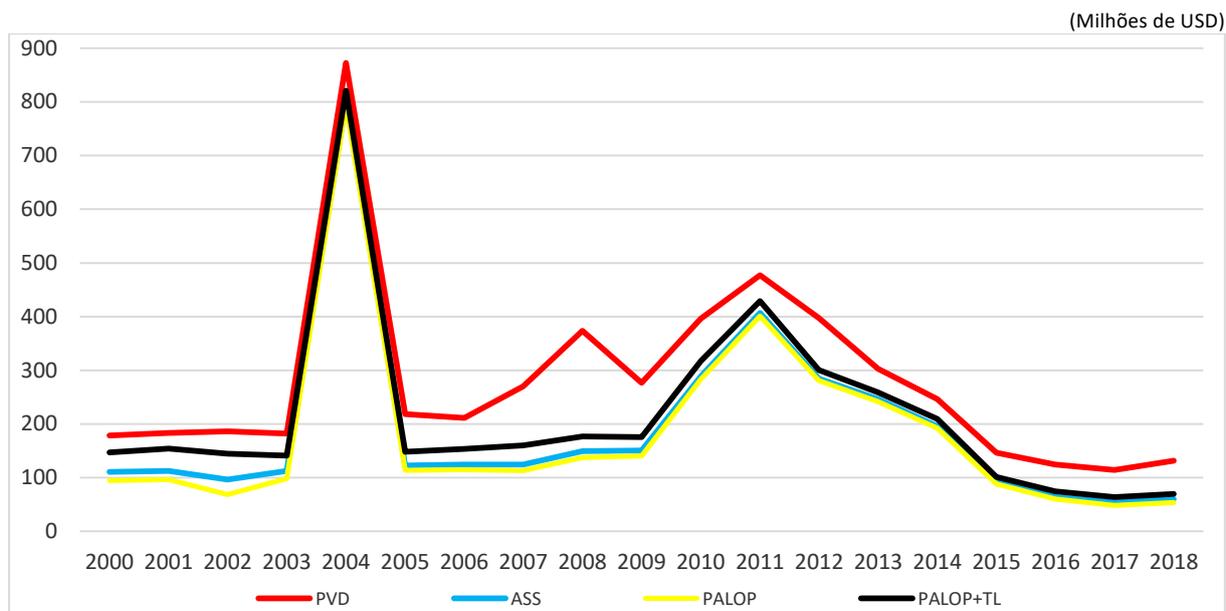


Gráfico IV.4 – Evolução da APD bilateral portuguesa (2000-2018)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

Quadro IV.13 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre sete países da OCDE (2000-2018)

(Milhões de USD)

| APD-PALOP | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total | % |
|----------------------|-------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|---------------|------------|
| Portugal | 94,59 | 96,56 | 68,87 | 98,22 | 795,43 | 113,83 | 115,05 | 113,29 | 137,77 | 140,86 | 283,38 | 401,23 | 280,95 | 241,63 | 192,14 | 88,42 | 60,24 | 48,64 | 53,56 | 3 425 | 33 |
| Reino Unido | 82,81 | 185,18 | 47,98 | 63,37 | 65,92 | 80,84 | 99,38 | 115,74 | 198,01 | 55,02 | 104,49 | 186,47 | 129,69 | 123,1 | 138,52 | 77,16 | 73,7 | 74,23 | 94,79 | 1 996 | 19 |
| Suécia | 67,65 | 58,11 | 61,26 | 72,9 | 87,91 | 90,62 | 99,12 | 110,69 | 124,97 | 101,41 | 85,82 | 110,24 | 116,07 | 137,34 | 120,96 | 92,09 | 68,92 | 56,42 | 76,27 | 1 739 | 17 |
| Países Baixos | 90,36 | 119,33 | 85,22 | 81,57 | 87,02 | 91,02 | 73,6 | 43,47 | 114,7 | 102,27 | 83,26 | 72,43 | 51,01 | 59,27 | 45,05 | 33,58 | 32,34 | 34,79 | 41,73 | 1 342 | 13 |
| França | 38,36 | 31,36 | 452,34 | 42,6 | 51,5 | 34,31 | -70,63 | 42,7 | 32,96 | 31,02 | 49,4 | 33,6 | 35,72 | 49,57 | 87,44 | 72,82 | 42,13 | 34,59 | 19,28 | 1 111 | 11 |
| Bélgica | 6,37 | 11,55 | 6,86 | 13,65 | 14,93 | 16,1 | 13,81 | 17,5 | 29,12 | 23,71 | 35,47 | 35,7 | 12,73 | 42,29 | 21,61 | 19,11 | 17,09 | 18,26 | 12,49 | 368 | 4 |
| Luxemburgo | 10,23 | 6,22 | 8,76 | 10,63 | 13,96 | 17,99 | 15,49 | 16,74 | 19,83 | 14,5 | 17,03 | 15,74 | 18,27 | 19 | 15,18 | 15,18 | 10,86 | 10,16 | 14,73 | 271 | 3 |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | 10 252 | 100 |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

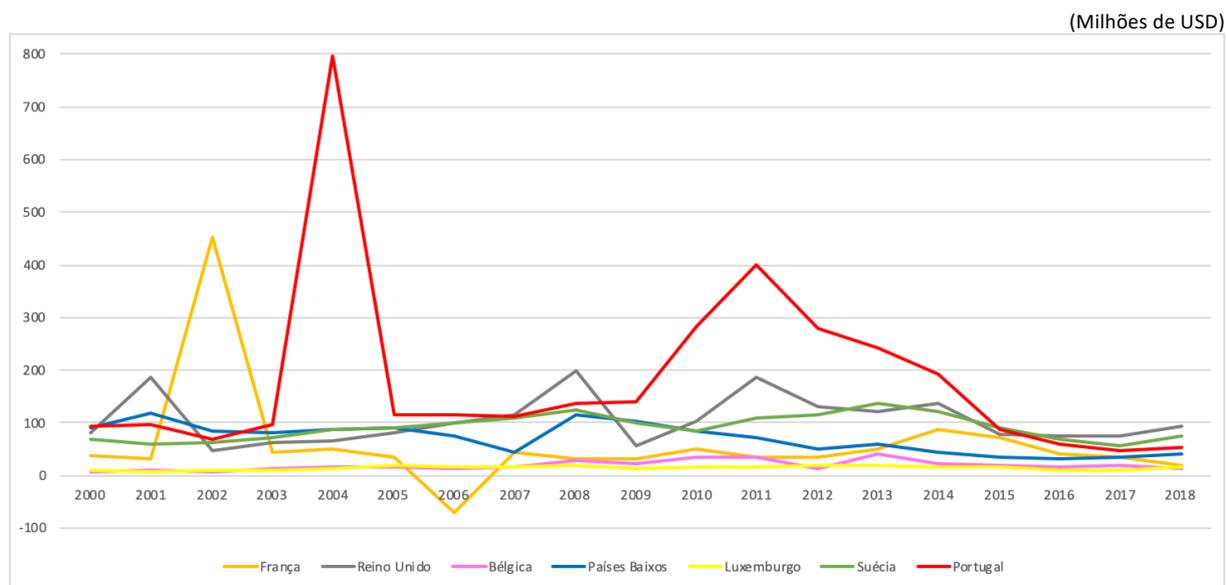


Gráfico IV.5 – Evolução comparada da APD bilateral aos PALOP entre sete países da OCDE (2000-2018)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

Com excepção do ano de 2004 (reescalamento da dívida angolana) e do quinquénio 2010-2014 (empréstimos concessionais a Cabo Verde), assiste-se a uma tendência decrescente da APPD para os PALOP desde 1992 (ano em que o total foi de 222 milhões de dólares), sendo que os últimos dados disponibilizados pela OCDE (Julho de 2020) indicam uma queda para cerca de ¼ desse montante em 2018 (53,56 milhões de dólares).

Contudo, quando comparada a APPD aos PALOP com a APD de outros países da OCDE, verifica-se que Portugal continua, na actualidade, a ocupar o lugar cimeiro entre os doadores em análise nessa ‘região’.

Segundo o BM e as NU, da lista dos 47 países menos desenvolvidos do mundo (LDC – *List of Least Developed Countries*, Dezembro de 2018), 33 estão em África, o que corresponde a uma concentração de 70% dos Estados mais pobres neste continente. Com excepção de Cabo Verde, que foi graduado como país de desenvolvimento médio em 2007 (30 anos depois de incluir a LDC), os outros 4 PALOP integram a lista de países menos desenvolvidos, bem como Timor-Leste, que se situa entre os 13 países mais pobres da Ásia-Pacífico.

Quadro IV.14 – PALOP-TL na Lista dos Países Menos Desenvolvidos (LDC)

| PALOP-TL | Ano de inclusão na LDC / Nº Anos pós-Independência | | Capítulo da tese | | Ano de previsão de saída da LDC |
|---------------------|--|----|---------------------------|---------------------------------------|--|
| | | | | | |
| Cabo Verde | 1977 | 2 | III | Anterior à entrada de Portugal na CEE | (saiu da LDC em 2007) |
| Guiné-Bissau | 1981 | 7 | | | Sem previsão |
| São Tomé e Príncipe | 1982 | 7 | | | 2024 |
| Moçambique | 1988 | 13 | IV | Com Portugal na CEE | Sem previsão |
| Angola | 1994 | 19 | | | 2021 (data actualmente em ponderação na ONU) |
| Timor-Leste | 2003 | 1 | Fora do período do estudo | | Sem previsão |

Elaboração própria. Fonte: https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/lidc_list.pdf

A análise comparativa dos montantes líquidos de APD bilateral desembolsada para a ASS por sete países da OCDE desde 2000, revela que, contrariando a tendência da maioria dos outros países, que já tinham revertido o sentido decrescente da ajuda (provocado pela crise mundial de 2008), Portugal continua em recta descendente ou estabilizada em cerca de 60 milhões de dólares/ano a partir de 2016.

Quadro IV.15 – Evolução comparada da APD bilateral à ASS entre sete países da OCDE (2000-2018)

(Milhões de USD)

| APD / ASS | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Reino Unido | 1124,28 | 1136,87 | 969,85 | 1429,4 | 2281,41 | 3769,81 | 5396,8 | 2360,4 | 2356,85 | 2504,26 | 2882,11 | 3195,41 | 3154,52 | 3607,77 | 3938,75 | 3805,44 | 3344,97 | 3365,16 | 3165,53 |
| França | 1209,11 | 944,21 | 2098,20 | 2974,80 | 2963,65 | 3905,92 | 4274,31 | 2814,21 | 2620,16 | 3316,66 | 3471,50 | 3470,11 | 3046,92 | 2153,80 | 1897,10 | 1645,23 | 1455,39 | 1586,85 | 2169,44 |
| Países Baixos | 569,76 | 815,01 | 908,63 | 976,67 | 1154,87 | 1331,28 | 1285,34 | 1602,61 | 1437,7 | 1147,6 | 1331,84 | 930,06 | 698,29 | 832,64 | 742,97 | 617,94 | 633,48 | 661,57 | 761,35 |
| Suécia | 368,69 | 315,51 | 362,02 | 612,55 | 616,36 | 737,05 | 825,79 | 925,88 | 947,12 | 830,61 | 807,09 | 1248,25 | 982,59 | 1070,26 | 983,45 | 802,72 | 796,18 | 979,05 | 1103,57 |
| Bélgica | 194,21 | 232,36 | 355,95 | 1024,82 | 517,27 | 570,42 | 810,17 | 631,07 | 590,4 | 751,63 | 1175,11 | 773,31 | 750,72 | 558,34 | 506,68 | 403,12 | 439,69 | 435,87 | 444,49 |
| Portugal | 110,64 | 112,62 | 96,31 | 112,91 | 803,39 | 122,62 | 124,24 | 124,8 | 149,29 | 150,64 | 288,73 | 406,78 | 284,68 | 246,21 | 195,95 | 93,51 | 63,59 | 53,68 | 60,29 |
| Luxemburgo | 44,9 | 33,68 | 47,23 | 55,57 | 78,68 | 86,4 | 99,92 | 117,85 | 125,99 | 126,9 | 113,3 | 117,22 | 102,1 | 116,65 | 127,21 | 120,91 | 115,97 | 121,85 | 146,67 |

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

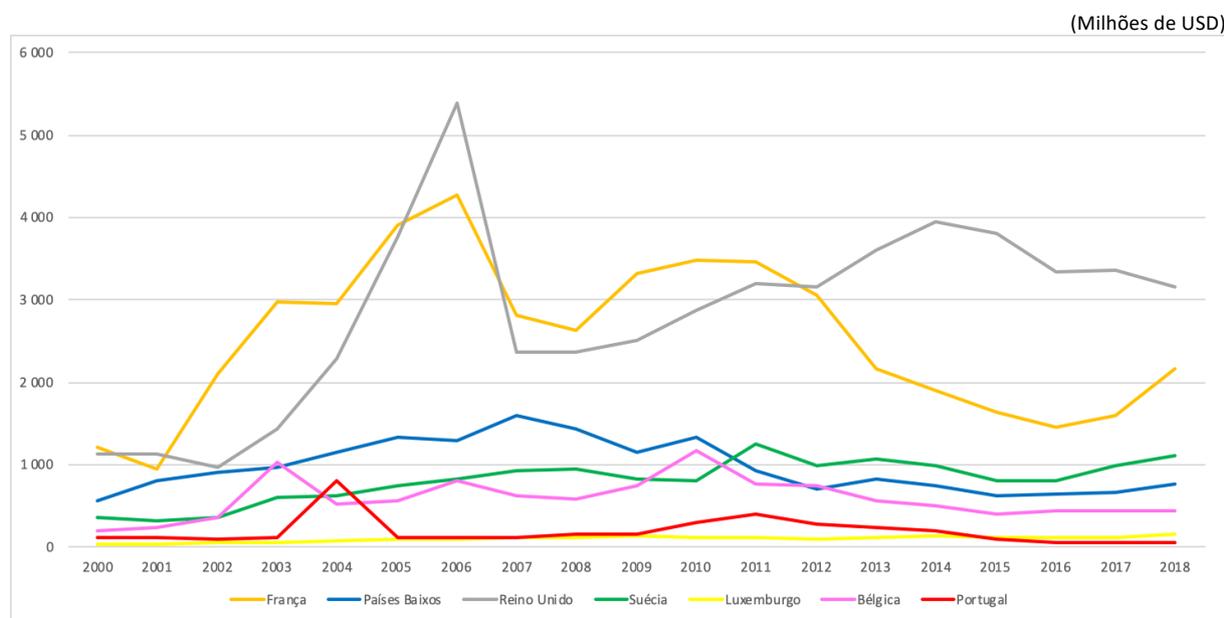


Gráfico IV.6 – Evolução comparada da APD bilateral à ASS entre sete países da OCDE (2000-2018)

Fonte: <https://stats.oecd.org/qwids/>

O documento estratégico de 1999 constitui-se no primeiro marco de mudança da acção pública para os assuntos da cooperação portuguesa, a ponto de se ter tornado a trave-mestra no *Programa de Cooperação para o Desenvolvimento* do XIV GC (1999-2002), chefiado pela mesma equipa governativa anterior ao nível da PEP (António Guterres, Jaime Gama e Luís Amado).

Contudo, a falta de consenso ou a persistência de problemas de controlo político desta política pública nos seis anos que se seguiram à sua adopção²²⁰, deu lugar à publicação, em Novembro de 2005 (XVII GC), de um outro documento de igual relevância legal e política, denominado *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, que procurava “atribuir clareza, objectividade e transparência à cooperação portuguesa”²²¹. Nesse governo a responsabilidade sobre os assuntos da PEP e da Cooperação para o Desenvolvimento estava entregue a Luís Amado (MNE) e João Gomes Cravinho (SENEC). Em 2014, no XIX GC chefiado por Passos Coelho, com Paulo Portas e Rui Machete (MNE) e Luís Campos

²²⁰ Materializados nos XV (2002-2004) e XVI (2004-2005) Governos Constitucionais, politicamente protagonizados por: Durão Barroso (PM), António Martins da Cruz e Teresa Gouveia (MNE), António Lourenço dos Santos e Manuela Franco (SENEC); Santana Lopes (PM), António Monteiro (MNE) e Henrique de Freitas (SENEC), respectivamente.

²²¹ Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005, de 24 de Novembro.

Ferreira (SENEC), foi elaborado outro documento de enquadramento político – *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*²²².

As instituições com funções de coordenação e centralização da acção pública do Estado em matéria de cooperação, que foram criadas no último período em referência nesta tese (1986-99), tiveram o seguinte percurso institucional: em Junho de 2001 (XIV GC) foi de novo revista a orgânica do ICP; em Janeiro de 2003 o ICP foi extinto e, num designado processo de fusão com a APAD (entidade que existiu durante quatro anos), foi criado o IPAD²²³ pelo XV GC, chefiado por Durão Barroso (com António Martins da Cruz e Manuela Franco no MNE e na Cooperação, respectivamente). No texto da lei que extinguiu o ICP, pode ler-se:

“(…) Organismos da Administração Central que prossigam objectivos complementares, paralelos ou sobrepostos a outros já existentes (...) É precisamente, a situação verificada no ICP e na APAD, organismos cujos objectivos se fixam na mesma área de actuação originando uma verdadeira duplicação no exercício das atribuições, além de que a sua articulação gerou contradições e criou obstáculos de difícil ultrapassagem”.

O IPAD e o Instituto Camões foram extintos em finais de 2011²²⁴, tendo o processo de extinção e fusão ‘do tipo dois em um’ ficado concluído apenas um ano e meio depois, corporizado no Camões IP²²⁵. Cerca de oito anos depois da sua institucionalização, a presidência deste organismo gestor da cooperação portuguesa volta, em 2017, a ser assegurada por um diplomata de carreira, à semelhança do modelo de comando político adoptado em meados de 1979 pelo V GC (com Freitas da Cruz no MNE) – volvidos trinta e oito (38) anos.

“Até 1995, sucederam-se as leis orgânicas, à procura de soluções que, como sempre em Portugal, visavam geralmente situações pessoais e só depois a eficácia ou a racionalidade” (Embaixador Martins da Cruz, Conferência *Jaime Gama e a política externa portuguesa*, 2012).

Apesar do esforço de racionalização da acção pública, plasmado no documento de reforma da cooperação portuguesa de 1999, a gestão bipolar inicial – entre a cooperação nos sectores sociais e a cooperação nos sectores económico e financeiro – subsiste no limiar do século XXI (fim do período estudado) e chega aos nossos dias.

²²² Resolução do Conselho de Ministros nº 17/2014, de 27 de Fevereiro.

²²³ Decreto-Lei nº 5/2003, de 13 de Janeiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

²²⁴ Decreto-Lei nº 121/2011, de 29 de Dezembro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

²²⁵ Despacho nº 8613/2013, de 3 de Julho, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Camões, IP.

A institucionalização da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento, Instituição Financeira de Crédito, S.A (SOFID, 2007, cujo Administrador Executivo foi durante três anos Francisco Mantero), da AICEP (Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal²²⁶ (2007), do Camões IP (2011-13), ou do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (2014) são disso exemplo. Nas palavras do actual Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, “A cooperação é uma das muitas áreas da Política Externa onde os interesses e os valores podem combinar-se harmoniosamente” (Silva, 2016: 9).

Os resultados do último exame do CAD-OCDE à cooperação portuguesa para o desenvolvimento (2015-16), política pública em execução sob a responsabilidade de Augusto Santos Silva e Teresa Ribeiro (MNE e SENE, respectivamente²²⁷), continuam a não ‘augurar nada de bom’, conforme exibido nas principais conclusões e recomendações do respectivo relatório²²⁸, elaborado, registe-se, quarenta e dois (42) anos após o nascimento da política portuguesa de cooperação e vinte e cinco (25) anos após a re-entrada de Portugal no grupo de peritos em cooperação internacional para o desenvolvimento, instituído pelo CAD.

Dezasseis (16) anos após o período empiricamente analisado neste trabalho (terminado em 1999), os problemas de qualidade, coerência e eficiência da cooperação portuguesa persistem. Resultam, resumidamente, de quatro ordens de factores, tal como se infere desse relatório.

O primeiro é a incapacidade e falta de conhecimentos especializados dos trabalhadores do sector que integram a entidade responsável pela cooperação portuguesa (análise, acompanhamento e avaliação “da forma como as suas políticas em domínios fundamentais afectam os países em desenvolvimento”).

O segundo refere-se à “complexidade do sistema de cooperação para o desenvolvimento (...) com o envolvimento de 57 entidades públicas distintas cada uma com o seu próprio orçamento e capacidade de execução”. O Camões IP é apenas directamente responsável por 7,3% do orçamento da APD, sendo o Ministério das Finanças, através dos projectos financiados no âmbito das linhas de crédito, responsável por mais de metade do orçamento da APD bilateral portuguesa, “o que torna difícil explorar sinergias entre empréstimos e donativos [e] (...) coloca a questão de saber se alguma vez a instituição [com responsabilidade política pela supervisão da cooperação] terá a autoridade suficiente para coordenar, avaliar e supervisionar as actividades de ajuda ao desenvolvimento dos

²²⁶ Resultado da fusão, em 2007, entre a API (Agência Portuguesa para o Investimento) e do ICEP (Instituto do Comércio Externo de Portugal).

²²⁷ XXI Governo constitucional, em funções à data da elaboração da presente dissertação.

²²⁸ <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Portugal-2016-Principais-Resultados-Recomendacoes-CAD.pdf>

Ministérios Sectoriais”. Por outro lado, e ainda relacionado com a cooperação financeira, foram tecidas críticas ao funcionamento da SOFID, que “utiliza uma vasta gama de instrumentos para impulsionar o investimento privado. No entanto, (...) os seus investimentos estão ligados a empresas ou consórcios com, pelo menos, 20% de capital português. As sinergias entre os projectos da SOFID e os programas portugueses de cooperação para o desenvolvimento são limitadas”.

A terceira ordem de factores é o grande número de projectos de pequeno montante financeiro, “o que exige coordenação e grande envolvimento administrativo em Portugal e nos países beneficiários da APD”.

Finalmente, é destacada a falta de clareza na divisão do trabalho entre o Camões IP e o MNE.

Ainda segundo o mesmo relatório, subsistem necessidades de reforço institucional da política de cooperação que exigem a tomada de medidas de política a diversos níveis, de modo a: (i) enfrentar incoerências entre políticas; (ii) garantir que a abordagem ao desenvolvimento do sector privado tenha um impacto positivo no desenvolvimento e que respeite as recomendações do CAD em matéria de *desligamento da ajuda*²²⁹; (iii) flexibilizar procedimentos de recrutamento de pessoal para “recrutar especialistas para a sede ou os manter no terreno a longo prazo”; (iv) implementar sólidos mecanismos de gestão “para que o país aprenda a partir das suas experiências e melhore as suas práticas” e “ponderar o seu modelo de negócio, a fim de garantir que a entidade responsável pela gestão do seu complexo sistema de cooperação tem um mandato claro e apropriado”; (v) melhorar os resultados esperados que, tanto para os projectos como para os países, estão limitados aos produtos (*outputs*) e o seu acompanhamento é insuficiente e “começar a identificar e acompanhar de perto os resultados (*outcomes*) e os impactos do seu trabalho, a fim de avaliar plenamente o desempenho do seu programa de APD”; (vi) garantir que, na eventualidade de um programa para o sector privado vir a ser implementado, o mesmo não privilegie benefícios comerciais em detrimento do impacto no desenvolvimento ou ligue a APD à aquisição de bens e serviços portugueses; e (vii) criação de um quadro comum de análise dos riscos e dos contextos de implementação dos projectos. Foram ainda detectadas insuficiências da cooperação portuguesa a nível (i) do desenvolvimento de relações estratégicas com as organizações da sociedade civil e (ii) no quadro do programa humanitário, a exigir a definição de “uma nova estratégia operacional, de modo a garantir a

²²⁹ “Uma percentagem muito elevada da APD está ligada à aquisição de bens e serviços portugueses: 70% em 2013, valor muito superior à média do CAD (14,3%) e **representa um aumento significativo desde o último exame pelos pares**. Esta elevada percentagem vai contra os compromissos internacionais assumidos por Portugal em matéria de eficácia da ajuda [Fórum de Busan, 2011]” (OCDE, 2015: 6). (sublinhado próprio)

previsibilidade das intervenções, evitar decisões políticas e abordagens *ad hoc*, a elaboração de uma política civil-militar e a adopção de procedimentos-padrão”.

IV.4. Principais conclusões

O último período revisitado neste estudo (1986-99) ficou, em termos da PEP, essencialmente marcado pela re-admissão de Portugal no CAD, a Presidência do Conselho Europeu (1992), a institucionalização da CPLP (1996), a estabilização dos conflitos armados em Moçambique e Angola, e a procura de uma solução diplomática de apoio político à transição de Timor-Leste para a independência (já no final do período da tese).

As relações de cooperação com os PALOP passaram a ser exercidas no quadro da cooperação internacional, factor que determinou a realização de adaptações institucionais internas às exigências de *performances* externas.

A APD portuguesa voltou a aumentar neste período (quer nos sectores da educação e da saúde, quer ao nível da cooperação empresarial), sendo de relevar o forte impulso verificado na participação das empresas portuguesas nas actividades de desenvolvimento económico e empresarial dos PALOP, que marcou a nova agenda de internacionalização da cooperação portuguesa.

A partir da análise comparativa das mudanças institucionais realizadas ao nível da formulação da política de cooperação e dos diversos instrumentos políticos de controlo da acção pública, a política pública portuguesa primou, no período analisado, por uma forte continuidade da acção do Estado, herdada dos períodos anteriormente observados.

Conflitos de competências entre tutelas [MNE (DGC, ICP) / MF (ICE, FCE, APAD)] dificultaram o funcionamento e a coordenação política e voltaram a reforçar a bipolaridade institucional entre os domínios da cooperação; isso mesmo é ainda visível na sucessão dos órgãos de consulta e apoio ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, também eles caracterizados pela mesma dicotomia [coordenação dos assuntos da cooperação económica (CMAE, CCCEE) e coordenação da cooperação noutros domínios (CIC, CCC)]. O CMAC (1999), presidido pelo PM (António Guterres), constituiu-se, a par da RCM 43/99, como derradeira tentativa de comando político governamental e de imposição de racionalidade na gestão da cooperação portuguesa no período analisado.

O enfoque dos programas de cooperação e os critérios de elegibilidade para o fornecimento de apoio financeiro e técnico aos PVD passaram pela introdução de medidas de condicionalidade política (multipartidarismo, democratização-realização de eleições), pelo incremento da participação das populações e organizações da sociedade civil nos processos de desenvolvimento (*ownership* e *partnership*), por reformas do sector público e pela boa governação para contenção ou inibição da corrupção e o estabelecimento do

Estado de Direito.

As preocupações internacionais continuaram a reflectir-se nas políticas públicas nacionais associadas às dinâmicas do desenvolvimento e, nos anos 90, surgem novas reflexões sobre esta matéria com a necessidade de colocar as pessoas no centro das políticas públicas de cooperação para o desenvolvimento.

A NOEI (1974) foi revista no final do século XX pelas diversas organizações internacionais (inter-governamentais e multilaterais) e pelos Estados, que estabeleceram entre si redes internacionais de parceria para a redução da exclusão social, erradicação da pobreza e defesa do ambiente.

A divulgação do relatório do CAD-OCDE (Maio de 1996) constituiu o evento catalisador da mudança e da harmonização de objectivos das diversas políticas de cooperação (nacionais e dos diversos doadores de APD) e da institucionalização dos ODM (2000), elaborados há vinte (20) anos pelas NU por ocasião da Cimeira do Milénio.

Assistiu-se progressivamente à globalização das preocupações com a pobreza e ao aumento da responsabilidade para com o desenvolvimento da humanidade. Como principais questões que emergiram (ou reemergiram) na agenda internacional nomeiam-se a paz, as migrações, a igualdade de género e o ambiente. O desenvolvimento foi (e continua a ser) entendido como uma responsabilidade colectiva à escala global, envolvendo Estados, organizações internacionais e da sociedade civil e os próprios PVD.

Enquanto entidade promotora e gestora do *mecanismo de Revisão pelos Pares* (*peer review*), o CAD constituiu uma das formas mais efectivas de coerção indirecta na política pública portuguesa de cooperação para o desenvolvimento a partir de finais 1991, que conduziu à sua reforma em 1999 e a um novo quadro institucional normativo de concepção, avaliação e contabilização da APD portuguesa.

Nos planos normativo e de tramitação processual, o legislador foi introduzindo na ordem jurídica os mecanismos técnicos apropriados que permitissem aperfeiçoar o desempenho da cooperação portuguesa e melhorar o seu reconhecimento internacional. Assim, o XIII GC, através da RCM de Abril de 1999, munuiu-se de um novo quadro político para a cooperação portuguesa no limiar do século XXI, dotando-o de recursos institucionais e organizacionais para a formulação, implementação e avaliação desta política, formalmente conformes e harmonizados com os desígnios da cooperação internacional, aos níveis da missão/objectivos, das abordagens e dos princípios de actuação, sem, contudo, alterar as prioridades geográficas, que continuaram a ser os PALOP e, a partir de 1999, também Timor-Leste.

A complexificação introduzida pelas técnicas de mensuração dos resultados, da eficácia e do impacto da ajuda – 8 indicadores para os ODM (2000-2015) e 17 para os ODS, com 169 metas (2015-2030) – e a ambiguidade conceptual dos termos *desenvolvimento*,

sustentabilidade ou *luta contra a pobreza* podem constituir-se em factores que tornam difícil a sua operacionalização no âmbito da melhoria destas políticas públicas.

Muitas ideias, avultados recursos financeiros, técnicos e institucionais foram investidos na definição e implementação de políticas públicas de APD com o resultado esperado de melhorar as condições de vida nos países pobres e acabar com a pobreza no mundo. Contudo, apesar dos elevados consensos e da universalização das responsabilidades, internacionalmente conseguidos, continuou a assistir-se, de forma constante, ao desfasamento entre objectivos esperados e resultados atingidos na redução das desigualdades sociais entre a humanidade.

“Em 2005, 865 milhões de pessoas (13 por cento da população mundial) vivia com 0,99 dólares/dia” (Banerjee²³⁰, 2011:13), indicador da falência moral e efectiva, internacional e nacional, de políticas públicas para o desenvolvimento, como igualmente constatado pelo último RDH do PNUD e por especialistas internacionais, como seja Hans Rosling²³¹:

“Cerca de 600 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza de \$1,90 por dia. (...) Uma análise além do rendimento e além das médias revela tendências das desigualdades ao nível do desenvolvimento humano (...) o ritmo de convergência não é suficientemente rápido para erradicar as privações extremas, conforme o apelo dos ODS. As desigualdades ao nível do desenvolvimento humano estão a crescer em áreas que, provavelmente, serão fulcrais para as pessoas nas próximas décadas” (PNUD-Relatório do Desenvolvimento Humano, 2019: 68 e 223).

“Sabemos que 800 milhões de pessoas estão a sofrer neste momento [de pobreza extrema]. Conhecemos também as soluções: paz, escolarização, cuidados de saúde básicos universais, electricidade, água potável, sanitas, contraceptivos e micro-crédito para fazer arrancar as forças de mercado. Não é preciso nenhuma inovação para acabar com a pobreza. (...) Os mais difíceis de ajudar serão os que ficarem presos atrás de bandos armados caóticos e violentos, em Estados debilmente governados. Para escapar à pobreza, precisarão de uma presença militar estabilizadora de algum género. Precisarão de polícias armados e de uma autoridade governamental que defenda os cidadãos inocentes contra a violência e que permita que os professores eduquem a próxima geração de paz. (...) A corrida para acabar com a pobreza extrema tem sido uma maratona, com o tiro de partida disparado em 1800. (...) O projecto tem de ser terminado.

²³⁰ Abhijit Banerjee é um economista americano de origem indiana, Professor de Economia no MIT; foi curador da *Save the Children* e integrou o Secretariado-Geral da ONU.

²³¹ Hans Rosling foi conselheiro da OMS e da UNICEF, fundador da Gapminder Foundation e autor das Conferências TED.

(...) Estes grandes riscos globais [pandemia global, colapso financeiro, 3ª guerra mundial, alterações climáticas, pobreza extrema] exigem colaboração global e financiamento global” (Rosling, 2018: 246).

Com exceção de Cabo Verde, os 4 PALOP e TL mantêm-se na lista dos 47 países menos desenvolvidos do mundo (LDC), 2018.

Conclusão

Em conformidade com os objectivos e metodologia definidos na Introdução para esta pesquisa, as respectivas conclusões – apresentadas capítulo a capítulo ao longo do desenvolvimento da tese – são agora sintetizadas em duas grandes arenas da acção pública, a internacional e a doméstica, salientando os marcos importantes e os actores relevantes na evolução da política de cooperação ao longo das três dimensões analítico-temporais estabelecidas num esforço de decomposição de vinte e cinco (25) anos da acção pública – 1974-76, 1976-85 e 1986-99 –, com a particularidade metodológica de enquadramento contextual internacional da política de cooperação, quer a montante (até Abril de 1974) quer a jusante do período estudado (pós-1999).

As organizações internacionais, entendidas como arenas de negociação entre Estados, são, simultaneamente, espaços de socialização e aprendizagem, e de integração de ideias e procedimentos. Estas organizações dominaram os mecanismos e os métodos de execução das políticas públicas de desenvolvimento, através de processos de difusão de ideias, conceitos e técnicas de implementação da ajuda, por meio de mecanismos de progressiva confluência transnacional, também designados por procedimentos de transferência de políticas públicas. A influência transnacional das organizações internacionais foi crescendo no cumprimento da missão de fornecer diagnósticos e soluções para a definição de políticas públicas internacionais mitigadoras das desigualdades sociais. O espaço transnacional foi o escolhido por actores públicos (Estados e organizações) e peritos para a transferência e difusão de ideias e práticas sobre os problemas e as soluções políticas a adoptar, através de mecanismos de convergência e de progressiva harmonização internacional.

O multilateralismo, como um modo de acção pública para a resolução de problemas comumente sentidos, embora tivesse tido origem em 1920 com a SdN – há cem (100) anos portanto –, intensifica-se no período do pós-II Guerra, sendo este o período onde, por excelência, se situaram as ‘iniciativas maiores’ dirigidas ao desenvolvimento equitativo e ambientalmente equilibrado da humanidade, que tiveram a sua janela de oportunidade no efeito político desencadeado pela descolonização.

A *Ideologia do Desenvolvimento* ficou espelhada na C-NU, de 1945, e o reconhecimento da relação causal entre pobreza e segurança foi enunciado em 1949 nos EUA, através da denominada “doutrina Truman”, que esteve na origem da elaboração, nesse mesmo ano, do Programa de Assistência Técnica para a promoção do desenvolvimento das NU.

Comunidades epistémicas criadas para pensar, medir e promover o desenvolvimento, como sejam o GAD-OECE ou o CAD-OCDE, foram institucionalizadas em 1959 e 1961,

respectivamente. Em 1961, com a criação do CAD, teve início a implementação da metodologia de análise comparada das cooperações bilaterais com os PVD entre os países membros da OCDE e, no mesmo ano, surgiu a primeira agência nacional para o desenvolvimento (a USAID) e o primeiro Ministério da Cooperação (o francês).

O método do *Quadro Lógico* data de 1969, tendo sido pela primeira vez divulgado pela USAID. Esse ano ficou ainda marcado pela estabilização do conceito de APD e por ser o primeiro ano em que o CAD divulgou publicamente os montantes de APD em percentagem do PNB por país doador.

Datam de finais dos anos 60 as primeiras preocupações entre o desenvolvimento e a protecção ambiental, e o *objectivo 0,7%* foi oficialmente reconhecido pela ONU em 1970.

Resumidamente, estes dados históricos, servem, por um lado, para lembrar que temas actuais, presentes nas agendas dos governos, dos actores das sociedades civis (a Norte e a Sul) e das organizações internacionais para o desenvolvimento não são novos, remetendo, em simultâneo e por efeito de *feedback* na acção pública, para a noção de longevidade das políticas públicas de cooperação e, por outro lado, ajudam a explicar a tardia introdução de *savoir-faire* das ideias e das prescrições internacionais de desenvolvimento nos pressupostos políticos da acção pública, entendidos como obstáculos à profissionalização da política pública portuguesa de cooperação.

A participação dos actores não-governamentais em parcerias Estado-sociedade civil é anterior à II Guerra Mundial e foi-se tornando crescente à medida que se adensavam os problemas decorrentes da pobreza e as redes de parceria internacional a favor da melhoria das condições de vida de comunidades carenciadas dos países pobres.

A dinâmica de desenvolvimento dos novos Estados assinalada nas décadas de 50 e 60 (reconhecida internacionalmente como a *belle époque* das iniciativas da acção pública nesta matéria) é substancialmente afectada pela crise económica mundial dos anos 70, que alguma insuficiência das autoridades nacionais africanas na gestão do financiamento externo para a eficácia das políticas públicas internas ajudou a acentuar os respectivos efeitos nefastos. Os índices de crescimento dos países pobres até à primeira metade dos anos 80 revelaram os fracos *outcomes* das políticas de ajuda externa ao desenvolvimento e determinaram a mudança de paradigma na análise do Estado e das políticas públicas, bem como dos pressupostos de desembolso de APD, que passaram a ser enquadrados por programas de ajustamento estrutural sob receita do BM e do FMI.

O fim da Guerra Fria marcou, ao longo dos anos 90 do século XX uma nova etapa nas relações de cooperação Norte-Sul que, menos bipolarizadas ideologicamente e num esforço colectivo de colocar a pobreza e as pessoas pobres no 'centro' da abordagem, acabaram por globalizar conceitos, objectivos e metas consolidados, nomeadamente nos ODM 2000-2015.

Ao longo do desenvolvimento desta tese, e na parte que extravasa o período estudado (capítulo IV.3.4.), pretendeu-se demonstrar que, malgrado as mudanças institucionais, políticas e metodológicas ocorridas ao longo de décadas, os baixos resultados obtidos e alguns efeitos perversos da ajuda (corrupção e enriquecimento de elites, por exemplo) alimentam discussões intelectuais infundáveis em torno da continuação da ajuda externa aos PVD – chegando a posições extremas entre os ‘optimistas’ (pró-ajuda) e os ‘pessimistas’ (anti-ajuda), posições que em termos político-ideológicos poderiam situar-se, grosso modo, entre ‘esquerda’ e ‘direita’. No primeiro caso encontram-se, entre outros investigadores do desenvolvimento, Jeffrey Sachs ou Amartya Sen e, no outro extremo, os economistas William Easterly (Universidade de Nova Iorque) ou Dambisa Moyo (ex-colaboradora do BM e da Goldman Sachs). A face preocupante dos efeitos das ‘análises pessimistas’ nas políticas de ajuda é a sua objectiva secundarização em áreas fundamentais do desenvolvimento, como por exemplo, a da segurança alimentar, a da formação académica e profissional, ou a da promoção do investimento directo estrangeiro (IDE) e da empregabilidade para a melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e aumento da coesão social aos diversos níveis da acção pública (local/comunitário, nacional, regional e internacional).

Estes inacabados debates não têm logrado, contudo, alcançar impacto de maior na sociedade civil e na mudança das políticas públicas, por deficiente informação e desconhecimento da opinião pública e das elites intelectuais e políticas. A recolha de dados factuais e as análises comparativas (por exemplo entre os montantes da despesa dos OGE dos “países beneficiários” e a destinada à ajuda nos “países doadores”) permanecem cruciais para o estudo dos problemas específicos do desenvolvimento.

“A ajuda é apenas uma parte muito pequena do dinheiro que é gasto, todos os anos, com os pobres. A maioria dos programas que visam os pobres do mundo é financiada pelos próprios recursos dos países. (...) Mesmo em África, onde a ajuda externa desempenha um papel muito mais importante, representava apenas 5,7 por cento dos orçamentos governamentais totais em 2003” (Banerjee *et al.*, 2011:13).

A discussão em torno das soluções para os problemas políticos de como tornar a ajuda mais eficaz mantém-se em aberto e a necessitar de metodologias para a mudança desta política pública, a Norte e a Sul. É essencial aperfeiçoar os mecanismos de avaliação e formulação de modo a progredir na difusão de políticas de tipo redistributivo (ou de discriminação positiva) que continuem a contribuir para mitigar as desigualdades sociais, reduzir a degradação ambiental e elevar a equidade e a coesão social no mundo.

Segundo Banerjee, a redução analítica dos *pobres* a conjuntos de *clichés* (que subsiste desde que a pobreza existe) leva a que os pobres tendam também a ser explicitados, nas análises teóricas sobre o social ou na tomada de posições políticas, como simples fórmulas.

“Os pobres surgem (...) umas vezes como preguiçosos, outras como empreendedores, como nobres ou como malandros, zangados ou passivos, impotentes ou autossuficientes (...) e as fórmulas políticas [resolutivas] tendem também a ser expressas em simples fórmulas: ‘Mercados livres para os pobres’, ‘Direitos humanos a sério’, ‘Tratar primeiro do conflito’, ‘Dar mais dinheiro aos mais pobres’, ‘A ajuda externa mata o desenvolvimento’. (...) Quando os pobres chegam a aparecer, é em geral como personagens dramáticas de alguma historieta edificante ou episódio trágico, para serem admirados ou lamentados, mas não como fonte de conhecimento, não como pessoas a serem consultadas acerca daquilo que pensam, ou querem ou fazem” (Banerjee *et al.*, 2011:11-12).

Aos *Três Is – Ideias, Interesses e Instituições* –, conceitos aplicados na análise da ciência política e das políticas públicas por investigadores neo-institucionalistas, nomeadamente da Universidade Sciences Po, Paris²³², será oportuno acrescentar, em matéria de análise das políticas públicas para o desenvolvimento, outros três *Is – Ideologia, Ignorância e Inércia* – introduzidos pelos economistas americanos Banerjee e Duflo (2011) para ultrapassar o *paradoxo da pobreza*, refém entre a armadilha e o círculo virtuoso. Segundo estes autores, a ideologia, a ignorância e a inércia – praticadas pelos peritos, trabalhadores no terreno, ou pelos decisores políticos – têm um carácter muitas vezes explicativo da razão pela qual as políticas fracassam e a ajuda não tem o efeito esperado.

Em termos de decisão política, a ideologia actualmente em voga – priorizar a ajuda humanitária em detrimento da ajuda ao desenvolvimento – encontra nesta mais recente abordagem dos *Três Is* a sua explicação, nomeadamente ao nível dos efeitos da *ignorância* na perpetuação da pobreza e na *inércia* das políticas de ajuda aplicadas em cenários de pobreza extrema.

Quando em 1974 esta política integra o leque das políticas públicas portuguesas, com o 25 de Abril e a subsequente descolonização, tinham passado cerca de trinta (30) anos sobre a legitimidade na ordem internacional acerca da importância da *cooperação económica e social internacional* “com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações” (Artigo 55/Capítulo IX da Carta das NU de 1945).

²³² Yves Surel, Bruno Palier ou Pierre Muller.

[No mesmo documento ficou estabelecido que os EM das NU] “que assumiram ou assumam responsabilidades pela administração de territórios cujos povos ainda não se governem completamente a si mesmos (...) aceitam, como missão sagrada, a obrigação de promover no mais alto grau (...) o bem-estar dos habitantes desses territórios, e, para tal fim: a) Assegurar (...) o seu progresso político, económico, social e educacional (...); b) Promover o seu governo próprio (...); d) favorecer medidas construtivas de desenvolvimento, estimular pesquisas, cooperar entre si e, quando e onde for o caso, com organizações internacionais especializadas, tendo em vista a realização prática dos objectivos de ordem social, económica e científica enumerados neste artigo” (*Declaração relativa a territórios não autónomos*, Artigo 73/Capítulo XI da Carta das NU).

Pelo seu papel fundador em organizações de cooperação multilateral, como a SdN (1920), e em conformidade com o que era prática política de legitimação da soberania noutros impérios coloniais europeus, em 1936 foi criado, em Portugal, o *Conselho Técnico de Fomento Colonial* na Direcção-Geral de Fomento. Por outro lado, quer pela sua integração a partir de 1948 em programas de cooperação económica, como o de ajuda financeira americana aos Estados europeus no pós-Guerra (*Plano Marshall*), que originou a criação em Portugal da *Comissão Técnica de Coordenação Económica Europeia*, quer pela participação em organizações multilaterais como a OECE, o GAD (em 1959) ou o CAD-OCDE (1961), Portugal desenvolveu progressivamente estudos para o desenvolvimento económico e social das suas colónias (designados territórios ultramarinos a partir da reforma constitucional de 1951) e foi interveniente, desde o seu início, nos mecanismos de avaliação (*Peer Review*) da OCDE, que naquela altura tinham como referência para Portugal a aplicação empírica as colónias.

A análise empírica efectuada permitiu ainda revelar a presença de actores da sociedade civil (em Portugal e nas colónias) e de comunidades epistémicas portuguesas, existentes antes do 25 de Abril, ao nível do ensino, da investigação, de movimentos intelectuais católicos, de *think tanks*, nos bastidores do agendamento de medidas desta política pública, que se constituíram num legado cultural fundador de *expertise* em consultoria sobre África, maioritariamente desaproveitada por dirigentes políticos. Este capital analítico sobre a política de cooperação portuguesa foi apurado e é uma resultante da *démarche* abrangente adoptada no presente estudo.

Para além da remota constituição da Sociedade de Geografia de Lisboa em 1845 (ainda em funcionamento e sob a qual funcionava a Escola Superior Colonial criada em 1906), é sobretudo a partir da segunda metade dos anos 40 que começa a ser criada uma *expertise*

nacional e um *savoir-faire* sobre assuntos coloniais, com a institucionalização de entidades de ensino técnico e superior formadoras de conhecimento específico sobre as realidades sociais e de administração sectorial africanas. São disso exemplo, a Junta de Investigações Coloniais (1945), os Institutos de Investigação Científica de Angola e Moçambique (1955), o Instituto Superior de Estudos Ultramarinos (1954), o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (1962), e a Junta de Investigações Científicas do Ultramar (1973), instituição esta que integrava o *Centro de Estudo do Ambiente nos territórios ultramarinos*, no tempo em que, sob a égide das NU, foi realizada a primeira conferência internacional de alto nível sobre o Ambiente (Estocolmo, Junho de 1972), precursora, há quarenta e oito (48) anos atrás, dos actuais debates sobre o desenvolvimento sustentável.

Na lógica da unicidade territorial portuguesa, a economia nacional foi, a partir de inícios dos anos 50, organizada em *Planos de Fomento* que contemplavam os investimentos financeiros a alocar ao desenvolvimento da metrópole e das colónias, numa lógica de desenvolvimento de um mercado único sob a união política e económica representada pelo império português. Chegados a 25 de Abril estava em vigor o IV Plano de Fomento, para o período de 1 de Janeiro de 1974 a 31 de Dezembro de 1979, entendido como “instrumento basilar da política do Governo em matéria de desenvolvimento económico e de progresso social, tendo em vista a realização dos fins superiores da Comunidade, nomeadamente a formação de uma economia nacional no espaço português”²³³.

No Ministério do Ultramar, criado em 1951 (em substituição do Ministério das Colónias de 1911), estava concentrada a atenção pública relativa a todas as questões que se prendiam com a política de fomento sectorial das colónias, tendo para o efeito sido criada a *Inspeção-Geral de Fomento* e o *Conselho Ultramarino*, este como órgão permanente de consulta e assessoria directa ao Ministro do Ultramar.

A partir do momento em que integra a ONU, em Fevereiro de 1956, concomitante com o início da vaga de independências africanas, Portugal ficou sujeito a uma crescente pressão internacional para conceder a independência às suas colónias. Este processo político é, sobretudo, agudizado a partir do início dos anos 60 – com a solução bélica adoptada como recurso para a manutenção da integridade do Estado português e com a institucionalização, na ONU, do *Comité Especial de Descolonização* –, na ausência de uma solução política idêntica à tomada por outras potências coloniais europeias, nomeadamente a criação de condições negociais para a transição da soberania política.

Nos treze anos de guerra colonial foi progressivamente emanando, entre os sectores militar e civil da sociedade portuguesa, movimentos de contestação social e política ao regime anti-democrático do Estado Novo, de onde saíram os novos actores políticos – quer

²³³ Lei 8/73, de 26 de Dezembro, da Presidência da República.

da Ala Liberal, dos partidos que viriam a constituir o espectro político da democracia, do movimento intelectual católico, da administração ultramarina ou da hierarquia militar – e que integraram as novas elites que se encarregaram da gestão pública no período de transição para a democracia como, de resto, ao longo do período analisado.

No período pré-constitucional (1974-76), a acção pública do Estado defrontou-se com a necessidade iminente de identificar um conjunto de soluções para os diversos problemas específicos com que se deparava, decorrentes da singularidade política da época: descolonizar, integrar em Portugal cidadãos portugueses no seu retorno de África na dinâmica das independências, recuperar activos patrimoniais (públicos e privados) que permaneciam nos novos Estados sob jurisdição portuguesa (ou propriedade de portugueses) e edificar o quadro jurídico para o exercício do compromisso político de realizar cooperação com os cinco novos Estados africanos, pacto esse incorporado nos *acordos para as independências*, estabelecidos com os PALOP entre Agosto de 1974 e Janeiro de 1975.

Ao contrário de outras políticas públicas portuguesas, que ficaram protegidas dos processos de saneamento que ocorreram em todos os outros sectores públicos e privados e onde se verificou o “envolvimento dos anteriores responsáveis nas novas soluções”, como foi o caso da política de justiça (Rodrigues *et al.*, 2016: 6), as capacidades nacionais em matéria de *assuntos africanos* e no relacionamento especializado com organismos de cooperação multilateral (decorrente do precoce envolvimento institucional de Portugal no CAD até ao 25 de Abril) não foram aproveitadas, sendo crível que o respectivo espólio, memória e capacidades técnicas e científicas tenham sido delapidados, ou mesmo perdidos²³⁴.

Assim, pese embora a acumulação de conhecimento especializado, quer ao nível das relações multilaterais, quer sobre *as realidades no terreno*, a pesquisa empírica levada a cabo permite afirmar, numa abordagem factual e politicamente descomprometida, que esse acervo não terá sobrevivido aos processos políticos típicos de momentos de transição e de radicalização política.

A manifesta ausência de *expertise* em assuntos da cooperação multilateral e a impreparação técnica de funcionários da administração²³⁵ na implementação de acções de cooperação estratégicas e sustentáveis - problemas que ocupam a atenção pública até, pelo menos, à entrada no CAD em 1991²³⁶ - pode não ser estranha aos resultados das medidas

²³⁴ Veja-se o caso do Arquivo Histórico Ultramarino, por exemplo.

²³⁵ Oficialmente manifesta na “improvisação”, mencionada no Programa do IV GC (Novembro de 1978) e a “necessidade de aprendizagem e adesão a procedimentos técnicos de natureza multilateral” (manifesta nos Programas dos Governos a partir de meados de 1983).

²³⁶ Apenas em Fevereiro de 1994 é criada, no MNE, a DG de Assuntos Multilaterais.

de política instituídas imediatamente a seguir à revolução de Abril (por exemplo, as relacionadas com o “saneamento da política interna e das suas instituições”, como previsto por ocasião da criação da *Comissão Interministerial de Reclassificação*, em Junho de 1974), nomeadamente em sectores profissionais tão ideologicamente sensíveis naquela altura, como eram os relacionados com o conhecimento e administração colonial.

A simultaneidade entre democratização e descolonização (Pinto, 2015) aplica-se também ao par descolonização-cooperação, com a particularidade da entrada na agenda pública de um outro problema político, o do repatriamento colonial, que se juntava àquele binómio, complexificando o processo político de institucionalização da cooperação portuguesa, que se debatia ainda com a procura de uma nova inserção internacional da PEP, que tinha apenas na NATO a sua linha de continuidade política.

O desiderato de iniciar uma política de cooperação com os PALOP – previsto logo na orgânica do I Governo Provisório (Maio de 1974) – foi alvo de alterações institucionais incrementais desde o primeiro (1974-76) ao último dos períodos da tese (1986-99), que ficaram marcados pelo estabelecimento sucessivo de leis (listadas em fontes legislativas), pela contínua criação, fusão, extinção e substituição de instituições, e por práticas governativas assentes na criação e re-criação de *comissões*, na procura incessante da profissionalização desta política pública. Em termos sincrónicos, em cada período estudado, estava-se na presença de uma multiplicação de organismos para a mesma política, prática institucional que se reflectiu diacronicamente ao longo do espectro temporal em apreço, revelando um sinal de continuidade na decisão de formulação desta política em Portugal, visível no processo incremental de substituição de instituições sem alterações funcionais ou programáticas substanciais.

Os *acordos para as independências* foram realizados em tempo recorde (três meses, compreendidos entre Agosto e Novembro de 1974 com quatro das cinco colónias africanas²³⁷), sob grande pressão da ONU, onde, sobretudo a partir de 1960, passam a ter assento representantes dos Estados africanos recém-independentes que reconheceram oficialmente (1972) os líderes dos movimentos de libertação nacional de Angola, Guiné e Moçambique como os “legítimos representantes dos respectivos povos”. O modelo subjacente ao processo político para as independências africanas seguiu a *formatação* sugerida pela ONU de “transição imediata” do poder político da administração colonial para as elites políticas africanas lideradas pelos movimentos de libertação nacional.

Aos primeiros acordos, que estabeleciam já áreas de cooperação bilateral numa perspectiva sectorial, como referido no corpo deste estudo, seguiram-se os *acordos de*

²³⁷ A complexidade em torno da triangulação da representatividade do poder político angolano protelou a assinatura do *Acordo para a Independência* de Angola para Janeiro de 1975.

cooperação, negociados com os PALOP de forma avulsa por *comissões mistas* nos primórdios da existência dos novos Estados, que imprimiram um cunho próprio à política – proporção excessiva da cooperação bilateral, por relação com a multilateral e ausência de transparência na política pública portuguesa de cooperação.

A sistematização das principais conclusões (sub-capítulos I.5, II.4, III.5 e IV.4) da análise empírica efectuada aos primeiros vinte e cinco (25) anos de institucionalização da política portuguesa de cooperação, da revolução de 1974 ao final dos anos 90, é seguidamente sintetizada.

O primeiro período estudado (1974-76) foi caracterizado por alguma camuflagem de instituições anteriores na gestão dos assuntos políticos, tanto os da descolonização, como os da reintegração de funcionários das ex-colónias, ou os da cooperação com os PALOP, o que é revelador do peso das decisões tomadas no passado e das preferências dos actores na edificação de políticas públicas. São disso exemplo a aglutinação do Ministério do Ultramar (1951) pelo Ministério da Coordenação Interterritorial (MCI), a gestão do *dossier retornados* à luz do *estatuto do funcionalismo ultramarino* (1966), ou a criação do GADU (Gabinete de Apoio aos Desalojados do Ultramar), inspirado na *Comissão Administrativa e de Assistência aos Deslocados*, de 1966²³⁸.

A miscelânea entre temáticas políticas diferenciadas, como sejam a descolonização com a cooperação, a cooperação com a salvaguarda dos interesses económicos privados ou com o transporte e realojamento de retornados (explicitado na orgânica do Ministério da Cooperação, 1975), é reveladora da inovação institucional e do experimentalismo político, típicos de períodos de incerteza e fruto da *racionalidade limitada dos decisores* políticos perante o carácter parcelar da informação necessária à compreensão da situação e à identificação do conjunto das soluções políticas.

As políticas de apoio à integração dos cidadãos radicados no ultramar, foram formuladas em sede de celebração dos *acordos para a independência* e implementadas ao longo do período de vigência dos seis governos provisórios, tendo também continuado a constituir um problema político a reclamar a decisão da acção do Estado no tempo dos governos constitucionais. As instituições criadas – do GADU (Agosto de 1974) à Secretaria de Estado dos Retornados (Outubro de 1975) – revelam a forte dinâmica de institucionalização desta política no período de transição democrática, às quais se sucederam medidas de política relacionadas com a recuperação de património e propriedade privada, decisões políticas governamentais que se estendem pelo menos até meados de 1992, com a criação do Gabinete de Apoio aos Espoliados do Ultramar²³⁹.

²³⁸ Elaborado para a resolução de questões relacionadas com a ocupação do Estado da Índia: Decreto-Lei 47 222 de 29 de Setembro de 1966, do Ministério do Ultramar

²³⁹ Em 2005 (governo PSD/CDS liderado por Santana Lopes) foi criado um Grupo de Trabalho para resolver

No seu conjunto, e no que aos efeitos na política de cooperação diz respeito, estas medidas provocaram a emergência de uma nova categoria de actores na decisão e na hierarquia das prioridades da acção pública (os retornados reintegrados na Função Pública), e determinaram, em boa medida, a característica de dispersão da cooperação por diferentes ministérios e organismos públicos.

Especificamente no que respeita à política de cooperação, inserida em *Política Ultramarina*, estipulava o Programa do I Governo Provisório (15 de Maio de 1974) “apoiar um acelerado desenvolvimento cultural, social e económico das populações e territórios ultramarinos, com vista à participação activa, social e política de todas as raças e etnias na responsabilidade da gestão pública e de outros aspectos da vida colectiva”. Repare-se na similaridade discursiva deste programa com as “disposições destinadas a fomentar o crescimento económico e social das regiões menos desenvolvidas do território português”, formuladas em 1962²⁴⁰.

As ‘particularidades’ da cooperação portuguesa, assinaladas em estudos, relatórios políticos ou exames do CAD-OCDE (1993 e 1997), datam do período inicial da sua institucionalização. São elas: a dispersão da decisão, por diversos ministérios sectoriais, de implementar acções de cooperação; a miscelânea institucional de assuntos políticos diferenciados e com as suas próprias especificidades numa mesma entidade; a transferência de liderança institucional, quer dentro do Governo (MNE e MF), quer entre órgãos de soberania (PR e Governo) e o conseqüente conflito de competências entre tutelas; a bipolarização dos domínios de cooperação entre os económicos e todos os outros; a pequena dimensão e a pulverização das intervenções com conseqüências na ausência de visibilidade e competitividade internacional; o desequilíbrio entre cooperação bilateral e multilateral; a fraca participação e envolvimento de ONG; a ausência de *expertise*. No seu conjunto, estas singularidades conferiram uma ‘marca própria’ à política pública portuguesa de cooperação desde o seu arranque.

A partir de finais de 1979, data da extinção do GCC-PR, foram sucessivamente introduzidos normativos na acção pública, na tentativa de clarificar os centros de decisão. Tal processo constituiu-se em factor de tensão política endógeno permanente reclamando, progressivamente, medidas de racionalização da acção do Estado nos períodos de pré e pós-adesão de Portugal à CEE, de pré e pós-re-admissão no CAD-OCDE, na procura de profissionalização técnica e no controlo político desta política pública. As ‘comissões de coordenação dos assuntos da cooperação’ enquanto órgãos de apoio às chefias da tutela – instituídas em 1975 e permanentemente re-constituídas até ao fim do período da tese –

assuntos ainda pendentes relacionados com esta matéria.

²⁴⁰ Decreto-Lei 44 652, de 27 de Outubro de 1962, da Presidência do Conselho.

eram entendidas como ‘solução milagrosa’ para elevar os níveis de coordenação da acção do Estado neste sub-sector da PEP. Curioso que para além do já referido *Conselho Ultramarino* para apoio ao Ministro do ultramar (1951), o Decreto-Lei acima mencionado (de Outubro de 1962) havia já criado o *Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos*, (“funcionando sob a presidência do Presidente do Conselho e constituído pelo Ministro de Estado adjunto do Presidente do conselho e pelos Ministros das Finanças, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros, das Obras Públicas, do Ultramar, da Economia, das Comunicações e das Corporações e Previdência Social, como um órgão de estudo, informação e execução das decisões daquele Conselho”, evidenciando a sua grande semelhança funcional e orgânica com o *Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação* instituído em 1998, trinta e seis (36) anos depois daquela resolução legislativa do Estado Novo e vinte e quatro (24) anos após a mudança democrática.

Com a entrada na CEE em 1986 e a reentrada no CAD em finais de 1991, Portugal acedeu ao estatuto de membro de pleno direito da comunidade internacional doadora, tendo logo em 1992, na *Conferência do Rio*, subscrito o compromisso financeiro contido no *objectivo 0,7%*. Mas é no documento de reforma estratégica da cooperação portuguesa (1999) que passaram a ficar expressos os diversos compromissos internacionais que integravam, à época, o quadro orientador da APD e que se constituíram como princípios a prosseguir na definição e implementação da política portuguesa de cooperação, quer a nível bilateral, quer a nível multilateral, ou na relação com parceiros da sociedade civil na viragem do século.

Segundo Hall (citado por Pierre Muller, 1990: 69), acerca da transformação das políticas, “há mudança de política pública sempre que se pode constatar: (i) uma mudança de objectivos da política e dos quadros normativos que orientam a acção pública; (ii) uma mudança de instrumentos que permitem a sua concretização e (iii) uma mudança dos quadros institucionais que estruturam a acção pública dum determinado domínio”. A questão da mudança está na génese da análise das políticas públicas e diversas correntes evocam políticas que mudam, evoluem ou, pelo contrário, geram efeitos de inércia e continuidade na acção pública. Caracterizar a mudança através da análise do que foi alterado no seio de uma política, estudar o tipo e o grau da mudança, mas também os seus efeitos, faz parte da literatura das políticas públicas e tem ocupado inúmeros investigadores sociais, existindo alguma consensualidade acerca da aceção segundo a qual os processos de mudança não são lineares, mas interdependentes. Surel (2008) chamou a atenção para a importância da *pluralização dos territórios de acção pública* e para o facto que a natureza dos problemas a tratar ultrapassa muitas vezes o quadro nacional, assistindo-se a uma diversificação daqueles territórios aos níveis internacional, transnacional, regional, nacional ou local. Esta reflexão está, muitas vezes, ligada à ideia de *governança multinível*, que repousa igualmente

na hipótese de uma desnacionalização e desestatização da acção pública.

No final dos anos 90, a noção de *europeização* ocupou uma importância crescente na explicação dos processos de mudança institucional das políticas públicas dos EM da UE ao nível das análises de impacto da integração sobre as instituições e sobre os actores políticos nacionais. A necessidade de europeização da política portuguesa de cooperação tem a sua origem em 1978 (Programa do II Governo Constitucional) tendo ficado consubstanciada na primeira revisão constitucional, de 1982.

Em termos metodológicos, a análise empírica realizada neste trabalho tratou de estudar, a nível nacional, as instituições, os recursos (capacidades organizacionais), os actores, os processos de socialização e os discursos políticos patentes nos Programas governamentais de cooperação nos primeiros vinte e cinco anos da democracia portuguesa.

No caso da política pública em referência neste trabalho houve, tal como na política pública internacional, uma alteração da acção do Estado.

“(…) As condições de sucesso possível da nova agenda das políticas internacionais são triplas: uma dramatização dos problemas existentes [pobreza e desigualdades sociais], uma crise de legitimidade das soluções anteriores [fadiga dos modelos de desenvolvimento utilizados ao longo do tempo], redes de peritos com soluções a propor aos responsáveis políticos que encontram nelas uma oportunidade a explorar ou uma solução adequada às incertezas do momento” (Giraud *et al.*, 2008: 322).

Nas abordagens típicas de institucionalistas sociológicos da análise das *súbitas semelhanças* , a convergência, entendida como o aumento de similaridade nas políticas públicas à escala internacional, “é um efeito e não um processo em si” que ocorre através da difusão e transferência em situações em que há diálogo e cooperação, levando ao desenvolvimento em conjunto de determinadas políticas públicas. A noção de *transferências institucionais* parece capaz de traduzir as dinâmicas ocorridas nas políticas públicas de cooperação (internacionais e doméstica), na medida em que focaliza a atenção nos processos políticos.

Realizada através de cooperação institucionalizada, a difusão das políticas de cooperação é operacionalizada, no caso em apreço e no âmbito da UE, através do MOC (na lógica da europeização *cognitiva* e da modificação das orientações da política nacional através da difusão das melhores práticas na luta contra a exclusão e a pobreza), e das *peer reviews* , no âmbito do CAD-OCDE (que comparam e caracterizam a APD e as respectivas cooperações bilaterais). Também a UE, enquanto organização supra-nacional e inter-governamental, foi sujeita às dinâmicas de difusão internacional de modelos e *receitas* de

políticas públicas internacionais emanadas do Banco Mundial, da OCDE ou das NU.

No que respeita aos mecanismos através dos quais ocorre a difusão de políticas públicas, a informação disponível é relativamente consensual ao enunciar a imitação, a aprendizagem, a competição e o *benchmarking*. Nalguns casos, emulação e harmonização estão consideradas na imitação (através da socialização entre actores) e a competição e o *benchmarking* são tratados como um único mecanismo de comparação/competição, através dos *rankings*. Existe ainda um outro mecanismo de difusão e transferência de políticas públicas, o de coerção, que pode ser directa ou indirecta, em que não havendo ameaças directas, existem externalidades que constroem os decisores públicos a reformularem ou a adaptarem o quadro institucional nacional, como foi o caso dos Programas de Ajustamento Estrutural.

No caso concreto em análise – mecanismos de convergência da política pública portuguesa com a política internacional de cooperação para o desenvolvimento, a partir da entrada de Portugal na UE e no CAD-OCDE – está-se em presença de um quadro combinado de instrumentos, como sejam, aprendizagem, imitação, competição (*benchmarking*) que, no seu conjunto, tiveram um efeito de coerção indirecta na mudança desta política portuguesa. Para além dos mecanismos referidos, outro factor de influência transnacional na reforma da política portuguesa residiu na assunção de acordos e compromissos estabelecidos em cimeiras internacionais, da decorrente fiscalização multilateral exercida pelo CAD-OCDE, e a sua tradução na divulgação de resultados da APD portuguesa (contabilização, critérios de distribuição e estatísticas). Esse controlo internacional da acção pública assume, neste contexto, um papel de importante relevância pelo efeito de *feed back* que introduziu na mudança institucional. A par da participação portuguesa em encontros bilaterais, inter-governamentais ou multilaterais, outros importantes mecanismos de aprendizagem residem em estudos e relatórios, manuais de boas práticas, normas e recomendações sobre formulação e avaliação de programas e projectos de cooperação para o desenvolvimento.

Novos modos de construção colectiva da acção pública estiveram, assim, na origem e evolução das decisões formuladas na política pública de cooperação para o desenvolvimento, tendo, em consequência, sido reduzida a margem de autonomia dos Estados em matéria de formulação desta política.

Pese embora as sucessivas alterações incrementais verificadas no quadro jurídico da política portuguesa de cooperação, operadas ao longo dos vinte e cinco (25) anos estudados, foi apenas em 1999 que esta política ficou munida de um quadro institucional robusto e, aparentemente, com capacidade implícita de estruturar a acção pública nos anos seguintes.

A institucionalização da cooperação portuguesa foi, sinteticamente, influenciada pelo

peso da história – revertida na herança institucional, no peso das decisões tomadas no passado e no incrementalismo na tomada de decisão –, pelas relações Estado-Mercado e participação crescente do sector privado na decisão de executar cooperação, pelos interesses divergentes dos actores, pela dispersão da acção pública por diversas entidades e, no que respeita à tentativa de harmonização institucional da política pública verificada em 1999, ao trabalho em rede fomentado pelo multilateralismo e aos desafios para a mudança da acção pública colocados, no princípio dos anos 90, com o ingresso de Portugal no CAD da OCDE.

O facto do documento enquadrador da reforma de 1999 se ter constituído como um instrumento de referência nas mudanças políticas posteriores (2005 e 2014), atribuiu-lhe um cariz de *lei-quadro* ou *lei de bases* da cooperação portuguesa, sem, contudo, nunca assim ter sido denominado.

Os esforços políticos de reforma (1999 e 2005), operados em períodos de grande estabilidade política e governativa - marcados pela elevada qualidade técnica e política das equipas dirigentes da cooperação, visível nos esforços exortados pelo IPAD para a mudança da acção pública em prol da profissionalização – foram fatalmente abalados pela decisão política de extinguir o IPAD (2011), unificando numa mesma instituição – o Camões IP - a ‘cooperação para o desenvolvimento’ e a ‘difusão da língua portuguesa’.

Ao mesmo tempo que confirma a qualificação de *amadorismo* – atribuída por João Gomes Cravinho em 2002 - à política praticada até meados dos anos 90 (altura da criação do ICP) – a superficial abordagem ao período pós-99, corroborada com os resultados da mais recente avaliação do CAD a esta política pública, faz ainda supor, que apesar dos objectivos introduzidos pela reforma nesse final de século, a cooperação portuguesa, não terá conseguido, até ao presente, adquirir um corpo estratégico e práticas institucionais de tipo profissional.

Densidade política essa, que, inevitavelmente favorece: (i) a fragilização, ao nível do impacto e da visibilidade, de um eixo constitucionalmente estratégico da PEP, como o é, o da cooperação com os PALOP e Timor-Leste, e, simultaneamente, promove (ii) a minimização do papel e da missão do Estado, no apoio a mais e melhores políticas públicas, que alavanquem, de forma mais substantiva, a promoção das condições de vida nesses mesmos países, que, com excepção de Cabo Verde, permanecem - quarente e sete (47) anos após o arranque da cooperação portuguesa - na lista dos quarente e sete (47) países menos desenvolvidos do mundo.

O estudo da Cooperação portuguesa permanece um tema com actualidade e relevância académica para a melhoria das políticas públicas portuguesas.

- (i) Análise comparada do nível de centralidade da política pública de cooperação no âmbito da política externa portuguesa e do seu impacto na redução do papel do Estado português na rede de parcerias internacionais para o desenvolvimento;
- (ii) Impacto da utilização do mecanismo de *cooperação delegada*²⁴¹ (UE) na redução do investimento público e da responsabilidade política nacional para com o desenvolvimento;
- (iii) Estudo/Proposta de revisão dos processos políticos para elevação da eficácia da política pública de cooperação, no âmbito da política externa portuguesa, com vista à obtenção dos seguintes resultados esperados:
 - ✓ Qualificar a entidade gestora nacional, nomeadamente em plataformas multilaterais
 - ✓ Reduzir o peso da gestão burocrática em Lisboa e a desproporção entre ‘dimensão das acções no terreno / burocracia na sede’
 - ✓ Substituir funcionários de perfil administrativo por outros que sejam especialistas e autonomizar os profissionais no terreno
 - ✓ Aproximar os desígnios políticos definidos para a cooperação, das actividades realizadas pela entidade gestora; Como diminuir o desvio entre os resultados politicamente expectáveis e os efectivamente concretizados?

Questões relevantes em futuras pesquisas para a melhoria da qualidade da política pública de cooperação, que poderão vir a tornar-se objecto de estudo na área da profissionalização e optimização das políticas públicas.

²⁴¹A informação sobre o montante global do envelope financeiro desembolsado pela UE para a cooperação portuguesa, para a execução de projectos da Cooperação Delegada nos PALOP e TL no âmbito dos 10º e 11º FED, não é publicamente acessível/disponibilizada pelo Camões IP.

Fontes²⁴²

Legislação

²⁴² “Normas do Iscte de apresentação e harmonização gráfica para dissertação ou trabalho de projeto de Mestrado e tese de Doutoramento” (Aprovadas no Plenário do Conselho Científico de 19 de maio de 2020) & Referências bibliográficas Norma APA – 6ª edição (<https://bibliotecas.ips.pt/files/APA6ds.pdf>).

Legislação anterior ao 25 de Abril de 1974

| ANO | DIA | DOC. | EMISSOR | SUMÁRIO |
|------|--------|-----------------------|----------------------------|--|
| 1883 | 19 ABR | Decreto | | Criação da Comissão de Cartografia na SE da Marinha e do Ultramar |
| 1924 | 29 JUL | Decreto 9:944 | Ministério das Colónias | Institui no MC e dependente da DG dos Serviços Centrais um organismo cujas funções serão especialmente de procuradoria das colónias e informações , em contacto directo com o público |
| 1924 | 30 SET | Decreto 43 | Ministério das Colónias | Agência Geral das Colónias (AGC) - "um organismo de propaganda e procuradoria das colónias" |
| 1929 | 14 DEZ | Decreto 17:759 | Ministério das Colónias | Aprova o Regimento do Conselho Superior das Colónias |
| 1930 | 8 JUL | Decreto 18:570 | Ministério das Colónias | Aprova o Acto Colonial (em substituição do título V da Constituição Política da República Portuguesa) |
| 1932 | 14 MAR | Decreto 21:001 | Ministério das Colónias | Reorganiza os serviços da Agência Geral das Colónias (AGC) |
| 1933 | 15 NOV | Decreto-Lei 23:228 | Ministério das Colónias | Promulga a Carta Orgânica do Império Colonial Português (publicada em anexo), que dispõe sobre a administração colonial portuguesa nas seguintes províncias: Cabo Verde, Guiné, São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Estado da Índia, Macau e Timor Estabelece os órgãos centrais de governo do império colonial, enunciando as suas atribuições, estrutura, competências e funcionamento Dispõe sobre os funcionários coloniais e os serviços militares, bem como sobre a administração financeira e de justiça, a ordem social e económica e sobre os indígenas |
| 1936 | 7 JAN | Decreto 26:180 | Ministério das Colónias | Reorganiza os serviços do MC |
| 1937 | 1 OUT | Decreto 28:066 | Ministério das Colónias | Regimento do Conselho do Império Colonial |
| 1942 | 18 DEZ | Decreto 32:539 | Ministério das Colónias | Regimento do Conselho do Império Colonial (substitui o aprovado em 1937) |

| | | | | |
|-------------|---------------|-----------------------|--|---|
| 1945 | 26 DEZ | Decreto-Lei 35:395 | Ministério das Colónias | Reorganiza a Junta das Missões Geográficas e de Investigações Coloniais |
| 1948 | 14 JUL | Decreto-Lei 36:967 | Presidência do Conselho | Determina que o CM para o Comércio Externo , passe a ser constituído pelos ministros das Finanças, MNE, da Economia e das Colónias |
| 1948 | 25 AGO | Despacho | Presidência do Conselho de Ministros para o Comércio Externo | Cria a Comissão Técnica de Cooperação Económica Europeia (CTCEE) para coordenar os trabalhos referentes à colaboração de Portugal na OECE / Plano Marshall |
| 1949 | 26 MAR | Decreto-Lei 37:354 | Ministério das Finanças | Fundo de Fomento Nacional |
| 1951 | 10 MAR | Decreto-Lei 38:200 | Ministério das Colónias | Autoriza o Governo a habilitar em cada ano o MC com uma dotação destinada a fomentar o povoamento do ultramar e estreitar as relações deste com a metrópole |
| 1951 | 11 JUN | Lei 2:048 | Presidência da República | Lei da Revisão Constitucional |
| 1951 | 15 JUN | Decreto-Lei 38:300 | Ministério das Colónias | Substitui as designações de MC e respectivo Subsecretariado de Estado e o Conselho do Império Colonial por Ministério e Subsecretariado de Estado do Ultramar e Conselho Ultramarino Insere disposições destinadas à execução de alguns dos novos preceitos constitucionais relativos ao ultramar |
| 1951 | 5 JUL | Portaria 13.593 | Ministério das Colónias | Mudou a designação da AGC e do Boletim respetivamente para Agência Geral do Ultramar (AGU) e Boletim Geral do Ultramar |
| 1953 | 1 ABR | Decreto-Lei 39:153 | Ministério do Ultramar | Cria no MU a Inspecção-Geral do Fomento |
| 1953 | 27 JUN | Lei 2 066 | Presidência da República | Promulga a Lei Orgânica do Ultramar Português |
| 1954 | 3 ABR | Decreto-Lei 39602 | Ministério do Ultramar | Introduz alterações na organização e atribuições do Conselho Ultramarino |

| | | | | |
|------|--------|-----------------------|----------------------------|--|
| 1954 | 20 MAI | Decreto-Lei 39 666 | Ministério do Ultramar | Promulga o Estatuto dos Indígenas Portugueses das províncias da Guiné, Angola e Moçambique |
| 1954 | 17 NOV | Decreto 39 908 | Ministério do Ultramar | Regimento do Conselho Ultramarino (que substitui o aprovado pelo Decreto n.º 32539) |
| 1955 | 7 MAR | Decreto 40 078 | DG Educação | Cria, com sede em Luanda e em Lourenço Marques, respectivamente, os Institutos de Investigação Científica e de Investigação Médica de Angola e de Moçambique e define os seus objectivos |
| 1957 | 15 MAR | Decreto 41 029 | Ministério do Ultramar | Aprova o Regulamento dos Institutos de Investigação Científica de Angola e Moçambique |
| 1957 | 29 JUN | Decreto-Lei 41 169 | Ministério do Ultramar | Reorganização do UM A AGU manteve-se como "organismo dependente", despachando diretamente com o ministro e "destinado a fomentar o conhecimento recíproco das províncias ultramarinas e da metrópole, a divulgar no estrangeiro informações relativas àquelas" a desenvolver uma nova atividade, o turismo "e a exercer na metrópole procuradoria de interesses ultramarinos" |
| 1959 | 23 NOV | Decreto-Lei 42 671 | Ministério do Ultramar | Cria o Conselho Superior da Política Ultramarina e o Gabinete dos Negócios Políticos e regula o respectivo funcionamento |
| 1961 | 8 NOV | Decreto-Lei 44 016 | Presidência do Conselho | Promulga disposições destinadas a promover a integração económica nacional ; Procedimentos relativos à livre circulação de mercadorias de origem nacional entre os vários territórios nacionais, parcelas do território português com autonomia aduaneira |
| 1962 | 16 FEV | Portaria 19 032 | Ministério do Ultramar | Cria na JIU, trabalhando em cooperação com a DG Economia do MU, a Missão de Estudos Económicos do Ultramar |

| | | | | |
|------|--------|-----------------------|-----------------------------|--|
| 1962 | 27 OUT | Decreto-Lei 44 652 | Presidência do Conselho | Promulga disposições destinadas a fomentar o crescimento económico e social das regiões desenvolvidas do território português . Introduce algumas alterações na orgânica dos CM especializados que têm a seu cargo os problemas económicos e dos serviços que na Presidência do Conselho asseguram o funcionamento daqueles conselhos Cria o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos (CMAE) e determina a criação como órgão de estudo, informação e execução das decisões do CMAE, a Comissão Consultiva de Política Económica e o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho O CMAE funciona sob a presidência do Presidente do Conselho e é constituído pelo Ministro de Estado adjunto do Presidente do Conselho e pelos Ministros das Finanças, da Marinha, dos Negócios Estrangeiros, das Obras Públicas, do Ultramar , da Economia, das Comunicações e das Corporações e Previdência Social |
| 1963 | 18 MAR | Portaria 19 766 | Ministério do Ultramar | Cria na JIU, para funcionar junto do ISCSPU, o Centro de Estudos de Desenvolvimento Comunitário |
| 1963 | 24 JUN | Decreto 45 083 | Ministério do Ultramar | Inserir disposições destinadas a promulgar determinadas medidas relativas aos serviços públicos das províncias ultramarinas. Promulga disposições relativas ao recrutamento de pessoal para os serviços públicos das províncias ultramarinas |
| 1963 | 24 JUN | Lei 2 119 | Presidência da República | Promulga as alterações à Lei Orgânica do Ultramar Português |
| 1963 | 27 JUN | Portaria 19 921 | Ministério do Ultramar | Publicação da Lei Orgânica do Ultramar Português |
| 1963 | 30 AGO | Decreto-Lei 45 222 | Ministério do Ultramar | Comissão de Coordenação dos Serviços Provinciais de Planeamento e Integração Económica , a funcionar junto do Gabinete do MU sob a presidência deste ou do SE do Fomento Ultramarino, conforme o Ministro decidir por simples despacho |
| 1963 | 13 NOV | Decreto 45 350 | Ministério do Ultramar | Introduce alterações em algumas disposições dos Decretos 45258 e 45259, que, respectivamente, define a organização da Comissão de Coordenação dos Serviços Provinciais de Planeamento e Integração Económica e institui em cada província ultramarina comissões técnicas de planeamento e integração económica |

| | | | | |
|------|--------|--------------------|---------------------------------|---|
| 1966 | 19 MAR | Decreto-Lei 46 909 | Presidência do Conselho | Reorganiza os serviços de Planeamento e Integração Económica Cria um gabinete de estudos no secretariado técnico da Presidência do Conselho |
| 1966 | 27 ABR | Decreto 46 982 | Ministério do Ultramar | Aprova o novo texto do Estatuto do Funcionalismo Ultramarino |
| 1966 | 29 SET | Decreto-Lei 47 222 | Ministério do Ultramar | Cria no MU a Comissão Administrativa e de Assistência aos Deslocados , à qual incumbe o conhecimento e apreciação de todos os assuntos referentes à administração do Estado da Índia que por lei não estejam adstritos a outras entidades e o estudo e resolução das situações dos deslocados por virtude da ocupação ilícita do seu território |
| 1967 | 2 JUN | Decreto-Lei 47 743 | Ministério do Ultramar | Promulga a Lei Orgânica do MU |
| 1969 | 25 JUL | Decreto-Lei 49146 | Ministério do Ultramar | Aprova a Lei Orgânica do Conselho Ultramarino Cria o Cofre do Conselho Ultramarino |
| 1970 | 8 OUT | Decreto 463/70 | Ministério do Ultramar | Aprova o Regulamento dos Institutos de Investigação Científica de Angola e Moçambique |
| 1971 | 15 JUL | Decreto-Lei 306/71 | Ministério do Ultramar | Determina que o Governo habilite, em cada ano, o MU com uma dotação destinada a fomentar o povoamento das províncias ultramarinas e a desenvolver o intercâmbio cultural entre as várias parcelas do território nacional (revoga o DL 38200 e a alínea c) do artigo 2.º do Decreto n.º 49089) |
| 1971 | 16 AGO | Lei 3/71 | Presidência da República | Promulga a nova redacção de várias disposições da Constituição Política da República Portuguesa |
| 1972 | 23 JUN | Lei 5/72 | Presidência da República | Promulga as bases sobre a revisão da Lei Orgânica do Ultramar |
| 1973 | 6 NOV | Decreto-Lei 583/73 | Ministério do Ultramar | Define a natureza, atribuições e competência da JICU |
| 1973 | 26 DEZ | Lei 8/73 | Presidência da República | Organização e execução do IV Plano de Fomento (1974-1979) |

Legislação de 25 de Abril de 1974 a 23 Julho de 1976. Descolonização e Transição Democrática (6 governos provisórios)

| GOV | ANO | DIA | DOC. | EMISSOR | SUMÁRIO |
|-------|------|--------|--------------------|---|--|
| JSN | 1974 | 25 ABR | Decreto-Lei 169/74 | Junta de Salvação Nacional | Exonera os Governadores-Gerais dos Estados de ANG e MOZ , e determina que as atribuições próprias dos referidos Governadores-Gerais passem a ser exercidas interinamente pelos secretários-gerais dos mesmos Estados |
| | 1974 | 14 MAI | Lei 3/74 | Junta de Salvação Nacional | Define a estrutura constitucional transitória que regerá a organização política do País até à entrada em vigor da nova Constituição Política da RP |
| I GP | 1974 | 15 MAI | Decreto-Lei 203/74 | Junta de Salvação Nacional | Define o programa do I GP e estabelece a respectiva orgânica |
| | 1974 | 18 JUN | Decreto-Lei 260/74 | Presidência do Conselho de Ministros e Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria uma SE no MNE |
| | 1974 | 25 JUN | Decreto-Lei 277/74 | Presidência do Conselho de Ministros | Determina várias providências destinadas ao saneamento da actual política interna e das suas instituições Os servidores civis do Estado, serviços e empresas públicas, autarquias locais e demais pessoas colectivas de direito público podem ser demitidos, mandados aposentar, suspender ou transferir Será constituída, por despacho do PM, uma Comissão Interministerial de Reclassificação , encarregada de estudar e apresentar aos Ministros competentes propostas para a suspensão, transferência, aposentação ou demissão dos funcionários ou agentes |
| | 1974 | 5 JUL | Resolução 1/74 | Conselho de Estado | Promulga o Regimento do CE |
| II GP | 1974 | 24 JUL | Lei 6/74 | Conselho de Estado | Estabelece um regime transitório de governo para os Estados de ANG e de MOZ |
| | 1974 | 27 JUL | Lei 7/74 | Conselho de Estado | Esclarece o alcance do n.º 8 do capítulo B do Programa do MFA Portuguesas Lei da Descolonização |

| | | | | | |
|---------------|------|--------|--------------------------------------|--|--|
| | 1974 | 30 AGO | DG 202, I Série, 2º Suplemento | Presidência da República | Acordo entre o Governo Português e o PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde) |
| | 1974 | 5 SET | | Presidência da República | Cria a CND |
| | 1974 | 9 SET | DG 210, I Série, 2º Suplemento | Presidência da República | Acordo entre o Estado Português e a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) celebrado em Lusaka em 7 de Setembro de 1974 |
| | 1974 | 9 SET | Lei 8/74 | Presidência da República | Cria, para funcionarem no Estado de MOZ até 25 de Junho de 1975 , como estruturas governativas, o cargo de Alto-Comissário , um Governo de Transição e uma Comissão Militar Mista , nos termos e com a composição e competência definidos no Acordo de Lusaka, de 7 de Setembro de 1974, celebrado entre o Estado Português e a FRELIMO |
| III GP | 1974 | 15 OUT | Lei 9/74 | Presidência da República | Autoriza o PR, ouvidos a JSN, o CE e o Governo Provisório, a concluir um acordo entre Portugal e a União Indiana pelo qual Portugal reconhece a plena soberania da União Indiana sobre os territórios de Goa, Damão, Diu, Dadrá e Nagar Aveli |
| | 1974 | 15 NOV | Lei 10/74 | Presidência da República | Determina que as funções de Governador de CV sejam exercidas por um Alto-Comissário |
| | 1974 | 16 NOV | Decreto-Lei 629/74 | Ministério da Coordenação Interterritorial | Inserir disposições legais reguladoras dos termos em que ficarão vinculados os técnicos portugueses que virão a prestar serviço na RGB e regulariza a situação dos cidadãos portugueses que em 10 de Setembro de 1974 faziam parte dos quadros do pessoal dos serviços públicos civis da Guiné |
| | 1974 | 23 NOV | Decreto-Lei 656/74 | Ministério da Administração Interna | Adopta providências tendentes a promover a racionalização das infra-estruturas humanas que servem a administração pública e define algumas linhas gerais de política e gestão da função pública. Cria junto do SE da Administração Pública uma Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal (CIGP) e define o seu funcionamento |
| | 1974 | 17 DEZ | Lei 12/74 | Conselho de Estado | Cria em STP o cargo de Alto-Comissário e um Governo de Transição |
| | 1974 | 31 DEZ | Decreto-Lei 791/74 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria na PR o GCC |

| | | | | | |
|-------|------|--------|---|---|--|
| IV GP | 1974 | 31 DEZ | Decreto-Lei 792/74 | Presidência do Conselho de Ministros | Institucionaliza a CND , na PR, criada a 5 SET 1974 |
| | 1975 | 22 JAN | Decreto-Lei 23/75 | Ministério da Coordenação Interterritorial | Regula a situação dos servidores do Estado ou dos corpos administrativos dos territórios ultramarinos quando estes ascenderem à independência (futuro estatuto dos funcionários portugueses nos Estados de expressão portuguesa) |
| | 1975 | 12 MAR | Decreto-Lei 125/75 | Ministério da Coordenação Interterritorial | Reestrutura alguns serviços e extingue outros do MCI (Artigo 1.º: São extintos o Conselho Ultramarino e o Conselho Superior Judiciário do Ultramar) São extintos o Conselho Superior de Fomento , a Inspeção Superior de Administração Ultramarina e o Gabinete dos Negócios Políticos |
| | 1975 | 13 MAR | Decreto 129-C/75 | Presidência da República | Exonera, a seu pedido, vários membros do CE |
| | 1975 | 14 MAR | Lei 5/75 | Presidência da República | Extingue a JSN e o CE e institui o Conselho da Revolução (CR) e a Assembleia do Movimento das Forças Armadas |
| | 1975 | 26 MAR | Decreto-Lei 158-A/75 | Conselho da Revolução | Introduz alterações na estrutura do Governo (Art. 4.º "No MNE é criada a Secretaria de Estado da Cooperação Externa ") |
| | 1975 | 31 MAR | Decreto-Lei 169/75 | Ministério da Coordenação Interterritorial | Cria, na PCM, o Instituto de Apoio ao Retorno de Nacionais (IARN) |
| | 1975 | 17 ABR | Decreto 206/75 | Ministério dos Negócios Estrangeiros (DG de Negócios Políticos) | Aprova, para ratificação, o Tratado entre a Índia e Portugal , relativo ao reconhecimento da soberania da Índia sobre Goa, Damão, Diu, Dadrá e Nagar Aveli e Assuntos Correlativos |
| | 1975 | 23 JUN | Despacho (Diário do Governo I Série, nº 143, de 24 JUN) | Presidência do Conselho de Ministros | Constitui a Comissão de Coordenação das Negociações no domínio económico e financeiro (CCNEF) com os Novos Estados (ANG e MOZ) |
| | 1975 | 17 JUL | Lei 7/75 | Conselho da Revolução | Insera disposições relativas à descolonização de Timor |

| | | | | | |
|--------------|------|--------|--|---|---|
| | 1975 | 28 JUL | Diário do Governo, I Série, Suplemento ao n.º 23 | Presidência da República | Acordo entre o Estado Português e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), celebrado em Alvor, Algarve, em 15 de Janeiro de 1975 |
| | 1975 | 6 AGO | Decreto-Lei 409-B/75 | Ministério da Coordenação Interterritorial | Adopta medidas que permitam resolver com eficiência a situação dos agentes portugueses que tenham pertencido aos serviços do Estado ou dos corpos administrativos dos territórios de expressão portuguesa que já ascenderam ou venham a ascender à independência |
| | 1975 | 7 AGO | Decreto-Lei 412-B/75 | Conselho da Revolução | Extingue o MCI e cria, em sua substituição, a SE da Descolonização , que fica na dependência do PM |
| V GP | 1975 | 19 AGO | Decreto-Lei 444-A/75 | Conselho da Revolução | Cria no Ministério do Comércio Externo, para além das já existentes, a SE para a Cooperação Económica com os Países Socialistas |
| | 1975 | 22 AGO | Decreto-Lei 458-A/75 | Presidência do Conselho de Ministros | Considera transitoriamente suspensa a vigência do Acordo de Alvor , concluído em 15 de Janeiro de 1975 entre o Estado Português e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) |
| VI GP | 1975 | 25 SET | Decreto-Lei 532-A/75 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria o MC , que compreenderá as SE da Descolonização e a SE da Cooperação |
| | 1975 | 16 OUT | Decreto-Lei 584-B/75 | Ministério dos Assuntos Sociais | Cria a Secretaria de Estado dos Retornados (SER) |
| | 1975 | 12 DEZ | Decreto 692/75 | Ministério da Cooperação e Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova o Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da R. Portuguesa e o Governo da R. Popular de Moçambique , assinado em Lourenço Marques a 2 de Outubro de 1975 |
| | 1976 | 24 JAN | Decreto 68/76 | Ministério dos Negócios Estrangeiros (DG dos Negócios Económicos) | Aprova para ratificação o Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e a República Democrática de STP |

| | | | | |
|------|--------|---------------------|---|--|
| 1976 | 27 JAN | Decreto 75/76 | Ministério dos Negócios Estrangeiros (DG dos Negócios Económicos) | Aprova para ratificação o Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre a RGB e Portugal, assinado em 11 de JUN 1975 |
| 1976 | 27 JAN | Decreto 78/76 | Ministério dos Negócios Estrangeiros (DG dos Negócios Económicos) | Aprova para ratificação o Acordo Geral de Cooperação e Amizade entre Portugal e a República de CV , assinado em 5 de Julho |
| 1976 | 31 JAN | Decreto-Lei 97-A/76 | Ministério das Finanças e Ministério da Cooperação | Cria o Instituto para a Cooperação Económica (ICE) |
| 1976 | 9 MAR | Decreto-Lei 180/76 | Ministério da Cooperação | Aprova o Estatuto do Cooperante |
| 1976 | 18 MAR | Decreto 197/76 | Ministério da Cooperação, Ministério da Administração Interna e Ministério das Finanças | Aprova a Lei Orgânica do MC (Organização geral do Ministério da Cooperação) |
| 1976 | 24 ABR | Decreto-Lei 294/76 | Ministério da Cooperação, Ministério da Administração Interna e Ministério das Finanças | Cria o quadro geral de adidos (QGA) e redefine a composição e funcionamento da Comissão Interministerial de Gestão de Pessoal |

Legislação de 23 de Julho de 1976 a 6 de Novembro de 1985. Período constitucional e de pré-integração europeia (9 governos constitucionais)

| GOV | ANO | DIA | DOC. | EMISSOR | SUMÁRIO |
|-------|------|--------|-----------------------------------|---|--|
| I GC | 1976 | 10 SET | Decreto-Lei 683-A/76 | Presidência do Conselho de Ministros | Orgânica do Governo: Extingue o MC, a SED, a SEC, a SENE e a SE Retornados |
| | 1976 | 10 SET | Decreto-Lei 683-B/76 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria na Presidência do Conselho de Ministros e na dependência do Primeiro-Ministro o Comissariado para os Desalojados |
| | 1976 | 23 OUT | Decreto-Lei 769-C/76 | Ministério dos Negócios Estrangeiros e Ministério Educação, Investigação Científica | Determina que a JICU passe a depender directamente do MEIC e extingue o ICCT (Instituto para a Cooperação Científica e Tecnológica) |
| | 1977 | 3 AGO | Decreto-Lei 306/77 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria na PCM a Comissão para a Integração Europeia |
| | 1978 | 19 JAN | Aviso da DG de Negócios Políticos | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Publicação em inglês e respectiva tradução em português da “ Declaração Universal dos Direitos do Homem ” |
| II GC | 1978 | 27 JUL | Decreto-Lei 208/78 | Ministério das Finanças e do Plano e Ministério da Reforma Administrativa | Extingue a Agência Geral do Ultramar (AGU) e cria, na dependência directa do Ministro da Reforma Administrativa o Centro de Informação e Documentação Administrativa - CIDA , definindo a sua organização e competências |
| | 1979 | 8 JUN | Decreto-Lei 179/79 | Presidência do Conselho de Ministros, Ministério das Finanças e | Cria a Direcção do Crédito Cifre na SE das Finanças |

| | | | | | |
|----------------|------|--------|----------------------------|---|--|
| | | | | Plano e Ministério da Administração Interna | |
| V GC | 1979 | 18 DEZ | Decreto-Lei 486/79 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Estabelece a orgânica da DGC (Direcção-Geral de Cooperação) no MNE |
| | 1979 | 18 DEZ | Decreto-Lei 487/79 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Define a natureza, atribuições e competência do ICP (Instituto para a Cooperação Económica) |
| | 1979 | 31 DEZ | Decreto-Lei 526/79 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria o Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis |
| VIII GC | 1982 | 30 SET | Lei Constitucional nº 1/82 | Assembleia da República | Constituição da República Portuguesa |
| IX GC | 1983 | 25 JUL | Decreto-Lei 344-A/83 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova a Lei Orgânica do IX GC Cria a SEC no MNE |
| | 1985 | 22 MAI | Decreto-Lei 175/85 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria, no MNE, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) , órgão de consulta e articulação das actividades desenvolvidas na área da cooperação |
| | 1985 | 16 JUL | Decreto-Lei 266/85 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria no MNE, junto do SE da Cooperação, a Comissão Consultiva para a Cooperação (CCC) , órgão de consulta e dinamização na área da cooperação |
| | 1985 | 10 SET | Decreto-Lei 363/85 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova o Estatuto do Cooperante |

Legislação de 6 de Novembro de 1985 a 25 de Outubro de 1999 (4 governos constitucionais)

| GOV | ANO | DIA | DOC. | EMISSOR | SUMÁRIO |
|---------------|------|--------|---|---|---|
| X GC | 1985 | 17 DEZ | Decreto-Lei 497/85 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova a Lei Orgânica do X Governo Constitucional |
| | 1985 | 31 DEZ | Decreto-Lei 529/85 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova a nova Lei Orgânica do MNE |
| | 1986 | 23 JUL | Decreto-Lei 203/86 | Ministério das Finanças | Estabelece as atribuições e competências do Secretariado para a Modernização Administrativa, criado no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, pelo nº 3 do artigo 8º do Decreto-Lei nº 497/85, de 17 de Dezembro, que aprovou a lei orgânica do X Governo Constitucional |
| | 1986 | 31 DEZ | Decreto-Lei 438/86 | Presidência do Conselho de Ministros | Extinção do IPSDG Extingue, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1987, o Instituto de Pesquisa Social Damião de Góis. Revoga o Decreto-Lei n.º 526/79, de 31 de Dezembro. |
| XI GC | 1991 | 4 MAI | Decreto-Lei 162/91 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria o Fundo para a Cooperação Económica (FCE) |
| | 1991 | 22 MAI | Aviso 66/91, Diário da República I Série - A nº 117 | DG de Negócios Político-Económicos/Ministério dos Negócios Estrangeiros | Publicação do texto da Carta das Nações Unidas |
| XII GC | 1992 | 16 MAI | Resolução do Conselho de Ministros 13/92 | Presidência do Conselho de Ministros | Cria o Gabinete de Apoio aos Espoliados (GAE) |
| | 1993 | 14 JUN | Decreto-Lei 205/93 | Presidência do Conselho de Ministros | Define o enquadramento de Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento a estabelecer com os PALOP no âmbito das Políticas de Cooperação, assim como o regime aplicável aos Jovens Voluntários que neles se integrem (JVC) |

| | | | | | |
|----------------|------|--------|---|---|--|
| | 1994 | 24 FEV | Decreto-Lei 48/94 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova a Lei Orgânica do MNE |
| | 1994 | 24 FEV | Decreto-Lei 60/94 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova a Lei Orgânica do ICP |
| | 1994 | 24 MAI | Lei 19/94 | Assembleia da República | Estatuto das organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD) |
| XIII GC | 1996 | 23 MAR | Lei 10-A/96 | Assembleia da República | Grandes Opções do Plano para 1996 |
| | 1997 | 14 OUT | Lei 66/97 | Ministério das Finanças | Aprova a execução orçamental para 1997 |
| | 1997 | 24 OUT | Decreto-Lei 293/97 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Altera o Decreto-Lei n.º 60/94, de 24 de Fevereiro (Lei Orgânica do ICP) |
| | 1998 | 29 JAN | Decreto-Lei 16/98 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria o Conselho Consultivo para a Cooperação Económica e Empresarial (CCCEE) , órgãos de consulta do MNE na área da cooperação Estabelece a composição e modo de funcionamento do Conselho, cujo apoio administrativo será assegurado pelo FCE |
| | 1998 | 2 JUL | Resolução do Conselho de Ministros 102/98 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova o Programa de Cooperação para 1998 |
| | 1998 | 28 AGO | Decreto-Lei 267/98 | Presidência do Conselho de Ministros | Altera a Lei Orgânica do Governo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 296-A/95, de 17 de Novembro. Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação (CMAC), na dependência do PM |
| | 1998 | 14 OUT | Lei 66/98 | Assembleia da República | Aprova o estatuto das ONGD organizações não-governamentais de cooperação para o desenvolvimento. Revoga a Lei nº 19/94, de 24 de Maio |
| | 1998 | 3 NOV | Lei 71/98 | Assembleia da República | Bases do enquadramento jurídico do voluntariado |
| | 1999 | 29 ABR | Resolução do Conselho de Ministros 43/99 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova a orientação estratégica denominada “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI” |

| | | | | | |
|--|------|--------|-------------------------|--|--|
| | 1999 | 4 JUN | Decreto-Lei 189-A/99 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria, na dependência do MNE, o cargo de comissário para o apoio à transição em Timor Leste (CATTL) bem como a Comissão Interministerial para o Apoio à Transição em Timor Leste (CIATTL) |
| | 1999 | 4 AGO | Decreto-Lei 296/99 | MIN Negócios Estrangeiros | Cria as Delegações para a cooperação junto das missões diplomáticas portuguesas |
| | 1999 | 18 AGO | Decreto-Lei 327/99 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) e aprova os respectivos Estatutos Extingue o FCE (criado pelo Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio) |

Legislação fora do período temporal da tese (pós-1999)

| GOV | Dirigentes da PEP | ANO | DIA | DOC. | EMISSOR | SUMÁRIO |
|---------|---|------|--------|---|--|---|
| XIV GC | António Guterres, Jaime Gama, Luís Amado | 2000 | 26 JAN | Projecto-Lei 52/VIII | Assembleia da República | Lei da Regularização das Situações Decorrentes do Processo de Descolonização |
| XV GC | Durão Barroso, Martins da Cruz & Teresa Gouveia, Lourenço dos Santos & Manuela Franco | 2003 | 13 JAN | Decreto-Lei 5/2003 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Cria o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), por fusão , entre si, do ICP e da APAD |
| XVII GC | José Sócrates, Freitas do Amaral & Luís Amado, João Cravinho | 2005 | 24 NOV | Resolução do Conselho de Ministros 196/2005 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova o documento de orientação estratégica da política externa de cooperação denominado “ Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa ” |
| XIX GC | Passos Coelho, Paulo Portas & Rui Manchete, Luís Campos Ferreira | 2011 | 29 DEZ | Decreto-Lei 121/2011 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova a Lei Orgânica do MNE |
| | | 2013 | 7 MAI | Portaria 173/2013 | Ministério das Finanças e Ministério dos Negócios Estrangeiros | Aprova os estatutos da CIC (Comissão Interministerial para a Cooperação) |
| | | 2013 | 3 JUL | Despacho 8613 | Ministério dos Negócios Estrangeiros, Camões - Instituto da | Declara que se encontra concluído o processo de extinção do IPAD e do IC , por fusão , no Camões IP (Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I. P.) |

| | | | | | | |
|--|--|------|--------|--|--------------------------------------|--|
| | | | | | Cooperação e da Língua, I. P. | |
| | | 2014 | 27 FEV | Resolução do Conselho de Ministros 17/2014 | Presidência do Conselho de Ministros | Aprova o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020 |
| | | 2015 | 31 JUL | Decreto-Lei 141/2015 | Ministério dos Negócios Estrangeiros | Integração da missão, das atribuições, do património e dos recursos humanos do IICT (Instituto de Investigação Científica e Tropical) na Universidade de Lisboa o Arquivo Histórico Ultramarino transita para a DGLAB (DG do Livro, Arquivos e Bibliotecas) |

Outras fontes de informação

Presidência do Conselho de Ministros (1972). “Política e Administração Ultramarina”, in série de folhetos Progresso em Paz, 1968-1972 – 4 anos de Governo.

Silva, A. (2016) *A Política de Cooperação: Consolidar, Incrementar, Inovar*. Intervenção pública no Instituto Camões, 16.11.2016, Lisboa.

Sitologia

<http://antt.dglab.gov.pt/>

http://casacomum.org/cc/arquivos?set=e_9908/p_2

<http://dichp.bnportugal.pt/>

http://europa.eu/european-union/law/treaties_pt

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf

<http://stats.oecd.org/qwids/>

<http://www.arqnet.pt/portal/discursos/fevereiro10.html>

<http://www.dorl.pcp.pt>

<http://www.e-cultura.pt/artigo/20979>

http://www.museu.presidencia.pt/presidentes_bio.php?id=123

<http://www.politipedia.pt/conferencia-das-organizacoes-nacionais-das-colonias-portuguesas-1961/>

<http://www.presidencia.pt/>

<http://www.sedes.pt/>

<http://www.socgeografialisboa.pt/historia/>

<http://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/creation-of-the-ldc-category-and-timeline-of-changes-to-ldc-membership-and-criteria.html>

<http://www.un.org/fr/africa/osaa/peace/nepad.shtml>

<https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=140>

<https://archive.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>

<https://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.cd>

<https://delagoabayword.wordpress.com/2018/10/11/o-discurso-de-antonio-oliveira-salazar-30-de-junho-de-1961/>

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/P_89_76

<https://e-cultura.blogs.sapo.pt/58229.html>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ar12544>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:41998A063&from=EN>

https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1970-1979/1975_pt

<https://expresso.pt/economia/morreu-mario-murteira=f793856>

<https://iscspneap.wixsite.com/iscsp-neap/historia>

<https://knoow.net/historia/historiamundial/carta-do-atlantico/>

<https://multilateralism100.onug.ch>

<https://observador.pt/especiais/chamaram-lhes-retornados/>

<https://paloptl.eu/sobre-nos/genese-da-cooperacao-palop-tl-com-a-uniao-europeia/>

<https://peacekeeping.un.org/en/disarmament-demobilization-and-reintegration>

<https://www.cidac.pt/>

<https://www.dn.pt/portugal/espoliados-das-ex-colonias-cds-quer-estado-a-pagar-lhes-9424383.html>

<https://www.dre.pt/>

<https://www.gapminder.org/>

<https://www.ifc.org/>

<https://www.instituto->

camoes.pt/sobre/index.php?option=com_content&view=article&id=15222

<https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Portugal-2016-Principais-Resultados-Recomendacoes-CAD.pdf>

<https://www.oecd.org/fr/csao/leclub/>
<https://www.parlamento.pt/>
<https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/>
<https://www.portugal.gov.pt/pt/>
<https://www.portugalglobal.pt/PT/Internacionalizar/Multilaterais/Paginas/FAQ.aspx>
<https://www.psd.pt/partido/historia/>
<https://www.uccla.pt/casa-dos-estudantes-do-imperio>
<https://www.uccla.pt/historial>
https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf
<https://www.worldbank.org/>
www.fmsoares.pt

Referências bibliográficas

- Afonso, M. & Fernandes, A. (2005). *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr, Oikos – Cooperação e Desenvolvimento.
- Alexandre, V. (1993). Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo. *Análise Social*, vol. XXVIII, 123-124, 1117-1136.
- Amado, L. (2003). A cooperação internacional para o desenvolvimento. *Janus* 2003, 1-5. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/2003/2003_1_3_4.html
- Amaral, L. (2015). O Processo Económico. In Pinto, A. C. & Monteiro, N. G. (Dir.), *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010, vol.5, A busca da democracia, 1960-2000* (81-110). Carnaxide: Objectiva. Madrid: Fundación MAPFRE.
- Antunes, E. (1985). Breves Considerações sobre o Vector Africano da Política Externa Portuguesa. In J. Aguiar (Org.), *Portugal, os Estados Africanos de Língua Portuguesa e os Estados Unidos da América* (159-165). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Araújo L. & Rodrigues, M.(2016). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 83, 11-35.
- Araújo, J. (2005). A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma. *NEAPP Documento de Trabalho. Série I, 10*, 1-11. Recuperado em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3274/1/W.P.%20JFAraújo.pdf>
- Banco Mundial (1990). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1990: A Pobreza. Recuperado em <http://documents.worldbank.org/>
- Banco Mundial (2001). Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: luta contra a pobreza. Recuperado em <http://documents.worldbank.org/>
- Banco Mundial, Operations Evaluation Department, CED (1998). The Special Program of Assistance for Africa (SPA). An independent evaluation of the SPA as a mechanism to promote adjustment and development in Sub-Saharan Africa. Recuperado em <http://documents.worldbank.org/>
- Banerjee A. & Duflo, E. (2020). *A Economia dos Pobres – Repensar de modo radical a luta contra a pobreza global*. Lisboa: Actual Editora.
- Belo, E. (2017). *Gestão do processo de formulação, implementação e avaliação da política pública de cooperação para o desenvolvimento – análise na perspetiva da governança* (Tese de Doutoramento em Administração e Políticas Públicas). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.
- Bongrand P. & Laborier P. (2005). L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? *Revue française de science politique*, vol. 55, 73-111.
- Börzel T. (2001). *States and Regions in the European Union – Institutional Adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P. (2010). *Dictionnaire des Politiques Publiques*. Prefácios de Peter A. Hall e Pierre Muller. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- Branco, C. (2015). A participação portuguesa em missões de paz da ONU. *Relações Internacionais*, 47, 101-126.
- Bush, P.-O. & Jörgens, H. (2012). Governance by diffusion: Exploring a new mechanism of international policy coordination. In J. Meadowcroft, O. Langhelle & A. Ruud (Eds.), *Governance, Democracy and Sustainable Development: Moving Beyond the Impasse* (221-248). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Caires, A. (2009). *Altruísmo e/ou ilusão? A política portuguesa pós-colonial de “cooperação para o desenvolvimento”: construindo pontes para a “lusofonia”* (Dissertação de Mestrado em Migrações, Inter-Etnicidades e Transnacionalismo). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA, Lisboa.
- Cardoso, F., Ferreira, P. & Seabra M.(2012). Portugal e os Desafios Atuais da Cooperação para o Desenvolvimento. *IEEI*, 1-8. Recuperado em <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/Portugaleosdesafiosatuais.pdf>

- Carneiro, I. (2007). *A avaliação de políticas públicas no discurso político português (1926-2005)* (Dissertação de Mestrado em Política Comparada). Instituto de Ciências Sociais, Lisboa.
- Carvalho, R. (2003). O marcelismo à luz da revisão constitucional de 1971. *Anuário Português de Direito Constitucional*, vol. III, 191-276.
- Castaño, D. (2012). Abrindo a Caixa de Pandora: Mário Soares e o início da descolonização. *Relações Internacionais*, vol. 35, 65-79.
- Castro, R. (2002). *Estruturas de Apoio à Cooperação com os PALOP – Uma Proposta de Acção* (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- CIDAC (2004). Encruzilhada de Solidariedades. *A cor das solidariedades: pela justiça e equidade nas relações internacionais: 30 anos do CIDAC*, 1-14. Recuperado em <https://www.cidac.pt/files/9013/8434/2125/Solidariedades.pdf>
- Coelho, J. (2015). *Adriano Moreira e o império português* (Tese de Doutoramento em Letras). Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- Colectivo de Autores (2017). *O Teu Luar de Ontem – Memórias e Testemunhos sobre Pedro Soares Onofre*. Lisboa: Edições Vieira da Silva.
- Conselho Europeu de Lisboa (1992). Conclusões da Presidência. SN 3321/1/92, 1-49. Recuperado em <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000003237/documento/0001>
- Cordeiro, J. (2010). *APD Portugal-PALOP: estratégia, determinantes e motivações* (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Correia, I. (2006). Portugal nas organizações financeiras internacionais. *Janus* 2006. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/2006/2006_3_2_11.html
- Correia, J. (2006) A integração na União Europeia e o papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros. *Revista Nação e Defesa*, 3ª série, 115, 29-82.
- Correia, L. & Silva, M. (2015). Sociedade de Geografia de Lisboa. *Dicionário de Historiadores Portugueses. Da Academia Real das Ciências ao final do Estado Novo*. Recuperado em http://dichp.bnportugal.pt/imagens/sociedade_geografia.pdf
- Correia, M. (2015). O Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento como instrumento da cooperação portuguesa. *Plataforma Portuguesa das ONGD: 30 Anos em prol do Desenvolvimento*, 94 – 97.
- Correia, M. (2018). A cooperação internacional e o desenvolvimento rural. In *Angola: Pequena Agricultura e Desenvolvimento Rural* (153-175). Editora 100 LUZ.
- Correia, M. (2018). Mitos e realidades sobre a segurança alimentar nos países em desenvolvimento. In P. M. Ferreira, *Segurança Alimentar e Nutricional e Desenvolvimento* (110-114). Lisboa: FEC | Fundação Fé e Cooperação.
- Costa, F. & Sousa, F. (2016). A política nas políticas de cooperação portuguesa (1974-2014). *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 10, 141-176.
- Costa, J. (2008). O Preconceito e a Irreverência: Duas lentes para tentar eliminar alguns impasses terapêuticos. In A. Torres & A. M. Lito (Orgs.), *Consumos de Drogas: Dor, prazer e dependências* (179-194). Lisboa: Fim de Século.
- Cravinho, J. & Darviche, M.-S. (2005). Les relations post-coloniales portugaises. *Pôle Sud*, 22, 89-100.
- Cravinho, J. (2002). O Futuro da Cooperação Portuguesa. *Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 27-31. Recuperado em <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/6923.pdf>
- Cravinho, J. (2004). A traxectoria da cooperacón oficial portuguesa. *Tempo Exterior*, 9, 49-66.
- Cravo, T. & Freire M. (2006). La Politique étrangère du Portugal : européenisme, atlantisme, ou les deux? *Revue internationale et stratégique*, 62, 23-30.
- Cravo, T. (2005). Entre a Centralidade e a Marginalização: a Reforma da ONU para o Séc. XXI. *IPRI – Universidade Nova de Lisboa, Working Paper n.º 13*, 1-35. Recuperado em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/working_paper/pdf/WP_TACravo.pdf

- Cravo, T.; Lopes, P.; Roque, S. (2018). Portugal e a promoção da paz: uma análise crítica de percursos pós-coloniais. *e-cadernos CES*, 29/2018, 169-196. Recuperado em <https://journals.openedition.org/eces/3383>
- Cruz, A. (2012). Jaime Gama e a Política Externa Portuguesa. *Instituto Diplomático, MNE*, 1-32. Recuperado em https://idi.mne.pt/images/docs/con_18dez2012_martins_da_cruz.pdf
- Cunha, L. (2008). De Lomé para Cotonou: as razões da Mudança. *Boletim de Ciências Económicas*, vol. LI, 25-62.
- Delpeuch, T. & Vassileva, M. (2010). Des transferts aux apprentissages : réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie. *Critique internationale*, 48, 25-52.
- Delpeuch, T. (2006). La coopération internationale au prisme du courant de recherche « droit et développement ». *Droit et société*, 62, 119-175.
- Delpeuch, T. (2009). Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques. *L'Économie politique*, 43, 77-99.
- Delpeuch, T. (2009). Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique : panorama des policy transfer studies. *Critique Internationale*, 43, 153-165.
- Dias, A. (2019). A Evolução da Sociedade Internacional Africana e as suas implicações para a política externa portuguesa. *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*, Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, 49-71. Recuperado em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf
- Dias, N. (2013). Remigrar e Retornar. Estado e História na Arquitectura das Etnicidades Pós-coloniais em Portugal. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, 27, 39-49. Recuperado em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/cct/n27/n27a04.pdf>
- Duarte Silva, A. (1995). O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974). *Análise Social*, vol. XXX, 130, 5-50.
- Duarte, S. (2011). A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. *Revista Militar*, 2511, 537-555. Recuperado em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/648>
- Dumoulin L. & Saurugger S. (2010). Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives. *Critique Internationale*, 48, 9-24.
- Eanes, R. (1985). Breves Considerações sobre o Vector Africano da Política Externa Portuguesa. In J. Aguiar (Org.), *Portugal, os Estados Africanos de Língua Portuguesa e os Estados Unidos da América* (13-16). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ennes Ferreira, M. (1994). Relações entre Portugal e África de língua portuguesa: comércio, investimento e dívida (1973-1994). *Análise social*, vol. XXIX, 129, 1071-1121.
- Fage, J. D. & Tordoff, W. (2017). *História da África*. Posfácio de Ricardo Soares de Oliveira. Lisboa: Edições 70.
- Faria, R. (2014). *A Cooperação Portuguesa no contexto da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1998-2012): um ensaio de modelização* (Tese de Doutoramento em História). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Faria, R. (2015). As Convenções de Yaoundé e de Lomé como Primeiros Acordos de Cooperação entre os Continentes Europeu e Africano. *CEsA-ISEG-UTL, WP 133*, 1-27. Recuperado em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9727/1/WP133.pdf>
- Ferreira, M. (2013). Mário Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros: À Procura do Tempo Perdido. *Instituto Diplomático*, 1-20. Recuperado em <https://idi.mne.gov.pt/images/docs/conferencias/discursomedeirosferreira.pdf>
- Ferreira, P.; Faria, F. & Cardoso, F. (2015). O Papel de Portugal na Arquitectura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa. *Instituto Marquês de Valle Flôr*, 1-116. Recuperado em https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2017/12/estudocooperacaoportuguesa_net-1.pdf
- Folgôa, C. (2004). Os “Cinco” – a cooperação entre os PALOP. *Janus 2004*, 1-7. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/2004/2004_2_5.html

- Fonseca, A. (2016). A Constituição de 1976: a visão de Bona. *Relações Internacionais*, 49, 11-26.
- Fontoura, L. (2007). A Cooperação para o Desenvolvimento. *Negócios Estrangeiros*, 11.2, 175-186.
- Fortuna, C. (1985). Descolonização, o Fim de um Ciclo: Portugal, a África e a Economia Capitalista Mundial. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 469-499.
- Franco, M. (2014). *Europeização da Política Externa Portuguesa? O caso da relação com Cabo Verde* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA, Lisboa.
- Gabas J.-J. (2003). Acteurs et politiques publiques. *Mondes en développement*, 124, 33-47.
- Gabas J.-J., Pesche, D., Ribier, V. & Campbell, B. (2014). Nouveaux regards sur la coopération pour le développement et ses transformations. *Mondes en développement*, 165, 7-22.
- Gabas J.-J., Ribier, V. & Vernières, M. (2017). Financement ou financiarisation du développement ? Une question en débat. *Mondes en développement*, 178, 7-22.
- Giovalucchi, F. Olivier de Sardan, J.-P. (2009). Planification, gestion, et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs. *Revue Tiers Monde*, 198, 383-406.
- Giraud, O. & Warin, P. (2008). *Politiques Publiques et Démocratie*. Paris: Éditions La Découverte.
- Graça, P. (2005). *A Construção da Nação em África (Ambivalência Cultural de Moçambique)*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, A. & Faria, J. (2007). O Papel das Organizações Internacionais. *Revista Negócios Estrangeiros*, 11.2, 27-42.
- Guedes, A. (2000). A Dispersão e o Centralismo Burocrático. Disputas na Cooperação Cultural Bilateral do Estado Português, 1974-1999. *Revista da Faculdade de Direito da UNL, Themis, ano I, 1*, 33-80. Recuperado em <https://www.fd.unl.pt/Anexos/Downloads/187.pdf>
- Hassenteufel, P. & Surel, Y. (2000). Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes. *Politique européenne*, 1, 8-24.
- Hassenteufel, P. (2005). De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue française de science politique*, vol. 55, 113-132.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique : l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hooghe, L. & Gary Marks (2001). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, N° 11, 1-24. Recuperado em <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Jao, M. (1999). *Intervenção rural integrada – a experiência do norte da Guiné-Bissau*. Bissau: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa.
- Keeley, B. (2012). *De l'aide au développement – La lutte mondiale contre la pauvreté*. Paris: Les éditions OCDE.
- Kübler, D. & de Maillard, J. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble: PUG.
- Laroche, J. (2008). In Nay, O., *Lexique de science politique – Vie et institutions politiques*. Paris : Dalloz.
- Lascoumes, P. & Patrick Le Galès (2012). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Lima, B. & Sá, T. (2005). As teorias da transição para a democracia e o caso português. *Relações Internacionais*, 7, 127-144.
- Lopes, M. (2013). A avaliação de políticas públicas em Portugal: marcos de um desenvolvimento incipiente. *IV Colóquio Internacional de Doutorandos/as do CES, "Coimbra C: Dialogar com os Tempos e os Lugares do(s) Mundo(s)"*, FEUC, 1-11. Recuperado em

https://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n10/documentos/5.3.2_Monica_Catarina_do_Adro_Lopes.pdf

- Lourenço, I. (2018). *Retornados – Representações Sociais na Integração (1974-79)* (Tese de Doutoramento em História). Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Porto.
- Lousada, A. (2015). Conjuntura política e tipologia dos conflitos em África. *Revista Militar*, 2561/2562. Recuperado em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1030>
- Machado, B. (2012). *Portugal e os PALOP: o perfil de doador de um estado semiperiférico à luz da ajuda pública ao desenvolvimento* (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Magalhães, M. (2012). *Belém e São Bento nas Relações Externas Pós-Coloniais Portuguesas (1976-1982)* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais) Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA, Lisboa.
- Mah, L. (2006). O banco de Wolfensohn. *Relações Internacionais* 11, 191-194.
- Mah, L. (2019). Portugal e o bazar africano: mapeando trocas comerciais, fluxos de investimento e de ajuda ao desenvolvimento. In *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*, Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, 121-139. Recuperado em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf
- Mamede, R. & Silva, P. (2019). O Estado da Nação e as Políticas Públicas: Menos Reformas, Melhores Políticas. Lisboa, Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-ISCTE).
- Mamede, R. & Silva, P. (2020). O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2020: Valorizar as Políticas Públicas. Lisboa, Instituto para as Políticas Públicas e Sociais (IPPS-ISCTE).
- Marchueta, M. & Fontes, J. (2001). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: fundamentos político-diplomáticos*. Prefácio de Adriano Moreira. Lisboa: Instituto Português de Conjuntura Estratégica, Centro de Estudos Orientais da Fundação Oriente.
- Marcos, D. (2006). Portugal e a França na década de 1960. A questão colonial e o apoio internacional. *Relações Internacionais*, 11, 31-45.
- Marques, O. (2008). *A Entrada de Portugal na NATO – Da Perspectiva Política à Militar* (Trabalho de Investigação Aplicada (TIA) – Mestrado Integrado). Academia Militar, Lisboa. Recuperado em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/8480/1/Corpo_do_Trabalho.pdf
- Matos, H. (2015). Retornados. Observador. Recuperado em: <https://observador.pt/especiais/chamaram-lhes-retornados/>
- Mendes, J. (2015). Portugal e as Nações Unidas. Um novo papel internacional para Portugal? A participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Relações Internacionais*, 47, 85-100.
- Mendes, P. (2004). A dimensão internacional da transição democrática em Portugal: a influência da Europa. *CEPESE | Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade*, 171-192. Recuperado em <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/desafios-da-democratizacao-no-mundo-global/a-dimensao-internacional-da-transicao-democratica-em-portugal-a-influencia-da-europa>
- Mendes, P. (2007). A Raiz e o Fruto na Análise da Política Externa. Uma Perspectiva Eclética. *Relações Internacionais* 16, 129-144.
- Merrien, F.-X. (2008). Du Néolibéralisme à la nouvelle gouvernance libérale. In O. Giraud & Ph. Warin, *Politiques publiques et démocratie* (322-337). Paris: La Découverte.
- Mesquita, A. (2005). A política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento. *CEsA-ISEG-UTL, Coleção Documentos de Trabalho*, 67, 1-18. Recuperado em <https://cesa.rc.iseg.ulisboa.pt/RePEc/cav/cavwpp/wp67.pdf>

- Mesquita, J. (2015). *Cultura de Avaliação no Setor da Cooperação para o Desenvolvimento em Portugal* (Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Meyer, J.-B. (2008). La circulation des compétences, un enjeu pour le développement. *Annuaire suisse de politique de développement*, 27-2, 53-67.
- Milando, J. (2014). *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (1995). *Portugal: Dez anos de Política de Cooperação*. Lisboa: edição do MNE.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, IPAD (2005). Glossário da Cooperação para o Desenvolvimento. Recuperado em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/av_au_glossario_coop.pdf
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, IPAD (2006). Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa. Recuperado em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/visao_estrategica_para_cp.pdf
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, IPAD (2011). Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento – 1996-2010. Recuperado em https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/edpropias_estud02a.pdf
- Monteiro, A. & Guimarães F. (1999). Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: As Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz. *Revista Nação e Defesa*, 91 – 2.ª série, 27-43.
- Monteiro, A. (2016). Regresso a Bicesse. *Relações Internacionais*, 50, 111-117.
- Monteiro, R. & Farinha L. (1990). *Guerra Colonial – Fotobiografia*. Lisboa: Círculo de Leitores e Publicações Dom Quixote.
- Moreira, A. (2007). Portugal e as Relações Internacionais: um testemunho. *Revista Negócios Estrangeiros*, 11.2, 15-21.
- Moreira, A. (Coord.) (2001). *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Cooperação*. Coimbra: Instituto Português da Conjuntura Estratégica. Almedina.
- Moreira, S. & Crespo, N. (2012). Economia do Desenvolvimento: das abordagens tradicionais aos novos conceitos de desenvolvimento. *Revista de Economia*, vol. 38, 2, 25-50.
- Moreira, S. (2002). *Ajuda pública ao desenvolvimento e crescimento económico: estudos cross-country da relação ajuda-crescimento* (Dissertação de Mestrado em Economia). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Moreira, S. (2005). A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento. *O Economista – Anuário da Economia Portuguesa*, 2005, 122-126.
- Mourato, I. (2011). *A Política de Cooperação Portuguesa com os PALOP: Contributos do Ensino Superior Politécnico* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Cidadania e Governança). Faculdade de Ciência Política, Lusofonia e Relações Internacionais da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa.
- Muller, P. (1990). *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique – Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, vol. 55, 155-187.
- Murteira, M. (1986). Crise mundial e revisão das estratégias de desenvolvimento no Terceiro Mundo. *Análise Social*, vol. XXII, 94, 891-901.
- Nay, O. (Dir.) (2008). *Lexique de science politique – Vie et institutions politiques*. Paris: Dalloz.
- Neto, A. (1992). Portugal e os PALOP. Cooperação Científica, Técnica, Económica e Social – ICE. Recuperado em <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/11690/1/Coopera%20c3%a7%20a3o%20PALOP.PDF>
- Nunes, F. (2013). O Recrutamento das Elites Administrativas no Portugal Contemporâneo. *Ler História* 64/2013, 137-162. Recuperado em <https://journals.openedition.org/lerhistoria/318?lang=en>

- OCDE (1961). O.C.D.E. : Le groupe pour l'assistance et le développement. *Tiers-Monde*, 7, 406-408.
- OCDE (2001). Efforts et politiques des Membres du Comité d'aide au développement et d'autres pays Membres de L'OCDE. *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2001-1, 2, 109-149.
- OCDE (2001). Systèmes d'organisation, de recrutement et de gestion. *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2001-2, 2, 21-30.
- OCDE (2002). Historique de l'objectif de 0,7%. *Journal du CAD*, vol. 3, 4, 11-13.
- OCDE (2006). *Dates marquantes – Historique du Comité d'aide au développement de L'OCDE*. Paris: Les éditions de l'OCDE.
- OCDE (2016). Principais Resultados e Recomendações do CAD: Exame pelos Pares da OCDE à Cooperação para o Desenvolvimento – Portugal 2016. Recuperado em <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Portugal-2016-Principais-Resultados-Recomendacoes-CAD.pdf> | https://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/exame_cad2015_part2.PDF
- OCDE (2017). Cooperação pour le développement 2017: Données et Développement. Recuperado em https://www.oecd-ilibrary.org/development/cooperation-pour-le-developpement-2017_dcr-2017-fr
- Oliveira, P. (2009). O Flanco Sul sob tensão: a nato e revolução portuguesa, 1974-1975. *Relações Internacionais*, 21, 1-22.
- Oliveira, R. (2008). A Cimeira União Europeia-África. *Relações Internacionais*, 17, 33-38.
- Oliveira, R. (2009). A África desde o fim da Guerra Fria. *Relações Internacionais*, 24, 93-114.
- ONU (2015). Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Recuperado em <https://nacoesunidas.org/novo-relatorio-da-onu-avalia-implementacao-mundial-dos-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio-odm/>
- Oppenheimer, J. (1997). Réalités et mythes de la Coopération Portugaise. *Lusotopie*, 4, 469-478.
- Palier, B. (2008). Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté. *Regards croisés sur l'économie*, 4, 162-168.
- Palier, B. & Surel, Y. (2005). Les « trois I » et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, vol. 55, 7-32.
- Palma, E. (2002). A política de cooperação portuguesa, Janus 2002. Recuperado em: https://www.janusonline.pt/arquivo/2002/2002_3_3_6.html#2
- Parker, J. & Rathbone R. (2016). *A História de África. Uma breve Introdução*. Lisboa: Quimera Ed.
- Pavia, J. (2019). A persistência duma dimensão africana na política externa portuguesa: o verdadeiro consenso nacional. In *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*, Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, 29-48. Recuperado em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf
- Pavia, J. (2019). O vector lusófono da política externa portuguesa. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*, Universidade Lusíada, 181-208. Recuperado em http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4551/1/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019_5.pdf
- Peralta, E. (2019). A integração dos “retornados” na sociedade portuguesa: identidade, desidentificação e ocultação. *Análise Social*, vol. LIV (2º), 231, 310-337.
- Peralta, E. (2019). Descolonização e retorno à antiga metrópole: a memória difícil do fim do império. *Dossier 301: As feridas abertas da Guerra Colonial*. Recuperado em <https://www.esquerda.net/dossier/descolonizacao-e-retorno-antiga-metropole-memoria-dificil-do-fim-do-imperio/63808>
- Pereira, C. (2014). *A ligação segurança-desenvolvimento na agenda global para o desenvolvimento pós-2015* (Dissertação de Mestrado em Estudos de Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais). Iscte–Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.

- Pereira, F. (2014). *A União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico – Meio século de Parceria* (Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Pereira, J. (2018). Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. *Ciência & Saúde Colectiva*, vol. 23, 7, 2187-2196.
- Pereira, S. (2005). *A cooperação UE-ACP: a dimensão política dos acordos* (Dissertação de Mestrado em Economia e Estudos Europeus). Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Peter Hall & Taylor, R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, 58, 193-223.
- Petiteville, F. & Andy Smith (2006). Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, vol. 56, 357-366.
- Pinto, A. & Monteiro, N. (Dir.) (2015). *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010*, vol.5, *A busca da democracia, 1960-2000*. Carnaxide: Objectiva. Madrid: Fundación MAPFRE.
- Pinto, A. (2001). *O Fim do Império Português – A cena internacional, a guerra colonial, e a descolonização, 1961-1975*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Pinto, F. (2011). *A integração de Portugal nas Comunidades Europeias* (Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus). Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Pinto, J. (2004). *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades* (Tese de Doutoramento em Sociologia). Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- Pires, M. (1991). *Descolonização de Timor. Missão Impossível?* Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Pires, R. (2003). *Migrações e Integração, Teoria e aplicação à sociedade portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.
- Plataforma Portuguesa das ONGD (2015). *Relatório Sombra sobre o Exame interpares à Cooperação Portuguesa pelo CAD-OCDE 2015*.
- PNUD (2019), Relatório do Desenvolvimento Humano – Além do rendimento, além das médias, além do presente: Desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI. Recuperado em http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf
- Pontes, J. (2016). *Política externa portuguesa: bilateralismo e multilateralismo* (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Faculdade de Direito da Universidade Lusíada-Norte, Porto.
- Raimundo, A (2019). Política externa portuguesa e África: a necessidade de um olhar renovado. *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*, CEI-Instituto Universitário de Lisboa, 13-28. Recuperado em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf
- Raimundo, A. (2012). *The Europeanisation of national foreign policy: Portuguese foreign policy towards Angola and Mozambique, 1978-2010* (Tese de Doutoramento em Relações Internacionais). Department of International Relations of the London School of Economics, Londres.
- Raimundo, A. (2014). *Mapping the Agency of a Small, Former Colonial Power: Portugal and EU Political Conditionality in Sub-Saharan Africa*. Article in *Perspectives on European Politics and Society*. Recuperado em https://www.researchgate.net/profile/AntonioRaimundo/publication/264382523_Mapping_the_Agency_of_a_Small_Former_Colonial_Power_Portugal_and_EU_Political_Conditionality_in_Sub-Saharan_Africa/links/57d00a7708ae0c0081de9aae/Mapping-the-Agency-of-a-Small-Former-Colonial-Power-Portugal-and-EU-Political-Conditionality-in-Sub-Saharan-Africa.pdf
- Reis, J. (2011). Estado e mercado: Uma perspectiva institucionalista e relacional. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95, 11-34.

- Richardson, J. (2010). Policy style. In Boussaguet, L. et al, *Dictionnaire des Politiques Publiques* (608-615). Paris: Les Presses de Sciences Po.
- Rocha, C. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, vol. 5, 1, 11-28.
- Rocha, E. (1977). Portugal, anos 60: crescimento económico acelerado e papel das relações com as colónias. *Análise Social*, vol. XIII, 51, 593-617.
- Rodrigues, L. (2006). Da criação da UNESCO à adesão de Portugal (1946-1965). *Relações Internacionais*, 12, 167-181.
- Rodrigues, M. & Carreiras, H.(Orgs.) (2017). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas – 2*. Lisboa: Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL.
- Rodrigues, M. et al. (2016). *Educação. 30 Anos de Lei de Bases*. Editora Mundos Sociais, CIES, ISCTE-IUL. Lisboa.
- Rodrigues, M., (2017). Políticas Públicas de Ensino Superior em Portugal (1911-2011), 1-32. Recuperado em [https://www.researchgate.net/publication/320711183 Politiclas Publicas de Ensino S
uperior em Portugal 1911-2011](https://www.researchgate.net/publication/320711183_Politiclas_Publicas_de_Ensino_Superior_em_Portugal_1911-2011)
- Rodrigues, M., Garoupa, N., Magalhães, P., Gomes, C. & Fonseca, R. G. (2016). O Sistema de Justiça da Democracia. Quatro Décadas de Políticas Públicas, 1-49. Recuperado em [https://www.researchgate.net/publication/320711452 O sistema de justica da demo
cracia Quatro decadas de politiclas publicas RUI GUERRA DA FONSECA](https://www.researchgate.net/publication/320711452_O_sistema_de_justica_da_demo_cracia_Quatro_decadas_de_politiclas_publicas_RUI_GUERRA_DA_FONSECA)
- Rodrigues, M., Silva, P. (2016). A Constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas, número especial*, 13-22.
- Rollo, M. (1994). Portugal e o Plano Marshall: história de uma adesão a contragosto (1947-1952). *Análise Social*, vol. XXIX, 128, 841-869.
- Rolo, J. (1985). Questões da cooperação de Portugal com os países africanos de língua oficial portuguesa. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17, 511-518.
- Rolo, J. (1987). *Redescobrir a África*. Lisboa: Edições do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Roque, S. (2010). Paradoxos da cooperação internacional, *Janus 2010*. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/popups2010/2010_3_4_9.pdf
- Rosas, F., Machaqueiro, M. & Oliveira, P. (Orgs.) (2017). *O adeus ao Império – 40 anos de descolonização portuguesa*. Lisboa: Nova Vega.
- Rosling, H., Rönnlund, A. & Rosling, O. (2019). *Factfulness – Dez razões pelas quais estamos errados acerca do mundo – e porque as coisas estão melhor do que pensamos*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Royo, S. (2006). Portugal, Espanha e a União Europeia. *Relações Internacionais*, 9, 91-113.
- Sá, T. (2008). A Conferência de Helsínquia (1972-1975). *Janus 2008*, 1-6. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/2008/2008_2_14.html
- Sacchetti, A., Graça P. & Saraiva, M. (2001). A Cooperação Técnico-Militar no âmbito da CPLP. In A. Moreira (Coord.), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Cooperação* (215-254). Coimbra: Edições Almedina.
- Sachs, J. (2017). *A era do desenvolvimento sustentável*. Prefácio de Ban Ki-moon. Lisboa: Actual Editora.
- Sakamoto Y. (1991). O contexto global da democratização. *Lua Nova – revista de cultura e política*, 23, 131-144.
- Salazar, A. (1961). O Ultramar Português e a ONU. *Discurso proferido em sessão extraordinária da Assembleia Nacional a 30 de Junho de 1961*. Recuperado em [https://delagoabayword.wordpress.com/2018/10/11/o-discurso-de-antonio-oliveira-
salazar-30-de-junho-de-1961/](https://delagoabayword.wordpress.com/2018/10/11/o-discurso-de-antonio-oliveira-salazar-30-de-junho-de-1961/)
- Salles, F. (2015). O Papel da ONU e do Banco Mundial na Consolidação do Campo Internacional de Desenvolvimento. *Contexto Internacional*, vol. 37, 2, 347-373. Recuperado em <http://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00347.pdf>

- Salvador, T. (2004). *A cooperação para o desenvolvimento – Análise dos modelos português e irlandês* (Dissertação de Mestrado em Gestão Pública). Secção Autónoma de Ciências Sociais, Jurídicas e Políticas da Universidade de Aveiro, Aveiro.
- Santos, A. (2018). Os Debates da Organização das Nações Unidas sobre a Questão Colonial Portuguesa e o Desenvolvimento da Ideia de Autodeterminação (1961-1975). *Cadernos de Estudos Africanos*, 35, 13-32.
- Santos, A. & Caetano J. (2009). Os acordos de cooperação económica entre a União Europeia e os países ACP. *Relações Internacionais*, 22, 83-101. Recuperado em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n22/n22a07.pdf>
- Santos, A. (2011). A ONU e as Resoluções da Assembleia Geral de Dezembro de 1960. *Relações Internacionais*, 30, 61-69.
- Santos, P. (2009). Portugal e a NATO. A Política colonial do Estado Novo e os Aliados (1961-1968). *Relações Internacionais*, 21, 45-60.
- Santos, V. (1997). Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento (1ª parte). *Revista Nação e Defesa*, 82, 81-135.
- Saurugger, S. & Surel, Y. (2006). L'eupéanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue Internationale de politique comparée*, vol. 13, 179-211.
- Schiefer, U. et al. (1998). *A Cooperação da Sociedade Civil Portuguesa na Área da Solidariedade Social*. Centro de Estudos Africanos, Iscte-IUL, Lisboa.
- Seabra, P. (2019). Um produto de tempos passados? Portugal e África no domínio político-diplomático. In *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*, Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa, 73-99. Recuperado em https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19750/1/Livro_Pol%C3%ADticaExternaPortuguesa_final.pdf
- Seers, D. (1979). Os Indicadores do Desenvolvimento: O que estamos a tentar medir? *Análise Social*, vol. XV, 60, 949-968.
- Sen, A. (1981). *Pobreza e fomes – um ensaio sobre direitos e privações*. Lisboa: Terramar.
- Sen, A. (1999). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.
- Silva, A. (2011). *A cooperação para o desenvolvimento portuguesa: uma análise de saúde na (e da) relação com os PALOP* (Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Silva, A. (2017). Sociologia e política pública: sobre avanços recentes em Portugal. *Análise Social*, vol. LII, 225, 782-803.
- Silva, P. (2011). The Europeanisation of social policies in Portugal. *Portuguese Journal of Social Science*, 10, 1, 3-22.
- Sousa, A. (2007). *De um novo conceito de desenvolvimento no quadro da economia internacional*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa.
- Sousa, P. (2018). A Política Na Política Externa: Realismo, Agência e Clivagens. Recuperado em: https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/12556513/A_POL_TICA_NA_POL_TICA_E_XTERNA.pdf
- Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social. Recuperado em <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000427.pdf>
- Surel, Y. (1998). Idées, Intérêts, Institutions dans l'Analyse des Politiques Publiques. *Pouvoirs*, 87, 161-178. Recuperado em https://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/87Pouvoirs_p161-178_chroniques_analyse_politiques_publicques.pdf
- Surel, Y. (2008). Territoires de l'action publique. In Nay, O. (Dir.), *Lexique de science politique – Vie et institutions politiques* (530). Paris: Dalloz.
- Teixeira, A. (2017). *As relações pós-coloniais no discurso parlamentar português (1976-1980)* (Dissertação de Mestrado em História Contemporânea). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA, Lisboa.

- Teixeira, N. (2004). O 25 de Abril e a política externa portuguesa. *Relações Internacionais*, 1, 5-12.
- Teixeira, N. (2005). La politique extérieure de la démocratie portugaise. *Pôle Sud*, 22, 63-74.
- Teixeira, N. (2015). Portugal no Mundo. In Pinto, A. C. & Monteiro, N. G. (Dir.), *História Contemporânea de Portugal: 1808-2010, vol.5, A busca da democracia, 1960-2000* (57-81). Carnaxide: Objectiva. Madrid: Fundación MAPFRE.
- Telo, A. (1999). As relações externas da transição para a democracia. *Janus 1999-2000*, 1-5. Recuperado em https://www.janusonline.pt/arquivo/1999_2000/1999_2000_1_40.html
- Telo, A. (1999). Portugal e a NATO: 1949-1976. *Revista Nação e Defesa*, 2ª série, 89, 43-84.
- Telo, A. (2007). *História contemporânea de Portugal: do 25 de abril à actualidade*, vol. I. Lisboa: Editorial Presença.
- Telo, A. (2008). *História contemporânea de Portugal: do 25 de abril à actualidade*, vol. II. Lisboa: Editorial Presença.
- Thoenig, J. (2010). Politique publique. In Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques* (420-427). Paris: Presses de Sciences Po.
- Torres, A. (1986). A Crise do Desenvolvimento Africano nos Anos 80. *Estudos de Economia*, vol. vi, nº 3, 237-258. Recuperado em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9683/1/ee-at-1986.pdf>
- Torres, A. (1999) *Horizontes do desenvolvimento africano – No Limiar do Século XXI*. Lisboa: Vega Editora.
- Torres, A., Ennes Ferreira, M. (2001) A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Contexto da Globalização: Problemas e Perspectivas. In A. Moreira (Coord.), *A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Cooperação* (23-119). Coimbra: Edições Almedina.
- União Europeia (1996). Livro Verde sobre as Relações entre a União Europeia e os ACP no Limiar do Século XXI. Desafios e Opções para Uma Nova Parceria. Recuperado em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d86e2a78-5ffc-42a3-927d-9bedfb65c347/language-pt>
- Varandas, C. (2018). Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Portugal e as ex-colónias (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Villepin, X. (2002). La Politique française en Afrique à l'aube du nouveau siècle. *Revue internationale et stratégique*, 46, 143-148.