

PREFÁCIO

A ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa, atalhadamente denominada de “cooperação portuguesa”, é um caso único no panorama das políticas públicas portuguesas, resultando historicamente de um consenso nacional quanto à sua pertinência, conjugado com uma trajetória de descaso quanto à sua operacionalidade e eficácia.

Efetivamente, ao longo dos anos a relevância da “cooperação” foi contestada por poucos, ora por se considerar que constituía uma necessária manifestação material de afetividade em relação às antigas colónias, ora por se considerar que servia como instrumento para facilitar interesses empresariais nacionais nesses países. Passo a passo, como nos relata Teresa Almeida Costa, a cooperação foi-se instalando como uma política pública, ou melhor, como um conjunto de fragmentos de políticas públicas, enquistando-se em sucessivos orçamentos anuais e no exercício de competências de uma dúzia de ministérios.

E, no entanto, pouco se refletiu sobre a eficácia das atividades dispersas, sobre as sinergias que se podiam criar entre elas e sobre as opções políticas alternativas que poderiam existir. Na prática, as atividades de cooperação foram durante longos anos exercidas por pequenos núcleos de funcionários dispersos na administração pública portuguesa, sob o olhar benemérito de sucessivos governantes para quem as visitas aos PALOP ofereciam uma simpática oportunidade de distração dos problemas do dia, e um momento de inaugurações e celebrações afetuosas com os governantes desses países.

Teresa Almeida Costa traça o percurso, as condicionantes, o contexto e as evoluções – que as houve também – da cooperação portuguesa ao longo do seu primeiro quarto de século, desde as independências das colónias portuguesas em 1975 até 1999, data escolhida por ser o momento do primeiro

grande documento sistematizador e organizador da cooperação como política pública. Conhecedora profunda, pela via inicialmente da sua participação prática como agente de cooperação, e posteriormente através do estudo e da reflexão, Teresa Almeida Costa oferece-nos agora este trabalho que constitui um retrato indispensável para a compreensão de uma certa realidade nacional.

É indispensável porque não é possível evoluir de forma consciente e determinada sem o diagnóstico lúcido sobre o passado. A trajetória ao longo de muitos anos cristaliza hábitos e formas de trabalhar que dificilmente se alteram de um momento para outro, e conhecer esse percurso é um elemento imprescindível para reformar esta área de política e investimento público. As duas décadas seguintes, não constituindo objeto central de estudo, permitem vislumbrar tanto continuidades como dinâmicas novas, mas sobretudo demonstram como na realidade nos empenhamos pouco enquanto sociedade e enquanto responsáveis pelo aprofundamento consequente da aprendizagem do passado. Mas temos, felizmente, ocasionais lembranças daquilo que é nosso dever cívico, e este livro de Teresa Almeida Costa constitui um eficaz exemplo.

João Gomes Cravinho
*Ministro dos Negócios Estrangeiros
do XXIII Governo Constitucional, desde março de 2022.*

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

PREFÁCIO	5
AGRADECIMENTOS	7
RESUMO	9
ABSTRACT	10
ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS	15
GLOSSÁRIO DE SIGLAS	19
INTRODUÇÃO	27
Objectivos e relevância da tese	27
Questões de partida e hipóteses da investigação	33
Estratégia teórico-metodológica	34
Estado da arte	37
Organização da tese	44
I.	
ANTECEDENTES INTERNACIONAIS E DOMÉSTICOS DA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO (DE FINAIS DO SÉCULO XIX ATÉ AO 25 ABRIL DE 1974)	47
I.1. Introdução	47
I.2. As organizações internacionais do século XX – Actores da descolonização e da cooperação para o desenvolvimento	48
I.2.1. O arranque do multilateralismo e a institucionalização da cooperação internacional	48
I.2.2. O impulso da cooperação internacional ao crescimento económico dos novos Estados	62
I.2.3. As primeiras abordagens do subdesenvolvimento	74

I.3.	A participação de Portugal na arena política internacional e os movimentos sociais internos de contestação à guerra colonial	78
I.3.1.	A adesão de Portugal ao multilateralismo	78
I.3.2.	As pressões internacionais para a descolonização portuguesa	81
I.3.3.	Os movimentos internos da sociedade civil de contestação à guerra colonial	87
I.4.	A relação institucional de Portugal com as colónias	91
I.4.1.	As relações institucionais Estado-Territórios	91
I.4.2.	Os Planos de Fomento e o projecto reformista de autonomia ultramarina	95
I.5.	Principais Conclusões	102
II.		
SURGIMENTO DA POLÍTICA PORTUGUESA DE COOPERAÇÃO NO CONTEXTO DE DESCOLONIZAÇÃO E DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1974-1976)		107
II.1.	Introdução	107
II.2.	Os novos imperativos políticos na génese da política pública portuguesa de cooperação	109
II.2.1.	Descolonizar	113
II.2.2.	Integrar cidadãos nacionais residentes nas províncias ultramarinas e salvaguardar interesses económicos	131
II.2.3.	Diversificar as relações internacionais para uma nova inserção do país e assegurar o auxílio financeiro necessário à estabilização da democracia	140
II.2.4.	Estabelecer acordos bilaterais de cooperação com os PALOP	144
II.3.	O primeiro quadro institucional da política portuguesa de cooperação	147
II.4.	Principais conclusões	163
III.		
“COOPERAÇÃO À PORTUGUESA”: O PERÍODO CONSTITUCIONAL E DE PRÉ-INTEGRAÇÃO EUROPEIA (1976-1985)		167
III.1.	Introdução	167
III.2.	A alteração de paradigma nas políticas públicas internacionais de ajuda ao desenvolvimento	168
III.2.1.	O aprofundamento da discussão pública internacional sobre as causas da pobreza	168

III.2.2. A liberalização político-económica e a reformulação de políticas públicas internacionais de cooperação	174
III.3. Prioridades da acção pública do Estado	178
III.3.1. O imperativo político da integração na CEE	178
III.3.2. A importância da normalização das relações diplomáticas com os PALOP	185
III.3.3. A centralização da acção do Estado em matéria de política externa	191
III.4. A cooperação exercida fora do quadro da comunidade internacional de doadores	195
III.4.1. O aprofundamento das relações de cooperação com os PALOP nos Programas políticos dos Governos	195
III.4.2. As alterações e arranjos incrementais no dispositivo institucional da política pública de cooperação	200
III.4.3. O envolvimento de novos actores da sociedade civil na cooperação com os PALOP	209
III.5. Principais conclusões	215
IV.	
PORTUGAL NA CEE E NO CAD-OCDE: A EMERGÊNCIA DA HARMONIZAÇÃO DA ACÇÃO PÚBLICA EM MATÉRIA DE POLÍTICA DE COOPERAÇÃO (1986-1999)	219
IV.1. Introdução	219
IV.2. A cooperação internacional do fim da Guerra Fria ao limiar do século XXI	224
IV.2.1. O aprofundamento da parceria Europa-ACP e a sua extensão aos PALOP	224
IV.2.2. As dinâmicas da cooperação internacional de doadores na década de 90	228
IV.3. A integração da política portuguesa de cooperação no quadro das políticas públicas internacionais para o desenvolvimento	233
IV.3.1. As primeiras avaliações da OCDE à política portuguesa de cooperação bilateral (1993 e 1997)	233
IV.3.2. A evolução incremental do dispositivo institucional da cooperação portuguesa	236
IV.3.3. A reforma de 1999	263
IV.3.4. Pós-1999 – fora do período estudado. O impacto da reforma na profissionalização da política pública portuguesa de cooperação	267
IV.4. Principais conclusões	279

CONCLUSÃO	287
A serôdia descolonização e conseqüente arranque tardio	
da política de cooperação portuguesa face à de outros países europeus	289
A perda de <i>expertise</i> em assuntos africanos e no relacionamento especializado com organismos da cooperação internacional pós-25 de Abril	291
O peso e o impacto da metodologia dos <i>acordos bilaterais</i> na formatação da política pública	293
A sucessiva metamorfose camuflada de instituições e a miscelânea de assuntos políticos diferenciados numa mesma entidade	294
O conflito de interesses entre actores públicos e as conveniências dos operadores privados nas ex-colónias	297
A emergência de novas prioridades na acção do Estado em matéria de política externa	299
Factores de influência na institucionalização da política pública de cooperação	301
Pistas para futura investigação	301
ORGANOGRAMA	
Evolução da Arquitectura Institucional	303
FONTES	309
LEGISLAÇÃO	309
OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO	330
SITOLOGIA	330
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	332