

JOSÉ MANUEL ROLO *

QUESTÕES DA COOPERAÇÃO DE PORTUGAL COM OS PAÍSES AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA

Dez anos depois do 25 de Abril, não se nega a importância do estudo do fenómeno da descolonização nas suas múltiplas facetas.

Neste trabalho, porém, parte-se do princípio que estudar a descolonização hoje é, sobretudo, analisar a sua consequência mais construtiva, a cooperação, numa tentativa de avaliar do seu contributo para o estabelecimento e aprofundamento dos nossos laços culturais, políticos e económicos com os países africanos de língua oficial portuguesa.

1. O modo como ocorreu a descolonização pressupunha, por parte de Portugal, um sentimento de solidariedade com os novos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) que, até hoje, salvo raras excepções, ainda não logrou materializar-se numa efectiva cooperação capaz de contribuir significativamente, quer para a consolidação da independência, quer para o desenvolvimento económico e social desses países.

Tal situação deve-se, fundamentalmente à descontinuidade do poder político em Portugal, que tem conduzido as diversas correlações de força no Poder a tomar atitudes diferentes e a assumir compromissos por vezes contraditórios face aos conflitos africanos, com especial incidência nos que se projectam na África Austral.

A tradicional deficiência do conceito de estratégia de defesa nacional, que nos conduziu à guerra colonial e nos impediu de, na devida altura, negociar com os movimentos de libertação africanos, parece querer teimar em persistir, agora sob novas

* Investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

formas, prejudicando de uma forma incompreensível a cooperação com os países africanos.

Por estas razões a política externa portuguesa em relação a África não é hoje mais do que um somatório de ambiguidades, omissões e actos falhados que, não raras vezes, se traduzem em clamorosas ingerências nos assuntos internos de alguns dos PALOP. Disso aproveitam os países ocidentais nossos aliados que, sendo nossos concorrentes em África, beneficiam, contudo, de visões mais esclarecidas dos assuntos africanos que não comportam preconceitos nem juízos de valor tão desactualizados.

As hipóteses da entrada de Portugal para a CEE e da adesão da República Popular de Moçambique e da República Popular de Angola à convenção de Lomé III têm funcionado, igualmente, como pretexto para o injustificado adiamento de uma cooperação séria com os PALOP.

2. Dentro do quadro geral de uma política externa em relação aos PALOP que não é, seguramente, do interesse de Portugal, a cooperação com aqueles países não assume a forma de uma verdadeira política.

Com efeito, ela 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 princípios são contraditórios e, muitas vezes, não correspondem à desejável e necessária solidariedade com os PALOP. E o seu contraponto concreto, os conceitos, reflectem bem essas contradições dando lugar a numerosos conflitos de índole diversa, uns com os PALOP e outros entre as instituições que estão ligadas à cooperação em Portugal.

Os objectivos não são explícitos de tal modo que se torna praticamente impossível determinar qual é a estratégia de cooperação portuguesa com os PALOP.

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.

Os meios postos à disposição da cooperação, com especial relevo para os meios orçamentais, são incrivelmente escassos.

Ao contrário do que acontece em todos os países ocidentais que têm políticas de cooperação sistemática com países africanos, Portugal, no momento presente, não tem sequer uma lei-quadro da cooperação onde, ao menos, fossem definidas umas quantas regras de jogo que são imprescindíveis para nortear a acção dos agentes envolvidos na cooperação.

3. A organização institucional de cooperação é igualmente deficiente. A principal causa dessa deficiência reside, salvo melhor opinião, no facto de a tutela da cooperação, que é uma actividade de tipo eminentemente horizontal, pertencer a um Ministério que tem uma vocação não horizontal. Não se nega que tem que existir uma concertação entre a política externa global e a política da cooperação mas, de toda a evidência, a tutela pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros da cooperação prejudica outras dimensões da cooperação, como sejam as que envolvem interesses de agentes económicos nacionais que, tal como a economia portuguesa no seu conjunto, não podem ser sacrificados por atitudes de política externa de natureza frequentemente discutível e sem alcance visível.

Naturalmente, por força da deficiência dos princípios e dos conceitos e da inadequação da tutela, a rede de instituições ligadas à cooperação sofre de números defeitos. O principal reside na inexistência de uma coordenação única que seja a intérprete permanente da filosofia e da política de cooperação, para isso sendo dotada de amplas competências e vastos recursos. O ICE que, em princípio, é a instituição coordenadora da cooperação com os PALOP, está longe de poder exercer uma verdadeira função de coordenação. Ele começa por estar sujeito a uma dupla tutela, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério das Finanças e do Plano, que lhe cerceia as iniciativas, e acaba por ver as suas competências partilhadas e em permanente colisão com as de outras instituições que, directa ou indirectamente, actuam na área da cooperação. As dificuldades maiores têm sido transitoriamente resolvidas por meio de acordos informais firmados entre os responsáveis das diversas instituições em conflito o que nem sempre é eficaz e não resolve o problema de fundo.

Não é só, portanto, a dupla tutela que retira força à coordenação da cooperação. O próprio conceito de cooperação, não sendo claro, dá origem a sobreposições de competências, a duplicações, e, claro, a bloqueios que prejudicam as acções de cooperação.

Nas áreas mais sectoriais, os maiores problemas residem na escassez dos meios e na excessiva burocracia dos processos.

As próprias sedes de encontro com os PALOP para a coordenação, nomeadamente, as comissões-mistas, parecem não corresponder, só por si, às exigências da cooperação.

4. Os meios orçamentais destinados à cooperação são manifestamente insuficientes como se pode deduzir do seguinte quadro de encargos (em contos):

1980	1981	1982	1983
75.086	218.018	178.016	277.670

É certo que o esforço de cooperação não se pode medir exclusivamente pelo montante dos recursos orçamentais que lhe são destinados, já que há acções de cooperação cuja qualidade e valor estratégico estão, por vezes, muito para além das verbas que envolvem. Mas, mesmo assim, não se pode ignorar que 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.

Esta escassez de recursos financeiros orçamentais traduz-se num sem número de situações negativas entre as quais cumpre destacar: o fraco apoio concedido à expansão da língua e cultura portuguesas; as más condições de vida dos cooperantes portugueses; a insuficiência das actividades de formação profissional de cidadãos africanos; a escassez e baixo nível de bolsas de estudo e outros apoios a conceder a estudantes africanos em Portugal; o fraco peso da participação do Estado português em projectos de índole social; a ausência praticamente total de participação em esquemas de co-financiamento com organizações não governamentais; a insuficiência dos apoios concedidos às missões de investigação científica e tecnológica; etc.

5. O esforço financeiro do Estado não se esgota, como é sabido, nas verbas orçamentais afectas à cooperação. Acontece, mesmo, que estas verbas costumam representar sempre uma pequena parcela do esforço financeiro total.

Além destas verbas, há que considerar os empréstimos Estado a Estado, os financiamentos do sistema bancário português, os movimentos de capitais, e as verbas envolvidas em esquemas de cooperação multilateral.

A exemplo do que se passa com as verbas orçamentais, os empréstimos Estado a Estado atingem valores pouco significativos. Eles não vão além dos 1.920 mil contos que se distribuem pelos diversos países como segue:

RPA	RPM	RGB	RCV	RSTP
—	1.000	730	125	65

O que caracteriza estes empréstimos é tratarem-se de financiamentos em moeda nacional, beneficiarem de prazos e taxas de juro altamente favoráveis e a sua utilização estar condicio-

nada à realização de pagamentos em Portugal ou a entidades portuguesas. São compromissos directos do Estado Português.

De um modo geral, estas operações foram quase integralmente utilizadas (excepto no que respeita ao empréstimo concedido à RPM) e ainda não foram amortizadas.

Os financiamentos a cargo do sistema bancário, esses sim, atingem montantes significativos. A partir de 1979 estes financiamentos passaram a ser tutelados pelo Banco de Portugal a quem compete autorizar as operações cuja execução cabe às instituições bancárias portuguesas.

As linhas, que são estabelecidas em US dólares, determinam os montantes máximos utilizáveis para as exportações de bens de consumo e bens de equipamento e serviços incluindo assistência técnica.

O valor acumulado em moeda nacional destes financiamentos é, hoje, da ordem dos 70.327 mil contos que se distribuem pelos PALOP da seguinte maneira:

RPA	RPM	RCV	RGB	RSTP
32.863	29.576	3.944	2.629	1.315

Dois países, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, não utilizaram as linhas de crédito que lhes foram concedidas.

Angola tem utilizado as linhas de crédito em condições normais.

A Guiné-Bissau e Moçambique sobreutilizaram as linhas respectivas e ambos tiveram que recorrer à negociação do reescalamento das suas dívidas.

No domínio dos financiamentos prestados pelo sistema bancário português aos PALOP, deve ainda fazer-se referência aos créditos concedidos fora do nosso espaço cambial pelas agências dos bancos portugueses situados em praças financeiras internacionais. Os bancos portugueses operando em Londres têm créditos concedidos a todos os PALOP num total de 22 milhões de USD e, na praça de Paris, só para Angola e Moçambique, esses créditos ascendem a 10 milhões de USD.

Os movimentos de capitais e as verbas dos esquemas de cooperação multilateral não atingem presentemente valores significativos, prevendo-se, contudo, que, no futuro, venham a tornar-se meios importantes para o incremento de cooperação empresarial com os PALOP.

A prática de financiamento das actividades de cooperação empresarial através de linhas de crédito parece ter atingido o seu limite.

É urgente estudar e pôr em prática um sistema de financiamento que não esteja tão condicionado por uma perspectiva comercial da cooperação (que é a única, aliás, que o sistema bancário pode ter) mas que, ao contrário, disponha de meios e autonomia que lhe permita actuar num horizonte mais largo. É uma boa parcela da filosofia de cooperação que está em causa quando se abordar este assunto.

6. O esforço financeiro referido acima destina-se, no essencial, a financiar actividades em que participam empresas portuguesas que operam nos PALOP.

São inúmeros os defeitos que os empresários portugueses apontam ao sistema de financiamento em vigor, com especial destaque para as dificuldades no acesso às linhas de crédito do Banco de Portugal e à obtenção de seguros de crédito da COSEC.

Mas os principais problemas que os empresários portugueses defrontam têm origem, como já foi sugerido, nas ambiguidades da política externa portuguesa em relação aos PALOP e que, em muitos casos, têm sido a causa de prejuízos elevadíssimos que afectam as suas iniciativas actuais e futuras e, naturalmente, prejudicam a economia nacional. Apenas para dar um exemplo, convém tomar conhecimento que, por causa do agravamento das relações do Governo português com as autoridades de Angola, num só ano, meia dúzia de empresas portuguesas viram suspensos e/ou cancelados contratos de que eram partes interessadas e que estavam em vias de concretização, que ascendiam a um montante nunca inferior a 150 milhões de USD.

Quer dizer: por um lado entende-se que um esforço financeiro da ordem dos 500 milhões de USD é excessivo sobretudo quando 200 milhões de USD desse esforço têm que ser reescalados; por outro não se contabilizam os prejuízos que obscuras atitudes de política externa causam à economia nacional.

Mas as dificuldades das empresas portuguesas não se ficam por aqui: a sua penetração e expansão nos mercados africanos não são convenientemente apoiadas; os trabalhadores portugueses não encontram nos PALOP condições aceitáveis de estadia para si e para as suas famílias, etc.

A situação em relação à cooperação empresarial é de tal modo que ninguém sabe, rigorosamente, quantas são e quais são as empresas portuguesas que, presentemente, mantêm actividades nos PALOP. Naturalmente, por esta via, também não se chega a saber se as actividades dessas empresas em África representam um custo ou um benefício para a economia portuguesa no seu conjunto.

Todas as preocupações com a cooperação empresarial se esgotam na contabilidade das linhas de crédito o que é, notoriamente, insuficiente.

7. A cooperação com os PALOP beneficia ainda do contributo das chamadas organizações não governamentais.

Em Portugal há honrosos exemplos desse tipo de cooperação com especial destaque para a Fundação Calouste Gulbenkian que, dentro das suas possibilidades, é credora de actividades de cooperação exemplar.

São ainda de citar as contribuições do CIDAC e de numerosas organizações religiosas.

8. A cooperação no domínio militar salda-se por um grande número de acções visando a formação de pessoal, o apoio técnico e o fornecimento de material, que, contudo, não têm atingido níveis significativos.

As potencialidades da cooperação oficial neste domínio são grandes estando contudo a sua concretização altamente dependente do relacionamento político de Portugal com os PALOP.

9. A eventual adesão de Portugal à CEE pode trazer vantagens ao relacionamento de Portugal com os países ACP em geral e os PALOP que aderirem à convenção de Lomé III em particular.

As principais vantagens para Portugal podem ocorrer no domínio das acrescidas facilidades de financiamento que Lomé oferece, sobretudo em esquemas de cooperação tripartida. Essas vantagens poderão ser anuladas e não ter os efeitos positivos que delas se esperam se:

- Nem todos os PALOP aderirem à convenção de Lomé III;
- A cooperação tripartida não constituir mais do que a institucionalização, na prática, da subcontratação de empresas e outras entidades portuguesas.

Por estas razões Portugal deverá conservar sempre uma boa parcela de autonomia que possibilite aos seus cidadãos, empresas e outros agentes actuar como partes de relações bilaterais sobretudo quando se trata de cooperar com os PALOP.

Significa isto que, uma vez na CEE, Portugal não deve deixar de criar e afectar recursos próprios e abundantes à cooperação bilateral. Tal é a atitude que norteia a totalidade dos países que pertencem à CEE. Sustenta-se mesmo que a coope-

ração via Lomé III, pelo menos numa primeira fase, deverá ser considerada não prioritária.

10. O breve inventário de problemas que acima se apresenta constitui apenas um esboço dos primeiros obstáculos que a cooperação entre Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa enfrenta. Ele permite, contudo, antever um conjunto de acções que é necessário levar a cabo com vista a melhorar um dos vectores mais importantes com que a política externa portuguesa pode vir a contar no futuro e que, além do mais, é um instrumento apreciável de dinamização da vida colectiva interna de Portugal.

De entre essas acções destacam-se:

- uma revisão adequada da política externa portuguesa em relação à situação dos países africanos, sobretudo os da África Austral que, sem prejuízo dos compromissos internacionalmente assumidos, permita que a cooperação portuguesa beneficie das mesmas condições de acolhimento que são oferecidas aos restantes países ocidentais que são nossos concorrentes em África;
- o entendimento da cooperação enquanto uma autêntica política, dotada de princípios rigorosos, objectivos explícitos, instrumentos eficazes e meios adequados;
- uma reforma sensível dos aspectos institucionais da cooperação com especial incidência na questão da tutela e da coordenação da política de cooperação.