

Luís Castelo Branco
Divisão Coordenação Geográfica
Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
Ministério dos Negócios Estrangeiros, Portugal

luís.branco@ipad.mne.gov.pt

A Cooperação Portuguesa em São Tomé e Príncipe

A intervenção da Cooperação Portuguesa (CP) em STP é desenvolvida através de Programas Indicativos de Cooperação (PIC), a qual tem procurado conjugar as necessidades e estratégias de desenvolvimento de STP, consubstanciado nas orientações e objectivos da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP), com as prioridades estabelecidas pelo Governo português relativamente à sua política de cooperação. Ao longo de 2012, será elaborado um novo PIC, o qual irá, por um lado, continuar a apostar nas áreas onde Portugal tem claras vantagens comparativas, Educação e Saúde, as quais são sectores chave para o desenvolvimento de STP. Por outro lado, irá apostar em novas áreas de intervenção, nomeadamente, na Capacitação Científica e Tecnológica e no Empreendedorismo e Desenvolvimento Empresarial.

Palavras-chave: cooperação, desenvolvimento, APD, Programas Indicativos de Cooperação

Portuguese Cooperation in São Tomé and Príncipe

The intervention of the Portuguese Cooperation in STP, operationalized through the Indicative Cooperation Programs (PIC), has sought to combine the needs and development strategies of STP, embodied in the guidelines and objectives of the National Strategy for Poverty Reduction (ENRP), with the priorities established by the Portuguese Government on its policy of cooperation. Throughout 2012, a new PIC will be prepared, which will continue to invest in areas where Portugal has clear comparative advantages, Education and Health, which are key sectors for the development of STP. On the other hand, the new PIC will also invest in new areas, particularly on Scientific and Technological Training and in Entrepreneurship and Business Development.

Keywords: cooperation, development, ODA, Indicative Cooperation Programs

Panorama da Cooperação Passada entre Portugal e S. Tomé e Príncipe

A cooperação entre Portugal e São Tomé e Príncipe tem sido elaborada de acordo com as necessidades e estratégias de desenvolvimento santomenses, definidas na Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP)¹ e as prioridades estabelecidas pelo Governo português relativamente à sua política de cooperação, baseadas nas suas mais-valias.

A ENRP constitui um instrumento de grande relevância para São Tomé e Príncipe, constituindo um documento de referência para orientação de políticas de médio e longo prazo do País. Os programas dos sucessivos Governos, bem como, as Grandes Opções do Plano têm como referência ENRP².

A relevância da ENRP é também visível quando analisámos a sua importância na relação do País com os seus parceiros de desenvolvimento. A ENRP tem servido como documento de referência para os principais parceiros bilaterais e multilaterais de desenvolvimento na planificação e na implementação das suas intervenções e no financiamento de atividades no país.

São Tomé e Príncipe tornou-se, em 1990, num dos primeiros países africanos a adoptar a democracia multipartidária. Mas, o período que se seguiu ficou marcado por uma grande instabilidade política, que se traduziu em mudanças frequentes de Governo. Esta instabilidade, aliada aos problemas decorrentes da ainda frágil governação, e que se refletiu na falta de eficácia do aparelho da Administração Pública, contribuiu, no seu conjunto, para dificultar o desenvolvimento do país.

Face a esta realidade, as autoridades santomenses tem procurado realizar reformas na administração pública e promover a melhoria das infraestruturas básicas, numa estratégia global de combate a pobreza, esforços nos quais os parceiros internacionais de STP, e entre eles, Portugal, têm vindo a colaborar.

Fortemente dependente da ajuda externa, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) a STP representa mais do dobro da média da África Subsaariana e é um dos Países Menos Avançados (PMA) que mais recebe em termos de APD *per capita*, uma média de 223 USD/habitante/ano entre 1996-2009.

STP, dada a sua elevada dependência do exterior, sentiu os efeitos da crise económica e financeira global que se repercutiram na diminuição do investimento direto estrangeiro e no atraso da ajuda externa, levando a um abrandamento do crescimento económico

O Governo santomense tem tradicionalmente obtido a ajuda externa de vários doadores:

- Portugal e, desde sempre, o maior doador bilateral;
- Taiwan (saúde, infraestruturas, água, formação profissional e agricultura);
- África do Sul (defesa e comércio);
- Angola (defesa, assuntos internos);

¹ *Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, Ministério do Plano e das Finanças de São Tomé e Príncipe, 2002.
http://www.juristep.com/relatorios/estrategia_reducao_pobreza.pdf

² Centro de Análise e Investigação de Políticas para o Desenvolvimento (2012): *Avaliação da Estratégia Nacional de Redução da Pobreza 2003-2010*. Versão preliminar fevereiro de 2012.

- Brasil (saúde, educação, agricultura, petróleo);
- Espanha (agricultura, administração pública, sociedade civil);
- EUA (saúde, forças armadas);
- França (agricultura, desenvolvimento rural, saneamento);
- Japão (ajuda alimentar, saúde, educação, infraestruturas, ambiente);
- Nigéria (petróleo, defesa, educação);
- Índia, Guiné Equatorial e Líbia são outros doadores bilaterais a referir.

A Ajuda Pública Portuguesa ao Desenvolvimento (APD) a S. Tomé e Príncipe entre 2000 e 2011 totalizou 128.077 M€.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011
11.483	15.664	13.806	9.856	10.299	9.224	8.952	9.539	9.209	10.637	19.408	16.023**

Fonte: IPAD

* Inclui 10 milhões da Linha de crédito de 50 milhões de euros.

** Dados provisórios. Fevereiro 2012.

O sector das infraestruturas e serviços sociais, designadamente o sector da educação foi o que mais recebeu em termos de APD, se excluirmos a Ajuda a Programas e Ajuda sob a forma de Produtos, onde se insere a linha de crédito.

Os principais doadores multilaterais são o Banco Mundial e a Comissão Europeia, este último com forte presença nas áreas das infraestruturas dos transportes. Outros doadores multilaterais incluem o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2000, em associação com o Banco Central de São Tomé, o Fundo Monetário Internacional (FMI) aprovou um programa de financiamento para a redução da pobreza e o crescimento do país. Nesse mesmo ano, São Tomé e Príncipe foi qualificado para uma significativa redução da dívida, sob a iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) do FMI e do Banco Mundial.

Os indicadores sociais, embora tenham vindo a melhorar, são modestos, sendo pouco provável que São Tomé e Príncipe consiga cumprir a maior parte dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Do lado dos ODM que poderão ser alcançados estão o ODM 2 (Ensino Primário Universal); ODM 4 (Redução da Mortalidade Infantil) e o ODM 6 (Combater o HIV, a malária e outras doenças). O ODM 5, que diz respeito à melhoria da saúde materna, o mesmo ainda poderá ser alcançado se forem adoptadas as medidas adequadas. Não será possível alcançar, até 2015, os ODM 1 (Erradicação da Pobreza Extrema e da Fome); o ODM 3 (Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres) e o ODM 7 (Garantir a sustentabilidade ambiental).

Cooperação Portuguesa em São Tomé e Príncipe

Ao nível multilateral, a cooperação tem-se desenvolvido através da participação portuguesa em programas da União Europeia, das Nações Unidas e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

Ao nível bilateral³, as relações entre Portugal e STP foram, inicialmente, enquadradas nos Programas Quadro da Cooperação, acordados em Comissão Mista, e posteriormente nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC), com um período de vigência trienal, materializado em Planos Anuais de Cooperação (PAC), compostos por programas e projectos de cooperação para o desenvolvimento.

O primeiro PIC foi assinado para o período 1999-2001, e teve como eixos de concentração:

- Valorização dos Recursos Humanos;
- Promoção das condições sociais e da saúde;
- Apoio à consolidação das instituições.

O segundo PIC foi assinado para o período 2002-2004, e privilegiou quatro sectores de concentração da cooperação:

Educação;

- Saúde;
- Agricultura;
- Formação profissional e
- Duas linhas de intervenção transversais: redução da pobreza e reforço institucional.

Em 2003, a execução dos programas previstos no PIC foi abalada pela tentativa de golpe de estado em julho desse ano.

Durante o triénio 2005-2007, vigorou um novo PIC, o qual teve como principais eixos de intervenção:

- Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica (Educação, Formação Profissional e Qualificação de Quadros e Capacitação Institucional e Assistência Técnica);
- Apoio ao Reforço dos Serviços e Infraestruturas Básicas (Reforço da Prestação de Cuidados de Saúde, Rede de Proteção Social, Reforço de Outros Serviços Básicos).

Durante a vigência deste PIC foi realizada, pelo IPAD, uma avaliação interna ao PIC 2005-2007, cujos resultados forneceram recomendações para a melhoria da qualidade da programação futura, bem como para a definição do seguinte PIC, o qual deixou de contar com o peso administrativo e rigidez dos PAC anuais, adoptando-se

³ IPAD (2012). *Cooperação Portuguesa: Uma leitura dos últimos quinze anos de cooperação para o desenvolvimento*, IPAD, Lisboa, pp.378-405.

uma filosofia de programação plurianual.

Para o triénio 2008-2011, foi assinado um novo PIC, que teve do lado português o enquadramento do documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*⁴. Este documento definiu como princípios orientadores para a atuação da Cooperação Portuguesa um conjunto de prioridades geográficas e sectoriais:

1. Do ponto de vista geográfico, foi decidido concentrar os projetos de cooperação no quadro dos países de expressão portuguesa, incluindo os espaços regionais em que estes se inserem;
2. Desenvolver ações de cooperação em áreas prioritárias: Boa Governança, participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza.

À luz destes novos princípios, o PIC 2008-2011 com STP concentrou a sua atuação em dois eixos prioritários:

- Boa Governança, Participação e Democracia;
- Luta contra Pobreza e o Desenvolvimento Sustentável. As áreas de intervenção com maior concentração em termos de esforço financeiro foram a Educação e a Saúde, sectores fundamentais para o desenvolvimento de STP.

De destacar, no âmbito do PIC 2008-2011, a assinatura, a 28 de Julho de 2009, do Acordo de Cooperação Económica (ACE)⁵, entre Portugal e São Tomé e Príncipe, com o objectivo reforçar a Estabilidade Macroeconómica e Financeira de STP.

Este Acordo, que estabelece uma base jurídica para a cooperação nos domínios económico e financeiro, definiu as condições através das quais as partes constituem um enquadramento institucional e operacional, com vista a apoiar a intenção das autoridades santomenses de optarem por um regime cambial assente no euro como âncora fixa da dobra santomense, o que veio a acontecer em janeiro de 2010⁶.

No último ano de vigência do PIC foi efectuada uma avaliação ao mesmo. Em termos gerais, as recomendações da avaliação apontaram para a necessidade de Portugal continuar a apoiar as áreas da educação e saúde, dinamizar a cooperação no sector da justiça e reafirmar a segurança alimentar como um sector prioritário para São Tomé e Príncipe.

⁴ IPAD/MNE (2006): *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, IPAD/MNE, Lisboa, 55 pp.

⁵ Para assegurar o acompanhamento do ACE, foi criada a *Comissão do Acordo de Cooperação Económica* (COMACE), no âmbito da qual funciona uma Unidade de Acompanhamento Macroeconómico (UAM).

⁶ A Acordo é apoiado por uma Facilidade de Crédito, num montante até 25 M€ que tem como objectivo apoiar a Balança de Pagamentos são-tomense, podendo ser utilizada para o financiamento da importação de bens e serviços ou para a liquidação do serviço da dívida externa são-tomense, no caso do montante de reservas cambiais de São Tomé e Príncipe se situar a um nível considerado baixo.

<http://www.gpeari.min-financas.pt/relacoes-internacionais/relacoes-bilaterais/sao-tome-e-principe/cooperacao-financeira/acordo-cooperacao-economica>.

O Novo Ciclo de Programação 2012-2015.

Para a elaboração do novo PIC, foram levados em linha de conta três tipos de documentos base:

Multilateral →	Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM); Declaração de Paris, a Agenda de Ação de Acra sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento; Declaração de Busan e respetivas recomendações para intervenção nos Estados Frágeis; Consenso Europeu à volta de uma Política de Desenvolvimento Europeia; Código de Conduta sobre a Complementariedade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimentos
STP →	Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP), Programa do XIV Governo 2010-2014, Grandes Opções do Plano.
Portugal →	Estratégias Sectoriais e a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral; Recomendações emanadas do Exame do CAD à Cooperação Portuguesa em 2010 ⁷ ; Avaliação ao PIC 2008-2011;

A elaboração do novo PIC seguiu uma nova abordagem, a qual foi igualmente adoptada para os PIC com os outros parceiros da Cooperação Portuguesa, e que assenta essencialmente nas seguintes características:

- A nível estratégico, privilegia-se a continuidade das linhas mestras dos anteriores programas, tendo por base a percepção das vantagens comparativas que Portugal apresenta, essencialmente, na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas, que vão ao encontro das necessidades e prioridades santomenses;
- Para além das áreas de continuidade, o novo PIC poderá vir a apostar em duas novas áreas de intervenção, designadamente “Capacitação Científica e Tecnológica” e “Empreendedorismo e Desenvolvimento Empresarial”. O enquadramento destas novas áreas justifica-se pelas potenciais sinergias e complementaridade com as áreas/eixos tradicionais. Visa potenciar a capacidade do indivíduo em identificar oportunidades económicas e atividades geradoras de rendimento que contribuam para a criação de riqueza e emprego, a oferta de novos produtos ou serviços, bem como estimular maior competitividade dos mercados e da economia local;

⁷ OECD/DAC (2010): Portugal - Peer Review, OECD, Paris, 121 pp.

· Importa salientar que o novo PIC adoptará critérios de concentração sectorial, privilegiando programas de maior dimensão (chamados Programas Bandeira), com o objectivo de evitar a fragmentação das ações e obter uma melhor relação de “custo – benefício”. No caso de STP, os Programas Bandeira serão nas seguintes áreas:

- a. Educação;
- b. Saúde;
- c. Cooperação Técnico Militar.

· O atual quadro económico português, exigirá mais criatividade e maior repartição de responsabilidades com São Tomé e Príncipe apostando na diversificação de fontes de financiamento e na “alavancagem” de recursos, bem como de maior partilha de conhecimentos e experiências através de abordagens multilaterais e de cooperação triangular (Norte-Sul-Sul).

· Por outro lado, a intervenção da Cooperação Portuguesa procurará ir ao encontro dos princípios defendidos no IV Fórum de Alto Nível da Eficácia da Ajuda⁸, realizado em Busan em Novembro de 2011. Nesse sentido. O novo PIC procurará cumprir os seguintes princípios:

1. Continuar o esforço de concentração da ajuda em dois eixos intervenção: Boa Governação e Desenvolvimento Sustentável indo ao encontro das prioridades expressas na estratégia de combate à pobreza de São Tomé e Príncipe (**Alinhamento**);
2. Melhorar a gestão centrada nos resultados e melhorar o acompanhamento global dos PIC; (**Gestão Centrada nos Resultados**);
3. Fomentar a apropriação das intervenções; reforçar a autonomia de gestão e consolidar as intervenções promovendo uma maior sustentabilidade. (**Apropriação**);
4. Incluir a Gestão de Risco, quer na concepção do PIC, quer nas intervenções como forma de aumentar a qualidade da ajuda (**Transparência e Prestação de Contas**);
5. Fortalecer a articulação entre os doadores nomeadamente nos sectores da educação e da saúde e reforçar a articulação das intervenções entre estes dois sectores (**Harmonização**).

É reconhecido que as vantagens comparativas da Cooperação Portuguesa, se situam essencialmente em duas áreas. Por um lado, na educação e na formação, dada a comunhão linguística e várias similitudes decorrentes do passado histórico de relacionamento entre os dois países. Por outro lado, na capacitação institucional em diversas áreas, em resultado de matrizes organizacionais e institucionais semelhantes. Nesse sentido, o novo PIC assentará nos seguintes eixos e áreas de intervenção:

⁸ OECD/DAC (2011): *Busan, Partnership for Effective Development Co-operation*, Final outcome document of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 14 pp.

	Pobreza
Área de Intervenção I	Educação e Serviços Sociais Básicos
Área de Intervenção II	Capacitação Científica e Tecnológica
Área de Intervenção III	Empreendedorismo e Desenvolvimento Empresarial
Área de Intervenção IV	Ajuda Sob a Forma de Produtos

Quadro I - Eixos Estratégicos e Áreas de Intervenção

O Eixo da Boa Governação, Participação e Democracia é considerado como uma área de grande relevância para a consolidação do estado de direito, em particular através do desenvolvimento das capacidades de intervenção técnica dos departamentos governamentais, pretendeu-se responder às necessidades de formação de recursos humanos e de capacitação das instituições são-tomenses, designadamente ao nível das finanças públicas, defesa e segurança.

O Eixo do Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza visa contribuir para o desenvolvimento humano e económico de São Tomé e Príncipe e para a melhoria das condições de vida da sua população.

A avaliação deste PIC prevê a realização de revisões anuais conjuntas, envolvendo os principais atores, de modo a obter-se informação sobre os resultados alcançados até ao momento e permitir uma redefinição/reorientação das atividades para melhor atingir os objetivos previstos.

Finalmente, refira-se que nas revisões anuais serão aprovados, conjuntamente os programas/projetos que devem continuar a ser apoiados numa óptica de consolidação e alargamento e poderão ser eliminados aqueles cujo investimento não representa mais-valias significativa ou que não alcançaram os resultados pretendidos.