

A Dimensão Económica da Cooperação Intermunicipal na CPLP

Maria do Rosário Costa¹
Manuel Ennes Ferreira²

Introdução

A história do relacionamento económico entre Portugal e a África Lusófona e o Brasil é normalmente reduzida a dois actores – as empresas e o Estado – e a dois domínios – o comércio externo e o investimento. Desde que se tornaram independentes, as ex-colónias portuguesas traçaram o seu caminho, económico e político, no que se traduziu em continuidades e rupturas conforme os países e as épocas³. No entanto, as grandes dificuldades pelas quais aqueles têm passado e a procura de soluções para os mesmos, nunca afastou completamente o apelo a Portugal. Há factores históricos e culturais muito difíceis de ignorar e que geram uma inércia. Neste sentido, o registo de acções que ultrapassam o envolvimento empresarial privado têm tido manifestação noutros actores. De entre estes destacam-se, cada vez mais, os municípios. Enraizados nas suas comunidades, representam uma opção interessante e com amplo espaço de actuação ao nível da cooperação descentralizada, cooperação esta que pode institucionalmente ganhar mais força na presença de acordos de geminação e, por acréscimo, quando estes tendem a tornar-se multilaterais: a criação de redes pode ser um instrumento ainda mais incisivo no apoio ao desenvolvimento local, nomeadamente ao nível económico e social. Tal como aconteceu com a Europa, é hoje em dia reconhecido o papel que a cooperação intermunicipal pode desempenhar no apoio ao

¹ Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG/UTL; email: rosariocaleirocosta@hotmail.com

² Professor, Departamento de Economia do ISEG/UTL; email: mfereira@iseg.utl.pt

³ Sobre este assunto ver Ferreira (2002).

esforço de desenvolvimento dos países mais carenciados⁴. E quando isto ocorre, os benefícios têm um sentido biunívoco.

É sobre a importância deste movimento de cooperação intermunicipal, quer através de geminações bilaterais quer multilaterais (redes), que este artigo se ocupa⁵. Existindo desde 1996 uma instituição que agrupa os países de língua portuguesa – a CPLP –, pareceu-nos ter todo o sentido conduzir uma investigação que, para já, incidisse sobre os municípios portugueses que têm algum acordo de geminação com pelo menos uma autarquia de um outro Estado-membro da CPLP. Identificado o universo desses municípios e procurando focalizar a investigação no lado económico, foi lançado um inquérito junto de uma amostra representativa de entre os municípios mais dinâmicos. Procurou-se determinar a importância do factor económico presente nas geminações, o que de concreto tem ocorrido, que balanço é feito pelos municípios portugueses e de que forma encaram o lado económico desta relação.

Para a prossecução daqueles objectivos, estruturámos o trabalho em quatro partes. Na primeira far-se-á um breve enquadramento histórico do movimento de cooperação descentralizada e das geminações; num segundo momento enquadrámos o aparecimento e os objectivos da CPLP de tal forma que, na terceira parte, possamos situar o quadro legal do funcionamento e das atribuições dos municípios nos países envolvidos. Posto isto, a quarta parte debruçar-se-á sobre o estudo de caso partindo dos resultados apurados pelo inquérito lançado junto de vinte e duas autarquias portuguesas. O artigo termina com a apresentação das principais conclusões.

1. Evolução histórica e conceito de cooperação intermunicipal e geminação

Após a Segunda Guerra Mundial, a Europa emergiu fortemente abalada em toda a sua estrutura política, económica e social. Neste contexto do pós-guerra, manifestou-se de forma relevante uma tipologia de cooperação – a intermunicipal – sob a figura de geminações entre as cidades da Europa Ocidental. Foram as geminações entre regiões, cidades e entidades de menor importância que deram um contributo valioso para a

⁴ A este propósito atente-se, por exemplo, na referência feita por Paul Kennedy (2003) pondo hipoteticamente na boca dos líderes europeus a seguinte afirmação: “decidimos que nos próximos dez anos vamos fazer esforços especiais para ajudar África... não apenas em acções de reconstrução, mas mais em intercâmbio educacional,..., e em coisas como geminação de cidades, que no início do Mercado Comum Europeu foi uma forma de aproximação”.

⁵ Um trabalho mais alargado sobre esta temática pode ser encontrado em Costa (2003). Deve ser referido o estudo de Afonso (1998).

reconciliação dos povos europeus (ANMP, s.d.:5). A cooperação intermunicipal (CIM), forma de cooperação descentralizada, definida como “esquemas vários de colaboração entre dois ou mais municípios com vista à realização de tarefas de interesse comum”, não é, contudo, um fenómeno do pós II Guerra Mundial, sendo possível encontrar, em Portugal e no princípio do séc. XX, as primeiras experiências legislativas em termos de colaboração entre municípios (Correia, 1986:7).

Dada a significativa importância da cooperação intermunicipal, na forma de geminações, rapidamente foram consagradas no quadro de organizações internacionais como sendo uma peça fundamental e estratégica da cooperação internacional. Jean Bareth, um dos pais fundadores do Conselho dos Municípios Europeus, conceptualizou então da seguinte forma o conceito de geminação: “«uma *geminação* é o encontro de dois municípios que pretendem proclamar que se associam para agir numa perspectiva europeia, para confrontar os seus problemas e para desenvolver entre eles laços de amizade cada vez mais estreitos»” (ANMP, s.d.:7).

Do ponto de vista histórico, foi no ano de 1925 que o interesse pela cooperação municipal internacional teve o seu primeiro marco ao ficar consagrado no âmbito da Sociedade das Nações. Muito mais tarde, em 1971, através da Resolução 2861 (XXVI), de 20 de Dezembro, adoptada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), foi estabelecido que “*world co-operation between municipalities is a natural complement to co-operation between States and intergovernmental organizations*” (UN, 1971:494). Volvidos cinco anos, em 1996, a comunidade internacional reconheceu pela primeira vez “o direito das autoridades locais a uma expressão autónoma e o necessário apoio ao processo de descentralização” no que resultou na criação da Coordenação das Associações Mundiais das Cidades e das Autoridades Locais.

No quadro da União Europeia (UE), a introdução do conceito de cooperação descentralizada formalizou-se em 1989, consignada na Convenção de Lomé IV. Em 1992, foi criada pela Comunidade Económica Europeia (CEE) a rubrica orçamental B7-5077 destinada a agentes descentralizados dos Países em Desenvolvimento. Destacam-se aí o apoio dado à constituição de redes regionais de cooperação descentralizada que incidem particularmente no apoio às iniciativas das associações de base e Organizações Não-Governamentais (ONG), no quadro de um diálogo reforçado com as autarquias locais; no reforço institucional e técnico das autarquias locais no âmbito dos processos de descentralização; e no recurso às parcerias e geminação Norte-Sul e apoio a projectos experimentais (CCE, 1996:12).

Em 1998, a CE através do Regulamento n.º 1659/98, de 17 de Julho, reconheceu oficialmente a Cooperação Descentralizada (CD). A CD pode ser definida como a participação de novos actores da sociedade, na definição e execução das políticas de

cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente através das administrações públicas descentralizadas (regiões e autarquias locais), ONG e Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento (ONGD), etc (CCE, 1996; 1998; Moura, 1999:14).

2. A vertente económica e a perspectiva reticular da CPLP

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi constituída em Lisboa, a 17 de Julho de 1996, por decisão da conferência dos Chefes de Estado e de Governo de todos os países de língua portuguesa, com excepção da República de Timor-Leste, na altura sob domínio da Indonésia. Esta instituição pretende assumir-se como um “foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre os seus Membros”⁶, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico.

A dimensão económica consagrada na Declaração Constitutiva corresponde a um dos propósitos a ser realizado pela CPLP ao “desenvolver a cooperação económica e empresarial entre si e valorizar as potencialidades existentes, através da definição e concretização de projectos de interesse comum, explorando nesse sentido as várias formas de cooperação, bilateral, trilateral e multilateral” e ao “promover a coordenação das actividades das diversas instituições públicas e entidades privadas, associações de natureza económica e organizações não-governamentais empenhadas no desenvolvimento da cooperação entre os seus países”⁷. Este nível de cooperação e este domínio poderão ser protagonizados e potenciados pelos Municípios em virtude de serem o interlocutor privilegiado junto das comunidades locais onde se inserem.

Dada a diversidade dos contextos geopolíticos e das características estruturais das economias dos países de Língua Portuguesa, “há um potencial efectivo de cooperação e de organização de redes” (Lopes, 1998:14) que pode ultrapassar em muito o simples significado das relações económicas tradicionais (comércio e investimento) estabelecidos entre os seus membros⁸. Neste sentido, na estruturação da CPLP, segundo Santos⁹, “os Poderes Locais constituem uma mais-valia da maior

⁶ Cf. artigo 1.º dos Estatutos da CPLP (CPLP, 1999: 16).

⁷ Cf. Declaração Constitutiva da CPLP (MNE, 1996).

⁸ Sobre a evolução das relações económicas no espaço CPLP, suas potencialidades e constrangimentos, ver, Ferreira e Almas (1996; 1997) e Torres e Ferreira (2001).

⁹ Jacinto Abreu dos Santos no papel de presidente da Câmara Municipal da Praia e presidente da ANMCV (Santos, 1997:1-5).

importância” (1997:3), pelo que, ao nível internacional e no quadro da cooperação intermunicipal, há que “apoiar a criação de “redes” envolvendo municípios da CPLP” e incentivar “a cooperação Sul-Sul” (CIDAC, 1999:96). Através da geminação multilateral, isto é, unindo vários parceiros e formando uma rede de municípios, podem-se criar sinergias nas suas acções e fazer emergir novas práticas de cooperação (Xavier, 1999:49). Ainda segundo este autor, “através das geminações a ideia de CPLP e a cooperação portuguesa nos PALOP ganha consistência pela acção concreta junto das comunidades locais” (1999:140). No mesmo diapasão alinha Cardoso, deputado da Câmara Distrital de Mé-Zóchi em São Tomé e Príncipe, ao afirmar que apesar do processo de geminação no espaço lusófono, e mormente a nível dos países africanos, ser muito limitado, “acreditamos que é possível transformá-lo numa acção dinâmica em prol do nosso desenvolvimento e em busca de um maior intercâmbio entre o Poder Local”, no contexto da CPLP (1997:56).

Deste modo, um dos desafios que se coloca à Comunidade é a “institucionalização da cooperação intermunicipal, no quadro do Poder Local, nos sete países da CPLP, criando regulamentação própria, linhas de co-financiamento específicas e inserindo-a nas actividades do dia-a-dia dos municípios, com estruturas e recursos (financeiros e humanos) específicos” (Afonso, 1998:189).

Indo ao encontro daquele desiderato, é relevante assinalar-se, em 1997, o *I Encontro Autárquico de Língua Portuguesa*, realizado em Cabo Verde, onde foi proposta a criação de uma Associação de Municípios de Língua Portuguesa e foi dado o primeiro passo para o aparecimento da UALOP-União das Autoridades Locais de Língua Oficial Portuguesa.

Esta perspectiva reticular da CPLP, assente na cooperação descentralizada protagonizada pelo poder local, vem de encontro à política da União Europeia de fomento da cooperação inter-regional, interurbana, transfronteiriça e transnacional em rede, envolvendo ao mesmo tempo territórios não contíguos de diferentes Estados-Membros e de Estados terceiros, tendo como protagonistas os Municípios ou entidades equiparadas. Algumas destas redes tiveram a sua origem em acordos de geminação existentes (Covas, 1997:192). Poder-se-á estar assim perante a emergência e/ou o ressurgimento de lógicas territoriais infra-nacionais que permitem o aparecimento de novos actores, nomeadamente as autarquias locais e as Pequenas e Médias Empresas (Amaro, 1991:170).

3. Enquadramento histórico-legal dos municípios nos países da CPLP

3.1. Em Portugal

O papel do Poder Local em Portugal é recente devido ao quadro histórico, político e jurídico vigente até ao 25 de Abril de 1974. Em 1976, realizaram-se as primeiras eleições autárquicas democráticas. Daí para cá, não só tem havido regularmente este tipo de eleições como o número de municípios tem vindo a aumentar. Actualmente o seu número é de 308.

A política de descentralização de poderes da administração central para a local, tem sido lenta. Assim só em 1977 foi regulamentada a definição das atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos, através da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro – 1ª Lei das Autarquias Locais – que, como Lopes refere, reafirma “o princípio da autonomia e da independência autárquica face ao Estado” (1990:32). Mais tarde, em 1999, foi publicada a Lei-Quadro n.º 159/99, de 14 de Setembro, que alargou de forma significativa as atribuições e as competências dos órgãos autárquicos, nomeadamente dos municípios.

Esta estabelece que os Municípios passam a dispôr de atribuições no domínio da *cooperação externa*, sendo competência dos órgãos municipais “participar em projectos e acções de cooperação descentralizada, designadamente no âmbito da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”¹⁰. Como observam Moraes e Luís (2001), a consagração deste domínio deriva de todo um trabalho acumulado no âmbito da *cooperação descentralizada – das geminações* – que tem sido desenvolvido pelos diferentes órgãos de soberania, nomeadamente os Municípios.

As geminações, via privilegiada de implementação da CIM (Xavier, 1999:49), surgiram em Portugal apenas na década de 80, sendo, na sua maioria, estabelecidas entre municípios portugueses e europeus. De 1991 a 1997 alterou-se a prática desta tipologia de cooperação em Portugal. Assim, enquanto que em 1990 o nosso país era, no seio da UE, aquele que contava com menor número de autarquias geminadas¹¹, em 1997 não só aumentou o número de autarquias geminadas como o número de geminações se alargou¹² paralelamente ao âmbito das suas actividades. Um exemplo desta nova dinâmica é o protocolo de geminação luso-angolano assinado em Setembro de 1996 entre os Municípios de Santarém e do Lubango, no âmbito do qual se realizou

¹⁰ Cf. artigo 31.º da Lei nº159/99 de 14 de Setembro.

¹¹ Eram 72 as autarquias geminadas, 50% com municípios da Europa, e os restantes 50 % sobretudo com a América Latina, Brasil. O número total de geminações era de 148 (Afonso, 1998:78-79).

¹² Passou para 185 o número de autarquias geminadas, e o número de geminações para 517, Idem.

uma missão empresarial ao Lubango. Desta acção resultou a criação de uma Associação Internacional de Desenvolvimento Empresarial da região de Huíla/Lubango (AIDE), envolvendo entidades das duas partes.

A cooperação descentralizada, designadamente a cooperação intermunicipal, enquanto vertente integrante da cooperação portuguesa, assenta num quadro histórico, político e legal recente (ICP, 2000:v) e vai ao encontro do processo de reestruturação da política de cooperação, de que é reflexo o documento de orientação estratégica denominado *A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI*, aprovado através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 18 de Maio.

No modelo actual de cooperação português, o sector não governamental, nomeadamente as autarquias locais, têm tido um papel significativo. Destacam-se os Municípios, dado serem os interlocutores privilegiados no âmbito dos programas bilaterais de cooperação, pela experiência em domínios fundamentais da ajuda ao desenvolvimento, como sejam o ensino primário, as infra-estruturas de saneamento básico ou a recuperação e a conservação do património edificado (Barata, 2001). No sentido de reforçar e desenvolver o apoio institucional no âmbito da cooperação intermunicipal, foi assinado, em 1998, um Protocolo de Cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Segundo este acordo, “o Programa Integrado de Cooperação Portuguesa (PICP) deverá incluir anualmente um programa específico de cooperação intermunicipal que integre os projectos a desenvolver pelos municípios portugueses no quadro de programas bilaterais de cooperação”¹³. Existe, assim, um quadro legal que visa “assegurar uma maior racionalização da política de Cooperação Portuguesa, aproveitando os contributos dos municípios portugueses que, no âmbito de processos de geminação ou protocolos pontuais, desenvolvem acções de cooperação com os países lusófonos” (Barata, 2001).

Por excelência, a CIM é protagonizada pelos Municípios. Contudo, outros são os actores relevantes neste tipo de cooperação, nomeadamente as Associações de

¹³ Cf. n.º 1 do artigo 4.º do Protocolo supra. (MNE/ANMP, 1998).

Municípios¹⁴, a Associação Nacional de Municípios Portugueses¹⁵ (com assento na Comissão Interministerial para a Cooperação desde 1997) e a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA)¹⁶, considerada por Afonso (1998: 67) como precursora da CPLP em virtude de ter como vertente fundamental as relações com as autarquias dos sete países de língua portuguesa.

3.2. No Brasil

Em termos de organização político-administrativa, o Brasil “compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos”¹⁷. No total existem 5.656 Municípios.

A *cooperação externa* com outros Municípios não está prevista em todas as suas Leis. Por exemplo, segundo a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, compete a este a “irmanação com cidades do Brasil e de outros países, a destes últimos com audiência prévia dos órgãos competentes da União”¹⁸. No caso da Lei Orgânica do Município de São Paulo, estipula-se que o “Município, respeitados os princípios fixados no art. 4º da Constituição da República, manterá relações internacionais, através de convênios e outras formas de cooperação”¹⁹.

Deve ser ainda destacada a existência da Associação Brasileira de Municípios (ABM), fundada em 1946, organismo representativo dos municípios brasileiros.

¹⁴ Como exemplos do exercício de cooperação intermunicipal, refiram-se a celebração, em 2000, de um Protocolo de Colaboração entre a Associação de Municípios do Algarve e a Associação Nacional dos Municípios Caboverdianos (ANMCV) ou o Acordo estabelecido, em Julho de 2000, entre a Associação de Municípios do Distrito de Setúbal (AMDS) e o Concelho Municipal da Matola, Moçambique.

¹⁵ Como exemplos concretos da sua actividade, devem ser realçados o trabalho desenvolvido de apoio à criação da ANMCV, criada em Setembro de 1995; a parceria e o apoio dado a Moçambique na preparação das primeiras eleições autárquicas e aos trabalhos constitutivos da Comissão Instaladora da Associação Nacional de Municípios de Moçambique; o auxílio dado à Guiné-Bissau ao nível da legislação para o processo eleitoral, funcionamento das autarquias e apoio à criação da futura Associação Nacional de Municípios Guineenses (ANMG) (Afonso, 1998: 61-62; Trindade, 1999:67; ANMP, 1999).

¹⁶ A União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA) foi fundada em 1985.

¹⁷ Cf. artigo 18.º da CRFB (Gouveia, 2000:159).

¹⁸ Cf. alínea l) do artigo 30.º da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro.

¹⁹ Cf. art. 4.º das Disposições Preliminares da Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 4 de Abril de 1990.

3.3. Em Angola

Em 1976, a estrutura e a competência dos corpos administrativos e dos outros órgãos de administração local, foi regulamentada através da Lei n.º 1/76, de 5 de Fevereiro – Lei do Poder Popular – a qual, de acordo com Pereira (1997b:156), “afastou a designação de corpos administrativos ou autarquias locais, passando a utilizar o conceito de órgãos de poder popular”.

Será com a nova Constituição de 1991 que aquela situação se começa a alterar. Ali passa a ficar consagrado o pluripartidarismo e se definem os princípios da autonomia local e da descentralização e desconcertação administrativa. Apesar de determinar ao nível político-administrativo que o território se divide em “Províncias, Municípios, Comunas e Bairros ou Povoações”²⁰, não contemplou, contudo, qualquer tipo “de organização do Estado nos níveis inferiores ao provincial” (Pereira, 1997b: 185).

Com a revisão constitucional de 1992, é institucionalizado o Poder Local²¹, passando a Constituição a referir que “a organização do Estado a nível local compreende a existência de autarquias locais e de órgãos administrativos locais”²². Posteriormente, em 1999, através do Decreto-Lei n.º 17/99, de 29 de Outubro, foi estabelecida a orgânica dos Governos Provinciais e das Administrações dos Municípios e das Comunas.

Ao nível da cooperação, uma figura fundamental no desenvolvimento do poder local são as geminações que, de acordo com Rocha, poderão “vir a representar grandes benefícios para os municípios”²³. A cooperação numa lógica de poder local deve ser, citando o administrador do município do Lobito, “um campo onde se procurem campos de convergência capazes de produzir movimentos positivos que reforcem os laços” que ligam os municípios geminados, podendo as geminações constituir um importante elemento base de solidificação de relacionamentos biunívocos entre os países envolvidos²⁴.

²⁰ Cf. artigo 45.º da CRPA (Correia e Sousa, 1996:115).

²¹ Sobre as origens do poder local ver Pereira (1997b:91-197).

²² Cf. artigo 145.º da CRA (Gouveia, 2000:393). Como opina Feijó, esta disposição não é feliz, “dado sugerir um enquadramento das autarquias locais no Estado” (2001:141).

²³ Excerto de entrevista de José Anibal Lopes Rocha, então ministro da Administração do Território (Cidades & Municípios, 1995:49).

²⁴ Extracto do discurso proferido por Joaquim de Almeida, à data administrador do município do Lobito, na Festa da Língua Portuguesa II, realizada em Sintra (Almeida, 1999:47-49).

3.4 Em Cabo-Verde

Os órgãos do Poder Local têm assento num processo de descentralização administrativa iniciado em 1975, ano da independência deste país, através da institucionalização e implantação dos Conselhos Deliberativos definidos como “órgãos do poder local descentralizado, e garantes da participação da população, na administração dos seus interesses específicos”²⁵.

No texto constitucional de 1980 é instituído que os órgãos do poder local “fazem parte do poder estatal unitário”, organizando-se “essencialmente através das *autarquias locais*”²⁶. Como Pereira assinala, estamos perante “a institucionalização de uma autonomia dependente de um poder local estatizado” (1997b:200).

Mais tarde, num quadro de reforço da autonomia autárquica e da democracia participativa, foi proclamada a Lei n.º 47/III/89, de 13 de Julho - a Lei de Bases das Autarquias Locais. Aqui é estipulado que em “Cabo Verde são autarquias locais os *Municípios* e outras colectividades de base territorial instituídas, a nível inferior, por lei”²⁷. De entre as competências da assembleia municipal, destaca-se a de “autorizar a participação do município em associação intermunicipal e a celebração de *acordos de gemação*”²⁸ (Decreto-Lei n. 52-A/90, de 4 de Julho).

Um momento histórico para o poder local foi a realização, a 15 de Dezembro de 1991, das primeiras eleições autárquicas multipartidárias, passando os órgãos municipais a ter legitimidade popular. As segundas eleições autárquicas realizaram-se em 1996.

É na Constituição de 1992 que o poder local democrático é de forma autónoma consagrado, rompendo definitivamente com o modelo anterior (Pereira, 1997b:203). Aí ficou determinado que “a organização do Estado compreende a existência de *autarquias locais*”²⁹. Mais tarde, a Lei n.º 134/IV/95, de 3 de Julho, aprova o Estatuto dos Municípios. Estes têm a liberdade de exercer a *cooperação descentralizada*, ou seja, “pode estabelecer livremente relações de *gemação* e de cooperação com municípios de países estrangeiros com os quais Cabo Verde mantém relações diplomáticas e com organizações não governamentais reconhecidas em Cabo Verde”³⁰.

²⁵ Cf. n.º 1 do DL n.º 41/80, de 14 de Junho. Ainda de acordo com este diploma os Conselhos Deliberativos foram criados através do Decreto-Lei n.º 58/75.

²⁶ Cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 88.º da CRCV (itálico nosso).

²⁷ Cf. n.º 3 do artigo 1.º da Lei supra (itálico nosso).

²⁸ Cf. alínea v) do n.º 2 do artigo 43.º da Lei supra (itálico nosso).

²⁹ Cf. n.º 1 do artigo 252.º da CRCV (itálico nosso) (M.A.I., 1995a:90).

³⁰ Cf. n.º 1 do artigo 22.º da Lei supra.

Actualmente, como expressa o presidente da Câmara Municipal de Ribeira Grande, a cooperação descentralizada é uma realidade crescente e dinâmica, que se tem manifestado, particularmente, ao nível da cooperação intermunicipal através de acordos de geminação e colaboração (Santos, 1999:45-46).

Finalmente, deve ser destacada a existência da Associação Nacional dos Municípios Cabo-Verdianos (ANMCV), constituída a 22 de Setembro de 1995, e da figura Associação de Municípios, reflexo da consolidação do poder local. De acordo com Afonso, Cabo Verde é o único país dos Cinco com este tipo de organizações (1998:114). No país existem quatro Associações de Municípios, a saber, a de Cabo Verde; a de Fogo e Brava; a de Santiago; e a de Santo Antão³¹.

3.5. Na Guiné-Bissau

O modelo inicial de poder local está consignado na Constituição de 1973 e assentava na figura de Conselhos Regionais. Posteriormente, na Lei Fundamental de 1993, é estabelecido que “os órgãos do poder local fazem parte do poder estatal unitário (...) baseiam-se na participação popular, apoiam-se na iniciativa e capacidade criadora das comunidades locais”³².

Mas é na Constituição de 1995 que o Poder Local, apesar de consagrado nos textos constitucionais anteriores, é institucionalizado de forma autónoma. Esta norma fundamental que é o culminar do processo de democratização iniciado em 1991 (Moreira, 1999a:308), determina que “a organização do poder político do Estado compreende a existência de *autarquias locais* que gozam de autonomia administrativa e financeira”³³. Na sua esteira, em 1996, surge a primeira Lei de Bases das Autarquias Locais, Lei n.º 5/96, de 16 de Setembro. Actualmente, o território nacional é constituído por nove municípios (Camacho, 1997:33-34; Moreira, 1999a:312-313).

Relativamente à cooperação descentralizada, o presidente da Comissão Instaladora da Associação Nacional de Municípios Guineenses observa que “será através de *geminções* que os Municípios de diferentes países poderão unir esforços, interesses e vontades na defesa dos objectivos locais importantes e decisivos para o futuro de cada Município”, constituindo estas “o expoente máximo da cooperação no espaço Lusófono” (Ferreira, 1997a).

³¹ De acordo com informação cedida pela ANMCV, a 20/06/2001.

³² Cf. artigo 105.º da CRGB (M.A.I., 1995b:37).

³³ Cf. n.º 1 do artigo 105.º da CRGB (itálico nosso) (Gouveia, 2000:608).

3.6. Em Moçambique

Os órgãos locais do Estado consagrados na Lei Constitucional de 1975³⁴, reflectem o modelo centralizador então vigente, “impeditivo da criação de entidades locais autónomas do ponto de vista administrativo e financeiro”. Posteriormente com a Lei Fundamental de 1990, assiste-se formalmente a uma inflexão significativa sobre esta matéria, iniciando-se uma orientação constitucional no sentido da descentralização administrativa. Apesar deste texto não ter estabelecido um modelo institucional autónomico dos órgãos locais do Estado (MAE, 1998c:17-18), define como seu objectivo “organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da comunidade e promover o desenvolvimento local”.

Em Outubro de 1992, é assinado o Acordo Geral de Paz de Moçambique, entre o Governo de Moçambique e a Renamo e, em Outubro de 1994, realizaram-se as primeiras eleições multipartidárias presidenciais e legislativas. Neste quadro geral de transformações políticas, económicas e sociais de que se releva a descentralização de poderes do Estado, foi criada uma base jurídico-legal para a implantação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais do Estado através da promulgação da Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro – Lei das Autarquias Locais. Esta aprovou o quadro institucional dos distritos municipais, estabelecendo assim, um único nível de autarquias (Guenha, 1997:192).

Em 1996, a Assembleia da República aprova uma revisão pontual da Constituição³⁵, no tocante ao domínio da Administração Local (Gouveia, 1998:82), sendo introduzidos os órgãos descentralizados, o que constituiu “uma novidade na ordem jurídica moçambicana” (Bastos, 1999:50). Esta tipologia de poder “compreende a existência de *autarquias locais*”.³⁶ Como consequência desta nova base constitucional assente num quadro de aprofundamento e consolidação do processo de democratização da sociedade moçambicana (MAE, 1998a:12), foi aprovado um pacote de Legislação Autárquica em 1997³⁷. Deste destaca-se a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro – a nova Lei das Autarquias Locais – que criou o quadro jurídico legal para a implementação das autarquias. Estabelece como princípio geral que “na organização democrática do Estado, o poder local compreende a existência de *autarquias locais*”³⁸.

³⁴ Sobre a administração local no período colonial v., Guenha (1997:134-148).

³⁵ Promulgada através da Lei n.º 9/96, de 22 de Novembro (Gouveia, 2000:523-576).

³⁶ Cf. n.º 1 do artigo 189.º da CRM (itálico nosso) (Gouveia, 2000:571).

³⁷ Sobre este ver, MAE (1998a;1998b).

³⁸ Cf. n.º 1 do artigo 1.º da Lei das Autarquias Locais.

As primeiras eleições autárquicas na história de Moçambique, realizaram-se a 30 de Junho de 1998 (Guambe e Weimer, 1999:27) e no final de 2003 realizar-se-ão as próximas. Embora as primeiras eleições tivessem sido boicotadas pelo principal partido de oposição, a Renamo, elas constituíram, segundo o PNUD, “um passo suplementar no processo de pacificação do país”, (1998:44-45).

Finalmente, saliente-se ainda a existência, desde 1999, da Comissão Instaladora da Associação Nacional de Municípios de Moçambique e que agrupa as Câmaras da Beira, Matola e Nampula e as Assembleias Municipais de Chimoio, Quelimane e Xai-Xai.

3.7. Em São Tomé e Príncipe

Durante os primeiros quinze anos de independência segundo Pereira³⁹, existiu um modelo de Poder Local que funcionou como órgãos desconcentrados do Governo (1997a). De acordo com Seibert, “a princípio, o governo manteve a divisão administrativa colonial” de dois municípios, a saber, o de São Tomé e o do Príncipe. Contudo, “um novo sistema de governo local” foi introduzido em 1977 (2001:139), através da Lei n.º 1/77, de 22 de Fevereiro. Mas será só a partir da Constituição de 1990 que os órgãos do Poder Local são formalmente consagrados. Aí fica estabelecido que “a República Democrática de São Tomé e Príncipe é um Estado unitário, sem prejuízo da existência de *autarquias locais*”⁴⁰.

Dando cumprimento a estes princípios constitucionais, em 1992 é publicada a base político-jurídica sobre as quais deviam assentar as autarquias locais, de que se releva a Lei n.º 10/92, de 9 de Setembro - Lei Quadro para as Autarquias Locais.

As primeiras eleições autárquicas realizaram-se a 6 de Dezembro de 1992 e no início de 1993, de acordo com Pereira, foram implantadas as Autarquias Locais, “com a tomada de posse dos primeiros autarcas democraticamente eleitos na história do país” (1997a). Todavia, os novos órgãos municipais investidos, “excepção feita ao distrito de Água Grande, permaneceram largamente inoperantes devido à falta de capacidade institucional e de meios financeiros” (Seibert, 2001:357).

Ainda segundo Pereira (1997a), apesar de toda esta base político-jurídica, deve-se “reconhecer que o Poder Local caminha muito lentamente”. Reflexo desta situação

³⁹ Aires Soares Pereira, à data vereador da Câmara de Mé-Zochi-Trindade, de São Tomé e Príncipe (ANMP/ ANMCV, 1997).

⁴⁰ Cf. artigo 5.º da CRSTP (itálico nosso) (Gouveia, 2000:319).

de fragilidade é a inexistência de “uma Associação, estrutura que pudesse congrega no seu seio os autarcas e defender com legitimidade os seus interesses”.

4. O factor económico nas geminações entre os municípios portugueses e os dos restantes países da CPLP

Nesta parte do artigo, pretende-se apurar, através das experiências de cooperação descentralizada dos municípios portugueses com congéneres dos restantes países da CPLP, se por um lado a implementação de acordos de geminação bilateral ou de redes intermunicipais, através da forma de geminação multilateral, são percebidos pelos actores envolvidos como encerrando enormes potencialidades no domínio económico, antes do mais para os agentes económicos locais de ambos os municípios; e se, por outro lado, são encarados como um potencial vector estruturante e potenciador de construção de uma nova dimensão económica no espaço desta Comunidade.

4.1. Metodologia

Para a realização desta análise, num primeiro momento procedeu-se à recolha de dados sobre a cooperação intermunicipal (CIM) realizada entre os países da CPLP, sob a forma de geminações. Pretendeu-se, com isto, identificar à partida que municípios portugueses tinham acordos de geminação com pelo menos um município situado num país integrante da CPLP⁴¹, isto é, qual o universo sobre o qual iria recair a determinação da amostra sujeita ao lançamento de um inquérito. Foi então possível definir como universo 101 municípios portugueses (Quadro 1), dos quais se seleccionou uma amostra de 22 municípios, estratificada à escala territorial regional por Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos de nível II (NUTS II), localizando-se 4 na região Norte, 5 na região Centro, 10 na região de Lisboa e Vale do Tejo, 1 na região do Alentejo e 2 na região do Algarve (ver Quadro 2).

⁴¹ Utilizou-se como fonte principal uma publicação da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL, 2002) e que reúne dados sobre a Administração Local, reportados ao período compreendido entre 1995 e 2001, contendo os elementos de um inquérito lançado aos 308 municípios nacionais, sendo secundado por outros dois: o de Afonso (1998) e da ACEP (2001).

Quadro 1

Distribuição geográfica por regiões do total de municípios portugueses geminados com congéneres dos restantes países da CPLP e dos que responderam ao inquérito

Regiões	Total de Municípios portugueses geminados com congéneres dos restantes países da CPLP	%	Total de Municípios que responderam ao inquérito	%
Norte	27	26,7	4	14,8
Centro	26	25,7	5	19,2
Lisboa e Vale do Tejo	28	27,7	10	35,7
Alentejo	10	9,9	1	10
Algarve	5	5	2	40
Açores	4	4	-	-
Madeira	1	1	-	-
Total	101	100	22	21,8

Fonte: Costa (2003).

Quadro 2
 Distribuição geográfica à escala regional NUTS II dos municípios portugueses geminados com congéneres dos restantes países da CPLP, que constituem a amostra

REGIÃO	MUNICÍPIO	REGIÃO	MUNICÍPIO
Norte	Guimarães	Lisboa e Vale do Tejo	Lisboa
	Matosinhos		Loures
	Porto		Oeiras
	São João da Madeira		Santarém
Centro	Águeda		Seixal
	Aveiro		Setúbal
	Coimbra		Sintra
	Vagos		Vila Franca de Xira
	Viseu		
Lisboa e Vale do Tejo	Almada	Alentejo	Portalegre
	Amadora	Algarve	Faro
			Portimão

Fonte: Costa (2003).

A escolha desta população teve subjacente a consideração dos municípios que desenvolvem actividades de cooperação de forma mais sistemática e que mais se envolvem em relações de geminação, sobretudo as direccionadas para os países da CPLP. A região de Lisboa e Vale do Tejo é aquela que apresenta um número superior quando comparado com o das outras regiões, em virtude de os da sub-região Área Metropolitana de Lisboa serem os “que maior diversidade de actividades realizam e mais dinamismo apresentam nas suas geminações”. Como refere igualmente a ACEP (2001:4,7), o distrito de Lisboa é uma “área particularmente sensível à questão da cooperação descentralizada” a qual, conjuntamente com o distrito de Setúbal, partilham a “característica de serem muito marcados pelos problemas relativos à integração dos imigrantes oriundos dos PALOP’s”, variável esta a ter em conta tanto ao nível da imagem de África como no sentido da cooperação.

Após a identificação da amostra, a recolha de informação foi efectuada através dos resultados da aplicação de dois instrumentos complementares: um inquérito por questionário e a condução de entrevistas semi-directivas presenciais aos municípios.

O inquérito, que teve por fim *identificar e avaliar a vertente económica e reticular da prática da cooperação entre os municípios da Comunidade dos Países*

de Língua Portuguesa, foi estruturado em cinco questões, a saber: 1) desenvolve acções de cooperação intermunicipal com Municípios da CPLP; 2) quais os domínios de cooperação com Municípios da CPLP; 3) o Município desenvolve acções nos países da CPLP através de Redes de Municípios; 4) como avalia os resultados da cooperação económica do seu Município com Municípios da CPLP; 5) acha que a cooperação intermunicipal no domínio económico pode ser um vector estruturante da CPLP.

4. 2. Análise e interpretação da informação recolhida

Obtiveram-se respostas ao inquérito por questionário de 22 autarquias (21,8% do universo). Em apenas três casos (Matosinhos, Porto e Faro) não houve entrevista presencial.

Os dados apurados demonstram que em 82% dos municípios inquiridos o pelouro responsável pelas geminações encontra-se na dependência do presidente, sendo que apenas na Câmara do Seixal existia um Gabinete de Cooperação.

4.2.1. Acções de cooperação intermunicipal

As formas que a cooperação intermunicipal assume são diversas, sendo a de geminação bilateral comum a todos os municípios, seguindo-se a de acordos de cooperação. De facto, a CIM tem na geminação bilateral o seu modo mais frequente, revelando que se situa num segundo plano o propósito multilateral, isto é, a cooperação em rede. As acções desenvolvidas sob a forma de *redes* registam-se apenas nos municípios de Guimarães e Lisboa, nomeadamente através da participação na associação intermunicipal de perfil reticular que é a União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas (UCCLA). Outras formas de cooperação dizem respeito a *protocolos/acordos de cooperação, acordos de colaboração, acordos de cooperação e amizade e acções e projectos pontuais*.

A maioria dos municípios tem mais do que uma geminação. Distingue-se o caso de Lisboa, que apresenta um valor máximo de 9, à frente de Aveiro que registou 7, seguindo-se-lhe o Porto, Oeiras, Santarém, Seixal e Sintra, cada um com 6. Constata-se uma predilecção por alguns municípios, sobrelevando-se de forma significativa o caso de Mindelo, S. Vicente em Cabo Verde. Em Angola, a preferência vai para Luanda e Lobito; no Brasil para São Paulo e Rio de Janeiro; na Guiné-Bissau para Bissau;

em Moçambique para a Beira; e por último, em São Tomé e Príncipe, para Mé-Zochi e Trindade.

De acordo com a amostra (22 municípios portugueses), e relativamente às acções de cooperação destes com os congéneres da CPLP, num total de 89 geminações, 10,1% foram estabelecidas com Angola, 26,9% com o Brasil, 22,5% com Cabo-Verde, 12,4% com Guiné-Bissau, 15,7% com Moçambique, 10,1% com S. Tomé e Príncipe e 2,2% com Timor Leste.

Em termos regionais, mais de metade das geminações são realizadas pelos municípios de Lisboa e Vale do Tejo (50,6%), seguindo-se-lhe os do Centro (21,3%), cujo registo se assemelha aos do Norte (20,2%), o Algarve (6,7%) e, por último, o Alentejo (1,1%).

Relativamente aos dados apurados, durante a década de 90 realizaram-se mais de metade das geminações (47 a que corresponde 53% do total), valor este que é quase o dobro do registado nos anos 80 (28,1%). Está-se assim, como nota Afonso (1998: 131), perante um quadro onde a maior parte das geminações são muito jovens, reflexo de “uma evolução e maturidade dos municípios portugueses que começam agora a internacionalizar as suas potencialidades de cooperação”.

A iniciativa da formalização da geminação é variada. Em certos casos partiu de contacto da ANMP, noutros de um representante do sector económico como é o caso do protocolo de geminação do Município de Setúbal com a Prefeitura de Porto Seguro (Brasil) e que teve por base contactos existentes de um representante da Associação Empresarial da Região de Setúbal (AERSET) junto de Porto Seguro, tendo sido o protagonista da sua formalização junto da autarquia setubalense.

Relativamente às motivações que estiveram na base do acordo de cooperação, predominam as razões histórica e cultural. A motivação *histórica* encontra-se presente em 8 autarquias (36,4%), como sendo a primeira causa do acordo. A razão *cultural* foi igualmente apontada como a principal motivação para 8 municípios (36,4%). Em segundo lugar aparece a motivação da existência de *comunidades imigrantes*, referida como motivação principal em 3 Câmaras (13,6%), com um peso na NUTS II Lisboa e Vale do Tejo de 100%. A *humanitária* ocupa o terceiro lugar, seguindo-se-lhe o *apoio ao desenvolvimento*.

A motivação *económica* posiciona-se em quinto lugar, correspondendo a 9,1% da população que respondeu ao inquérito. Aparece como principal motivação na geminação entre São João da Madeira/Novo Hamburgo (Brasil) e entre Loures/Matola (Moçambique) cuja geminação teve como objectivo principal promover o investimento na zona industrial da cidade de Matola. Em termos territoriais, o Norte é responsável por 50% dos casos e Lisboa e Vale do Tejo pelos outros 50%. Para as restantes autarquias

que referiram a motivação económica como factor que esteve na base das geminações e acordos, destaca-se a sua referência em segundo lugar no caso de Oeiras, em terceiro lugar para Águeda e Portalegre, em quarto lugar nos municípios de Almada, Lisboa, Santarém e Vila Franca de Xira e, por último, em quinto lugar, no Seixal.

Constata-se, que 12 autarquias não atribuem qualquer importância (54,5%) à motivação económica.

Quanto à identificação dos domínios de cooperação, de acordo com os dados apurados, cerca de 41% dos municípios inquiridos desenvolve acções de cooperação no domínio económico⁴². À escala regional, os resultados revelaram que 55,6% corresponde a Lisboa e Vale do Tejo, 22% ao Centro e 11,1% respectivamente ao Norte e Alentejo. A realização de missões empresariais protagonizadas por alguns municípios é a principal referência detectada.

O domínio de cooperação mais referido é o da educação (100% dos casos), seguido de perto pela formação (80%), acção cultural (70%), apoio técnico (65%), saúde (60%) e apoio às infraestruturas (55%).

Finalmente, e em termos de redes de municípios, aqueles que desenvolvem acções nos países da CPLP através da forma reticular são em número diminuto como se pode observar no Quadro 3:

Quadro 3
Redes de municípios entre as autarquias portuguesas com congéneres dos restantes países da CPLP

Municípios	Redes	Parcerias	Domínios
Guimarães	UCCLA/ANMP*	Ilha de Moçambique	Técnico
Porto	ANMP	Moçambique	Formação profissional
Coimbra	ANMP		Formação profissional/Técnico
Lisboa	UCCLA/UCCI*	Capitais e cidades lusófonas	
Portalegre	CCRA*		
Faro	AMAL*		

* UCCLA-União das Cidades Capitais Luso-Afro-Américo-Asiáticas; ANMP-Associação Nacional de Municípios Portugueses; UCCI-União das Cidades Capitais Ibero-Americanas; CCRA-Comissão de Coordenação da Região do Alentejo; AMAL-Associação de Municípios do Algarve
Fonte: Costa (2003).

⁴² São eles: S. João da Madeira, Águeda, Aveiro, Lisboa, Loures, Oeiras, Santarém, Vila Franca de Xira e Portalegre.

Quadro 4

Motivação económica, ordenada por ordem crescente de importância, e domínio económico subjacentes aos acordos de cooperação, estratificados à escala regional e municipal

Regiões	Municípios	Motivação Económica	Domínio Económico	
Norte	Guimarães			
	Matosinhos			
	Porto			
	São João da Madeira	1ª (a)	x	
	Centro	Águeda	3ª	x
		Aveiro	x	
		Coimbra		
		Vagos		
		Viscu		
	Lisboa	Almada	4ª	
c	Amadora			
Vale do	Lisboa	4ª	x	
Tejo	Loures	1ª (b)	x	
	Oeiras	2ª	x	
	Santarém	4ª	x	
	Scixal	5ª		
	Setúbal			
	Sintra			
	Vila Franca de Xira	4ª	x	
Alentejo	Portalegre	3ª	x	
Algarve	Faro			
	Portimão			

(a) esta classificação só corresponde ao acordo de geminação de São João da Madeira com Novo Hamburgo (Brasil).

(b) esta classificação só corresponde ao protocolo de geminação de Loures com Matola (Moçambique).

Fonte: Costa (2003).

4.3. A vertente económica da cooperação intermunicipal

No estabelecimento de relações de gemação dos municípios portugueses com congéneres dos restantes países da CPLP, constatou-se que menos de metade dos municípios inquiridos consideram a vertente económica (através dos itens motivação e domínio económico) nos acordos/protocolos de cooperação celebrados, como se pode observar no Quadro 4.

A motivação económica figura como principal motivação na gemação entre São João da Madeira/Novo Hamburgo (Brasil), dado ambas as cidades deterem um pólo industrial do calçado e entre Loures/Matola (Moçambique), cujo acordo de cooperação teve como objectivo primordial promover o investimento na zona industrial da cidade de Matola. Parece-nos ser digno de registo o facto de 54,5% dos municípios inquiridos não atribuírem qualquer importância à *motivação económica*.

Relativamente ao desenvolvimento de *acções de cooperação no domínio económico*, ele foi registado em menos de metade dos municípios inquiridos (41%).

Exemplificando, caso da missão empresarial de São João da Madeira ao pólo industrial de calçado de Novo Hamburgo (Brasil), que contou com a participação de seis empresários do sector da indústria do calçado e um representante da Associação Portuguesa dos Industriais de Calçado, Componentes e Artigos de Pele e seus Sucedâneos, ou a participação de empresas destes sectores de actividade em delegação institucional que se deslocou a Maio (Cabo Verde).

O município de Águeda, no âmbito da assinatura do protocolo de gemação em Bissau, fez integrar na comitiva representantes da Associação Comercial de Águeda e Associação Industrial de Águeda.

Por sua vez, numa visita de delegação de Aveiro a Cubatão (Brasil), participaram representantes da Associação de Municípios da Ria, Associação Comercial de Aveiro, da Associação Industrial do Distrito de Aveiro e da Região de Turismo da Rota da Luz. No quadro da gemação com Inhambane (Moçambique), desenvolveram-se contactos junto do tecido empresarial no sentido de desenvolver acções/missões empresariais. Representantes daquele município deslocaram-se a Aveiro para contactar empresas interessadas em implementar uma unidade hoteleira na cidade de Inhambane.

A Câmara Municipal de Lisboa, através da UCCLA, tem desenvolvido diversas intervenções que têm por fim dar a conhecer as realidades sócio-económicas das cidades lusófonas e as oportunidades de negócio. Vários empresários portugueses e angolanos, representantes das câmaras municipais de Bissau, Lisboa, Maputo, Praia e Rio de Janeiro, da Associação Industrial Portuguesa e do Fórum dos Empresários de Língua Portuguesa (FELP) têm participado naquelas acções.

Loures, no âmbito da geminação com o Conselho Executivo da cidade de Matola (Moçambique), organizou três missões empresariais tendo participado, entre outras, empresas dos sectores do comércio, indústria, serviços e transportes e representantes da Associação Empresarial da Região de Lisboa (AERLIS), da Associação Empresarial do Comércio e Serviços dos Concelhos de Loures e Odivelas e da Universidade Internacional. No primeiro ano, 1996, participaram vinte e três empresários, no segundo, em 1997, doze e no terceiro, em 1998, dez.

Na sequência de uma das missões da Câmara Municipal de Oeiras a Cabo Verde, um empresário instalou uma unidade produtiva de componentes electrónicos em S. Vicente, “o que representou uma mais valia para a empresa em causa e para a população cabo-verdiana com a criação de postos de trabalho e da respectiva formação necessária” (CMO, 2002:23). Outro caso foi a instalação de uma unidade fabril de sapatos de tecido, também, em S. Vicente.

Santarém, no âmbito do protocolo de geminação com o Lubango (Angola), organizou uma missão empresarial a esta cidade em parceria com o Núcleo Empresarial da Região de Santarém, tendo participado mais de trinta empresários dos sectores do comércio, indústria, serviços, agricultura e formação técnica. Desta acção resultou a constituição da Associação Internacional de Desenvolvimento Empresarial de Huíla/Lubango (AIDE).

Vila Franca de Xira, no âmbito da sua geminação com a Assumada (Cabo Verde), tem recebido empresários cabo-verdianos e promovido contactos com empresários portugueses, existindo intenções da Associação Empresarial de Assumada e da Associação do Comércio, Indústria e Serviços dos Concelhos de Vila Franca de Xira e Arruda dos Vinhos, celebrarem um protocolo de cooperação.

Como último exemplo, a participação em comitiva institucional de Portalegre a Mindelo (Cabo Verde) de representante do Núcleo Empresarial da Região de Portalegre (NERPOR A.E.) e da Região de Turismo de S. Mamede.

4.3.1. Reflexos no espaço do município português e do município parceiro

Ao nível dos reflexos locais no município português das acções realizadas no domínio económico, o interlocutor de São João da Madeira observou que permitiram uma maior ligação do sector empresarial à Câmara e aos congéneres com quem se encontra geminado. Águeda, por seu turno, realçou que tais acções criaram uma significativa sensibilização empresarial para o investimento e problemas existentes em Bissau. Para Loures, o desenvolvimento desta actividade, ao ter proporcionado um

maior envolvimento com o tecido empresarial local, permitiu a sua participação em projectos locais, ao nível de apoios e patrocínios. Finalmente, Oeiras nota que esta tipologia de acções trouxeram uma mais valia para todos os parceiros, ao nível da experiência de todos os intervenientes.

Os reflexos locais no espaço territorial do município do outro país foram diversos. Em Maputo, por exemplo, o investimento de uma empresa na rede de abastecimento de água foi reflexo da intervenção proporcionada por Lisboa. Na Matola, o apoio financeiro à reconstrução de uma unidade escolar, adveio do sector empresarial envolvido nas missões empresariais protagonizadas por Loures. Para o Lubango, a criação da AIDE teve como motor Santarém e o NERSANT. Finalmente, e de significativa importância, o investimento realizado em duas unidades produtivas em S. Vicente, com reflexos directos na criação e na formação de postos de trabalho, foi potenciado por Oeiras.

4.4. Avaliação dos resultados da cooperação económica intermunicipal

Somente metade dos municípios inquiridos respondeu a esta questão (Quadro 5), o que está directamente ligado à informação inserta no Quadro 4.

Quadro 5

Avaliação dos resultados da cooperação económica dos municípios portugueses com os dos restantes países da CPLP

Municípios	Avaliação
São João da Madeira	bom
Águeda	razoável
Aveiro	razoável
Loures	muito bom
Oeiras	bom
Santarém	razoável
Setúbal	fraco
Sintra	fraco
Vila Franca de Xira	bom
Portalegre	fraco
Portimão	fraco

Fonte: Costa (2003).

Apenas um município avalia os resultados da cooperação económica de muito bom (Loures); três, a saber, São João da Madeira, Oeiras e Vila Franca de Xira, de bom; três de razoável (Águeda, Aveiro e Santarém); e 4 de fraco (Setúbal, Sintra, Portalegre e Portimão).

4.5. Cooperação intermunicipal no domínio económico como vector estruturante da CPLP?

Dos municípios inquiridos só três não responderam a esta questão. Os restantes consideraram que, a cooperação intermunicipal no domínio económico pode ser um vector estruturante da CPLP.

Para Águeda, a vertente económica é considerada fundamental para o desenvolvimento dos países africanos. Segundo Aveiro, as câmaras municipais de ambos os países deveriam promover missões empresariais com o apoio da CPLP. Viseu observa que na possibilidade de se concretizarem nestes países investimentos, a cooperação intermunicipal pode ter esse efeito estruturante (no mesmo sentido se pronuncia Vila Franca de Xira), pelo que a vertente económica é fundamental, podendo ser o suporte de outras acções, de acordo com Portalegre. Porém, segundo Almada, para tais iniciativas terem sucesso há que criar nestes países estruturas de base tais como infra-estruturas e formação técnica das populações.

Santarém é de opinião que a vertente económica pode funcionar como um factor de fixação e incremento desta tipologia de cooperação tão vulnerável às alterações políticas. No mesmo sentido, para Portimão, a área económica nalguns casos pode servir de motor e noutros virá por acréscimo. Para a Amadora, a CIM é uma forma de potenciar o desenvolvimento económico dos municípios, promover a criação de emprego, através da qual, segundo o Seixal, pode dotar a população de capacidade económica podendo funcionar como uma forma de acederam a novos mercados e ao desenvolvimento.

Para Setúbal, este tipo de cooperação pode ser um interlocutor dinamizador de alguns destes processos. Lisboa refere que poderá funcionar como um mecanismo que favoreça a exploração das suas riquezas. Com a mesma perspectiva, Vagos observa que a aposta a nível económico, tendo como motor o Município, poderá traduzir-se, entre outras, numa melhoria das condições de vida, sociais e culturais.

Finalmente, para Loures, este domínio é determinante dado que poderá motivar o investimento entre os países, criar novas dinâmicas como a requalificação de zonas industriais e a formação profissional e, por arrasto, permitir outras intervenções

relacionadas com a área cultural, ambiental e infra-estrutural. Por seu turno, Oeiras é de opinião que a cooperação intermunicipal deve ser utilizada no quadro da CPLP uma vez que a proximidade existente entre os parceiros envolvidos neste tipo de cooperação é um elemento facilitador da comunicação entre as comunidades permitindo uma economia de tempo na implementação de projectos.

Conclusão

Se bem que a cooperação intermunicipal, seja bilateral sob a forma de geminações ou multilateral na figura das redes, tenha desempenhado e continue a desempenhar em várias partes do Mundo um importante papel no desenvolvimento local e inter-territorial envolvendo diferentes países, tem sido na União Europeia que ela tem tido resultados mais visíveis. Aprendendo com essa experiência, rapidamente a UE começou a esforçar-se por dar cobertura institucional e financeira a esta cooperação descentralizada envolvendo os países europeus e os países em desenvolvimento. Diversas disposições no recente Acordo de Cotonou provam isso mesmo.

Embora com uma experiência menor neste domínio face às suas congéneres europeias, os municípios portugueses têm vindo cada vez mais a dar mostras de estarem atentos a esta forma de cooperação descentralizada na sua vertente externa. As relações históricas e as enormes dificuldades patenteadas pelos países africanos lusófonos, e também pelo Brasil, têm conduzido ao aparecimento de um número crescente de acordos de geminação entre os municípios portugueses e os daqueles países. Um dos grandes desafios que se tem vindo a colocar é o de se saber como passar dos acordos de primeira geração, centrados nas vertentes cultural e de educação, para as geminações de segunda geração, cujo acento tónico aponta para os domínios económico e social. Para que isto possa ser bem sucedido, há que mobilizar os agentes económicos locais, nomeadamente as empresas e as associações empresariais de cada região e em cada um dos municípios envolvidos. Paralelamente, tudo indica que a cooperação pode sair ainda mais reforçada e os seus efeitos potenciados quando a acção se desenvolve multilateralmente, isto é, a partir de redes intermunicipais.

Com a criação da CPLP em 1996 surgiu a oportunidade de usar este ‘tecto comum’ o qual, do ponto de vista institucional e sobretudo graças à sua vertente de concertação, deverá possibilitar dar corpo ao envolvimento de agentes descentralizados e não-governamentais, em particular, as autarquias. E no entanto, a investigação conduzida não permitiu constatar um empenhamento digno de registo e a existência de

medidas específicas no quadro da CPLP que contemplem esta vertente da cooperação entre os países.

De entre os resultados apurados a partir do inquérito que serviu de base para este artigo, sobressai o facto de apenas cerca de metade dos municípios portugueses inquiridos apontarem a motivação económica como a principal ou uma das principais motivações para as geminações. No mesmo sentido, apenas cerca de metade deles exercem actividade económica no âmbito desses acordos. Apenas um num total de onze municípios faz uma avaliação muito boa da cooperação no domínio económico; três fazem-no como bom. Ao invés de se concluir precipitadamente que esta via não tem qualquer viabilidade, quer-nos parecer que é o inverso que deve ser realçado: existe um enorme vácuo por preencher e que, a sê-lo, pode potenciar a aproximação económica das comunidades locais envolvidas. A opinião relativa às potencialidades da cooperação económica descentralizada é de bom augúrio, quer se tenha em atenção as opiniões expressas pelos representantes dos municípios dos países da CPLP, em particular dos países africanos, quer dos municípios portugueses. E neste caso, ao sublinharem a importância que pode revestir esta actuação sob a cobertura institucional da CPLP, é elucidativo do quanto ainda há a fazer no futuro, do mesmo modo que estudos como este retratado no artigo devem ser extensíveis ao ponto de vista dos municípios não-portugueses.

Bibliografia

- ACEP-Associação para a Cooperação Entre os Povos (2001), *Autarquias portuguesas -cooperação e desenvolvimento – Pesquisa sobre os conceitos de desenvolvimento humano, cooperação descentralizada e luta contra a exclusão social*, Lisboa.
- Afonso, Maria Manuela (1998), *Cooperação descentralizada. O caso dos municípios portugueses*, Lisboa: CIDAC
- Almeida, Joaquim (1999), “A cooperação vista numa lógica do Poder Local”, CMS (1999), pp. 47-49.
- Amaro, Rogério Roque (1991), “Lógicas de espacialização da economia portuguesa”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, n.º 10, pp. 161-182.
- ANMP-Associação Nacional de Municípios Portugueses (s.d.), *Geminações. Guia Prático. Porquê, com quem, como realizar e desenvolver uma geminação*
- (1999), “ANMP Apoiar Criação em Moçambique de Associação Nacional de Municípios”, *ANMP Boletim*, n.º 70, Fev/99, (www.anmp.pt/anmp/bol99/bol7099).

- ANMP/ANMCV-Associação Nacional de Municípios Portugueses e Associação Nacional de Municípios Caboverdeanos (1997), *I Encontro Autárquico de Língua Portuguesa*, 13 a 15 de Abril de 1997, Praia, Cabo-Verde.
- Barata, Manuela (2001), “O Programa de Cooperação Intermunicipal”, CMS (1999).
- Bastos, Fernando Loureiro (1999), “Municípios, Legislação Autárquica e Contencioso Administrativo em Moçambique. Oito Problemas à Procura de Solução”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Volume XL, n.ºs 1 e 2, Coimbra Editora, pp. 45-70.
- Camacho, Elsa Maria Azevedo (1997), “Descentralização: poder central, poderes locais, participação cívica e política”, CIDAC, pp. 32-35.
- Cardoso, Raul (1997), “Geminações, perspectivas futuras”, CMS (1997), pp. 55-56.
- CCE-Comissão das Comunidades Europeias (1996), *Relatório sobre a Aplicação da Cooperação Descentralizada*, Documento COM (96) 70 final, Bruxelas, 01.03.1996, Luxemburgo: SPOCE
- CE-Comissão Europeia (1998), *Cooperação Descentralizada*, Regulamento (CE) n.º 1659/98 do Conselho de 17 de Julho de 1998, Documento 398R1659, JO n.º L 213, de 30/07/1998, P. 0006-0008, (http://europa.eu.int/eur-lex/pt/lif/dat/1998/pt_398R1659.html).
- CIDAC-Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral (1997), *Desenvolvimento e Poder Local nos Países da CPLP*, Assembleia da República, 24 de Junho.
- (1999), *Cooperação Intermunicipal no Quadro da Cooperação Descentralizada*, Seminário realizado em Lisboa, 8 e 9 de Maio de 1998, Lisboa: CIDAC
- Cidades & Municípios* (1995), “O Ressurgimento do Poder Local”, n.º 59, Extra, Ano VII, pp. 46-49.
- CMO-Câmara Municipal de Oeiras (2002), “Política de cooperação no concelho de Oeiras”, *Oeiras Actual, Boletim Municipal*, n.º 122, Março, pp. 22-23.
- CMS-Câmara Municipal de Sintra (1997), *Actas*, Festa da Língua Portuguesa, Sintra, 29 de Junho a 4 de Julho de 1997.
- (1999), *Actas e outros apontamentos*, Festa da Língua Portuguesa II, Sintra, 23, 24 e 25 de Maio de 1999.
- CMS-Câmara Municipal do Seixal (2001), Seminário Internacional: Cooperação para o Desenvolvimento, organizado pela CMS, de 26 a 27 de Abril, Seixal.
- Correia, Adérito e Sousa, Bornito (1996), *Angola. História Constitucional*, Coimbra: Almedina.
- Correia, Fernando (1986), *Formas Jurídicas de Cooperação Intermunicipal*, Coimbra: Almedina.

- Costa, Fernando Marques e Falé, Natália (1992), *Guia Político dos PALOP*, Editorial Fragmentos, Lda./Fundação de Relações Internacionais.
- Costa, Maria do Rosário (2003), *Redes intermunicipais – uma nova dimensão económica no quadro da CPLP?*, Dissertação de Mestrado, ISEG/UT, Lisboa, pp.283
- Covas, António (1997), *Integração Europeia, Regionalização Administrativa e Reforma do Estado-Nacional*, Lisboa: INA.
- CPLP-Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (1999), *Documentos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, pp. 126.
- DGAL-Direcção-Geral das Autarquias Locais (2002), *Administração Local em Números 2001*, DGAL.
- Feijó, Carlos (2001), *Problemas Actuais de Direito Público Angolano: Contributos para a sua compreensão*, Cascais: Principia.
- Ferreira, Manuel Ennes (2002), “Portugal and the Lusophone African Countries: economic continuities and disruptions”, *Portuguese Studies Review*, vol.10, nº1, Un. Trentu, Canada, pp.85-107.
- Ferreira, Manuel Ennes e Almas, Rui (1996), “Comunidade económica ou parceria para o desenvolvimento: o desafio do multilateralismo na CPLP”, *Política Internacional*, n.º 13, Vol. 1, pp. 35-71.
- (1997), “Les contours économiques de la CPLP”, *Lusotopie 1997*, ed. Karthala, Paris, pp. 11-33.
- Ferreira, Roberto (1997), “Intervenção”, ANMP/ANMCV (1997a).
- Gouveia, Jorge Bacelar (1998), “As Autarquias Locais e a Respectiva Legislação-Um Enquadramento Geral”, in Mazula, Aguiar *et al.*, pp. 81-101
- (2000), *As Constituições dos Estados Lusófanos*, 2.ª edição, revista, Lisboa: Editorial Notícias.
- Guambe, José e Weimer, Bernhard (1999), “Eleições Autárquicas em Moçambique: O Contexto da Investigação”, in Serra, Carlos (dir.), pp. 27-41.
- Guenha, João André Ubisse (1997), *Descentralização Administrativa-uma opção para a reforma dos órgãos locais em Moçambique*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 319.
- ICP-Instituto da Cooperação Portuguesa (2000), “Cooperação”, *O Mundo em Português*, Suplemento Promocional, IEEI, Ano I, n.º 4, pp. I-VIII
- Kennedy, Paul (2003), “Entrevista”, *Público*, 22 de Outubro de 2003

- Lopes, Ernâni Rodrigues (1998), “Políticas de Estabilização em contextos de Globalização dos Mercados”, in *III Encontro de Economistas de Língua Portuguesa*, 28-30 Junho, Macau, vol. II, pp. 19-20.
- Lopes, Raul Gonçalves (1990), *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa: Escher.
- MAE-Ministério da Administração Estatal (1998a), *Pacote Autárquico. Brochura I*, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- (1998b), *Pacote Autárquico. Brochura II*, Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.
- (1998c), “Programa de Reforma dos Órgãos Locais”, in Mazula, Aguiar *et al.*, pp. 13-28.
- M.A.I.-Ministério da Administração Interna/Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (1995a), “República de Cabo Verde. Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar”, *I Encontro dos Ministros responsáveis pela Administração Eleitoral dos Países Africanos de Expressão Portuguesa e de Portugal*-Julho de 1994, Vol. III, MAI/STAPE/Edições 70
- (1995b), “República da Guiné-Bissau. Constituição, Lei Eleitoral e Legislação Complementar”, in *I Encontro dos Ministros responsáveis pela Administração Eleitoral dos Países Africanos de Expressão Portuguesa e de Portugal*-Julho de 1994, Vol. III, MAI/STAPE/Edições 70.
- Mazula, Aguiar *et al.* (1998), *Autarquias Locais em Moçambique. Antecedentes e regime jurídico*, Lisboa-Maputo.
- MNE-Ministério dos Negócios Estrangeiros (1996), *Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, Outubro de 1996
- MNE/ANMP (1998), Protocolo de Cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, 24 de Novembro de 1998, Lisboa.
- Morais, Isaltino Afonso e Luís, José Gomes (2001), *Lei Quadro das Autarquias Locais. Competência dos Respetivos Órgãos e Legislação Complementar*, Lisboa: VISLIS Editores.
- Moreira, Adriano (coord.) (2001), *Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Cooperação*, Coimbra: Almedina
- Moreira, Eugénio Carlos da Conceição Rodrigues (1999a), *A Repartição dos Recursos Públicos entre o Estado e as Autarquias Locais no Ordenamento Jurídico Guineense*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 407
- Moura, José Barros (1999), “Apresentação do Tema”, CIDAC, pp. 13-24.

- Pereira, Aires Soares (1997a), "Implantação e evolução de Poder em S. Tomé e Príncipe", Tema II, ANMP/ANMCV (1997a).
- Pereira, Virgílio Ferreira de Fontes (1997b), *O Poder Local: da Imprecisão Conceptual à Certeza da sua Evolução em Angola-Contributos para a Hipótese de um Modelo*, Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pp. 361.
- PNUD-Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1998), *Relatório do Desenvolvimento Humano. Moçambique. Paz e crescimento económico: Oportunidades para o desenvolvimento humano*, Maputo, Moçambique.
- Rocha, Pedro Alexandre (1997), "A Evolução do Poder Local em Cabo Verde", in ANMP/ANMCV (1997).
- Santos, Jacinto Abreu (1997), "Discurso de S. Ex^a o Sr. Presidente da Associação Nacional de Municípios Caboverdeanos", ANMP/ANMCV (1997a), pp. 1-5.
- Seibert, Gerhard (2001), *Camaradas, Clientes e Compadres. Colonialismo, Socialismo e Democratização em São Tomé e Príncipe*, Lisboa: Vega.
- Serra, Carlos (dir.) (1999), *Eleitorado Incapturável. Eleições Municipais de 1998 em Manica, Chimoio, Beira, Dondo, Nampula e Angoche*, Maputo, Moçambique: Livraria Universitária.
- Torres, Adelino e Ferreira, Manuel Ennes (2001), "A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no Contexto da Globalização: Problemas e Perspectivas", in Moreira, Adriano (coord.), pp. 23-119.
- Trindade, Artur (1999) "A Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Cooperação Intermunicipal", CIDAC, Lisboa, pp. 67-71.
- UN-United Nations (1971), *Yearbook of the United Nations 1971*, vol. 25, pp. 494, New York: OPIUN
- Xavier, Beatriz Oliveira (1999), *Cidades, geminações e globalização: A força dos pequenos laços*, Tese de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, pp. 212.