

Fazer bem sem olhar a quem?
**A ajuda ao desenvolvimento
no âmbito da governação global**

Pedro Jorge Direito Monteiro

Outubro de 2010

Orientador: Professor Doutor José Manuel Pureza

Programa de Mestrado: *As sociedades nacionais perante os processos de
globalização*

Introdução

**Objectivos e hipótese de investigação,
âmbito de análise e itinerário**

1. Objectivos e hipótese de investigação

i) O objectivo principal do presente trabalho passa por determinar o lugar da ajuda ao desenvolvimento no âmbito da actual governação global, através de uma análise dos interesses subjacentes à prestação da ajuda (e que são sobretudo os interesses egoísticos dos doadores) e dos diferentes discursos que procuram legitimar e/ou “mascarar” esses interesses (ou seja, os “discursos-máscara” da ajuda).

Nesse sentido, a hipótese de investigação que procuraremos provar é a de que a ajuda é um instrumento ao serviço do actual sistema de governação global (e não um factor alternativo a esse sistema), um meio a que recorrem os países do Norte (ou o “centro”) para estenderem esse sistema de governação aos países do Sul (ou à “periferia”)¹.

Se uma análise da ajuda ao desenvolvimento *tout court*, sem a devida contextualização no âmbito mais lato do actual sistema de governação global, aponta para um papel positivo da ajuda na minimização da situação desfavorável dos países pobres, já o seu exame à luz da lógica das relações de poder a nível global (em que a doutrina se tem “investido” menos) nos leva a concluir pela sua instrumentalização ou subordinação à lógica de interesses determinada pelos países do “centro”.

Ao longo da nossa análise procuraremos demonstrar como a ajuda ao desenvolvimento não só não logra contrabalançar os efeitos nefastos da governação global para os países pobres, como serve mesmo de elemento de “dessensibilização” desses efeitos, num claro processo de instrumentalização da ajuda que vai sendo operado através de uma série de discursos (o discurso regulador, o discurso securitário,

¹ Os conceitos de “Norte” e “Sul” e de “centro” e “periferia”, que utilizaremos ao longo deste trabalho, traduzem simplificações conceptuais - pois os fenómenos são bem mais complexos, como o demonstra desde logo a realidade dos países emergentes - há muito consagradas no âmbito da análise sociológica dos fenómenos de governação global, pela sua evidente utilidade analítica. Enquanto os conceitos “Norte” e “centro” se referem sobretudo aos países mais ricos ou desenvolvidos, os conceitos “Sul” e “periferia” respeitam sobretudo aos países pobres ou em desenvolvimento. A oposição Norte-Sul traduz acima de tudo a realidade brutal da “fractura” entre os países ricos, situados sobretudo no hemisfério norte, e os países pobres, localizados sobretudo no hemisfério sul. A oposição centro-periferia reflecte a relação entre os países com capacidade para ditar as regras da governação global e os países submetidos ou governados por essas regras do modelo hegemónico de economia liberal e democracia representativa.

o discurso tecnocrático e o discurso universalista), pelos quais os países doadores ou do “centro” visam um deliberado efeito de dissimulação do seu objectivo último: a criação, nas “periferias”, de espaços pacificados e democratizados, capazes de alimentarem em recursos as economias do “centro” e de servirem de plataformas de expansão ao respectivo modelo de economia liberal.

Procuraremos fazer um balanço geral da ajuda e tentar aferir dos sinais de eventual transição para um novo “paradigma assistencial” (para o qual o actual contexto global de crises poderá ajudar a contribuir), centrado na resolução das causas da pobreza e da exclusão, para defendermos, por fim, a necessidade da evolução da ajuda no sentido de uma verdadeira “política global de coesão”, fundada num novo discurso redistributivo.

ii) O presente trabalho procura ser abrangente na sua globalidade (pela quantidade de pontos abordados) e sintético em cada uma das suas partes (pela abordagem mais explicativa do que exaustiva de cada um desses pontos). Mas, acima de tudo, pretende ser um trabalho crítico, de interrogação dos pressupostos e motivações da ajuda e do papel que lhe cabe no sistema de governação global. Como tal, ao invés de proceder a uma análise das posições mais ou menos oficiais das principais organizações internacionais de ajuda ao desenvolvimento, procura analisar criticamente o papel da ajuda à luz dos interesses que lhe estão subjacentes, dando conta de algumas das principais linhas de pensamento que, nas últimas décadas, têm vindo a interrogar, de forma coerente e fundamentada, as práticas da ajuda ao desenvolvimento.

Devido à particular abrangência do trabalho, optou-se por retirar algum peso ao respectivo aparelho erudito, em nome de uma maior clareza e fluidez na explanação e do respeito dos limites de um trabalho deste tipo. Assim o exigia a coerência e a pretendida abordagem em forma de “síntese crítica” das muitas questões que constituem a actual agenda política da ajuda ao desenvolvimento.

Evitou-se ainda, na medida do possível, uma análise histórica do sistema da ajuda, por demais abordada noutras obras académicas e que se considera menos indispensável num trabalho deste tipo, que pretende apresentar um ponto de situação crítico sobre o actual momento da ajuda ao desenvolvimento. Assim, as referências a períodos anteriores surgem apenas quando são indispensáveis para uma melhor compreensão dos debates actualmente em curso.

iii) Procurando o presente estudo interrogar o sentido e os limites da ajuda, as opções bibliográficas não poderiam deixar de se orientar mais no sentido da literatura

crítica da ajuda ao desenvolvimento (representada sobretudo por autores ingleses, franceses, nórdicos e espanhóis²) do que da doutrina ligada às principais organizações internacionais de ajuda ao desenvolvimento.

Quanto ao reduzido número de obras de autores portugueses no acervo bibliográfico do trabalho, explica-se pelo âmbito limitado da doutrina portuguesa de ajuda ao desenvolvimento que, com algumas honrosas exceções, se encontra ainda muito presa a uma certa “factualidade estatística” e ao estudo da realidade da cooperação com os PALOP e Timor-Leste. A explicação para tal facto poderá residir, entre outras razões, na combinação da reduzida dimensão do nosso mundo académico com o distanciamento da opinião pública portuguesa em relação à realidade da ajuda, que tende a ser vista como uma simples “rubrica no orçamento” (sem correspondência numa verdadeira mobilização social), concretizada num conjunto de missões técnicas que vão assegurando o cumprimento mínimo de uma obrigação histórica.

iv) Relativamente à novidade científica do trabalho, ela encontrar-se-á menos nos conteúdos propriamente ditos do que na sua estrutura, organização e abrangência.

De facto, embora possa haver alguma novidade na tentativa de analisar de forma crítica os diferentes discursos da ajuda ao desenvolvimento (que mascaram as verdadeiras motivações dos doadores e procuram legitimar as suas práticas) e de procurar, tendo em conta essa análise, aferir do lugar da ajuda no actual quadro de governação global, a maior novidade do presente trabalho residirá na tentativa de apresentação e articulação coerente, num único estudo, dos temas mais debatidos em matéria de ajuda ao desenvolvimento.

Trata-se, pois, de um trabalho de introdução problematizante aos principais temas da cooperação para o desenvolvimento que, pelo seu carácter crítico e abrangente e pela sua referência ao contexto da governação global, se espera possa distinguir-se de outros estudos realizados neste campo até à data em Portugal.

Tal opção metodológica não é alheia à constatação de um claro défice de obras de autores portugueses vocacionadas para permitirem uma primeira abordagem - apoiada em doutrinas críticas que vão fazendo curso - às principais problemáticas actualmente em debate no campo da ajuda ao desenvolvimento.

Em suma, o presente trabalho pretende-se menos uma obra de conteúdos inovadores do que de funcionalidades acrescidas.

² A tradução portuguesa das citações dessas obras é da exclusiva responsabilidade do autor destas linhas.

2. Âmbito de análise

Este estudo versa sobre a ajuda ao desenvolvimento em sentido estrito. Nesse sentido, não cabem nesta análise (ou nela merecem apenas uma referência tangencial) as diversas formas de cooperação internacional para o desenvolvimento em sentido mais lato, nomeadamente:

i) as **preferências comerciais**, que se traduzem na abertura unilateral e não recíproca dos mercados dos países mais ricos às exportações dos países em desenvolvimento, através do levantamento de barreiras alfandegárias e comerciais, com o objectivo de desenvolver a capacidade produtiva destes países;

ii) a **ajuda económica e financeira**, que passa pelo apoio à melhoria da competitividade das empresas, pela criação e desenvolvimento de infra-estruturas e instituições de apoio à produção e pela transferência e acesso ao capital internacional em condições favoráveis, quer através de mecanismos que visam facilitar capital de investimento, financiar garantias de investimento e adquirir acções em empresas dos países em desenvolvimento, quer através dos programas de estabilização e ajustamento estrutural do FMI e do Banco Mundial;

iii) a **ajuda humanitária**, que, embora estatisticamente contabilizada como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), obedece a uma lógica mais imediata ou de emergência do que a ajuda ao desenvolvimento propriamente dita, sendo ainda marcada por uma cultura profissional distinta.

A divisão entre ajuda ao desenvolvimento e ajuda humanitária tem sido tradicionalmente estabelecida com base no facto de a ajuda humanitária ter uma função essencialmente assistencial e de curto prazo, sendo normalmente prestada em situações de emergência ou conflito³, enquanto a ajuda ao desenvolvimento obedece a um escopo

³ A ajuda humanitária deve procurar satisfazer algumas condições mínimas, definidas em diversos instrumentos jurídicos internacionais: humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência. Deve ainda procurar basear-se em critérios de necessidade objectiva, sem distinção de qualquer outra índole. Por fim, não deve ser um instrumento da política externa do doador nem subordinar-se a qualquer tipo de condicionalidade, mas apenas ao respeito de valores como a protecção da vida e da dignidade humana. De acordo com as *DAC statistical reporting directives*, de Abril de 2007, a ajuda humanitária é ajuda destinada “a salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter e proteger a dignidade humana durante e após as emergências”, de forma “consistente com os princípios humanitários de humanidade, imparcialidade,

mais desenvolvimentista e de médio prazo, sendo habitualmente levada a cabo em situações de paz ou relativa estabilidade.

Outras diferenças residem no facto de a ajuda humanitária se traduzir normalmente num fornecimento directo de bens e ser prestada de forma massiva. Além disso, revela, à partida, uma natureza mais apolítica do que a ajuda ao desenvolvimento, atendendo mais aos efeitos do conflito do que às suas causas, ou seja, preocupando-se mais em conter e gerir uma determinada situação do que em influenciar as relações de poder a ela subjacentes. Contudo, ao ser acriticamente apolítica, corre o risco de se tornar mais um elemento do conflito e ser instrumentalizada pelas partes em confronto⁴.

Ultimamente, tem vindo a ganhar relevo uma concepção mais ampla da ajuda, a do “*continuum* alívio-desenvolvimento”, que inclui a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento num quadro integrado de análise, sem compartimentos estanques: por um lado, o desenvolvimento é visto como condição fundamental para reduzir as situações de emergência e, por outro lado, procura-se que a ajuda humanitária possa ser prestada de uma forma orientada para o desenvolvimento. Tal concepção baseia-se nas particulares características das actuais crises e conflitos armados e no facto de os dois tipos de ajuda visarem, no fundo, o mesmo objectivo: a redução da vulnerabilidade das populações afectadas, através do fortalecimento das suas capacidades⁵;

iv) a ajuda alimentar, que coloca problemas distintos dos da ajuda ao desenvolvimento em sentido estrito, embora seja incluída na APD. Trata-se de uma forma de assistência prestada muitas vezes de forma inadequada, ao ser utilizada pelos doadores como instrumento de gestão do seu mercado interno (nomeadamente para o escoamento dos seus excedentes agrícolas e agro-pecuários) e de conquista de novos mercados, o que tem tido efeitos bastante negativos na economia dos países receptores: desencorajamento da produção local, desarticulação dos mercados locais, diminuição da

neutralidade e independência”. Abrange “*a reconstrução e a assistência de transição enquanto a situação de emergência persiste. Actividades para proteger a segurança de pessoas ou propriedade através do uso ou ameaça da força estão excluídas. Inclui a ajuda aos refugiados nos países em desenvolvimento, mas não àqueles nos países doadores*” (2007: 19).

⁴ É o caso de material, alimentos e medicamentos destinados a populações situadas em zonas controladas por “senhores da guerra”, mas que acabam por alimentar as actividades bélicas dessas autoridades situadas à margem da lei.

⁵ Lembre-se que o impacto dos desastres naturais depende do grau de desenvolvimento dos países e das populações afectadas, que acaba por determinar o seu grau de vulnerabilidade.

autonomia de abastecimento e da segurança alimentar, modificação dos hábitos de consumo das populações locais, aumento da sua dependência em relação às importações...

Face a estas e outras críticas de que é alvo, a ajuda alimentar tem procurado evoluir, nomeadamente através da adopção de uma série de normas básicas, que passam pela promoção das compras locais e das transacções triangulares ou pelo fomento da capacidade de auto-abastecimento das populações, numa lógica de subordinação a estratégias de segurança alimentar⁶.

À semelhança da ajuda ao desenvolvimento propriamente dita, a ajuda alimentar também tem sido instrumentalizada pelos governos receptores. A título de exemplo, muitos projectos que visam transformar populações nómadas em agricultores fazem-no em nome da segurança alimentar quando, no fundo, mais não são do que um meio de controlo desses povos, no sentido de os fixarem num território sob a clara soberania do Estado e de fazerem deles contribuintes passivos;

v) finalmente, a **assistência à estabilização política**, que se encontra igualmente fora do âmbito deste trabalho. Na sua essência, o foco explicitamente político do apoio à estabilização política - no sentido em que se pretende um impacto positivo sobre as dinâmicas políticas (tanto ao nível dos processos políticos formais como dos informais) - é distinto tanto do objectivo de neutralidade subjacente à assistência humanitária como da racionalidade (desejavelmente) apolítica da ajuda ao desenvolvimento, centrada no combate à pobreza.

Nesse sentido, a Política Europeia de Vizinhança, lançada em 2003 pela UE para os países vizinhos do Leste e do Sul - e que visa a criação, através da adopção de Planos de Acção bilaterais, de uma zona alargada de paz, estabilidade e prosperidade entre a UE e aqueles países vizinhos - não é considerada uma política de ajuda ao desenvolvimento (reservada para os países ACP), mas sim uma política de estabilização política, marcada por fortes preocupações de segurança.

As discussões sobre se a ajuda oficial aos países da Europa de Leste e da ex-URSS poderia ser considerada APD começaram logo após a desagregação do Bloco de Leste, tendo as posições dos membros do CAD variado bastante em função dos seus

⁶ Seja como for, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento de tipo alimentar tem vindo a ser fortemente reduzida (tendo passado de 9% da APD mundial durante os anos 70 a 3% em 2000), para além de assumir cada vez mais uma forma financeira.

interesses políticos e económicos. Acabou por prevalecer, contudo, a posição que recusa a classificação da assistência àqueles países como APD, considerando-a antes como assistência adicional.

Também em relação ao Norte de África a UE desenhou uma política de estabilização política - concretizada no Processo de Barcelona ou Parceria Euro-mediterrânica⁷ -, não obstante nos encontrarmos, neste caso, perante uma região que enfrenta alguns problemas de pobreza e desigualdade, cuja resolução exigiria uma verdadeira política de ajuda ao desenvolvimento.

3. Itinerário

A *1ª Parte* deste estudo debruça-se sobre a governação global e a ajuda ao desenvolvimento, ou seja, sobre os contornos da governação global e o lugar do sistema de ajuda ao desenvolvimento no âmbito mais amplo dessa governação global, entendida como governação do “centro” sobre as “periferias”.

No *capítulo I* analisamos a governação global, enquanto realidade complexa e politizada, não consensual. Começamos por examinar a perspectiva analítica de governação global - e, nesse sentido, as suas principais características - e optamos pela visão mais ampla da governação global de facto, em detrimento da visão institucional.

⁷ Este processo, lançado em 1995 pela Conferência Euro-Mediterrânica de Barcelona, tinha por objectivo impulsionar a cooperação entre a UE e 10 países da orla mediterrânica (Marrocos, Tunísia, Argélia, Turquia, Egipto, Jordânia, Líbano, Síria, Israel e Autoridade Palestiniana), no sentido da criação de uma zona de paz, estabilidade e prosperidade na bacia mediterrânica. Pretendendo ser um diálogo político e de segurança global (complementar dos diálogos bilaterais previstos nos acordos de associação), complementado por uma parceria económica e financeira para a criação de uma zona de livre comércio, a iniciativa quedou-se, porém, bastante aquém das expectativas. Em 2005, com a Cimeira Euromed de Barcelona, pretendeu-se revigorar o processo, sobretudo no sentido do reforço da componente política e de democratização do processo, mas as clivagens resultantes do conflito israelo-árabe e as diferenças de visão dos dois lados do Mediterrâneo impediram os desejados progressos.

De facto, enquanto os países norte-africanos reivindicavam uma maior abertura dos mercados europeus aos seus produtos, os países europeus, preocupados com o combate ao terrorismo e à imigração ilegal (e exacerbando o risco do islamismo radical), não colocaram o devido ênfase no apoio à democratização, regressando mesmo a uma lógica de apoio aos regimes autoritários sempre que a segurança o justificava. Não perceberam que do outro lado do Mediterrâneo a sociedade civil ganhava força e uma mudança radical, de carácter pós-islâmico, ia germinando no sentido de uma vaga de democratização.

Em seguida, analisamos a perspectiva normativa da governação global, aquela que melhor traduz a realidade da governação do “centro” sobre as “periferias”. Por fim, no âmbito de um modelo de Vestefália em evolução, procuramos propostas de reforma desse modelo e realidades emergentes (como a “sociedade civil global” e o “Estado militante”), susceptíveis de configurarem uma nova governação global.

No **capítulo II** procedemos a uma análise geral do sistema de ajuda ao desenvolvimento, enquanto sub-sistema, com características de regime internacional, integrado no sistema mais amplo de governação global. Começamos por abordar a evolução recente do seu âmbito de intervenção, desde os sectores tradicionais aos novos sectores. Debruçamo-nos sobre o financiamento do sistema, analisando a sua evolução recente e os novos mecanismos de financiamento. Constatamos o respectivo défice democrático e procuramos os traços de democracia participativa que nele se vão desenhando (com especial atenção para a parceria e titularidade e as ONG). Vemos depois como a arquitectura desse sistema - que carece de um centro de decisão - se tem vindo a modificar (nomeadamente com o surgimento de novos actores) e como ele se mantém no essencial estatocêntrico, embora a afirmação de novos actores não estatais (ou de nível sub-estatal e supra-estatal) prefigure um sistema multicêntrico em gestação.

No **capítulo III** situamo-nos no plano da *ratio* da ajuda, isto é, das motivações que lhe estão subjacentes. Começamos por elencar os motivos avançados para justificar a ajuda: desde os mais egoísticos aos mais altruísticos, passando pelos decorrentes de um certo altruísmo egoísta (que remetem para as relações de interdependência global). Constatamos como são os interesses dos doadores os que prevalecem e como a ajuda se revela não só um instrumento ao serviço desses interesses, como uma concessão dissimuladora dos efeitos das dinâmicas económicas e comerciais que vão aprofundando as desigualdades. Abordamos ainda a questão da necessária coerência entre as diferentes políticas potencialmente favoráveis ao desenvolvimento (incluindo os principais esforços feitos ao nível do sistema geral das Nações Unidas e da “abordagem todo o governo”) e vemos o que deveria mudar na política comercial para ser mais favorável ao desenvolvimento e qual o papel da ajuda na optimização das restantes fontes de financiamento externo do desenvolvimento. Por fim, analisamos a importância da “indústria” da ajuda no quadro dos interesses dos doadores e o importante papel da opinião pública, enquanto elemento “catalisador” da ajuda.

Na **2ª Parte** do trabalho apresentamos os principais discursos com que os doadores, visando a conquista de mercados e a expansão do modelo económico de base

liberal, se têm apresentado para justificar e legitimar a sua actuação: o discurso regulador, o discurso securitário, o discurso tecnocrático e o discurso universalista.

Assim, no *capítulo IV* começamos por analisar o discurso regulador da ajuda, que traduz uma das faces mais visíveis da máscara com que os doadores se apresentam perante os receptores da ajuda e que se reflecte em três realidades diferentes, mas ligadas entre si, analisadas sucessivamente. Em primeiro lugar, a condicionalidade da ajuda (primeiro económica e depois política), posta de certa forma em causa pelo modelo de actuação da China, e a ajuda ligada (em recuo progressivo), enquanto forma de condicionalidade. Em segundo lugar, a ajuda à democratização, que visa sobretudo a promoção do modelo liberal de democracia representativa comum aos principais países do “centro”. Em terceiro lugar, a “boa governação”, cuja agenda inclui o aprofundamento das reformas políticas, a criação de capacidade institucional (que deverá ser a prioridade da assistência técnica) e o combate à corrupção.

O *capítulo V* aborda o discurso securitário da ajuda e as formas como, sobretudo após o 11 de Setembro, se afirmou a tendência de securitização da ajuda (ou seja, de submissão da ajuda aos interesses de segurança), mediante a qual os países do “centro” procuram uma nova legitimação para a sua intervenção nas “periferias”. No âmbito dessa tendência, vemos como através do conceito de “segurança humana” se procura superar a subordinação da ajuda aos interesses da segurança e analisamos o papel da ajuda no âmbito das estratégias de controlo do terrorismo. Seguidamente, examinamos as situações de prestação de ajuda antes, durante e após os conflitos e as distintas estratégias que esses diferentes momentos de intervenção exigem. Finalmente, centramo-nos nos processos de reforma do sector de segurança, realçando, para além das evidentes dificuldades que apresentam, a sua clara relevância para os processos de desenvolvimento, sem esquecer o aspecto fundamental do controlo democrático do sector de segurança.

O *capítulo VI* trata do discurso tecnocrático da ajuda, enquanto “engenharia assistencial” despolitizada, que persegue uma maior eficiência na prestação da ajuda. Depois de abordarmos a medição da eficácia ou eficiência da ajuda, os factores que a condicionam e os esforços no sentido de uma maior eficácia ou eficiência da ajuda (em torno da Declaração de Paris e da Agenda de Acção de Acra), analisamos a tendência da alocação selectiva da ajuda em função do desempenho e a mais importante excepção a essa tendência, que é a realidade dos “Estados frágeis, falhados e em colapso”. Seguidamente, passamos à análise da falta de capacidade de absorção da ajuda por parte

dos países beneficiários - a suprir pela harmonização de procedimentos e a “divisão de tarefas” - e ao exame dos indesejáveis fenómenos da dependência da ajuda e da volatilidade dos fluxos da ajuda, que prejudicam a respectiva eficácia ou eficiência. Por fim, após confrontarmos “ajuda projecto” e “ajuda programa”, debruçamo-nos sobre os novos instrumentos para uma maior eficácia ou eficiência da ajuda, como os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza, a abordagem sectorial ou o apoio ao orçamento.

No *capítulo VII* analisamos o discurso universalista da ajuda, que se concretiza em realidades como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (e a subsequente retoma do objectivo universal de 0,7% do PNB, meta de esforço de ajuda a atingir para satisfazer aqueles objectivos), os “bens públicos mundiais” e os fundos globais. No mesmo âmbito, analisamos, por fim, as importantes questões do perdão da dívida e da composição da ajuda (donativos *versus* empréstimos).

No *capítulo VIII* procedemos a um balanço geral da ajuda. Nesse âmbito, expomos os aspectos mais positivos e mais negativos da ajuda e concluímos que ela falhou no cumprimento da sua missão essencial de promoção do desenvolvimento e redução da pobreza e das desigualdades, sobretudo no caso da África Sub-Sahariana e das populações mais pobres dos países mais pobres. E constatamos como ela não só não contrabalança os efeitos negativos do comércio e dos fluxos de capitais, como procura mesmo “anestesiá-los” esses efeitos, funcionando como uma “máscara”, com várias faces (correspondentes aos diferentes discursos dos doadores: regulador, securitário, tecnocrático e universalista), que “oculta” os propósitos últimos dos países doadores ou do “centro”: a consolidação e expansão de um modelo de governação global baseado na economia liberal e na democracia representativa.

No *capítulo IX*, dedicado às perspectivas futuras da ajuda, começamos por analisar o actual paradigma da ajuda, marcado por uma tendência “assistencialista” ou de mera atenuação dos efeitos da pobreza. Procuramos depois averiguar se estaremos num momento de transição para um novo paradigma da ajuda (marcado por uma maior atenção às causas da pobreza e do subdesenvolvimento), sublinhando que o actual contexto de crise poderá constituir uma oportunidade nesse sentido. Analisamos então um instrumento que, embora existente há alguns anos, apresenta características de um novo tipo, prenunciando esse novo paradigma: os Estudos Nacionais de Perspectiva de Longo Prazo. Por fim, após uma referência ao actual debate ideológico sobre o futuro da ajuda, pugnamos por um novo discurso redistributivo da ajuda, que defenda a evolução da ajuda no sentido de uma verdadeira “política global de coesão”, alicerçada num

esquema de financiamento obrigatório e permanente e visando promover, nos países mais pobres (os países do *bottom billion*), um desenvolvimento efectivo (e não apenas uma assistência de curto prazo), tendente à redistribuição dos rendimentos em benefício das camadas mais desfavorecidas da população.

Na *conclusão* do trabalho sustentamos que a ajuda ao desenvolvimento continua a ser um instrumento ao serviço do actual sistema de governação global - que contribui, a par de outros, para o reforço da governação do “centro” sobre as “periferias” - e que, no quadro da afirmação dos interesses nacionais que preside ainda às relações entre Estados, é ainda utópico o desejo de refundação desse sistema.

1ª parte

A governação global e a ajuda ao desenvolvimento

Capítulo I – A governação global

1. Um conceito em aberto

O carácter extremamente complexo, heterogéneo e por vezes contraditório do sistema de governação global representa um enorme desafio para qualquer tentativa de teorização das suas dinâmicas, do seu *modus operandi* e da sua *ratio*.

Apesar da riqueza da investigação sobre o tema, não existe uma definição consensual ou definitiva de governação global. Trata-se de um conceito fluido e controvertido, que tem assumido nos últimos 30 anos sentidos bastante distintos: gestão de problemas globais e cumprimento de objectivos globais através de uma concertação de esforços dos Estados e de outros actores internacionais; regulação de relações de interdependência a nível global, na ausência de uma autoridade política centralizadora; gestão de processos globais, na ausência de um governo global...

Perante a indefinição conceptual reinante, Finkelstein confessava mesmo, em 1995, que “*dizemos governação porque não sabemos realmente o que chamar ao que se passa*”, para admitir que “*Governacão global parece poder ser virtualmente qualquer coisa*” (1995: 368).

Trata-se, contudo, de “*um conceito integrador, que permite que uma série de diferentes tradições académicas e posições teóricas usem uma linguagem geral quando se trata de compreender processos de mudança na política mundial*” (Pattberg, 2006: 18) e que se revela particularmente relevante para descrever as estruturas e processos de governação situados para além do Estado - num contexto em que não existe uma autoridade política suprema - e para ajudar a responder a questões centrais num mundo globalizado, como as de saber quem governa, em obediência a que interesses, através de que mecanismos e com que objectivos (McGrew e Held, 2002).

A necessidade de fixação do conceito de governação global terá resultado de “*uma crescente insatisfação, por parte dos estudiosos das relações internacionais, com as teorias realista e liberal-institucionalista que dominaram o estudo da organização internacional nas décadas de 70 e 80. Em particular, estas não lograram capturar adequadamente o vasto aumento, em número e influência, dos actores não estatais e as implicações da tecnologia numa era de globalização*” (Weiss, 2005: 69).

A linha de pensamento que no início dos anos 90 colocou o conceito de governação global no centro do debate político internacional deve muito a Rosenau⁸. Ao contrário da perspectiva até então dominante na teoria das relações internacionais - que considerava os Estados e os seus governos como os actores dominantes e quase exclusivos das relações políticas globais -, Rosenau veio lembrar que a autoridade e a governação, na era da globalização, estão sujeitos a um processo de desagregação, sendo a governação global “*concebida para incluir sistemas de regulação em todos os níveis da actividade humana - da família à organização internacional - em que a procura de objectivos através do exercício de um poder de controlo tem repercussões transnacionais*” (1995: 13).

Uma das definições mais sintéticas do conceito é-nos dada por Philipp Pattberg, que se refere à governação global “*como a tarefa de - ao menos parcialmente - criar uma regulação ordenada ao nível global*” (2006: 6).

Lembrando que “*A ideia de governação global é em si mesmo esquiva*”, Richard Falk sublinha que se trata de “*um conceito que surgiu recentemente - pelo menos de forma proeminente - para responder à necessidade de criação de capacidades governativas ao nível global, sem implicar a existência ou desejo de um governo mundial*” (2007: 243).

Embora não haja uma definição incontestada, mas sim diferentes definições de governação global, podemos dizer - procurando traduzir um denominador comum - que a governação global se refere ao complexo multicêntrico dos mecanismos de gestão das questões de impacto global que, na ausência de uma autoridade soberana, regulam as inúmeras interacções ou interdependências que se projectam para além do nível dos Estados e do seu território, ganhando uma dimensão global.

O conceito de governação global passou do mundo académico para o debate político internacional num processo em que foi importante o papel da Comissão sobre a Governação Global (criada em 1992 com o objectivo de estabelecer um plano que permitisse delinear uma nova ordem global) e do seu relatório de 1995 *Our Global Neighborhood* que, apesar da oportunidade de algumas das suas propostas⁹, não chegou

⁸ Que, com Czempiel, introduziu o conceito na sua obra de 1992 *Governance without Government*.

⁹ Centrava-se no conceito de segurança humana (ao invés da segurança nacional) e num sistema internacional de base ainda estatal mas composto já por outras instâncias de regulação, como a “sociedade civil global” emergente ou umas Nações Unidas reformadas (que incluíam um ECOSOC reforçado).

a denunciar as consequências adversas da globalização e a apontar caminhos para um panorama alternativo ao modelo neo-liberal de globalização (Falk, 1999).

Mais recentemente, em 2003, o Fórum Económico Mundial criou a Iniciativa de Governação Global, com vista a monitorar os progressos na implementação dos objectivos sociais, económicos e ambientais estabelecidos pela Declaração do Milénio das Nações Unidas.

2. A perspectiva analítica da governação global

Vamos agora procurar distinguir - seguindo a orientação de Dingwerth e Pattberg - duas perspectivas paradigmáticas da governação global: a perspectiva analítica, que examina a governação global enquanto conjunto de fenómenos observáveis, e a perspectiva normativa, que procura analisar as relações de poder inscritas na governação global e o programa político que lhe está subjacente.

A perspectiva analítica vê a governação global como um conceito para a análise das características dos processos de governação a nível global: *“De uma perspectiva analítica, o conceito de governação global descreve um conjunto específico de fenómenos observáveis e relacionados. O uso deste novo conceito pode ser entendido como uma resposta aos limites das teorias de relações internacionais existentes para dar conta das transformações empíricas”* (Dingwerth e Pattberg, 2006: 190).

2. 1. Principais características da governação global

Das principais definições de governação global avançadas pelos autores mais influentes podem inferir-se algumas características comuns: trata-se de uma governação sem governo, multipolar (ou policêntrica), multi-níveis (e de geometria variável) e assimétrica (envolvendo *governance givers* e *governance takers*).

Detenhamo-nos um pouco mais em três destas características fundamentais: a ausência de um governo institucionalizado, a multipolaridade e a pluralidade de níveis. A assimetria será analisada um pouco mais adiante, no âmbito da perspectiva normativa da governação global (em particular, da análise da governação do “centro” sobre a “periferia”).

2. 1. 1. *Governança sem governo*

Em 1992, Rosenau e Czempiel sustentavam que governação e governo não são sinónimos, pois *“o governo sugere actividades que são apoiadas por uma autoridade formal, por poderes de polícia que garantem a implementação de políticas constituídas, enquanto a governação se refere a actividades apoiadas por objectivos comuns que podem não resultar de responsabilidades legal e formalmente prescritas e que não se baseiam necessariamente em poderes de polícia para ultrapassar resistências e garantir o cumprimento”* (Rosenau e Czempiel, 1992: 4).

Também Lawrence Finkelstein colocava, em 1995, a tónica na governação sem governo, ao definir governação global como a actividade de *“governar, sem autoridade soberana, as relações que transcendem as fronteiras nacionais”*, reconhecendo ser necessário o recurso ao conceito de governação global *“porque falta governo no mundo dos estados”* e haver necessidade *“de uma conceptualização que nos permita penetrar e compreender acontecimentos de tipo governativo que ocorram no mundo dos estados, mesmo na ausência de governo”* (1995: 368).

Stiglitz refere-se de forma crítica a esse *“sistema de governação global sem governo global”*: *“instituições internacionais como a OMC, o FMI, o Banco Mundial e outras garantem um sistema ad hoc de governação global que está muito longe de um governo global e carece de responsabilidade democrática. Embora seja melhor do que a ausência de um sistema de governação global, o sistema está estruturado para não servir interesses gerais ou assegurar resultados equitativos”* (2002: 6).

De facto, dada a existência de um conjunto de interacções sem a correspondente institucionalização e de um conjunto de capacidades sem o comando de um normativo formal e instituições definidas, parece estarmos, no âmbito da governação global, perante uma governação sem governo. Na falta da verticalidade resultante de uma autoridade central, tudo se desenrolaria através de uma governação sem governo de tipo horizontal, de um ordenamento não institucionalizado, num *“fenómeno central que é a emancipação da governação relativamente ao governo”* (Pureza, 2002: 101).

Esta governação sem governo está ligada à desterritorialização, traduzida na condução dos assuntos a uma escala global sem referência à nacionalidade ou à jurisdição territorial dos governos, isto é, independentemente dos limites territoriais estabelecidos. Rosenau realça essa desterritorialização - que reflecte um aumento da supraterritorialidade -, sustentando que *“a proliferação de esferas de autoridade e o*

enfraquecimento dos estados reduz a relevância do território e das fronteiras estabelecidas” (2007: 91).

2. 1. 2. Governação multipolar

Desenvolvendo o seu conceito de “governação sem governo”, Rosenau centrou-se mais recentemente no que considera ser a *“tendência central nos assuntos globais”*: a proliferação de “esferas de autoridade”, alimentada pela “revolução do engenho” (*skill revolution*). Segundo o autor, essa proliferação de “esferas de autoridade” implica que *“a governação global não resultará de um governo global. Ao invés, a governação emergirá da interacção de esferas de autoridade sobrepostas; a regulação será alcançada não através da autoridade centralizada mas através da difusão de normas, regras informais e regimes”* (2007: 88).

E tal proliferação de “esferas de autoridade”, situadas para além do sistema dos Estados, aponta para outra característica da governação global, que é o seu carácter multipolar: *“Dado que a governação global pressupõe, como parte da sua definição, que o poder é partilhado entre múltiplas ‘esferas de autoridade’, ela concebe a ordem mundial emergente como essencialmente - e muitas vezes radicalmente - multipolar”* (Dingwerth e Pattberg, 2006: 197).

A governação global é bem mais do que o conjunto das relações inter-estatais, envolvendo, para além dos Estados (que continuam, no entanto, a ser os actores principais), as organizações internacionais, as ONG, os movimentos cívicos e sociais, as empresas transnacionais, as comunidades epistémicas, os *media* globais... *“Na sua essência, a governação global implica uma perspectiva de multi-actores da política mundial”* (Dingwerth e Pattberg, 2006: 191), em que os actores não estatais ganham uma nova centralidade, não obstante o peso dos Estados.

O rápido crescimento das questões transnacionais implicou uma expansão das camadas de regulação política dentro e fora das fronteiras nacionais, que se traduziu no desenvolvimento de um vasto complexo de organizações, instituições e regimes regionais e globais, envolvendo governos, organizações intergovernamentais, grupos de pressão transnacionais e ONG internacionais. Esta extensão da inter-conectividade política traduz-se ainda num substancial aumento do número de regimes internacionais e tratados internacionais em vigor e no desenvolvimento de uma densa rede de fóruns internacionais de *policy-making*, que incluem as cimeiras das Nações Unidas, o G8 e o

G20, os fóruns regionais e inter-regionais e os inúmeros encontros, congressos e conferências internacionais de carácter oficial e não oficial (Held e McGrew, 2002).

A governação multipolar aponta no sentido de uma certa redefinição das fronteiras entre a autoridade pública e os poderes privados, implicando uma despublicização da regulação global, resultante precisamente da influência crescente que as ONG, as empresas transnacionais, as agências privadas e os *media* globais têm vindo a exercer no que antes eram questões exclusivamente do âmbito estatal. Esses novos actores globais têm vindo a ganhar um lugar na formulação e execução de políticas públicas de projecção global (desde a fixação de *standards* técnicos até à assistência humanitária e à ajuda ao desenvolvimento) e a capturar a agenda de autoridades públicas globais como a OMC ou certas agências especializadas das Nações Unidas (Held e McGrew, 2002).

2. 1. 3. Governação multi-níveis

Para além de multipolar, a governação global é multi-níveis, no sentido em que é constituída por um complexo de diferentes níveis de estruturas de governação (locais, sub-estatais regionais, nacionais, supra-estatais regionais e transnacionais), que interagem de forma sobreposta, complementar ou concorrencial.

Essa coexistência de diferentes níveis de governação num mesmo território e para uma mesma matéria implica uma sobreposição de jurisdições, cujo complexo *puzzle* gera ambiguidades em caso de conflitos em questões de regulação legal, por não se saber exactamente qual o nível de regras - global, regional, nacional ou local - que prevalece, dada a quase inexistência de mecanismos e regras de conflito a nível global.

Essa governação multi-níveis apresenta uma geometria variável (ou a várias velocidades), pois os diferentes fóruns (G8, G20 e G77) ou organizações internacionais (OCDE, FMI, OMC...) envolvem países de distinto nível económico, variando a participação dos diferentes países na coordenação global em função das matérias da agenda. Essa geometria variável traduz-se sobretudo em dois aspectos: as diferentes estruturas de governação apresentam distintas capacidades de regulação e os mecanismos de governação global não se fazem sentir da mesma forma em todas as zonas do globo, estando mais presentes numas zonas do que noutras (reflectem-se mais nos países desenvolvidos do que nos países em desenvolvimento, muitos dos quais são deixados fora da governação global).

Este carácter multi-níveis e de geometria variável da governação global resulta da actuação simultânea de forças de integração (sobretudo globais) e forças de fragmentação (sobretudo locais), bem traduzida pelo neologismo introduzido por Rosenau¹⁰: “fragmeção”.

2. 2. Governação global institucional e governação global de facto

A governação global formal ou institucional traduz o conjunto das instituições - desde o sistema das Nações Unidas às instituições de Bretton Woods - com poderes de regulamentação a nível global. Está ligada sobretudo às Nações Unidas, enquanto única organização de âmbito verdadeiramente global, tanto no que respeita à sua composição - tem como membros quase todos os Estados existentes -, como ao seu alcance - toca todos os problemas globais, através das suas múltiplas comissões e agências especializadas (Pattberg, 2006).

A governação global de facto ou relacional traduz-se, por seu lado, num mapa de relações internacionais multifacetado e estruturalmente complexo, policêntrico, de geometria variável e distintos graus de densidade político-institucional e com sobreposição de níveis e implicação simultânea de actores locais, estatais e supra-estatais, que vai, portanto, para além do conjunto das instituições de governação com projecção global, reflectindo o conjunto de todas as interacções reguladas a um nível global. Nesse sentido, exprime a relação de poder que se estabeleceu à escala global entre um “centro” controlador ou dominador e uma “periferia” controlada ou dominada.

Rosenau defende que a governação global está para além das instituições e organizações formais que gerem os assuntos internacionais, privilegiando o conceito de governação global de facto sobre o conceito de governação global institucional: *“a governação global refere-se a mais do que as instituições formais e organizações pelas quais a gestão dos assuntos internacionais é ou não assegurada. O sistema das Nações Unidas e os governos nacionais são certamente centrais na condução da governação global, mas são apenas parte de um quadro mais vasto”* (Rosenau, 1995: 13).

Uma maioria de autores destaca esta prevalência do “relacional” sobre o “institucional” (traduzida já na ideia de “governação sem governo”), parecendo-nos que o entendimento da governação global de facto, pelo seu carácter mais abrangente e

¹⁰ Na sua obra de 2003 *Distant proximities: dynamics beyond globalization*.

dinâmico, reflecte mais fielmente a realidade dos múltiplos mecanismos de governação a nível global do que a perspectiva meramente institucional da governação global.

2. 3. Propostas de densificação institucional da governação global

Segundo Richard Falk, *“O interesse na governação global reflecte o crescente sentimento de que um conjunto mais forte de práticas e procedimentos institucionais são necessários, ao nível global, para enfrentar uma série de desafios associados aos bens públicos mundiais, incluindo as alterações climáticas, o degelo polar, a desflorestação e a pesca oceânica”* (2007: 244).

Verifica-se, de facto, uma *décalage* clara entre o alcance e a importância dos problemas globais a tratar e a arquitectura institucional correspondente, que, na ausência de instituições com verdadeira legitimidade democrática e efectivo poder regulador, se encontra muito aquém da real dimensão dos problemas globais¹¹.

Ao ir para além do quadro institucional na sua definição de governação sem governo, Rosenau chamava já a atenção para a tendência de desinstitucionalização ou informalização da governação global, que se acentuou a partir da década de 80 do século passado, com o avanço do neo-liberalismo, e que foi acompanhada da correspondente desregulamentação. E as instituições internacionais têm vindo a perder força precisamente numa altura em que a interdependência global tem aumentado (Weiss, 2005).

Segundo José Manuel Pureza, *“o cenário institucional e constitucional da globalização neoliberal aposta no desinvestimento institucional (captável na profunda crise das organizações políticas intergovernamentais do sistema das Nações Unidas) e na conformação de regimes universais de desregulamentação (...) Em todos os planos - político, ambiental, económico - o ‘move to institutions’ como suporte de uma governação global de sentido regulatório tem sido substituído pelo estabelecimento de mecanismos normativos transnacionais de promoção da eficiência, da estabilidade e do crescimento como pilares valorativos de uma governação global de inclinação neoliberal”* (2001: 243).

¹¹ Exemplo claro de uma área de preocupação central que não beneficia de uma base institucional correspondente à sua importância é a do ambiente.

Têm surgido, contudo, propostas de criação de novas instituições globais que, pelo seu carácter simultaneamente abrangente e inovador, poderiam vir a exercer, se postas em prática, um efectivo poder de regulação no âmbito da governação global.

a) Uma dessas propostas (defendida por autores como Richard Falk e Andrew Strauss) passaria pela criação de um Parlamento Global, instituição que, com uma legitimidade reforçada, resultante directamente da cidadania global, exerceria um verdadeiro poder de fiscalização e denúncia da actividade dos Estados e das empresas transnacionais (e de mobilização da indignação resultante desses actos). O potencial para a criação deste órgão poderia ser realizado através da nova diplomacia de coligações inovadoras entre a germinante “sociedade civil global” e os Estados receptivos às novas iniciativas (fórmula através da qual se lograram alguns resultados nos anos 90, tais como o Tratado de Kyoto sobre as Alterações Climáticas, a Convenção para Banir as Minas Terrestres ou o Tribunal Penal Internacional).

b) Outra proposta-chave avançada nos últimos anos (e associada à Comissão sobre Governação Global, que a incluiu no seu relatório de 1995 *Our global neighborhood*¹²) é a da criação, no âmbito do sistema das Nações Unidas¹³, de um Conselho de Segurança Económico, com um estatuto hierárquico equivalente ao do actual Conselho de Segurança, que funcionaria menos como um “directório económico internacional” do que como uma plataforma de coordenação entre as diversas instituições económicas internacionais, capaz de assegurar uma certa liderança global nos campos económico, social e ambiental. Como instituição internacional de coordenação das políticas económicas e sociais a nível global, responsável pelas questões de desenvolvimento global, teria como principais funções a identificação e suprimimento das principais lacunas de cooperação internacional e a fiscalização do cumprimento, por parte das instituições especializadas, dos respectivos objectivos.

Só que a proposta de criação de um órgão deste tipo não tem colhido apoios suficientes, nem por parte dos países mais desenvolvidos (pouco agradados com a ideia de um órgão a que as instituições de Bretton Woods e a OMC teriam de “prestar

¹² Juntamente com outra importante proposta de carácter institucional, que passa pela transformação do Conselho de Tutela num Conselho de Administração dos “bens públicos mundiais”.

¹³ Um conjunto cada vez mais alargado de observadores defende um maior envolvimento das Nações Unidas no âmbito da governação global, com vista à redução do fosso entre as dinâmicas da globalização e a governação global (Weiss, 2005).

contas”) nem por parte dos países em desenvolvimento (cientes de que esse órgão viria a ser dominado pelos países mais desenvolvidos).

c) Também digna de referência é a proposta, mais recente, de institucionalização do G20, que passaria a funcionar como uma instância permanente (onde teriam assento os ministros da economia e os representantes dos bancos centrais dos países membros), com cimeiras periódicas a nível de Chefes de Estado. Esta evolução constituiria um primeiro passo no sentido de uma governação global mais institucionalizada, construída a partir de dinâmicas relacionais, isto é, de uma densificação institucional baseada em equilíbrios de poder pré-estabelecidos (neste caso, entre os países desenvolvidos e os países emergentes).

3. A perspectiva normativa da governação global

A perspectiva normativa da governação global parte da visão relacional ou de facto da governação global para lhe acrescentar a denúncia das relações de poder que lhe estão subjacentes. Nesse sentido, defende que, para lá duma simples fórmula analítica, o conceito de governação global deverá ser preenchido pela percepção das relações de domínio que a conformam. Trata-se de uma perspectiva que entende o conceito de governação global como mais do que um simples conceito neutro que define uma realidade objectiva (de escala global e carácter plural), procurando saber como esse conceito é preenchido, como traduz uma realidade em disputa (a da conformação política a nível global dos processos económicos, sociais e ambientais) ou como reflecte, em suma, as dinâmicas de poder que se traduzem no controlo ou domínio, à escala global, do “centro” sobre a “periferia”.

Para a literatura normativa¹⁴, a governação global é uma realidade distorcida, *“na medida em que promove os interesses das forças globais sociais e Estados mais poderosos e restringe a realização de uma ampla justiça social e segurança humana”* (Held e McGrew, 2002: 13). É um produto das dinâmicas da desigualdade de poder entre os Estados, dos interesses e agenda do “capital global” e da natureza tecnocrática do processo político global, apresentando graves défices no que respeita ao seu papel redistributivo, nomeadamente em aspectos como a promoção do bem-estar social, a segurança humana ou a redução da pobreza. Além disso, *“as instituições supra-estatais*

¹⁴ Representada, entre outros, por autores como Hurrell, Murphy, Caney, Cerny, Pogge ou Woods.

tendem a apresentar credenciais democráticas mais frouxas do que os governos nacionais” (Scholte, 2005: 330) e as organizações que lideram a “sociedade civil global” revelam-se pouco representativas dos povos do mundo, num crescente défice democrático. “Corrigir este défice democrático e promover a justiça social global são as principais considerações éticas que dominam a literatura normativa da governação global” (Held e McGrew, 2002: 14).

Por ser a que melhor retrata a polarização socioeconómica registada à escala global e a governação da “periferia” pelo “centro”, é esta perspectiva normativa de governação global que estará subjacente às análises feitas ao longo deste trabalho.

3. 1. Um conceito político ou de poder

Alguns dos autores mais críticos que comungam da visão normativa consideram que *“a governação global não é tanto uma resposta às falhas estatais no processo de globalização como um discurso hegemónico para encobrir os efeitos negativos do desenvolvimento económico neoliberal à escala global (...) Consequentemente, a governação global como tentativa de reclamar influência política com vista a redesenhar a paisagem institucional da política mundial não deve ser entendida como uma força contrária à globalização, mas sim como o seu parceiro ideológico”* (Dingwerth e Pattberg, 2006: 196).

Esses partidários de uma visão crítica da governação global entendem o discurso prevalente sobre os mecanismos globais de regulação como orientado no sentido de uma *“re-regulação da economia mundial que oculta as tendências negativas do capitalismo tardio”* (Pattberg, 2006: 14). Nesse sentido, Murphy lembra que em 1990 Robert Cox já descrevia a governação global como *“uma ‘nebulosa’, a nuvem de influências ideológicas que promoveu o realinhamento do pensamento dominante com as necessidades do mercado mundial”* (2005: 12).

Um crescente número de estudos tem vindo a destacar as relações de poder subjacentes à governação global, sustentando que ela deve ser vista não como uma realidade apolítica ou politicamente neutra mas sim como uma realidade com dimensões de poder subjacentes, que devem ser analisadas e avaliadas.

Nessa linha, José Manuel Pureza alerta para a *“esterilização política do horizonte de governação global”*, que serve o modelo de globalização neoliberal, sustentando que *“esta neutralidade política do conceito de governação global e o seu*

distanciamento face ao conceito tradicional de governo têm sido utilizados como suportes de uma representação global adequada à minimização dos entraves regulatórios à globalização neoliberal” (2001: 241-242).

Pureza considera que “*esta neutralidade política do conceito de governação global e a sua diferenciação relativamente ao conceito tradicional de governo não dão resposta à questão decisiva (...) ‘quem governa nas novas teias da governação global?’*”, sustentando que “*há duas respostas para essa pergunta: por um lado, o ‘Estado internacionalizado’, transposição para a escala transnacional do princípio vestefaliano, em relação de articulação, com uma intensidade variável, com o poder auto-regulatório das empresas e mercados globais; por outro lado, os movimentos da sociedade civil global (...), que projectam uma globalização alternativa” (Pureza, 2002 bis: 102-103).*

Ora, ao interrogar o alcance político da governação global, numa fase de agudização da polarização socioeconómica à escala mundial, a perspectiva normativa da governação global tenta contrariar esta tendência de neutralização política do conceito de governação global.

3. 2. Governação do “centro” sobre a “periferia”

Embora no âmbito da sociedade internacional seja mais difusa a distinção entre governantes e governados - pois, como já foi dito, a governação global é uma governação sem governo -, o certo é que se verifica uma clara e crescente assimetria de poder entre os que têm capacidade para governar a nível global e os que vêem os seus destinos condicionados pela acção reguladora daqueles.

De facto, uma das características da governação global é o seu carácter assimétrico, traduzido na existência de *governance givers* (os países do “centro”) e *governance takers* (os países da “periferia”), o que traduz uma ambição de governação, por parte dos países do “centro”, dos destinos dos países da “periferia”. E, no âmbito da ajuda ao desenvolvimento - que, como veremos, é mais um instrumento do actual sistema de governação global - os países do “centro” ou *governance givers* são doadores e os países da “periferia” ou *governance takers* são receptores da ajuda.

Tal não impede, contudo, que comecem a surgir alguns sinais no sentido de um ligeiro reequilíbrio das assimétricas relações de poder entre os países do “centro” e os

da “periferia”, com alguns destes países - reunidos sob o signo do G5¹⁵ ou no seio do G20 - a reclamarem um maior peso económico e político¹⁶, um lugar de maior relevo no seio das instituições financeiras internacionais¹⁷ e um maior protagonismo no âmbito das negociações multilaterais sobre o comércio ou as alterações climáticas.

Só que o grande desafio está em garantir que esses países emergentes “*não esqueçam os 49 países menos desenvolvidos, enquanto negociam para eles próprios um melhor acordo com os países mais ricos*”¹⁸. E a questão central encontra-se precisamente neste ponto: o de saber se o novo protagonismo reclamado pelos países emergentes contribuirá para um reequilíbrio das relações de poder entre o “centro” e a “periferia” ou apenas ajudará a definir uma nova geografia do “centro”, que continuará a “ditar”, de forma similar, os termos da governação global.

Ora, esta última hipótese é a que melhor se coaduna com a recente evolução das relações entre o “centro” e a “periferia”, já que a integração no “centro” dos países emergentes (que tendem a adoptar o discurso da economia liberal, mais do que a voz do Sul) tende a acentuar a exclusão dos países mais pobres ou da “periferia”.

E, embora o actual modelo de governação global, baseado na expansão do mercado, tenha sido afectado pela crise económica e financeira e pelas alterações climáticas¹⁹, o facto é que as medidas de “saneamento” do sistema se revelaram menos profundas do que se esperaria, não colocando em causa o domínio dos países do “centro” sobre os da “periferia”.

4. Para uma nova governação global

4. 1. A evolução do modelo de Vestefália

¹⁵ Constituído pelos seguintes países emergentes: China, Índia, Brasil, México e África do Sul.

¹⁶ Embora o G8 mantenha a sua agenda e objectivos, o G20 tem vindo a afirmar-se, sobretudo a partir da Cimeira do G8 de L´Aquila, de Julho de 2009, como o local de debate privilegiado das questões globais, tendo os seus membros declarado na Cimeira de Pittsburgh, de Setembro de 2009, que o G20 passaria a ser o “*fórum prioritário da nossa cooperação económica internacional*”.

¹⁷ Nesse sentido, foi decidido, na Cimeira do G20 de Pittsburgh, um aumento dos direitos de voto dos países em desenvolvimento e emergentes de ao menos 3% no Banco Mundial e de 5% no FMI.

¹⁸ Salif Shetty, director da Millenium Campaign, em entrevista ao Inter Press Service (www.ipsnews.net), de Junho de 2009.

¹⁹ Que, segundo Nicholas Stern, “*são a maior falha do mercado*” (In “*Relatório Stern sobre a economia das alterações climáticas*”, pág. 134).

Num contexto de governação sem governo, multipolar e multi-camadas, o papel do Estado é reconfigurado, como bem explica Pureza: *“A par do robustecimento de plataformas intergovernamentais multilaterais de tipo clássico (...) emergem fenómenos novos como as redes horizontalizadas de alcance global ou as alianças transnacionais de movimentos cidadãos, ou ainda parcerias temáticas entre Estados e entidades não estatais para combate por causas transformadoras do status quo internacional (...) E, a par de tudo isto, é o próprio velho Estado vestefaliano que se reconfigura para tomar parte também no mapa institucional da globalização (...) Apesar desta persistência do Estado como rosto institucional no mapa da globalização, a substituição de uma leitura estatocêntrica por uma perspectiva multidimensional da governação tornou-se imperativa. A governação global, na imensa diversidade dos seus actores e das respectivas agendas políticas, configura-se como uma governação simultaneamente difusa e fragmentada, por um lado, e recentrada, por outro”* (2002 bis: 101-102).

No âmbito da governação global, o campo de manobra do Estado terá diminuído, em decorrência de uma série de factores, dos quais se destacam: o maior peso do sector privado e da sociedade civil; o crescente impacto do conceito de segurança humana; o aumento de normas comuns de democracia e direitos humanos; o poder crescente de organizações criminosas e terroristas (que contribuem para a erosão do poder dos governos); a redução da autonomia das políticas económicas nacionais no âmbito de uma economia globalizada; a crescente necessidade de instituições que forneçam bens públicos a nível global (Odén, 2002).

Tal não significa, porém, que tenha havido uma superação do actual modelo de Vestefália, tal como definido por Richard Falk: um modelo assente nos Estados como actores principais (e quase exclusivos) e que combina duas inspirações que coabitam e por vezes colidem, a igualdade jurídico-formal dos Estados e a hierarquia ou disputa de poder entre os Estados.

Para Falk, *“A ideia de governação global (...) situa-se, em muitas das suas formulações, no interface entre realismo e liberalismo, ancorado na persistência da ordem mundial vestfaliana, baseada nas relações entre estados soberanos e no esforço liberal para impulsionar a cooperação internacional e a acção colectiva enquanto formas de promover os valores humanos sem requerer modificações na estrutura da ordem mundial”* (2007: 243-244). Assim, perante o enorme peso do modelo de

Vestefália - que se tem mantido não apenas por inércia mas por força de sucessivos reforços -, Falk sustenta que se deve falar de “neo-Vestefália”, por não existir uma verdadeira alternativa ao “modelo vestefaliano” de governação global, mas apenas formas de evolução dessa matriz, ainda dominante.

Esta persistência da ordem global vestefaliana é claramente reafirmada por outros académicos influentes (como Rosenau, Ruggie ou Finnemore), *“que reconhecem que, apesar da real difusão de poder acima e abaixo do Estado (e para as entidades privadas a todos os níveis), os Estados poderosos se mantêm como as mais importante sedes de poder consolidado sobre as pessoas e o território no mundo actual”* (Murphy, 2005: 97).

No entanto, embora continuemos longe de um tipo de governação global a que seria razoável chamar democracia global, tal não deve tornar-nos cegos a uma série de iniciativas que apontam para lá do modelo de Vestefália: as conferências globais das Nações Unidas, que tiveram lugar a partir dos anos 90; a aplicação de *standards* legais internacionais (“jurisdição universal”) por parte de órgãos judiciais nacionais, que assim colmatam a fragilidade da estrutura institucional global; a afirmação do “novo internacionalismo”, isto é, de um novo tipo de diplomacia neo-vestefaliana traduzida em iniciativas como o Tribunal Penal Internacional ou o Tratado sobre Minas Anti-Pessoal; a proposta do estabelecimento de um Parlamento Global ou Assembleia Global dos Povos; e, sobretudo, a experiência regional da União Europeia, que constitui a prova de que a evolução no sentido da construção de uma ordem neo-vestefaliana pode ser alcançada por meios pacíficos (Falk, 2007).

“Estamos no presente a viver simultaneamente a fase final do quadro vestefaliano e a emergência de uma estrutura diferente da ordem mundial que é suficientemente receptiva à emergência de formas supranacionais de governação regional e global e à mediação de actores não estatais para poder ser qualificada de ‘pós-vestefaliana’. (...) Mas com tal afirmação não se pretende sugerir que os estados perderam a sua primazia na vida política global, mas apenas observar que uma ordem mundial sustentável no futuro depende de algumas importantes inovações estruturais e conceptuais para proteger, nos anos que se seguem, um interesse público global que de outra forma estaria em perigo” (Falk, 2007: 244-245).

4. 2. Propostas de reforma do modelo de governação global

Para além do défice institucional da governação global (que analisámos no ponto 2.3.), uma boa parte da doutrina denuncia um défice de legitimidade, resultante da incapacidade de os actuais mecanismos de regulação global responderem de forma cabal aos desafios colocados pela coexistência de uma crescente interdependência com uma crescente desigualdade, num cenário em que a integração económica verificada a nível global não foi acompanhada por uma correspondente integração social. Segundo Murphy, *“a governação global permanecerá provavelmente ineficiente, incapaz de transferir recursos dos mais pobres para os mais ricos, favorável ao mercado e relativamente insensível às preocupações do trabalho e dos pobres do meio rural”* (2005, 90). Nesse sentido, encontrar soluções para as profundas desigualdades que se registam a nível global, com base em verdadeiras políticas públicas mundiais, deverá ser o principal objectivo da construção de uma nova governação global.

A esse défice de legitimidade da governação global junta-se um défice democrático, resultante do facto de as instituições supranacionais e intergovernamentais apresentarem credenciais democráticas mais frágeis do que os governos nacionais e de não haver mecanismos próprios de controlo democrático dos fluxos e actores transnacionais por parte das populações por eles afectadas²⁰. As relações sociais e económicas foram ganhando uma dimensão global, numa evolução que as práticas democráticas não acompanharam: *“A governação global não é democraticamente legítima. Não temos uma situação em que os governados tenham acordado o direito de governação aos regimes existentes”* (Scholte, 2005: 331).

Em resultado deste triplo défice - institucional, de legitimidade e democrático - da governação global, tem vindo a ganhar força a defesa de um novo modelo de governação global. Embora marcadas por uma certa utopia e limitadas ao campo académico (longe da “arena” decisória da governação global), há uma série de propostas de novos processos permanentes de “reescrita participativa” a nível global que, pela sua pertinência, julgamos merecerem ser referidas:

a) David Held pugna pela instauração de uma “social-democracia global” que, opondo-se ao Consenso de Washington, incluiria, entre outros aspectos: *“a promoção do Estado de Direito no âmbito internacional; uma maior transparência, prestação de contas e democracia na governação global; um compromisso mais profundo com a*

²⁰ E há uma tendência para essas populações considerarem o Estado como o terreno privilegiado da governação democrática, num claro défice de adesão pública à governação global.

justiça social na busca de uma distribuição mais equitativa das oportunidades para a vida; (...) a regulação da economia global por meio da gestão pública do comércio global e dos fluxos financeiros” (Held, 2004: 23).

Um programa social-democrata para a governação económica global, que se traduziria na adopção de valores e ideias da social-democracia para a construção de novas relações à escala global, passaria pelo aumento da *“capacidade dos países em desenvolvimento para participarem produtivamente nas instituições de governo da economia mundial”*, pela abertura das *“instituições financeiras internacionais, com vista a melhorar a participação dos países em desenvolvimento”* e pela instituição de *“uma revisão internacional substancial do funcionamento das instituições de Bretton Woods”* (Held, 2004: 25), aspectos que traduziriam uma visão mais democrática da governação global, face à actual visão neoliberal dominante, e um *“multilateralismo social-democrata”*, dado as instituições internacionais serem parte das alianças globais que permitiriam a afirmação de uma alternativa ao Consenso de Washington.

b) Na procura de soluções para um melhor funcionamento da mundialização, Joseph Stiglitz defende um novo *“contrato social mundial”* entre os países desenvolvidos e os países mais pobres, que teria como elementos essenciais: um regime comercial mais equitativo, que contribua para a promoção do desenvolvimento; um regime de propriedade intelectual e investigação que promova o acesso ao saber por parte dos países em desenvolvimento e a protecção do seu saber tradicional; um esforço solidário e de apoio aos países em desenvolvimento na protecção da biodiversidade e na redução das emissões de carbono; uma compensação adequada pela exploração dos recursos naturais dos países em desenvolvimento; o cumprimento do compromisso de afectação de 0,7% do PNB dos países desenvolvidos ao apoio aos países em desenvolvimento; o alargamento a um maior número de países em desenvolvimento dos mecanismos de perdão da dívida; uma reforma da arquitectura financeira internacional que reduza a sua instabilidade e transfira a maior parte do risco para os países desenvolvidos (Stiglitz, 2006).

c) Outro conceito relevante é o de *“desglobalização”*, avançado por Walden Bello: *“uma estratégia que conscientemente subordina a lógica do mercado (...) aos valores da segurança, equidade e solidariedade social”* (Bello, 2001: 39), reorientando a economia de uma *“produção para a exportação”* para uma *“produção para o mercado local”* e submetendo o sector privado e o Estado à monitoria da sociedade civil, no

sentido de uma economia reintegrada na sociedade (em vez de uma sociedade determinada pela economia).

Segundo Bello, “*a desglobalização ou ‘re-empoderamento’ do local e do nacional só poderá, contudo, ser bem sucedido se tiver lugar no seio de um sistema alternativo de governação económica global*” (2001: 39). E, como “*alternativa a uma Pax Romana económica erguida em torno do sistema Banco Mundial - FMI - OMC*”, defende ser hoje necessária “*não uma instituição global centralizada mas sim uma desconcentração e descentralização do poder institucional e a criação de um sistema pluralístico de instituições e organizações interagindo mutuamente, guiadas por acordos e compromissos amplos e flexíveis*” (2001: 40). Nessa lógica, os países em desenvolvimento e a “sociedade civil global” emergente deveriam bater-se por uma redução dos poderes das instituições de Bretton Woods e da OMC, tendo em vista um sistema de governação económica global pluralístico, descentralizado e com equilíbrios.

d) Richard Falk refere, por seu lado, o potencial existente para a concretização da “governança humana”, que traduz princípios aspiracionais ainda não traduzidos num projecto viável, mas que poderão ser activados pela mobilização conjunta de forças democráticas e da “sociedade civil global”, no âmbito de um processo de “globalização a partir de baixo” (ou “globalização ascendente”).

Para atingir o objectivo da “governança humana”, será fundamental o aprofundamento de uma série de iniciativas normativas lançadas no século passado, entre as quais se destacam: a renúncia ao uso da força nas relações internacionais, o primado da lei, o princípio da prestação de contas (*accountability*), o reconhecimento da natureza vinculativa dos Direitos Humanos, os “bens públicos mundiais”, o princípio da “herança comum da humanidade” ou o desenvolvimento sustentado (Falk, 2005).

4. 3. A “sociedade civil global” e o “Estado militante”

Perante a clara falta de vocação do mercado para alcançar, através dos seus mecanismos, soluções para problemas sociais de fundo como a pobreza, a exclusão e o défice de desenvolvimento humano, e face ao crescente recuo do Estado social, terá aumentado o potencial campo de crescimento de uma “sociedade civil global”²¹ ainda

²¹ Expressão utilizada por vários autores, com destaque para Richard Falk, que a definiu como o “*campo de acção e de pensamento ocupado pelas iniciativas colectivas ou individuais de cidadãos, de cariz*”

germinante, que se apoia numa “ética cívica mundial” em construção (baseada em “bens públicos mundiais” e interesses comuns compartilhados) e que recorre às novas formas de comunicação em rede.

O activismo da “sociedade civil global” pode contribuir para reduzir os défices democráticos nas relações globais que se foram aprofundando nas últimas décadas, através da legitimação dos mecanismos de regulação globais, da promoção da educação e do debate sobre a governação global, do aumento da respectiva transparência pública e da prestação de contas por parte das entidades reguladoras globais. Só que esse envolvimento da sociedade civil na governação global - forma de evolução do modelo vestefaliano, no sentido da incorporação de um (ainda mal definido) “internacionalismo solidário” - deve ser activamente alimentado, pois para o seu potencial de democratização da governação global se concretizar é necessário mobilizar esforços e recursos e combater as práticas não democráticas e anti-democráticas (Scholte, 2005).

Segundo Richard Falk, “*a base comum não articulada da sociedade civil emergente*” reside na “globalização ascendente” que, em oposição à “globalização descendente”²², constitui “*um veículo para a promoção da democracia substantiva como contrapeso do neo-liberalismo*” (1999: 250), não obstante a limitação de ser “*incapaz de pôr em causa a globalização enquanto tal*”, visto esta ser “*um facto demasiadamente aceite e enraizado para ser reversível em termos do seu impacto unificador ou integrador*” (1999: 237).

Uma das funções essenciais desta “sociedade civil global” será a de servir de elemento “catalisador” de um processo conducente ao estabelecimento de novos fundamentos para a ajuda ao desenvolvimento, que inclua um compromisso mundial de

voluntário e não lucrativo, tanto no plano nacional como internacional” e que “*procedem de uma orientação global e são uma resposta, pelo menos em parte, a determinadas tendências globalizantes, consideradas como total ou parcialmente adversas*” (1999: 233).

²² Falk identifica a “globalização descendente” com as “forças globais de mercado” e a “globalização ascendente” com “*um conjunto de reacções de oposição no seio do terceiro sistema de activismo social*”, cujo “papel histórico” consiste em “*questionar e transformar os aspectos negativos da globalização descendente, não só proporcionando um espaço ideológico e político alternativo àquele que é actualmente ocupado pelas perspectivas orientadas para o mercado e estadistas como também oferecendo resistência aos excessos e distorções susceptíveis de serem, com toda a propriedade, atribuídos à globalização no seu estágio actual*” (1999: 233-234).

luta contra a pobreza e a exclusão social²³ e a criação de mecanismos efectivos de compensação dos efeitos negativos das forças do mercado. Tal processo poderá ser acelerado por força das exclusões sociais e das desigualdades, que afectam directamente uma parte importante da população mundial (situada nos países do Sul) e mesmo, indirectamente, os países desenvolvidos.

A emergência da “sociedade civil global” não põe em causa o papel central do Estado no âmbito do sistema de governação global (ainda fundamentalmente estatocêntrico e de matriz vestefaliana) e, dentro deste, no sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento, até porque, como lembra Richard Falk, não haverá uma *“oposição intrínseca entre o Estado como instrumento da globalização descendente e os movimentos sociais como instrumentos da globalização ascendente”*, pois *“em vários contextos específicos estão a emergir alianças entre Estados e movimentos sociais, como se torna evidente em relação a diversas questões relacionadas com o ambiente, o desenvolvimento e os direitos humanos”* (1999: 252).

Estas alianças concretizam-se na realidade emergente do “Estado militante” que, juntamente com a “sociedade civil global”, se insere numa linha alternativa ao actual modelo hegemónico de globalização, de base neo-liberal. Este “Estado militante” densifica-se *“segundo duas linhas fundamentais: as parcerias contra-hegemónicas com as ONG transnacionais e as concretizações contra-hegemónicas da boa governação”* (Pureza, 2001: 249).

No primeiro caso, estamos perante o *“estabelecimento de parcerias entre alguns Estados sem ambições geopolíticas e coligações transnacionais de organizações não-governamentais, em que os primeiros assumem o papel de potenciadores internacionais das aspirações contra-hegemónicas formuladas pelas ONG’s, assumindo-as como suas”*. Dá-se, no fundo, uma *“transfiguração da clássica matriz vestefaliana da soberania estatal em disponibilização dos canais de política externa para o patrocínio de causas animadas na sociedade civil global”* (Pureza, 2001: 249-250).

No segundo caso, o Estado dispõe-se a *“ser agente de uma certa boa governação de bens e espaços que constituem preocupação comum da humanidade”*, em decorrência do *“impacto transformador trazido pelo princípio do património comum da humanidade às relações internacionais”* (Pureza, 2001: 251-252).

²³ Um “pacto mundial para o desenvolvimento humano” ou uma “aliança para a comunidade mundial”, como propõem as Nações Unidas.

Capítulo II – O sistema de ajuda ao desenvolvimento

Discutido o conceito de governação global e os seus diferentes sentidos (com uma opção pela perspectiva normativa e pela análise relacional) e detectados alguns sinais de evolução do actual modelo de governação global, analisemos agora o sub-sistema de ajuda ao desenvolvimento, essencialmente estatocêntrico, assimétrico, descentralizado e desprovido de um governo, à semelhança do sistema de governação global em que se insere (Sanahuja, 2000).

1. Um sistema com características de regime

Do ponto de vista estrutural, a cooperação para o desenvolvimento, ajuda ao desenvolvimento ou, num sentido mais estrito, Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)²⁴, consubstancia-se num sistema internacional, com actores, dinâmicas e regras próprias. Trata-se, aliás, de um sistema internacional que revela algumas das principais

²⁴ De acordo com a definição estabelecida pela OCDE (nas *DAC statistical reporting directives*, de Abril de 2007), estamos perante Ajuda Pública ao Desenvolvimento sempre que a ajuda: é de origem pública, ou seja, prestada por organismos públicos estatais ou territoriais e instituições multilaterais (o que a distingue da ajuda privada, levada a cabo por entidades privadas como ONG, organizações religiosas, fundações, empresas...); tem como principal objectivo a promoção do desenvolvimento económico e social (excluindo-se outras finalidades, como as de carácter militar ou policial); tem como destinatário um país em desenvolvimento (que esteja incluído na Parte I da lista de países receptores do CAD da OCDE); e contém uma componente de gratuitidade ou doação de pelo menos 25% (factor particularmente relevante nos empréstimos concessionais). Esta definição revela-se importante, não só como forma de evitar que os doadores apresentem como APD fluxos que respondam a outras motivações (militares, estratégicas, comerciais...) - o que tem acontecido nas últimas décadas, com uma série de doadores a tentarem estender o alcance do entendimento definido pela OCDE a um conjunto de despesas públicas que aquele não abrangia -, como também para a fixação de um padrão comum que permita medir o esforço comparado de cada doador e estabelecer um sistema fiável de informações estatísticas. Uma parte da doutrina defende que a actual definição de APD deveria ser alargada, de forma a abarcar os novos instrumentos financeiros, que vão das diferentes formas de garantias às parcerias entre público e privado.

características de um regime internacional²⁵, enquanto “*hierarquia de órgãos cujas práticas convergem em torno de um conjunto de regras*” (Sogge, 2002: 40):

- há princípios básicos consensualmente aceites, como a obrigação moral e política de outorgar ajuda ou o princípio da prevalência do objectivo de promoção do desenvolvimento económico e social (nem sempre posto em prática, contudo, devido à forte intromissão de interesses nacionais e de poder);

- doadores e receptores observam uma série de regras de carácter técnico e político para a concessão da ajuda (que definem os tipos de ajuda que integram a APD ou procuram garantir níveis mínimos de qualidade da ajuda), bem como um complexo conjunto de normas de procedimento para a respectiva execução, avaliação e seguimento, formalizadas pelo CAD da OCDE, as agências das Nações Unidas e as instituições financeiras de desenvolvimento;

- a repartição funcional e geográfica da ajuda entre organismos multilaterais, doadores bilaterais e receptores da ajuda, bem como a existência de organismos especializados no financiamento do desenvolvimento, são bem reveladores do nível de institucionalização deste regime internacional.

Contudo, como sublinha Sanahuja Perales, “*considerar que o sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento responde em termos gerais ao conceito de regime internacional não resolve algumas questões cruciais: de que forma influi o interesse nacional e a estrutura hegemónica do sistema de cooperação no conteúdo e alcance do regime e que razões explicam o seu surgimento e evolução*” (2000: 104).

Passamos a analisar alguns dos principais aspectos deste sistema internacional com características de regime internacional, nomeadamente o seu âmbito de intervenção, o seu financiamento, o seu défice democrático (e os sinais de democratização que vão surgindo), a sua arquitectura e a sua natureza.

2. O âmbito de intervenção do sistema de ajuda ao desenvolvimento

2. 1. Entre o económico e o social

²⁵ Um regime internacional define-se como um conjunto de princípios, normas e procedimentos que, através de determinados procedimentos de negociação, mediação e resolução de conflitos, regem as expectativas e a actuação dos actores numa determinada área das relações internacionais, favorecendo as relações de cooperação, a previsibilidade de comportamentos e a resolução de conflitos e diminuindo os riscos e incertezas da ausência de uma autoridade política central.

A repartição da ajuda entre os diversos sectores de intervenção evoluiu durante os últimos 30 anos em função das estratégias de desenvolvimento, das correntes de pensamento e das prioridades estratégicas dos doadores e receptores da ajuda. Durante esse período, a principal tendência terá sido a reorientação da ajuda em benefício dos serviços e infra-estruturas sociais (“bloco” sectorial de intervenção que, em 2003, captava 34% da ajuda bilateral, contra 18% em 1976), tendência que conheceu dois períodos de progresso (final dos anos 70 e década de 90), entrecortados por um período de ligeiro declínio (década de 80), marcado pelos programas de ajustamento estrutural.

O dilema de saber se o primeiro objectivo da ajuda é estimular o crescimento económico dos países ajudados ou melhorar a condição das respectivas populações mais desfavorecidas levou à existência de dois pólos essenciais de intervenção nas estratégias de desenvolvimento e de ajuda: o económico e o social.

Este contraste marcou a evolução das orientações estratégicas dos programas de apoio ao desenvolvimento. Nos anos 70, os fluxos de ajuda foram temporariamente reorientados do apoio ao crescimento económico para a redistribuição e o combate à pobreza, até que, durante a década de 80, a crise da dívida conduziu aos planos de ajustamento estrutural, que recolocaram de novo em primeiro plano, durante década e meia, as preocupações financeiras.

Na segunda metade dos anos 90, numa nova inflexão social²⁶, a comunidade internacional tornou a prestar maior atenção às profundas necessidades sociais dos países em desenvolvimento, com a deslocação de recursos em favor do “bloco social” a dar-se, numa primeira fase, sobretudo à custa do apoio à agricultura e à indústria e, posteriormente, também à custa das intervenções económicas de carácter mais geral (que entre 1993 e 2003 caíram de 26% para 13% da ajuda bilateral).

Hoje em dia, observa-se um ressurgimento da problemática do investimento em capital físico²⁷, como condição necessária para o apoio a determinadas dinâmicas de crescimento económico que se verificam nalguns países em desenvolvimento e que se

²⁶ Explicada, entre outros factores, pelo balanço doloroso do ajustamento estrutural e por um maior controlo da ajuda ligada no seio da OCDE.

²⁷ Este capital físico - contraposto ao capital humano - traduz-se em infra-estruturas energéticas, mecanismos de rega, estruturas de controlo de inundações, sistemas de saneamento e tratamento de águas, estruturas portuárias e aeroportuárias...

pretende que sejam duráveis²⁸, viragem sectorial visível em iniciativas tão diversas como o NEPAD ou o “plano de acção para as infra-estruturas” do Banco Mundial. E, num esforço louvável de síntese entre preocupações económicas e sociais, vão emergindo abordagens intermédias, como a do crescimento em favor dos mais pobres (*pro-poor growth*)²⁹, que defende que a qualidade do crescimento conta tanto ou mais do que a sua quantidade e que determinados tipos de crescimento são, do ponto de vista das populações mais pobres, melhores do que outros. Por outro lado, uma série de doadores continuam a conceder uma prioridade clara aos sectores da saúde e da educação (capital humano).

No que respeita ao papel do Estado, durante a década de 80 e parte da de 90 incitaram-se os Estados à sua reforma e emagrecimento, à privatização e ao sacrifício das despesas sociais em nome do rigor orçamental e monetário. Na segunda metade da década de 90, porém, o pensamento dominante da ajuda reabilitou o papel do Estado no âmbito das estratégias de desenvolvimento e da redistribuição, passando a esfera social a ser o campo de acção por excelência, enquanto as infra-estruturas económicas de base (transportes, energia, comunicações...) viram cair a sua quota-parte na APD, até regressarem mais recentemente ao quadro das prioridades da ajuda.

2. 2. As novas áreas

2. 2. 1. Ambiente e desenvolvimento

²⁸ Tal investimento, embora possa ser importante para ajudar a consolidar esses “surto económicos”, não deixa de favorecer sobretudo as elites governantes dos países beneficiários e as empresas dos países do Norte.

²⁹ Não é simples conferir um conteúdo preciso à noção de crescimento em favor dos mais pobres (situada a meio caminho entre o “todo social” e o “todo económico”), com duas definições principais em oposição: a que adopta como critério a evolução da pobreza absoluta, defendendo que o crescimento económico será tanto mais favorável aos mais pobres quanto mais rapidamente se elevar o respectivo rendimento médio; e a que parte da evolução das desigualdades de rendimentos, considerando que um crescimento só será favorável aos mais pobres se for orientado no sentido da redução das desigualdades. De qualquer forma, pode dizer-se, de uma forma gera, que o crescimento em favor dos mais pobres é o tipo de crescimento que potencia as capacidades dos mais pobres para participarem nos processos de crescimento e deles beneficiarem. E para isso é necessário que esse crescimento aconteça em regiões ou sectores onde os mais pobres estão e que utilize os factores de produção que eles possuem.

Das novas áreas de intervenção da ajuda, uma das mais importantes é, sem dúvida, a do ambiente³⁰. De facto, nas últimas décadas (sobretudo a partir de meados da década de 80), este sector tem vindo a constituir-se como uma verdadeira preocupação global, ligada ao desenvolvimento.

Ao sublinhar a dimensão global dos problemas ambientais e a necessidade de uma estratégia comum para o desenvolvimento baseada na sustentabilidade, o relatório da Comissão Brundtland, de 1987, colocou na agenda internacional o conceito central de “desenvolvimento sustentável”³¹, reiterado em 1990 pelo relatório da Comissão Sul e consagrado em 1992 na Cimeira do Rio, que considerou a concessão, por razões ambientais, de apoio ao desenvolvimento dos países mais pobres como um instrumento decisivo para a sustentação do ambiente global. O princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, saída dessa Cimeira, consagra a ideia de “responsabilidades comuns mas diferenciadas” (com uma responsabilidade acrescida para os países desenvolvidos) em matéria de “desenvolvimento sustentável”.

Em 1995, o relatório da Comissão para a Governação Global, numa nova visão das motivações da ajuda, avançou a ideia de que a ajuda como forma de caridade ou solidariedade deveria ser substituída pela ajuda como forma de pagamento por serviços prestados, quando por exemplo os países em desenvolvimento actuam como protectores de determinados ecossistemas ou da biodiversidade, com eventual sacrifício para o seu desenvolvimento imediato.

No âmbito das alterações climáticas, é evidente a responsabilidade dos países do Norte (enquanto poluidores históricos e instigadores de um modelo de desenvolvimento prejudicial ao ambiente), que faz com que sejam “devedores” de uma solidariedade para com os países mais pobres, que passa pela redução sustentável das suas próprias

³⁰ A ausência de uma definição consensual de “acção ambiental” não tem permitido avaliar com precisão a percentagem da APD alocada a seu favor. Ainda assim, os estudos disponíveis (Pagiola *et alri*, Reisen *et alri*...) permitem concluir que a parte da ajuda consagrada ao ambiente ainda é reduzida: entre 1990 e 2000 terá sido de 3% para a ajuda bilateral e 5% para a ajuda multilateral, com a ligeira subida verificada após a Conferência do Rio a esvaziar-se nos anos seguintes. No entanto, se bem que exista um problema de financiamento dos “bens públicos mundiais” ligados ao ambiente, é inegável que a cultura interna das agências de cooperação passou a integrar, nos últimos 15 anos, estas preocupações.

³¹ Estabelecendo a ligação entre ambiente e desenvolvimento, o “desenvolvimento sustentável” é definido no relatório como aquele desenvolvimento que dá resposta às actuais necessidades humanas e de desenvolvimento sem colocar em risco a satisfação das necessidades humanas e de desenvolvimento das gerações futuras.

emissões de gases de efeito de estufa, pela cooperação com esses países para a “projectão de trajetórias de desenvolvimento” menos poluentes, pela ajuda aos países e estratos da população mais vulneráveis e menos preparados para a adaptação às novas condições climáticas ou pela assistência financeira ao desenvolvimento de novas fontes de energia alternativa (Michailof, 2010).

É uma evidência que os crescentes impactos do aquecimento global se fazem sentir de forma mais violenta nos países em desenvolvimento, aqueles que, por factores relacionados com a localização geográfica, a incorrecta distribuição da população ou a falta de estruturas de protecção, se encontram mais sujeitos aos efeitos nefastos da subida do nível do mar, dos furacões e tempestades tropicais, das cheias e das secas³². E as alterações climáticas não só agravam os efeitos da insegurança alimentar como tornam os esforços de ajuda ao desenvolvimento mais caros.

São já directamente afectadas pela desregulação climática mais de 325 milhões de pessoas, que vivem sobretudo em países pobres, incapazes de fazer face a esses desafios a não ser que integrem desde já as variações climáticas e as suas consequências nas suas políticas de desenvolvimento. Mas tal carece da ajuda técnica e financeira dos países industrializados, responsáveis em boa parte por essas alterações, revelando-se a APD fundamental para ajudar a explorar novos modelos de desenvolvimento que permitam conter as alterações climáticas e fazer face aos seus efeitos.

Nos últimos anos, embora os esforços se quedem ainda muito aquém do necessário³³, a assistência aos países em desenvolvimento no combate às alterações

³² Estima-se que, nos últimos anos, mais de 95% das mortes devidas a catástrofes naturais tenham tido lugar nos países em desenvolvimento. Por seu lado, o 3º relatório de avaliação do GIEC (Grupo Intergovernamental de Peritos sobre a Evolução o Clima), publicado em 2007, confirma que os países menos avançados das regiões tropicais e sub-tropicais vão sofrer especialmente as consequências das alterações climáticas.

³³ O Acordo de Copenhaga, saído da Cimeira das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, de Dezembro de 2009, ficou muito aquém das expectativas. No respeitante ao apoio aos países em desenvolvimento, não foi além de um compromisso colectivo, por parte dos países desenvolvidos, de uma transferência adicional para os países em desenvolvimento, durante 3 anos (2010-2012) de 10 mil milhões de dólares anuais, destinados a medidas de impacto imediato a levar a cabo nesses países, para contenção das emissões e adaptação às alterações climáticas. Para além de ter ficado muito aquém do inicialmente previsto, tal compromisso, não vinculativo, não foi ainda operacionalizado. No texto final da Cimeira, os países desenvolvidos comprometem-se ainda com um objectivo de se empenharem na mobilização conjunta de 100 milhões de dólares anuais por alturas de 2020, financiamento que, no entanto, virá de

climáticas passou para o centro do debate da ajuda, pois tais alterações são vistas como uma importante ameaça ao desenvolvimento humano nos países menos desenvolvidos, mais expostos e menos bem preparados para fazer face a tais ameaças e mais dependentes de recursos naturais ameaçados. E posto que as maiores ameaças pendem sobre os países mais pobres, um acordo satisfatório sobre o clima não deixa de depender também de uma correcta percepção das questões de desenvolvimento.

A evolução das negociações relativas às alterações climáticas depende do jogo de forças e equilíbrios entre o interesse dos países desenvolvidos na redução das emissões e o interesse dos países emergentes e em desenvolvimento na transferência de meios e tecnologias que lhes permitam financiar a necessária adaptação às alterações climáticas.

O Protocolo de Quioto, de 1997, previu, no seu art. 12º, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (*Clean Development Mechanism*)³⁴, instrumento que visa simultaneamente promover a redução das emissões de gases com efeito de estufa e o “desenvolvimento sustentável” nos países em desenvolvimento, ao permitir aos países ricos financiarem nos países mais pobres projectos que reduzam a emissão global de gases com efeito de estufa³⁵, recebendo em troca créditos que lhes permitam cumprir os seus limites de emissão. Embora controverso e alvo de uma série de críticas³⁶, tal mecanismo acaba por contribuir para uma certa “descarbonização” ou redução da

uma série de fontes, públicas e privadas, bilaterais e multilaterais (incluindo fontes de financiamento alternativo).

³⁴ Trata-se, a par da Implementação Conjunta e do Comércio de Emissões, de um dos Mecanismos de Flexibilidade previstos pelo Protocolo de Quioto, em parte por força dos EUA, que nele viram uma forma de evitar a redução das suas emissões internas, que acarretaria custos elevados para as suas indústrias.

³⁵ Esses projectos devem ainda cumprir a condição da adicionalidade, ou seja, devem ser projectos que, de outra forma, não se realizariam. A exigência desta condição justifica-se pela necessidade de evitar um uso ilimitado do mecanismo por parte dos países mais ricos.

³⁶ Entre outras críticas, é acusado de corporizar uma espécie de “neo-colonialismo do carbono”, de se revelar um instrumento de ajuda “barato” para os países ricos (ao fazer com que estes não tenham de reduzir as suas emissões domésticas, o que lhes ficaria mais caro) e de, nalguns casos, se traduzir em projectos “predatórios”, com impactos sociais e mesmo ambientais negativos (como acontece com a “agricultura industrial”, as centrais de “carvão limpo” ou mesmo as centrais nucleares). Além disso, os projectos têm sido lançados e executados sobretudo por empresas privadas, de forma muitas vezes opaca, sem a necessária fiscalização pública e a desejável consulta e participação das populações locais. Daí que a UE defenda a substituição do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por um mecanismo de negociação de emissões (como o seu *Emission Trading Scheme*), que considera mais directo e eficaz.

emissão de gases com efeito de estufa, levando a uma transferência adicional de tecnologia ambientalmente segura e de *know-how* para os países em desenvolvimento.

A garantia da sustentabilidade ambiental é o 7º dos 8 Objectivos de Desenvolvimento do Milénio fixados em 2000, sendo entendido como um princípio horizontal a todas as áreas de desenvolvimento (que implica progressos como a melhoria no acesso à água potável e ao saneamento básico). E, embora não seja ainda um aspecto muito atendido por doadores e receptores da ajuda, as ligações entre a redução da pobreza e a protecção do ambiente têm vindo a ser realçadas por um número crescente de analistas³⁷, que lembram não poder a sustentabilidade ambiental ser satisfatoriamente garantida sem níveis mínimos de desenvolvimento (pois os mais pobres tendem a sobre-explorar os recursos naturais na procura de meios de subsistência imediata), nem os objectivos de desenvolvimento ser atingidos de forma eficaz sem uma gestão ambiental correcta (que evite a ocorrência de fenómenos como a desertificação, as colheitas improdutivas, a contaminação de reservas de água, a exaustão de recursos florestais ou a redução da biodiversidade).

Para além da pressão da pobreza sobre o ambiente, outro decisivo factor de desequilíbrio ambiental é a dependência económica dos países do Sul em relação aos do Norte, que se reflecte, de forma mais visível, na utilização daqueles países mais pobres como depósitos finais de matérias tóxicas ou destinos de indústrias de alto risco, no aproveitamento da maior “permissividade” desses países por parte das empresas transnacionais que recorrem a processos industriais mais poluentes ou na multiplicação de efeitos ambientais negativos resultantes da sobre-exploração, nos países em desenvolvimento, de monoculturas para exportação.

Devido ao carácter transnacional dos problemas ambientais, que obriga à sua co-gestão, a preservação do ambiente nos países em desenvolvimento tornou-se uma preocupação maior dos países mais ricos. É um facto que as agências de ajuda ao desenvolvimento colocam cada vez mais as preocupações ambientais no cerne das suas estratégias, mobilizando os seus fundos em prol de projectos-piloto inovadores destinados a serem reproduzidos por outros actores (em sectores como o da produção de energia), de linhas de crédito bonificadas para programas de eficiência energética na

³⁷ E de projectos como o *UN Millenium Project* (de Jeffrey Sachs) ou o *Millenium Ecosystem Assessment*, que têm realçado o carácter central da boa gestão ambiental na redução da pobreza e aumento do bem-estar, sublinhando que a degradação ambiental é uma importante barreira à prossecução dos ODM e que a sustentabilidade ambiental depende dos progressos na erradicação da pobreza.

indústria ou de políticas públicas que visem a diminuição das vulnerabilidades ambientais.

2. 2. 2. Migração e desenvolvimento

A área da migração e desenvolvimento tem vindo a conquistar um espaço crescente na agenda da governação global, começando a autonomizar-se como um novo sector de intervenção da ajuda, embora subsumível às preocupações mais amplas de segurança. Apesar de as interacções precisas entre as duas realidades não estarem ainda completamente decifradas, o facto é que o impacto da ajuda ao desenvolvimento nos fenómenos migratórios tem vindo a ser crescentemente reconhecido³⁸.

Acontece, porém, que o relevo concedido a tal relação traduz menos uma preocupação dos países em desenvolvimento do que dos países mais ricos, que tendem a ver os fluxos migratórios como um factor de insegurança e pressão sobre os respectivos sistemas de segurança social, esquecendo muitas vezes os benefícios económicos e demográficos que lhes traz a mão-de-obra imigrante.

A ajuda ao desenvolvimento pode contribuir para a redução dos fluxos migratórios através da promoção do desenvolvimento socioeconómico nos países de origem (investimento no comércio e na pequena indústria), do financiamento de projectos estruturantes (que recrutem localmente), do apoio aos investimentos, por parte das diásporas, nos seus países de origem, da assistência na prevenção de conflitos (através do apoio à promoção da “boa governação” e à consolidação das instituições) ou do lançamento de iniciativas de carácter regional que promovam a reintegração, o desenvolvimento económico e social e a redução da pobreza.

Nesse sentido, a assistência deverá ser dirigida sobretudo à redução das diferenças económicas e demográficas que se encontram na base da emigração económica, com um especial foco em aspectos como a falta de acesso à terra arável, a queda da produtividade agrícola, a falta de oportunidades de emprego, a degradação dos

³⁸ Para além desta perspectiva do impacto do desenvolvimento sobre a migração - em que se procuram diminuir, através da ajuda, os potenciais fluxos migratórios provenientes dos países menos desenvolvidos - há que considerar ainda a perspectiva do impacto da migração sobre o desenvolvimento - em que se procuram potenciar os efeitos da migração no desenvolvimento dos países de origem dos migrantes, através de uma atenção particular a aspectos como a melhoria da transferência e aplicação das remessas, a contenção da fuga de cérebros ou a promoção do retorno voluntário e da migração temporária.

ambientes urbanos, a recorrência de desastres naturais e humanos, a destruição dos recursos naturais...

Registe-se, no entanto - como defende a tese do “surto migratório” (*migration hump*) -, que a redução da pobreza poderá não ser, por si só, um factor de redução da migração, pois o desenvolvimento económico tende, numa primeira fase, a gerar recursos e incentivos para se emigrar, o que provoca um “surto migratório” (isto muito embora, a médio e longo prazo, os resultados do combate à pobreza tornem a migração menos necessária ou atractiva, pois a criação de riqueza e o aumento das oportunidades de emprego tendem a reduzir as pressões que conduzem à migração).

Acresce que as acções de combate à pobreza e à exclusão das camadas mais desfavorecidas da população nem sempre revelam a necessária eficácia na redução dos fluxos migratórios, pelo facto de não serem essas camadas da população as que mais emigram. É que, para além dos estritos níveis de pobreza, há que ter ainda em conta outros factores determinantes da migração, como é o caso da “cultura migratória”, que se traduz na consolidação de uma tradição de emigração de base comunitária, que desenvolve mecanismos próprios de indução e apoio.

Para além do mais, se bem que a ajuda ao desenvolvimento disponha da abordagem e dos instrumentos necessários para influenciar os factores produtores de migração, há uma certa tendência para que essa ajuda seja dirigida para países em desenvolvimento relativamente estáveis e, portanto, menos susceptíveis de produzirem fluxos de migração (particularmente migração forçada)³⁹.

É no âmbito da UE que mais tem sido realçada a ligação entre migração e desenvolvimento, apelando-se a que a ajuda seja também usada para reduzir os fluxos de migrantes e refugiados provenientes das zonas mais pobres e instáveis. Instituições comunitárias e Estados-membros têm apontado o desenvolvimento como um elemento crucial na abordagem dos factores centrífugos (*pull factors*) - que animam as pessoas a saírem dos seus países - e dos factores centrípetos (*push factors*) - que as atraem para os países mais desenvolvidos -, reconhecendo, de forma crescente, a importância da

³⁹ Segundo este ponto de vista, os doadores terão de rever a sua actual estratégia de selectividade da ajuda, que tende a orientar a ajuda ao desenvolvimento para os países com melhores performances e a assistência humanitária para os países mais problemáticos. Sendo a abordagem da ajuda ao desenvolvimento mais efectiva do que a abordagem da assistência humanitária no respeitante à redução da pobreza, deveria procurar reorientar-se a ajuda para os países com mais dificuldades, de forma a permitir-lhe ter um papel reforçado na redução das circunstâncias produtoras dos fluxos migratórios.

articulação entre as políticas de desenvolvimento e de migração da UE na construção de parcerias com países de origem e trânsito de fluxos migratórios, com vista a um controlo e gestão conjuntos desses fluxos⁴⁰.

Só que, enquanto os discursos vão afirmando que o apoio à melhoria das condições económicas e à prevenção de conflitos nos países emissores é a melhor forma de contribuir para a redução dos fluxos migratórios, a prática vai privilegiando políticas que visam reduzir a migração por via de intervenções no ponto de destino (tendência que se reforçou visivelmente após o 11 de Setembro). Ou seja, preferem-se as políticas “negativas” de restrição de acesso aos países de destino às políticas “positivas” de criação de condições para a redução dos fluxos migratórios nos países de origem.

2. 2. 3. A ajuda para o comércio

Foi no arranque da ronda de Doha da OMC⁴¹ que, em decorrência de factores como o fracasso de Seattle, a acção do movimento anti-globalização ou a percepção da pobreza e da desigualdade como factores de insegurança, os objectivos de desenvolvimento passaram a ser mais claramente equacionados no âmbito do sistema de comércio multilateral. A ponto de aquela ronda negocial ter ficado também conhecida - de forma talvez exagerada⁴² - como a “ronda do desenvolvimento”. Foi, de facto, com a

⁴⁰ Nesse sentido, a UE promoveu já, até ao momento, duas importantes conferências com os países africanos: a Conferência Ministerial Euro-Africana sobre Migração e Desenvolvimento, realizada em Rabat em Julho de 2006, e a Conferência Ministerial UE-África sobre Migração e Desenvolvimento, que teve lugar em Trípoli em Novembro de 2006 e que constitui o quadro político da futura parceria entre a UE e África nesta matéria. A migração e desenvolvimento constituiu ainda o tema central da II Cimeira UE-África, que teve lugar em Lisboa em Dezembro de 2007.

⁴¹ Lançada em Novembro de 2001, num contexto pós 11 de Setembro, com a Declaração Ministerial de Doha, que procurou colocar no centro da agenda as prioridades dos países em desenvolvimento e a necessidade de o sistema de comércio multilateral responder às preocupações de desenvolvimento.

⁴² Durante a ronda procuraram-se alcançar compromissos em matéria de desenvolvimento, sobretudo no âmbito do comércio agrícola (redução de barreiras alfandegárias e subsídios à exportação), da propriedade intelectual (acesso a medicamentos) e da concessão de um tratamento especial e diferenciado aos países menos desenvolvidos. Só que os propósitos de Doha acabaram por chocar com o obstáculo da ausência de uma verdadeira reforma das políticas agrícolas da UE e dos EUA, que coarctou as expectativas dos países em desenvolvimento de acesso dos seus produtos agrícolas aos mercados dos países mais ricos, necessária contrapartida para um acordo sobre a liberalização do comércio de produtos

ronda de Doha que se trouxe para o âmbito das negociações da OMC a necessidade de ajudar os países em desenvolvimento a ultrapassar os seus défices institucionais, humanos e de capacidade de oferta relacionados com o comércio.

Em 2005, em resposta a um pedido saído da Cimeira do G8 de Gleneagles⁴³ e na sequência da proposta conjunta do Banco Mundial e do FMI de criação de um quadro de ajuda para o comércio, a OMC veio, pela Declaração Ministerial de Hong Kong, apelar à concessão de ajuda específica para o comércio, no sentido da prestação de apoio aos países em desenvolvimento (e, em especial, aos países menos desenvolvidos) na melhoria da capacidade da sua oferta e das suas instituições e infra-estruturas relacionadas com o comércio, de forma a poderem beneficiar dos acordos da OMC e da liberalização das trocas, a integrarem plenamente a economia mundial e a expandirem o seu comércio⁴⁴.

Desde então, a ajuda para o comércio (*aid for trade*) tem vindo a ganhar uma importância crescente nos programas dos doadores, tendência que deverá manter-se e mesmo acentuar-se, havendo já um bom número de doadores que, reflectindo os princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de Março de 2005, têm estruturas e programas específicos dedicados à prestação de mais e melhor ajuda para o comércio, com vista a garantirem que o crescimento resultante da liberalização do comércio mundial possa beneficiar também os países mais pobres.

Embora não haja um acordo claro quanto ao âmbito da ajuda para o comércio, parece haver um certo consenso no sentido de que a respectiva agenda abrange a assistência técnica e a criação de capacidade institucional relacionadas com o comércio (incluindo o reforço da capacidade de participação e negociação nas rondas comerciais multilaterais), o desenvolvimento de infra-estruturas económicas (de transporte e

manufacturados e serviços. A crise alimentar contribuiu, por seu lado, para o endurecimento das posições dos principais países do G33.

⁴³ Na véspera da Cimeira, a Comissão Europeia anunciou o compromisso de concessão de uma verba suplementar de mil milhões de euros em ajuda para o comércio aos países em desenvolvimento, destinada a fortalecer a capacidade comercial desses países: melhoria das infra-estruturas de transporte, dos serviços alfandegários e dos padrões internacionais exigidos às exportações, assistência técnica às negociações da OMC, apoio a micro-empresas, assistência no combate à fraude e à corrupção...

⁴⁴ Para tal, foi estabelecida uma *task force* com a missão de elaborar recomendações específicas sobre como operacionalizar a ajuda para o comércio e foi convidado o Director-Geral da OMC a consultar uma série de organizações internacionais sobre os mecanismos mais apropriados para garantir os recursos financeiros adicionais necessários à ajuda para o comércio.

armazenamento, de comunicações, de energia...), o apoio à redução dos custos de comercialização e à diversificação das exportações e mesmo a assistência à promoção da produtividade e competitividade do sector privado e à captação de investimento estrangeiro.

Fora do âmbito da ajuda para o comércio situar-se-ão as actividades de assistência ao ajustamento económico (redes de segurança social, apoio à balança de pagamentos...) e de apoio à promoção do crescimento económico (políticas de planeamento, reformas da administração pública e do sistema judicial...), embora seja difícil traçar a fronteira que separa o apoio à promoção do crescimento económico em geral do apoio à melhoria da capacidade comercial em particular.

Os défices de capacidade comercial só podem ser eficazmente combatidos quando os aspectos comerciais são integrados (*mainstreamed*) nas estratégias de desenvolvimento nacionais. Nesse sentido, as iniciativas de ajuda para o comércio devem passar pelos mecanismos institucionais existentes no país beneficiário, sem criação de canais paralelos para o efeito. Nesta linha, Pascal Lamy, Director-Geral da OMC, sustenta que *“os países pobres necessitam de ter a garantia de que os programas de ajuda para o comércio são elaborados para atender às suas necessidades de capacidade comercial específicas. O que significa também que os países receptores devem investir-se na integração do comércio nas suas estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza”*⁴⁵.

Seja como for, não se poderá esquecer que a importância do comércio para o desenvolvimento vai muito para além desta nova área da ajuda ao desenvolvimento que é a ajuda para o comércio, pois como lembra Pascal Lamy, *“a ajuda para o comércio nunca poderá substituir uma bem sucedida ronda de Doha, que visa reequilibrar o sistema comercial mundial em favor dos países em desenvolvimento”*⁴⁶. A conclusão dessa ronda é essencial para garantir às exportações dos países em desenvolvimento um acesso ao mercado, condição sem a qual a promoção do desenvolvimento e a redução da pobreza nesses países continuará a ser bastante difícil.

2. 2. 4. A cooperação científica para o desenvolvimento

⁴⁵ *Aid-for-trade: turning opportunity into real results*, 15/10/2007, <http://www.ideas4development.org/>.

⁴⁶ *Idem*.

A cooperação científica para o desenvolvimento (ou ao serviço do desenvolvimento)⁴⁷ deve procurar fazer frente ao crescente fosso digital e tecnológico que se produz pela diferença de conhecimento e de tecnologia entre os países que têm capacidade de gerar e utilizar a ciência e a tecnologia e os que, carecendo de tal capacidade, se vêem impossibilitados de aceder à informação e ao conhecimento necessários para o seu desenvolvimento, correndo o risco de ficarem cada vez mais marginalizados e dependentes do actual regime de propriedade intelectual destinado a controlar o conhecimento com valor económico no mercado mundial.

É fundamental que os países em desenvolvimento possam garantir a titularidade dos processos e políticas de adopção das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e que a comunidade internacional os assista nessa tarefa, pois se essas tecnologias forem direccionadas para objectivos de desenvolvimento específicos e apoiadas em bases sociais e económicas efectivas, podem constituir-se como um poderoso factor indutor de desenvolvimento⁴⁸.

Embora tenham vindo progressivamente a aumentar, são ainda muito baixos os actuais níveis de acesso dos países em desenvolvimento às TIC, devido às sérias limitações estruturais desses países⁴⁹, a que se soma uma segunda linha de constrangimentos, que vão desde a falta de políticas adequadas de expansão das tecnologias até à ausência de um quadro de regulamentação apropriado, que introduza competitividade e previsibilidade no sector.

⁴⁷ Este tipo de cooperação tem um carácter essencialmente estatal, sendo concretizada através de diferentes tipos de dispositivos de intervenção, dos quais se destacam as redes de investigação (que podem ser estabelecidas entre investigadores e/ou instituições), as parcerias, os centros de excelência de âmbito regional ou as instituições de âmbito global. Deverá tratar-se de uma cooperação sustentável, marcada pelo princípio da parceria e determinada mais pela procura do que pela oferta.

⁴⁸ Nomeadamente ao melhorarem a comunicação e a partilha de informação, ao potenciarem a criação de redes sociais e económicas e ao poderem ser utilizadas e replicadas a custos baixos e sem intermediários, permitindo trazer comunidades remotas para as redes globais e induzir substanciais ganhos de produtividade. Além disso, podem constituir-se como um importante instrumento para o reforço da eficácia dos programas de ajuda ao desenvolvimento, ao reduzirem substancialmente os custos de determinadas actividades de desenvolvimento, ao tornarem tecnicamente possíveis actividades que de outra forma não seriam realizáveis, ao disseminarem conhecimento e capacidade técnica e ao permitirem uma adaptação mais fácil dos programas às necessidades locais.

⁴⁹ Fraco poder de compra da população, fraca capacidade de investimento e envolvimento do sector privado, défice de formação e capacidade técnica, défice de infra-estruturas básicas para a instalação e utilização das tecnologias...

As orientações e prioridades dos sistemas nacionais de ciência e tecnologia dos países em desenvolvimento são influenciados tanto pelas políticas e estratégias dos doadores, como pelos sistemas de regulamentação internacional que enquadram o funcionamento da economia global, com destaque para o regime da propriedade intelectual. Ora, no contexto dessa economia globalizada, a capacidade de criação científica é fundamentalmente encarada como uma arma comercial, daí que haja tendência para se privilegiarem os modos de produção de ciência mais directamente valorizáveis e, portanto, uma cooperação científica nas áreas com maior peso económico, o que prejudica a cooperação científica para o desenvolvimento, ou seja, aquela centrada no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento.

Os bancos internacionais de desenvolvimento, por seu lado, tendem a conceder assistência no âmbito da ciência e tecnologia apenas quando o país beneficiário esteja em condições ou manifeste a predisposição para assumir um compromisso de envolvimento na economia de conhecimento global, o que raramente acontece com os países mais pobres.

Acresce que os mercados mundiais seguem normalmente uma trajectória tecnológica que não se ajusta às necessidades dos países em desenvolvimento: os programas de investigação são impulsionados pelos interesses dos investigadores do Norte e motivados pelos desejos e necessidades dos consumidores de elevados rendimentos dos países mais desenvolvidos e muitos dos desafios que os países em desenvolvimento enfrentam (como doenças endémicas ou problemas agrícolas) são desafios locais específicos que, como tal, recebem pouca atenção das agências de cooperação e dos produtores de ciência e tecnologia dos países desenvolvidos.

Por outro lado, a opção por certas aplicações tecnológicas com impacto económico (como a adopção de sistemas de “software livre”⁵⁰) ou a generalização de determinadas TIC são medidas que acabam por ter, em termos de impacto no desenvolvimento, um efeito superior a determinadas abordagens “top-down” de cooperação científica para o desenvolvimento.

⁵⁰ É o caso da iniciativa “PC conectado”, anunciada no Brasil pelo governo PT, segundo a qual todos os serviços, departamentos e agências governamentais deverão gradualmente passar dos onerosos sistemas operativos da “Microsoft” para sistemas de “fonte aberta”. A iniciativa, que visa permitir a milhões de brasileiros com baixos rendimentos comprarem computadores pessoais a preços acessíveis, pretende expandir a “literacia informática”, pré-requisito fundamental para qualquer sociedade da informação.

A área da cooperação científica para o desenvolvimento tem sido uma das menos presentes nas agendas de assistência dos países mais ricos, naturalmente mais interessados em apostar nas áreas de cooperação que mais contribuem para a conformação dos modelos de governação dos países em desenvolvimento e para a implantação nesses países de uma dinâmica de economia liberal de mercado.

Segundo Parada, *“o calcanhar de Aquiles dos programas de educação é a cooperação em ciência e tecnologia. A difusão tecnológica sofre com a protecção interessada da propriedade intelectual por parte das firmas proprietárias das patentes. Uma das contradições mais claras acontece na biotecnologia, com a apropriação privada de recursos naturais dos países⁵¹. Protege-se a transferência tecnológica entre as empresas e as suas filiais nos países pobres, pelo que o investimento industrial não é acompanhado pela difusão do conhecimento. A cooperação no campo da ciência e tecnologia fica assim bastante restringida”* (2001: 66).

Alguns sinais encorajadores parecem, contudo, apontar no sentido de que a ciência e a tecnologia estarão a subir ligeiramente na lista das prioridades da ajuda ao desenvolvimento (tendência que a tragédia do “tsunami”, de Dezembro de 2004, mais não fez do que acentuar)⁵². A opinião pública encontrar-se-á actualmente mais sensibilizada para a cooperação científica para o desenvolvimento e o facto de os cidadãos europeus considerarem importante que os países em desenvolvimento beneficiem mais da ciência e tecnologia faz com que os líderes políticos dos países mais ricos tendam a favorecer, por razões eleitorais, um aumento do apoio nessa área.

Não basta, no entanto, transferir modelos que tenham funcionado e demonstrado a sua eficácia nos países do Norte, pois a lógica de mera transferência descontextualizada de ciência e tecnologia já deu provas dos seus limites e desadequação. Essa transferência deverá ser participativa e contextualizada (atendendo

⁵¹ É a chamada “bio-pirataria”, forma de transferência indirecta de recursos do Sul para o Norte praticada pelas companhias farmacêuticas internacionais que patenteiam os medicamentos tradicionais, apoderando-se de recursos e conhecimentos de base pertencentes aos países em desenvolvimento (Stiglitz, 2002).

⁵² De entre esses sinais destacaríamos o compromisso político assumido pelo G8 no sentido do reforço das capacidades científicas e tecnológicas de África e as iniciativas de cooperação Sul-Sul desenvolvidas nesta área, sobretudo pelos países semi-periféricos que se têm afirmado como porta-vozes dos países em desenvolvimento: o Brasil, a África do Sul, a Índia e a China. Neste ponto, é fundamental procurar evitar que a criação de capacidade seja orientada sobretudo em benefício desses países semi-periféricos (com maior dimensão e capacidade), à custa dos países menos avançados.

às prioridades e especificidades dos países receptores), para poder conduzir às desejáveis mudanças estruturais e aos respectivos processos sociais de adaptação.

Finalmente, a assistência aos países em desenvolvimento deveria ser orientada não apenas para a criação ou potenciação de capacidades no campo da ciência e da tecnologia, mas para a optimização dos vários modos de saber activos nos países receptores (saberes tradicionais, empíricos, rurais, míticos, religiosos...), numa relação de parceria⁵³ - traduzida numa “cooperação epistémica para o conhecimento⁵⁴” - da qual poderiam aproveitar também os próprios países doadores, menos avançados no âmbito de alguns desses saberes não científicos.

3. O financiamento do sistema de ajuda ao desenvolvimento

3. 1. A evolução recente do financiamento

Entre 1960 e 1991, o volume da APD aumentou de forma constante (a uma média de 3,3% ao ano), mas entre 1991 e 1998 - devido a factores como o fim da Guerra-fria, o relevo ganho pelas preocupações de consolidação orçamental (no âmbito de uma conjuntura de retracção), as dúvidas acerca da eficácia da ajuda⁵⁵, o reconhecimento dos seus efeitos perversos⁵⁶ ou um certo desinteresse por parte da

⁵³ Segundo a qual a avaliação da relevância dos diferentes modos de conhecimento (incluindo a relevância para o desenvolvimento económico e social do país beneficiário) poderá ser feita em conjunto pelos doadores (que detêm os meios técnicos e financeiros) e os receptores (que conhecem o contexto em que se produzem e a forma como são aplicados e se articulam os diferentes modos de conhecimento).

⁵⁴ A “cooperação epistémica para o desenvolvimento” - que poderia revelar-se bastante importante em áreas como a biologia, a medicina ou a segurança alimentar -, ao considerar o conhecimento científico como apenas um de entre vários saberes, integrar-se-ia necessariamente numa lógica de globalização contra-hegemónica, já que o conhecimento técnico-científico se encontra na base da afirmação do modelo de globalização hegemónica de base neo-liberal, baseando o seu domínio na forma como desacredita todos os saberes rivais, sugerindo que não são comparáveis, em termos de eficácia e coerência, às leis científicas aplicáveis ao mercado.

⁵⁵ Entre os membros do CAD da OCDE começou a generalizar-se a ideia de que a ajuda vinha sendo pouco eficaz na promoção do crescimento a um nível macroeconómico, devendo os instrumentos públicos de promoção do desenvolvimento ser conjugados com as forças do mercado.

⁵⁶ Encorajamento da corrupção e do clientelismo, redução da poupança, aumento de despesas inúteis ou não produtivas, adiamento de reformas necessárias...

opinião pública dos países doadores - a queda dos fluxos da APD conduziu-a a uma situação de indefinição e impasse, designada por “cansaço da ajuda”.

Com o fim da Guerra-fria e da bipolaridade desapareceu a justificação da assistência prestada em bases ideológicas, com a lógica de alocação da ajuda a deixar de se reger pelos critérios geoestratégicos de reforço do poder dos dois blocos antagónicos que a vinham determinando praticamente desde a sua origem, tornando-a conjunturalmente menos útil para os doadores⁵⁷, o que levou à sua diminuição. Isto quando se julgava que, com a redução das despesas militares, ela poderia, ao invés, conhecer um reforço.

Durante os anos 90, a ajuda ao desenvolvimento foi particularmente posta em causa quando um aumento da ajuda de emergência - concretizado, em boa parte, a expensas da ajuda ao desenvolvimento - se veio somar ao desvio da ajuda para os países da Europa de Leste e da ex-URSS, num tipo de assistência que obedecia mais a uma lógica de estabilização política do que de combate à pobreza.

A partir da assinatura da Declaração do Milénio e da adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 2000, o aumento da quantidade da ajuda foi bem visível, com a APD a subir 12 mil milhões de dólares entre 2002 e 2004. De acordo com os dados do CAD da OCDE, a APD líquida total dos seus países membros terá atingido, em 2004, 78 mil milhões de dólares, para em 2005 passar os 100 mil milhões de dólares, elevando-se a 106,8 mil milhões (valor que traduz um significativo aumento de 36% em relação ao ano anterior). Após uma ligeira regressão em 2006 e 2007, com totais de 103,9 mil milhões e 103,5 mil milhões de dólares, em 2008 e 2009 os valores tornaram a subir - não obstante a crise financeira e económica - cerca de 10%, para se fixarem respectivamente em 119,8 mil milhões e 119,6 mil milhões de dólares. Em 2010, o montante global da APD atingiu o valor recorde de 128,7 mil milhões de dólares, numa progressão de 6,5% em relação ao ano anterior⁵⁸.

⁵⁷ Boa parte do mundo em desenvolvimento tornou-se estrategicamente menos importante para as maiores potências e os esforços para o desenvolvimento de novas fontes de interesse - como a segurança ambiental ou a democratização - não conseguiram gerar a mesma motivação política que a Guerra-fria.

⁵⁸ Enquanto agregado estatístico definido pelo CAD da OCDE, a APD encontra-se sujeita a numerosas críticas, desde “a imprecisão das directivas do CAD, que deixam lugar às interpretações dos doadores aquando da sua declaração anual” (perante a ausência de meios próprios do CAD para o controlo das despesas), até à constatação de que “o cálculo da APD está viciado por problemas técnicos e que certas

Todavia, se analisarmos os esforços dos países da OCDE em relação ao respectivo rendimento, verificamos que o progresso registado assume dimensões bem mais modestas, pois em 2010 o esforço colectivo total representou 0,32% do PNB⁵⁹ (contra 0,22% em 2000 - a percentagem mais baixa de sempre -, 0,25% em 2004 e 0,28% em 2007), enquanto em 1991 se cifrava em 0,34% do PNB.

O recente aumento dos montantes da ajuda deu-se a partir de uma base baixa, resultante da diminuição significativa dos orçamentos da cooperação registada durante a década de 90, o que significa que a recuperação verificada a partir de 2000 se traduziu numa simples correcção dos cortes efectuados durante os anos 90, limitando-se a repor os níveis de ajuda de 1992.

Acresce que uma boa parte da subida da APD verificada a partir de 2002 se deveu a um aumento do perdão da dívida⁶⁰, que não implica uma transferência de

despesas não têm senão uma relação distante com o desenvolvimento - ou não correspondem a qualquer transferência real de recursos” (Severino e Charnoz, 2007: 23-24). Esta “APD controversa” - que representará cerca de 11% da ajuda mundial - “é definida, segundo a maior parte das críticas, como a soma: 1) das despesas de acolhimento dos refugiados; 2) das despesas de escolaridade, às quais se aplica um desconto de 50% (taxa de retorno provável dos estudantes estrangeiros aos países de origem); 3) de 90% das dívidas anuladas (reflectindo assim o seu valor de mercado); 4) e, enfim, das ajudas prestadas aos territórios politicamente ligados aos países doadores” (Severino e Charnoz, 2007: 26).

No mesmo sentido, Michailof considera que os números da APD publicados pelo CAD devem ser corrigidos, para transmitirem de forma mais exacta a ajuda consagrada a realizações concretas nos países menos desenvolvidos, descontando o que a *Action Aid* chama “ajuda fantasma”, aquela não disponível na prática para o combate à pobreza e ao sub-desenvolvimento. Segundo o autor, “*apercebemo-nos que, no total, a ajuda da comunidade internacional para os países do Sul não é da ordem de 100 ou 110 mil milhões de dólares anuais, mas antes da ordem de 40 mil milhões para a APD estrita destinada aos países mais pobres, acrescida talvez de 20 mil milhões de origem privada, parcialmente suportados pelos orçamentos públicos sob forma de deduções fiscais. A tal junta-se a ajuda dos países não membros do CAD (principalmente a China e os países árabes), que é difícil de precisar porque a informação é bastante díspar e porque esta ajuda, em boa parte, permanece ligada*” (2010: 190).

⁵⁹ Embora continuemos aqui a utilizar o referente do Produto Nacional Bruto (PNB), por ser o que se encontra mais generalizado, sublinhe-se que, para o cálculo do esforço de ajuda, a OCDE recorre ao referente do Rendimento Nacional Bruto (RNB).

⁶⁰ A ajuda em forma de alívio da dívida prestada pelos países do CAD/OCDE aumentou mais de 400% entre 2004 e 2005 - devido a um excepcional alívio da dívida acordado pelo Clube de Paris ao Iraque (14 mil milhões de dólares) e à Nigéria (5 mil milhões de dólares) -, enquanto a restante ajuda aumentou 8,7% no mesmo período. Com a redução do alívio da dívida àqueles 2 países, em 2006, de 19 mil milhões de dólares para 11 mil milhões, o relatório da OCDE sobre cooperação para o desenvolvimento desse ano

recursos imediata para as economias dos países em desenvolvimento, traduzindo-se, na prática, num subsídio às empresas dos países mais ricos, com menores resultados em termos de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento. A prática de contabilização do perdão da dívida como ajuda tem sido, por isso, criticada por um crescente número de analistas e organizações⁶¹.

Também os importantes fundos destinados à reconstrução de países como o Iraque e o Afeganistão contribuíram para o recente aumento dos montantes da ajuda, sendo boa parte dos esforços de reforço dos fundos de apoio ao desenvolvimento reconduzíveis às estratégias de combate ao terrorismo, sem que decorram directamente de preocupações de combate à pobreza.

Registe-se, por fim, a importância, no âmbito da ajuda prestada em 2005, dos fundos de auxílio aos países vítimas do *tsunami* ocorrido na Ásia em Dezembro de 2004, com os membros do CAD/OCDE a concederem, nesse ano, cerca de 2,2 mil milhões de dólares de APD aos países afectados.

Ainda que, mesmo assim, a evolução mais recente do financiamento da APD não nos pareça negativa, o facto é que, perante a indesmentível realidade do aumento do fosso entre os países e sectores mais ricos e os países e sectores mais pobres e do crescimento da pobreza nas zonas geográficas com maior atraso, ela se revela claramente insuficiente, o que deve implicar uma urgente análise crítica das estratégias de financiamento do desenvolvimento até agora seguidas.

É que, apesar de tudo, o ambiente político internacional (particularmente a percepção da pobreza como factor de insegurança) e o reconhecimento que o conceito de “desenvolvimento humano”⁶² vai ganhando, fazem com que estejamos num

referia que os doadores teriam de aumentar as outras formas de ajuda em cerca de 10% (duplicando os níveis médios de aumento dos últimos anos) para atingirem os objectivos de solidariedade propostos.

⁶¹ Segundo essas numerosas vozes críticas, embora os doadores tenham vindo, de facto, a contabilizar como ajuda directa os montantes resultantes de perdões da dívida, estes não deveriam contar para o aumento da ajuda, pois na maior parte dos casos não passam de meros exercícios contabilísticos que não traduzem um reforço real da ajuda efectiva, desde logo porque muitos países devedores já não pagavam o serviço da dívida nem tinham possibilidades de amortizar o respectivo capital.

⁶² Lançado pelo PNUD nos inícios dos anos 90 (e subjacente aos seus programas e relatórios anuais), o conceito inovador de “desenvolvimento humano” situa o bem-estar do indivíduo - e já não o crescimento económico - no centro dos processos de desenvolvimento, visando a melhoria da qualidade de vida das pessoas, que vai para além do rendimento que auferem. Trata-se de um conceito que, permitindo passar da dimensão simplista do rendimento para a dimensão múltipla das diversas escolhas humanas, tem vindo a

momento em que um eventual acréscimo concertado dos montantes da ajuda e da qualidade da sua prestação poderia transformar decisivamente as actuais perspectivas sombrias no que respeita ao cumprimento dos ODM.

Mas embora o esforço acrescido de 50 mil milhões de dólares anuais não represente, para os países da OCDE, um contributo financeiro significativo, o facto é que o cumprimento de tal desiderato não se encontra na primeira linha das suas preocupações, pois o mero anúncio de um compromisso de reforço da ajuda permite responder às pressões da sociedade civil e “vender” a desejada imagem de “bom samaritano”, não sendo necessário, para tal, um cumprimento efectivo desse compromisso, que nenhuma autoridade internacional tem poder para impor.

3. 2. Os novos mecanismos de financiamento

Face ao previsível falhanço da mobilização de contribuições voluntárias dos Estados com vista ao cumprimento dos ODM, tem crescido o apelo a uma reforma estrutural do financiamento da ajuda, que contorne os constrangimentos orçamentais e as complexidades e incertezas dos processos nacionais de decisão a que os Estados estão sujeitos.

Nesse sentido, verifica-se um crescente consenso quanto à necessidade de inovação no financiamento do desenvolvimento e quanto à importância do papel que os novos mecanismos de financiamento da ajuda podem desempenhar como complemento da APD, nomeadamente no que respeita ao financiamento dos ODM⁶³.

Dos novos mecanismos de financiamento que têm sido propostos, destacam-se: a) os diversos projectos de fiscalidade mundial - taxa Tobin⁶⁴, taxa sobre a emissão de

merecer um apoio crescente, agora largamente maioritário (ao contrário de períodos anteriores, em que o desenvolvimento tendia a ser identificado com o crescimento económico).

⁶³ Em 2004, foi assinada por 79 países a Declaração sobre Fontes Inovadoras de Financiamento do Desenvolvimento e, com o relatório do Grupo Técnico sobre os Mecanismos de Financiamento Inovador, foi lançado o trabalho técnico para o estabelecimento de bases para a acção.

⁶⁴ A taxa Tobin (a aplicar sobre as transacções financeiras correntes) encontra-se frequentemente no centro dos debates políticos sobre o financiamento da ajuda, enquanto instrumento redistributivo que permitiria fazer pagar parte dos custos da globalização aos seus principais beneficiários, não obstante as dúvidas levantadas sobre a sua eficácia enquanto instrumento de estabilização dos mercados de câmbio e sobre a exequibilidade técnica da sua aplicação à escala global.

dióxido de carbono, taxa sobre o transporte aéreo, taxa sobre recursos situados fora do âmbito da soberania dos Estados (como os minérios subaquáticos ou os recursos da Antártida), taxa sobre o comércio de armas, taxa sobre uma lotaria internacional...; b) o Mecanismo Internacional de Financiamento (*International Financial Facility*), proposto pelo Reino Unido; c) os Direitos Especiais de Saque, do FMI.

a) Os mecanismos de fiscalidade internacional podem desempenhar um duplo papel: o de fontes de financiamento da APD e o de instrumentos de execução de outras estratégias, nomeadamente de protecção de “bens públicos mundiais”⁶⁵.

Para além de permitirem maiores volumes de ajuda, possibilitam uma maior estabilidade dos fluxos, que os actuais mecanismos de alocação por via orçamental, sujeitos aos constrangimentos da condicionalidade e aos interesses variáveis dos doadores, não garantem. Finalmente, permitem tornar os fluxos de ajuda independentes de factores aleatórios, tais como a situação orçamental dos doadores ou o seu relacionamento bilateral com os países beneficiários.

Mas para serem eficazes e colherem o necessário apoio público, os mecanismos de fiscalidade internacional deverão ter um carácter progressivo, baixos custos de administração, uma aplicação simples e eficaz e um controlo e supervisão democráticos.

Não obstante a firme atitude de oposição às propostas de criação de taxas internacionais por parte dos EUA⁶⁶, que se opuseram por mais de uma vez à abertura de negociações com vista à concretização dessa possibilidade, foi lançada em 2006, por iniciativa da França, a taxa de solidariedade sobre bilhetes de avião (ou “taxa Chirac”)⁶⁷, primeiro passo no sentido de um reforço da fiscalidade mundial.

⁶⁵ A título de exemplo, a taxa sobre a emissão de dióxido de carbono teria a vantagem de simultaneamente financiar a redução da pobreza e proteger um “bem público mundial” como o ambiente.

⁶⁶ O Congresso americano condicionou a concessão da contribuição americana para as Nações Unidas à não aprovação, por parte da organização, de projectos de fiscalidade internacional susceptíveis de afectarem empresas ou cidadãos americanos.

⁶⁷ Decidida na Conferência Internacional de Paris sobre Solidariedade e Globalização: Financiamento Inovador para o Desenvolvimento e Contra as Pandemias, de Fevereiro de 2006, e aplicada desde Julho de 2006, a taxa de solidariedade rendeu mais de 600 milhões de dólares em dois anos, destinados sobretudo a financiar a UNITAID (*International Drug Purchase Facility*), organização internacional especializada na compra de medicamentos para a luta contra o HIV-Sida, o paludismo e a tuberculose, fundada em Setembro de 2006 pela França, o Brasil, o Chile e a Noruega (através de um Memorando de Entendimento), mas que conta hoje já com 29 países.

b) O Mecanismo Internacional de Financiamento⁶⁸ é uma iniciativa do governo britânico que visa antecipar, com recurso aos mercados financeiros, o aumento de recursos orçamentais consagrados à ajuda, criando um fundo internacional de um novo tipo, que beneficiaria de uma promessa irrevogável de investimento futuro por parte dos Estados aderentes, na base da qual emitiria obrigações nos mercados financeiros. Os dividendos resgatados seriam encaminhados para os países em desenvolvimento, através dos canais normais da APD. Fundamental seria que a reposição do fundo fosse feita com base num financiamento adicional e não à custa dos fundos da APD.

Com este mecanismo, visa-se aumentar de forma estável a quantidade da ajuda, acelerar o calendário do respectivo desembolso, acentuar a sua previsibilidade e reduzir a sua volatilidade, garantir a canalização de uma maior percentagem de ajuda para o combate à pobreza, transferir no tempo os custos orçamentais do acréscimo de ajuda e coagir os países desenvolvidos a cumprirem os seus compromissos.

No entanto, a proposta levanta algumas dúvidas, relacionadas com a capacidade de absorção dos países beneficiários, a legitimidade da transferência dos custos da solidariedade para as gerações futuras, a susceptibilidade de redução dos custos de transacção da ajuda e a legalidade de um mecanismo que para muitos sistemas de finanças públicas é de desorçamentação.

c) Algumas vozes - como Joseph Stiglitz ou George Soros - têm advogado, com vista ao aumento da capacidade dos países em desenvolvimento para financiarem “bens públicos mundiais” e projectos de desenvolvimento, o recurso aos Direitos de Saque Especiais⁶⁹ (DSE) do FMI. A ideia baseia-se numa nova alocação global de DSE, acompanhada de um compromisso dos países industrializados de transferirem para os países em desenvolvimento o produto dos DSE de que beneficiam. Devendo os Estados detentores do capital do FMI financiar os DSE em divisas, tal implicaria a concessão de um suplemento importante de ajuda aos países em desenvolvimento.

⁶⁸ Proposto pelo Reino-Unido, sob o impulso do Ministro das Finanças Gordon Brown. Na Cimeira de Gleneagles, de Julho de 2005, o G8 propôs-se levar por diante este inovador mecanismo de financiamento da ajuda, bem como um Mecanismo Internacional de Financiamento para a Imunização e uma taxa solidária sobre as passagens aéreas, sugerindo a criação de um grupo de trabalho para o efeito.

⁶⁹ Trata-se de moeda própria que o FMI tem o poder de criar, ao creditar as contas dos seus Estados-membros, linhas de crédito em divisas que o FMI pode exigir que sejam resgatadas pelos membros com posições monetárias mais fortes, para serem postas à disposição dos membros com mais dificuldades.

Apesar das dificuldades técnicas de aplicação e das dúvidas relativas ao modo de selecção dos projectos e às prioridades a seguir, esta proposta tem o mérito de “*propor um quadro claro no âmbito do qual o esforço mundial de APD pudesse ser aumentado colectivamente, repartindo-se o esforço equitativamente, em função do poder económico relativo dos Estados*” (Severino e Charnoz, 2005: 40).

Para além destes mecanismos alternativos de financiamento, outras propostas têm sido apresentadas por parte de diversos autores. Aqui deixamos alguns exemplos:

i) Indo além da proposta da concessão de assistência em função do rendimento *per capita* de cada país (que acabaria por funcionar como um imposto de rendimento internacional negativo), Paul Streeten propõe que a ajuda seja prestada com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) definido pelo PNUD⁷⁰, mais precisamente de acordo com a diferença entre os valores de IDH esperados com ajuda e sem ajuda⁷¹. A avaliação da *performance* futura, feita em função do desempenho passado, seria assegurada - de forma a restringir a subjectividade da apreciação - por instituições escolhidas pelas partes.

ii) Michael Edwards propõe a criação de “*fundos de desenvolvimento nacional*”, que se traduziria na fixação de um único mecanismo de desembolso por país, financiado com impostos internacionais, “títulos de desenvolvimento”, conversões de dívidas ou outros mecanismos de compensação e gerido pelo governo, a sociedade civil e as administrações locais de cada país beneficiário, com base numa estratégia de desenvolvimento por ele elaborada (Edwards, 1999)⁷².

⁷⁰ Trata-se de um indicador que mede o desenvolvimento não em termos de rendimento mas de nível de bem-estar, o que inclui aspectos como a saúde e a educação. Indo para além das necessidades económicas de base, o IDH aponta para o carácter multidimensional do desenvolvimento, combinando o económico, o social e o ambiental. No seu primeiro *Relatório de desenvolvimento humano*, de 1990, o PNUD formula os principais indicadores do desenvolvimento humano: a saúde (ou a criação de condições para a existência de uma vida saudável e prolongada), medida pela esperança de vida; o conhecimento (ou a aquisição cumulativa de conhecimentos), medido pela literacia funcional e a escolaridade; e o bem-estar material (ou o acesso aos recursos necessários para um nível de vida digno), medido pelo PIB *per capita*.

⁷¹ Outra possibilidade seria distribuir a assistência com base no rendimento *per capita* de cada país, o que acabaria por funcionar como um imposto de rendimento internacional negativo.

⁷² Trata-se de uma ideia que vai no mesmo sentido da proposta apresentada ao *board of directors* do Banco Mundial, em 1998, no sentido da criação de “parcerias para o desenvolvimento”, segundo as quais os doadores de cada país beneficiário deveriam coordenar as suas actividades num quadro dirigido pelo governo desse país, em diálogo com o sector privado e a sociedade civil.

iii) Keith Griffin e Terry Mckinley avançam com várias propostas de transferência automática ou quase automática de recursos:

– a proposta de financiamento da ajuda através de uma taxa em percentagem do PNB dos doadores que, sendo de 0,375% do PNB para os doadores mais ricos e de 0,2% para aqueles com menor rendimento *per capita*, garantiria que os doadores mais ricos pagassem mais, mesmo em termos relativos, do que os menos ricos. A ajuda seria depois canalizada através de um fundo de desenvolvimento internacional conjunto gerido pelas Nações Unidas e distribuída em função das necessidades dos países mais pobres, que decidiriam da utilização a dar-lhe;

– a proposta de pagamento aos países em desenvolvimento dos serviços que eles prestam, fora da lógica dos mecanismos de mercado, também em benefício dos países mais ricos: caso dos programas de protecção das florestas tropicais e da biodiversidade, de redução do cultivo de plantas opiáceas, de contenção de pandemias, de controlo da natalidade...;

– a proposta de indemnização aos países em desenvolvimento dos prejuízos que os países ricos lhes causam através das barreiras comerciais à entrada dos seus produtos industriais e agrícolas, das restrições à imigração de mão-de-obra não qualificada, da “fuga de cérebros” ou dos maus programas e orientações da responsabilidade das instituições financeiras internacionais (como as de Bretton Woods).

A primeira proposta garantiria aos países mais pobres, uma “rede de segurança global” e o desenvolvimento de “*um esquema de financiamento e desembolso da ajuda externa que é transparente, justo, automático, previsível e não dispendioso de administrar*”⁷³, o que lhes permitiria um planeamento do desenvolvimento a longo prazo. Contudo, ao obrigar os países mais ricos a contribuições mínimas fixas, numa lógica semelhante à da política regional da UE e das políticas nacionais de equilíbrio financeiro, sem a prerrogativa de as orientarem segundo os seus interesses, nunca poderia merecer a concordância dos principais doadores bilaterais, que entendem a ajuda como um instrumento ao serviço da sua política externa.

As duas últimas propostas, embora amplamente merecedoras de apoio - por permitirem recompensar os países em desenvolvimento que mais se esforçam por reduzir problemas transnacionais e produzir “bens públicos mundiais” e minimizar os

⁷³ *New approaches to development cooperation*, ODS Discussion Papers Series, nº 7, UNDP, Nova Iorque, 1996.

prejuízos dos países pobres mais prejudicados pela acção das instituições financeiras internacionais e dos países ricos - encontram sérias dificuldades de concretização, a começar pela identificação de uma organização com a capacidade e a legitimidade necessárias para cobrar aquelas taxas e as distribuir aos países em desenvolvimento.

Apesar dos obstáculos e reticências colocados a estas novas propostas de financiamento da ajuda e do seu carácter algo utópico, o debate que têm suscitado deverá continuar vivo, pois assim o exigem o défice de mobilização financeira das contribuições voluntárias dos Estados e a contradição entre os compromissos assumidos pelos países mais ricos e a incapacidade de garantirem internamente as condições para o seu cumprimento desses compromissos.

4. A necessidade de democratização do sistema de ajuda ao desenvolvimento

Neste início de século, parece haver uma atenção acrescida às questões da pobreza, com um aumento efectivo da quantidade da ajuda⁷⁴, a assunção mais clara de compromissos de financiamento por parte dos doadores (principalmente a partir da Conferência de Monterrey, de 2002) e iniciativas como o Live-8 ou a Cimeira do G-8 de Julho de 2005. Verifica-se, todavia, que as desigualdades não deixam de se agudizar, que os conflitos regionais continuam a multiplicar-se (ressoando cada vez mais a nível global) e que os extremismos seguem rumos imprevisíveis.

Num mundo globalizado, a sustentabilidade da democracia a nível nacional e local depende cada vez mais da democratização das relações políticas internacionais. Torna-se, pois, cada vez mais importante tentar aferir quais as possibilidades de democratização do sistema das relações internacionais, em geral, e do sub-sistema da ajuda ao desenvolvimento, em particular.

4. 1. O défice democrático do sistema de ajuda ao desenvolvimento

Se a estrutura do regime internacional de cooperação para o desenvolvimento foi desenhada como instrumento de resposta a uma pauta desigual de distribuição do poder,

⁷⁴ Subida de 12 mil milhões de dólares da APD, entre 2002 e 2004.

ela acaba, todavia, por contribuir para a sua manutenção, ao ser por sua vez marcada por um claro desequilíbrio de poder.

Subsiste, no seio do sistema de ajuda ao desenvolvimento, um défice democrático que se traduz: a) na relação desigual e de dependência entre doadores e receptores da ajuda (bem patente na imposição das mais diversas cláusulas de condicionalidade); b) no fraco poder de influência e de negociação dos países em desenvolvimento no seio das instituições multilaterais de ajuda ao desenvolvimento⁷⁵ e, sobretudo; c) no afastamento das populações mais pobres dos países pobres - que deveriam ser as beneficiárias últimas da ajuda - dos mecanismos de fixação das regras e prioridades da ajuda e dos respectivos benefícios.

a) As relações de poder internacionais são ainda bastante desiguais, colocando os países em desenvolvimento numa posição que limita consideravelmente a sua margem de reivindicação relativamente aos doadores bilaterais e às instituições multilaterais de ajuda ao desenvolvimento, não se vislumbrando no horizonte um modelo de cooperação que permita ultrapassar esse marcado défice democrático, com vista à construção de um sistema mais igualitário e participativo.

b) A eventual maior influência que os países em desenvolvimento possam ter em órgãos como a Assembleia-Geral das Nações Unidas, em decorrência das maiorias de votos que consigam reunir, é claramente anulada pelo seu reduzido papel no âmbito do regime internacional de ajuda ao desenvolvimento, ou seja, pela falta de controlo sobre os fundos da ajuda: nos bancos multilaterais para o desenvolvimento os países do Sul têm uma influência limitada⁷⁶; nas instituições de Bretton Woods (FMI e Banco

⁷⁵ Na Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, os países participantes na Conferência das Nações Unidas de *Follow-up* do Consenso de Monterrey afirmam, a este propósito: “*Sublinhamos que as instituições de Bretton Woods devem ser amplamente reformadas, de forma a poderem reflectir mais adequadamente as mudanças de peso económico na economia mundial e a responderem melhor aos desafios correntes e futuros. Reafirmamos que o reforço da voz e da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de Bretton Woods, de acordo com os seus respectivos mandatos, é central para o reforço da legitimidade e eficácia dessas instituições. Reconhecemos as reformas de governação que as instituições financeiras internacionais já levaram a cabo, incluindo o recente acordo relativo à revisão da quota e das vozes no FMI e reformas correspondentes no Banco Mundial, e encorajamos mais reformas nessa direcção*”.

⁷⁶ Os bancos regionais de desenvolvimento terão surgido precisamente na sequência de propostas dos países em desenvolvimento que, insatisfeitos com a acção do Banco Mundial, desejavam instituições multilaterais de ajuda ao desenvolvimento em cujo processo de tomada de decisão pudessem ter maior

Mundial) o poder de voto é determinado em função do poder económico⁷⁷ e a maioria das decisões são adoptadas por consensos dominados pelos países e blocos mais ricos; e no CAD da OCDE - principal órgão de concertação das políticas bilaterais de ajuda dos países industrializados - os receptores não têm nem assento nem voto, mas apenas um débil direito de consulta (Sanahuja, 2000).

Um dos maiores problemas do actual sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento é, de facto, o da clara assimetria de poder de negociação, no âmbito das relações de cooperação, entre países do Norte e países do Sul. Para atenuar esse desequilíbrio, seria fundamental que os países beneficiários - em associação com as ONG e outras organizações da emergente sociedade civil mundial - passassem a assumir nos debates relativos às políticas de ajuda uma voz conjunta e coordenada que, indo para além de uma mera coordenação de posições nas vésperas das grandes conferências mundiais, se pudesse de alguma forma institucionalizar⁷⁸.

c) Os sujeitos últimos da ajuda - isto é, as populações mais desfavorecidas dos países em desenvolvimento - são completamente colocados à margem da definição das prioridades e modalidades da ajuda e da fixação das modalidades de execução dos projectos de assistência que é suposto serem-lhes destinados, num processo de globalização descendente ou de cima para baixo, em que os agentes multilaterais e nacionais tomam decisões que afectam directamente sectores sociais maioritários do planeta, sem a participação destes.

peso. No entanto, apesar das formas de votação que permitem uma maior intervenção dos países do Sul, o capital destas instituições ainda é controlado pelos países do Norte.

⁷⁷ O poder decisório formal no âmbito do Banco Mundial e do FMI é baseado na quantidade de capital subscrito, o que faz com que seja detido maioritariamente pelas economias mais desenvolvidas. Os Estados Unidos (que, por “tradição”, têm direito à presidência do Banco Mundial e acolhem a respectiva sede) detêm ainda quase 20% dos votos em cada *board of directors* das duas instituições. Apesar das várias propostas de concessão de maior poder de voto e presença aos países em desenvolvimento (avancadas por personalidades como Joseph Stiglitz, ex economista-chefe do Banco Mundial que defende um “pós Consenso de Washington”), os países mais ricos nunca se mostraram dispostos a abdicar das suas prerrogativas, nomeadamente a de bloquearem qualquer decisão contrária aos seus interesses no que respeita à aplicação dos fundos do FMI e do Banco Mundial. Isto apesar de o G20 ter decidido na Cimeira de Pittsburgh de Setembro de 2009 um aumento dos direitos de voto dos países em desenvolvimento e emergentes de “ao menos 3%” no Banco Mundial e de 5% no FMI, e de a reforma em curso desta última instituição ir no sentido da concessão de um maior peso aos países emergentes.

⁷⁸ Por exemplo, num tipo de organização que pudesse funcionar, para os países do Sul, com uma representatividade semelhante à que o CAD da OCDE tem para os países do Norte.

A elevada proporção da ajuda bilateral em relação à multilateral, a persistência da ajuda ligada ou o apoio directo ao orçamento são manifestações de uma ajuda que tende a beneficiar determinadas elites e grupos de interesses nos países em desenvolvimento, em detrimento das camadas mais pobres, que constituem a maioria da população. Uma série de analistas tem mesmo sublinhado que, na prática, a ajuda se traduz num instrumento pelo qual os pobres e remediados dos países ricos subsidiam, através dos impostos, os ricos e as elites dos países pobres. Como eloquentemente proclamava Peter Bauer nos anos 60 e, mais recentemente, E. F. Schumacher, a APD seria uma taxa paga pelos pobres dos países ricos aos ricos dos países pobres.

Não obstante assistirmos ao despontar de novas e tendencialmente mais democráticas formas de cooperação - desde a assistência baseada em princípios como a parceria (*partnership*) e a titularidade (*ownership*), até à produção de “bens públicos mundiais” e à procura de uma nova legitimidade por parte das ONG -, a realidade encarrega-se de nos mostrar que a estrutura das relações de poder entre os doadores e os países mais pobres tende a manter-se inalterada e que a participação dos beneficiários últimos da ajuda na fixação dos respectivos pressupostos, prioridades e instrumentos de execução se encontra ainda longe de se tornar uma realidade.

4. 2. Elementos de democracia participativa no actual sistema de ajuda ao desenvolvimento

Ainda que claramente insuficientes para compensar o marcado défice democrático do sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento, podem ser detectados no seio desse sistema alguns elementos emergentes de democratização ou participação, que reflectem a afirmação gradual de uma “sociedade civil global”, enquanto elemento de um novo tipo de governação global.

A definição de um conjunto de “bens públicos mundiais”, o reforço da titularidade e da parceria e a importância crescente das ONG constituem alguns dos principais elementos de democratização perceptíveis no actual sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento, marcado ainda por um claro défice democrático ao nível institucional, de legitimação e de participação. São elementos embrionários do que poderá vir a ser um novo sistema de ajuda, mais democrático e participativo, no seio do qual se estabeleceriam novas relações entre o Norte e o Sul.

Detenhamo-nos, por agora, na análise da titularidade e da parceria e do papel das ONG, pois os “bens públicos mundiais” serão analisados mais adiante, no capítulo respeitante ao discurso universalista da ajuda.

4. 2. 1. A parceria e a titularidade

A ajuda ao desenvolvimento em parceria (*partnership*) - em que o receptor da ajuda pode ajudar a definir e a articular as estratégias de ajuda - é uma abordagem de carácter contratual que tem vindo a ser cada vez mais defendida e que constitui uma viragem em relação à condicionalidade política, que implica uma relação desigual. Utilizada já em 1975, aquando da 1ª Convenção de Lomé entre a UE e os países ACP, a parceria tem sido retomada, sobretudo desde os anos 90, pelo conjunto dos países em desenvolvimento.

Tem havido, no entanto, problemas claros na colocação em prática deste princípio, com destaque para a dificuldade de fixação dos interlocutores (Estados individuais, grupos de Estados, blocos regionais?) e a variação dos objectos (que evoluíram bastante nas últimas décadas, passando das questões de estrita parceria económica para as questões políticas ligadas à “boa governação”, ao estabelecimento de princípios democráticos e ao respeito dos direitos do homem).

Um dos requisitos para que se possa falar de verdadeira parceria é a existência de uma efectiva apropriação ou titularidade (*ownership*) nacional dos processos de desenvolvimento, no sentido de serem os países beneficiários a fixar os objectivos e prioridades da ajuda e a geri-la sem imposições externas. Formulado há mais de 20 anos, este conceito que hoje integra as estratégias de desenvolvimento traduz-se num verdadeiro projecto político em que, através da apropriação estratégica da condução do processo por parte do país beneficiário, se procura garantir que serão as suas reais necessidades (e não outros interesses) a ser prioritariamente atendidas.

Os princípios da parceria e da apropriação dos processos de desenvolvimento apelam a mudanças radicais nas práticas e procedimentos da cooperação, ao proporem que a cooperação passe de um olhar desigual a um olhar cruzado, de uma relação assimétrica, com modelos de desenvolvimento concebidos pelos doadores, a uma relação mais equilibrada, onde os doadores e os beneficiários da ajuda possam construir em conjunto um desenvolvimento democrático e participativo. Mas ao sugerirem uma

abordagem radicalmente diferente das habituais práticas dos doadores, tendem a tornar-se, por isso mesmo, princípios mais declarativos do que efectivos.

E, de facto, o crescente apelo à parceria e à apropriação não tem impedido que os países beneficiários continuem a ter um reduzido envolvimento nos processos de formulação e adopção das políticas de ajuda (apesar da maior participação institucional permitida por instrumentos como os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza, o apoio sectorial ou o apoio ao orçamento), sendo normalmente chamados a intervir apenas na fase da execução dessas políticas. *“Os doadores encontram-se profundamente envolvidos no processo de desenvolvimento no país em desenvolvimento, ao passo que os receptores se encontram largamente ausentes enquanto actores no processo de ajuda no país doador. É aqui que a desigualdade reside”* (Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen, 2003: 185).

Na ajuda ao desenvolvimento é bastante clara a distância entre os provedores de fundos (os contribuintes dos países doadores) e os seus destinatários nos países receptores, bem como a desigualdade de posições entre uns e outros, num processo de sentido praticamente único e em que - ao contrário do que acontece com os processos de formulação de políticas a nível nacional - os utilizadores têm uma reduzida influência na formulação das políticas que lhes são dirigidas.

De facto, a colocação num primeiro plano dos interesses dos beneficiários é condicionada, como bem relembram Jacquet e Naudet, por saber quem determina esses interesses: *“Um dos problemas levantados pela aplicação da ajuda é que os doadores têm uma tendência marcada para uma abordagem prescritiva, nomeadamente em relação aos interesses dos países em que intervêm. Por exemplo, a instrução dos projectos ou programas que a ajuda financia compreende frequentemente os interesses dos beneficiários a partir da ideia que deles fazem os doadores”* (2006: 62).

Concedamos, contudo, que essa distância era maior nas décadas de 80 e 90 do século passado do que nos últimos anos, pois a apropriação local passou a ter um lugar cativo no discurso oficial da ajuda, os novos instrumentos da ajuda permitiram (pelo menos no papel) uma maior intervenção institucional dos países beneficiários e as tarefas de execução dos projectos passaram a ser parcialmente transferidas para esses países.

No entanto, apesar de a participação activa dos técnicos do país receptor nos projectos de ajuda representar um progresso - não obstante ser feita à custa do sector público, incapaz de competir com os salários bastante mais altos oferecidos no âmbito

dos projectos de cooperação -, os doadores tendem a não confiar inteiramente nos recursos humanos locais, continuando a recorrer aos seus peritos expatriados como conselheiros e consultores dos ministérios sectoriais, dos governos locais e das organizações da sociedade civil encarregues da execução dos programas.

E, para se passar de uma coordenação da ajuda por parte dos doadores para uma integração da ajuda com o foco nas instituições receptoras, é necessário que estas tenham a capacidade de determinar as prioridades da ajuda e de integrar os programas de assistência nos planos e orçamentos nacionais, o que raramente sucede. E a importante tarefa de reforço - através da assistência técnica - da capacidade das instituições receptoras para integrarem a ajuda externa, não é, para os doadores, das mais vendáveis junto das respectivas opiniões públicas.

Normalmente, só uma pequena parte da assistência prestada pelos doadores é sujeita à aprovação e ao controlo do Parlamento dos Estados beneficiários. O sistema da ajuda vai conseguindo manter importantes decisões fora da agenda pública dos beneficiários, escondendo, sob a retórica do consenso social e da apropriação ou titularidade, a discreta mas efectiva supervisão exercida pelas instituições financeiras internacionais e agências de cooperação.

Incontornável é o dilema entre a parceria e a titularidade, por um lado, e as exigências de cumprimento de uma série de condições ligadas à liberalização económica, à democratização e ao controlo da corrupção, por outro. Por mais que se declarem dispostos a reforçar a parceria e a titularidade, os doadores não se libertam da tentação de imporem aos receptores da ajuda as suas fórmulas de organização do Estado e da sociedade, formulando estratégias de desenvolvimento que reflectem as suas normas e valores, num modelo de intervenção estandardizada que não presta a devida atenção às condições, desejos e prioridades específicas de cada país beneficiário.

4. 2. 2. As ONG

A cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pelas ONG e outros movimentos de carácter não estatal, e que se integra numa tendência emergente de globalização de movimentos cívicos comprometidos com a solidariedade e empenhados na construção de alternativas, é outro potencial elemento de democratização do sistema da ajuda ao desenvolvimento.

Apesar de um lugar ainda claramente subalterno em relação aos Estados e da ausência de um estatuto jurídico internacional próprio, as ONG têm procurado afirmar uma legitimidade e uma agenda próprias no seio do sistema de ajuda ao desenvolvimento, através de um discurso e de uma prática baseados em valores emergentes e com fortes fundamentos sociais⁷⁹ (não hesitando mesmo em recorrer a essa “prerrogativa moral” como decisivo factor de captação de recursos).

Nesse sentido, as ONG acabam por ter um peso ideológico bastante superior ao seu peso económico⁸⁰, exercendo uma razoável influência na construção de uma certa cultura de solidariedade (nomeadamente através da visibilidade que têm conseguido junto da opinião pública), o que faz com que as instituições financeiras internacionais e os países mais ricos nelas procurem os interlocutores “legítimos” para representarem o sector da sociedade civil no âmbito do sistema de cooperação para o desenvolvimento.

Tem-se vindo a verificar um crescente financiamento público das ONG, que se explicará pelo facto de os governos doadores se sentirem atraídos *“pela eficiência das ONG e o ‘empoderamento’ que promovem, mas também, como muitos analistas suspeitam, porque as ONG fornecem os serviços públicos internacionais a um preço mais baixo”* (Murphy, 2005: 95).

O facto de os doadores financiarem programas e projectos através das ONG acaba, contudo, por perverter de certa forma o seu papel e a sua autonomia, enquanto elemento fundamental de afirmação de uma “sociedade civil global”, que deveria funcionar como contraponto aos Estados mas que só muito dificilmente o faz.

Nesse sentido, muitas ONG passaram da mediação da procura (fundada nas necessidades e aspirações dos cidadãos), a um posicionamento em função da oferta, com os mecanismos de subvenção a determinarem, em boa parte, a escolha das respectivas áreas de intervenção. A profissionalização das ONG implica uma permanência das estruturas e, logo, uma continuidade dos financiamentos, o que implica a submissão a um certo número de imperativos, que incluem a “contratualização” dos projectos com os organismos públicos. Tal facto ajuda a explicar as dificuldades que as ONG sentem na realização do seu potencial papel emancipador, quedando-se muitas

⁷⁹ No entanto, como bem lembra J. M. Pureza, *“O universo do chamado mundo não-governamental é profundamente heterogéneo e não pode arriscar-se uma afirmação generalista de participação desse mundo, como um todo, numa refundação solidária do internacionalismo”* (2001: 245).

⁸⁰ Ainda têm um papel secundário no total dos recursos transferidos, representando cerca de 10% do total da ajuda.

vezes por um simples “reformismo pontual” ou pela procura do cumprimento de compromissos já estabelecidos⁸¹.

No plano ético, tem-se vindo a aprofundar a distância entre o discurso das ONG baseado nos valores do altruísmo, da solidariedade e da participação, e certas práticas constatadas, que se revelam contrárias à defesa de um novo tipo de cooperação: a concorrência entre as ONG, o crescente peso da classe dos “profissionais da cooperação”, a sua instrumentalização por parte de determinados grupos de interesse ou a diferenciação social estabelecida no seio das populações alvo.

Não são muitos os estudos que analisaram profundamente a essência das ONG, a sua génese, o seu desenvolvimento e os seus resultados, de forma a tentar discernir se estes actores do desenvolvimento transportam consigo reais potencialidades transformadoras do sistema da ajuda.

Mas é relativamente consensual que, no âmbito da geopolítica mundial, apesar das vantagens ligadas à sua flexibilidade operacional, à sua reduzida burocracia, à maior proximidade às autoridades locais e à menor dependência em relação aos interesses estratégicos, as ONG não criaram um verdadeiro espaço que escape às relações de força inter-estatais. De facto, ainda que no domínio económico e social as funções que preenchem, em substituição do papel do Estado, possam permitir progressos no campo da integração social e do desenvolvimento, muitas vezes limitam-se a responder à simples exigência moral de que algo deve ser feito.

Seja como for, o facto de lembrarem que tudo poderia funcionar de outra forma e que há novas regras a estabelecer já é, para muitos, mérito suficiente. Tendo em conta que “*os desafios suscitados pela globalização económica ainda não geraram uma resposta suficiente*” (Falk, 1999: 244) e que escasseiam as formas articuladas e viáveis de reacção a essa globalização económica de matriz neo-liberal, “*acabamos por deitar mão ao pragmatismo do existente: a acção solidária e o compromisso social são canalizados através das ONG como única via para transformar a realidade*” (Pereira e outros, 2001: 12).

A tal acresce a vantagem de as ONG se encontrarem mais próximas de quem deseja praticar pequenos actos de solidariedade sem um grande investimento pessoal,

⁸¹ De acordo com José Manuel Pureza, “*as ONG são compreendidas, em virtude do seu conhecimento e informação qualificados sobre a realidade no terreno, como mecanismos de controlo da efectiva aplicação dos regimes convencionais transnacionais*” (Pureza, 2001: 244).

oferecendo às pessoas que vivem tão ocupadas num mundo materialista a oportunidade de praticarem acções úteis (como, por exemplo, o “apadrinhamento de crianças”) em que se reduz bastante a distância entre doador e beneficiário, diminuindo o sentimento de que a ajuda não chega ao seu destino.

Além do mais, a tendência crescente de “sulização” das ONG (adopção do modelo da ONG por todo o tipo de associações, organizações e instituições do Sul) acaba, de alguma forma, por democratizar a ajuda ao desenvolvimento, ao estendê-la a determinados actores dos países beneficiários, num processo que aponta no sentido da construção de uma parceria mais ampla.

5. Uma arquitectura em mutação

5. 1. Uma arquitectura sem “arquitecto”

Nos últimos anos, a arquitectura do sistema de ajuda ao desenvolvimento (ou seja, o conjunto de actores e regras que governam a mobilização da ajuda aos países em desenvolvimento) tem sofrido uma evolução decorrente sobretudo do aparecimento e do crescente peso de novos actores, como as fundações privadas, os fundos globais e os doadores emergentes situados fora do quadro do CAD da OCDE (a China, a Índia, a Rússia, os países árabes...), que vão dando corpo a uma cooperação Sul-Sul.

Como afirma a Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento⁸², “(...) a arquitectura da ajuda mudou significativamente durante a corrente década. Novos prestadores de ajuda e novas abordagens de parceria, recorrendo a novas modalidades de cooperação, contribuíram para o aumento dos fluxos de recursos. Além do mais, a interacção da assistência ao desenvolvimento com o investimento privado, o comércio e os novos actores do desenvolvimento fornecem novas oportunidades à ajuda para convocar recursos privados”.

E, com o peso assumido por estes novos actores, o sistema da ajuda encontra-se, tal como o sistema de governação global, mais fragmentado e multipolar. Tal evolução no sentido de uma maior fragmentação da “paisagem” da ajuda torna o sistema mais

⁸² Aprovada pela Conferência Internacional de *Follow-up* das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento para Rever a Implementação do Consenso de Monterrey (28 de Novembro a 1 de Dezembro de 2008).

complexo, conduzindo “a uma duplicação de actividades e a um substancial aumento dos custos de transacção para os países receptores da ajuda, incluindo os resultantes das obrigações de prestação de contas” (Hammad e Morton, 2009: 1).

Tal problema suscitou a necessidade de melhoria do alinhamento e da harmonização da actuação dos doadores, através de iniciativas como a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de 2005 (e a subsequente Agenda de Acção de Acra, de 2008), o esforço no sentido de uma maior coerência do sistema geral das Nações Unidas (*system-wide coherence*) ou a “divisão do trabalho” (*division of labour*) entre um crescente número de doadores, discutida no seio do CAD da OCDE e objecto do Código de Conduta sobre a Divisão do Trabalho na Política de Desenvolvimento da UE.

As mudanças na arquitectura do sistema de ajuda suscitadas pelo aparecimento de novos doadores, das fundações privadas e dos fundos globais ocorrem sem uma clara condução política, sem um plano ou “arquitecto” central que as dirija. “*Não existe uma autoridade política de nível superior ao Estado no sistema internacional e, como consequência, cada um dos actores estabelece as suas políticas, prioridades e critérios de consignação da ajuda com uma notável autonomia*” (Sanahuja, 2000: 85).

De facto, o sistema internacional da cooperação para o desenvolvimento é bastante descentralizado - e, em consequência, marcado por uma certa descoordenação, sobreposição e mesmo contradição de políticas⁸³ -, carecendo de uma autoridade política de nível supranacional que estabeleça políticas, prioridades, regras de coordenação e critérios de consignação da ajuda, que acabam por ser determinados pela dinâmica dos interesses nacionais dos Estados. Para além de não beneficiar de um quadro institucional próprio que seja comparável ao existente ao nível dos Estados, o sistema da ajuda não dispõe de um fórum global que permita reunir os seus diferentes actores numa discussão sobre a reforma da sua arquitectura (ao contrário do que acontece, por exemplo, com a regulação do comércio mundial) e as suas instituições de alcance global não possuem a capacidade reguladora que seria desejável⁸⁴.

⁸³ A título de exemplo, nos anos 80 o Banco Mundial e o FMI recomendavam cortes nos gastos sociais, de saúde e de educação, com vista a um equilíbrio das contas públicas, enquanto a UNICEF, a OMS e outras agências especializadas defendiam um aumento dos gastos nesses sectores, aproveitando o crescimento económico então verificado.

⁸⁴ De facto, o FMI e o Banco Mundial controlam apenas uma pequena parte dos fluxos financeiros internacionais (encontrando-se distantes da realidade de um Banco Central Mundial), o PNUD é uma agência vocacionada sobretudo para a assistência técnica e não para a canalização de fundos para os

5. 2. Novos actores: os doadores emergentes

Dos novos actores que têm contribuído para a modificação da arquitectura do sistema de ajuda, analisaremos as fundações privadas no âmbito das restantes fontes de financiamento externo do desenvolvimento (para além da ajuda) e os fundos globais a propósito do discurso universalista da ajuda. Neste momento, iremos deter-nos nos doadores emergentes, situados fora do quadro do CAD da OCDE.

O aparecimento desses novos doadores resulta de mudanças fundamentais na produção e distribuição do poder no âmbito do sistema de governação global - nomeadamente a conjugação da actual crise do modelo de economia liberal com a emergência de potências como a China, a Índia, a Rússia ou o Brasil -, que terão permitido a colocação em causa de um determinado modelo de “ocidentalização” do mundo.

Uma certa “crítica ocidental” a estes doadores emergentes tende a considerá-los como “sabotadores” do consenso internacional estabelecido para a ajuda (enquanto *free riders* não vinculados às regras estabelecidas), apoiantes de regimes não democráticos e fornecedores de novos empréstimos a países bastante endividados, para além de praticantes de um tipo de ajuda ainda bastante ligada (que não segue os critérios do CAD para a desvinculação da ajuda).

Seja como for, este conjunto de novos doadores constitui um grupo bastante heterogéneo, com diferentes interesses, objectivos e âmbitos de intervenção. Enquanto países como a Índia, a África do Sul ou a Rússia centram os seus esforços no apoio a países vizinhos, a China - cujo papel enquanto maior doador emergente abordaremos mais adiante, a propósito da condicionalidade da ajuda - apoia sobretudo o continente africano. E se o Brasil ou a Índia preferem prestar apoio a outros países do Sul sob a forma de cooperação técnica, já a China e a Tailândia tendem a financiar projectos infra-estruturais. Por seu lado, países como a Arábia Saudita, o Irão ou a Venezuela utilizam a ajuda, alimentada pelos seus recursos naturais, como um instrumento de “proselitismo” dos respectivos regimes de base oligárquica, teocrática ou populista.

países em desenvolvimento e o ECOSOC, longe de funcionar como um Conselho de Segurança Económico, não possui poder de regulação e de formulação de políticas e orientações no campo do desenvolvimento económico e social a nível global.

Embora não haja números exactos sobre a ajuda prestada por estes novos doadores - pois a maioria deles não reporta os valores da sua assistência e não se orienta pelos princípios da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda -, um estudo Nações Unidas / ECOSOC de 2008 estimava que, em 2006, os países doadores do Sul teriam desembolsado entre 9,5 mil milhões e 12,1 mil milhões de dólares, o que representará entre 7,8% e 9,8% do total dos fluxos de APD.

Dada a sua experiência como antigos receptores da ajuda⁸⁵ e os laços regionais que mantêm, estes novos doadores têm vantagens comparativas no estabelecimento de parcerias, pois a cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular⁸⁶ são consideradas flexíveis e capazes de preencher lacunas (como é o caso da necessidade de infra-estruturas em África). Por outro lado, estes países prestam uma ajuda tendencialmente menos condicional e mais ligada, menos orientada para os sectores sociais e mais baseada em empréstimos do que a dos doadores da OCDE. E, com a excepção da China, essa cooperação tende a ser intra-regional.

Como sublinha Pacquement, *“os países emergentes aparecem como intervenientes potenciais no campo da ajuda. Poderão fazer-se valer da sua própria história para fornecer conhecimento e conselho. Se as suas contribuições financeiras não são provavelmente chamadas a ser muito significativas, o seu papel pode ser importante em resultado do seu próprio percurso de desenvolvimento. O seu contributo para uma maior coerência das políticas multilaterais pode revelar-se importante - por exemplo no quadro da OMC, em que o mundo em desenvolvimento aparece dividido entre países emergentes e países menos avançados, havendo uma margem de acção substancial a ser mobilizada em favor dos países menos avançados”* (2006: 292).

E a emergência destes novos doadores - com uma abordagem diferente da dos doadores tradicionais - poderá conceder, na prática, um maior peso ou papel decisório aos países beneficiários da ajuda, que poderão optar entre diferentes propostas e modelos de cooperação e mesmo chegar a impor, em certos casos, determinadas condições aos doadores em concorrência (numa espécie de “condicionalidade invertida” da ajuda).

⁸⁵ Ou como países que são simultaneamente doadores e receptores de ajuda, o que torna menos clara a distinção tradicional entre doadores, por um lado, e receptores da ajuda, por outro.

⁸⁶ A cooperação triangular é a assistência prestada, em parceria, por doadores tradicionais (os países ocidentais e as instituições financeiras internacionais) e doadores emergentes (os países do Sul, que em regra prestam assistência técnica por aqueles financiada).

Em 2007, o ECOSOC lançou o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD), visando aproximar os diferentes parceiros do sistema de ajuda ao desenvolvimento (os doadores da OCDE e os que operam fora daquela organização), no sentido de tornar mais inclusiva e democrática a governação da ajuda, em particular através da inclusão dos pontos de vista dos países do Sul. As expectativas em relação ao FCD são elevadas, em particular quanto ao seu eventual papel de instituição alternativa no âmbito da arquitectura do sistema da ajuda e de plataforma mais equilibrada para a discussão das questões de cooperação, capaz de garantir - ao contrário do que acontece com o CAD - uma voz aos doadores do Sul, muito embora esse carácter alargado e participativo possa prejudicar a sua eficácia (Hammad e Morton, 2009).

5. 3. Do regime estatocêntrico vigente a um regime multicêntrico em gestão

Os Estados conservam ainda um papel central no regime internacional de cooperação para o desenvolvimento, realidade confirmada pelo forte peso da ajuda bilateral, o carácter oficial da maior parte dos fluxos da ajuda (procedentes quase exclusivamente dos orçamentos dos Estados mais ricos) e o forte peso das agências públicas na sua canalização e distribuição. E mesmo as organizações, agências, fundos e programas multilaterais acabam por depender dos respectivos Estados membros, que fornecem a quase totalidade dos seus recursos (Sanahuja, 2000).

Apesar do importante perfil político que nas últimas décadas as instituições de Bretton Woods e, em menor medida, as das Nações Unidas, adquiriram no campo do desenvolvimento, o peso financeiro das instituições internacionais estagnou, em termos gerais, em torno de 30% dos fluxos líquidos mundiais, com os Estados a conservarem a gestão bilateral de cerca de 70% da APD líquida⁸⁷. Este domínio da ajuda bilateral relaciona-se, em parte, com o peso preponderante concedido no seio da APD à modalidade dos donativos (preferida pelos Estados para a sua ajuda bilateral, por lhes

⁸⁷ Um número importante de analistas defende que deveriam ser os organismos multilaterais a gerir a maior parte (ou mesmo a totalidade) das transferências internacionais de solidariedade, em detrimento dos Estados, devido à maior independência política dessas instituições internacionais (não condicionadas por “dívidas” coloniais, “amizades” históricas ou disputas de influência), à sua maior capacidade de harmonização das intervenções, à sua maior orientação para as exigências de solidariedade mundial e à emergência das políticas públicas mundiais.

permitir mais fortes benefícios políticos), em detrimento da modalidade dos empréstimos (mais utilizada pelos agentes multilaterais).

Tal dependência em relação aos Estados leva a que os fluxos de assistência sejam de evolução incerta, o que levanta problemas de planificação a longo prazo. Além do mais, as políticas dos doadores são muitas vezes divergentes e mesmo contraditórias (como reflexo da diversidade de interesses em jogo) e a falta de coordenação política e operacional da ajuda impõe sérios custos de transacção e conduz à duplicação de esforços e à delapidação de recursos.

Trata-se, contudo, de *“problemas de difícil solução, pelo facto de as suas causas se encontrarem na própria estrutura e natureza do sistema. Para lá das melhorias parciais que se podem obter a partir de instâncias mais ou menos efectivas de concertação e planificação da ajuda, seria necessário um notável reforço das instituições multilaterais e a correlativa renúncia, por parte dos governos, doadores e receptores, a recorrerem às suas prerrogativas soberanas para satisfazerem interesses nacionais de curto prazo”* (Sanahuja, 2000: 86-87).

Há, no entanto, sinais de que este carácter basicamente estatocêntrico do regime internacional da cooperação para o desenvolvimento tem vindo a perder alguma força, como consequência das dinâmicas da globalização e da referida emergência de novos actores, principalmente de nível para-estatal e sub-estatal.

Uma das transformações mais importantes do sistema internacional nas últimas décadas é a eclosão, junto do sistema de Estados, de um sistema multicêntrico, caracterizado pela proliferação de actores não estatais (agências internacionais, ONG, fundações, empresas, comunidades locais, forças sociais...), por novas redes de relações internacionais e pela coexistência de forças centralizadoras e descentralizadoras.

Esta transformação resulta do crescente relevo assumido pelas fundações privadas e pelos fundos globais, da “cooperação descentralizada” protagonizada por vários actores sub-estatais (autarquias, governos regionais, universidades...) e da proliferação e crescimento das ONG, cuja visibilidade (“amplificada” pelos *media*) e crescente capacidade de organização, canalização de recursos e pressão política lhes permite afirmar uma legitimidade própria no âmbito do regime internacional da ajuda e, de certa forma, *“deslegitimar a acção governamental”* e *“exercer uma crescente influência na agenda política internacional e na actuação dos Estados, das organizações internacionais e das empresas transnacionais”* (Sanahuja, 2000, 91).

Este redireccionamento de parte da ajuda dos governos para os actores não estatais, num movimento que ficou conhecido como “agenda invertida” (*reverse agenda*) - que retira aos governos dos países beneficiários o papel de receptores privilegiados dos programas de cooperação - tem no entanto sido contrabalançado, em parte, pelo peso crescente dos mecanismos de apoio ao orçamento, que passam pelas estruturas centralizadas dos Estados.

Capítulo III – A ajuda ao desenvolvimento como instrumento da política externa dos doadores

1. As razões da ajuda: entre o altruísmo, o egoísmo e o altruísmo egoísta

As justificações para a ajuda ao desenvolvimento têm evoluído desde os anos 40, reflectindo as sucessivas mudanças verificadas tanto nas teorias da ajuda como nas respectivas políticas. Apresentam-se sempre de uma forma mista ou complexa, variando com o tempo, com as circunstâncias sócio-políticas e económicas e com os doadores, que perseguem diferentes conjuntos de objectivos.

Seja como for, há um conjunto de razões fundamentais que tem determinado a prestação de ajuda ao desenvolvimento e assegurado o respectivo apoio social e político: a) razões morais ou de solidariedade; b) razões de interdependência; c) razões económicas e comerciais; d) razões políticas e estratégicas.

a) Os motivos morais ou de solidariedade passam pela obrigação moral de prestar assistência perante a pobreza, a fome e a exclusão generalizadas, pela constatação das acentuadas desigualdades e injustiças sociais e do crescente fosso entre ricos e pobres, pelo sentimento de solidariedade internacional (que determina que as obrigações morais transcendem as fronteiras nacionais) e pela obrigação moral de reparar males passados (manifestação de cariz pós-colonial - ou marcada por um contexto pós-colonial -, no sentido em que se insere numa certa estratégia de resgate ou pagamento da dívida histórica do Norte ao Sul)⁸⁸.

b) Os motivos ligados à interdependência global decorrem da crescente interpenetração das economias mais ricas com as mais pobres⁸⁹ e da necessidade de uma

⁸⁸ Esta motivação da alocação dos fluxos de ajuda em função de critérios altruísticos tende a estar mais presente na ajuda multilateral do que na ajuda bilateral (e, dentro da ajuda multilateral, mais no sistema das Nações Unidas do que das instituições de Bretton Woods), o que não impede que as instituições multilaterais tenham também os seus próprios interesses estratégicos, determinados pelo desejo da sua perpetuação enquanto aparelhos burocráticos.

⁸⁹ Interpenetração que passa por aspectos como o facto de os países desenvolvidos serem fornecedores de matérias-primas e destinatários das exportações dos países mais ricos ou o facto de as crises financeiras

resposta global a problemas transnacionais susceptíveis de afectarem os países mais ricos, como a degradação do ambiente, as migrações em massa, as pandemias, o terrorismo internacional, os diversos tráficos... Estes motivos decorrentes de um interesse comum - situados entre um maior altruísmo e o egoísmo dos interesses nacionais e por isso reflectem o que classificamos de altruísmo egoísta⁹⁰ -, embora tenham estado menos presentes em décadas mais recuadas, têm vindo a assumir, nos últimos anos, um peso crescente no âmbito das motivações da ajuda.

c) Os motivos económicos e comerciais passam pelo recurso à ajuda como um instrumento de promoção das exportações (ajuda ligada) e, sobretudo, de criação de condições para o investimento externo e para a expansão do modelo económico capitalista de matriz neo-liberal dominado pelos países do “centro”. Estes motivos assumem uma importância decisiva - como veremos ao longo deste trabalho - na prestação de ajuda por parte dos doadores (sobretudo bilaterais).

d) Os motivos políticos e estratégicos apontam para a ajuda como um instrumento tendente a cimentar os laços políticos dos doadores com os países beneficiários da ajuda (desde os antigos laços coloniais e da Guerra-fria até aos novos laços estratégicos) ou a alimentar o relacionamento com particulares grupos de interesse desses países (susceptíveis de tomarem decisões políticas e económicas favoráveis ao país doador).

Estes motivos de carácter económico e comercial, por um lado, e político e estratégico, por outro, ainda que camuflados por supostos fundamentos humanitaristas e de solidariedade⁹¹, desempenham o papel mais relevante na motivação dos doadores, formando a base tácita para a escolha dos países receptores e dos programas e formas de ajuda. Como lembram Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen: *“No debate internacional da ajuda externa, argumentos puramente morais e humanitários são*

que atingem os países em desenvolvimento acabarem por afectar a estabilidade do sistema financeiro mundial e, portanto, também os países mais ricos.

⁹⁰ E que Michailof classifica de “egoísmo inteligente”, que traduz finalidades de tipo geopolítico decorrentes da interdependência global, *“mais convincentes para os responsáveis políticos quando se trata de libertar orçamentos”* e que passam por *“evitar a desestabilização e o colapso político, económico e securitário de regiões inteiras, prevenir as pandemias, evitar desastres ecológicos ou participar na prevenção do fenómeno global de aquecimento climático”* (2010: 204).

⁹¹ Apesar de algumas posições mais liberais e conservadoras (veiculadas, sobretudo nos anos 80, por autores como Peter Bauer) terem posto em causa a obrigação moral de concessão de ajuda por parte dos países mais ricos.

raros. Na maior parte das vezes, essa motivação é combinada com uma qualquer forma de interesse iluminado por parte dos doadores” (2003: 10).

Embora as variáveis não estratégicas tenham sido subestimadas em estudos passados (sobretudo os relativos à Guerra Fria) e se reconheça que as necessidades dos países mais pobres não deixaram de influenciar a alocação da ajuda, o certo é que as variáveis estratégicas mantêm uma incontestável primazia, conclusão sustentada pela maioria dos trabalhos econométricos realizados a esse propósito (e não obstante as insuficiências metodológicas de alguns deles).

Ainda assim, o balanço da dimensão política da ajuda revela-se globalmente mais positivo do que o da dimensão económica, pois enquanto a introdução da condicionalidade democrática acabou por pesar nas orientações de países mais dependentes e o conceito de “boa governação” se tornou pedra de toque de muitos programas de cooperação, o crescimento económico dos países em desenvolvimento foi considerado mais como um meio para garantir a abertura comercial do que para combater a pobreza e as desigualdades. Nesse sentido, a ajuda é mais um instrumento que visa “limar as arestas” (pobreza, défice democrático, ausência de vias de comunicação...) que tolhem a dinâmica expansionista do capitalismo global.

2. A prevalência dos interesses dos doadores

Toda a vontade de ajudar é inelutavelmente suspeita

Serge Latouche

Na própria natureza da política de cooperação estão presentes duas componentes que, conquanto não necessariamente opostas, são potencialmente contraditórias. Por um lado, o propósito reconhecido de fazer face às necessidades dos países receptores da ajuda, apoiando o seu desenvolvimento. Por outro lado, o âmbito dos interesses mais ou menos camuflados dos países doadores: a conquista de esferas de influência, por motivos ideológicos e estratégicos (sobretudo durante a Guerra-fria), a preservação e reforço de laços privilegiados de tipo colonial ou neo-colonial, a promoção das trocas, a

criação de condições para o investimento externo, a garantia de fornecimento de matérias-primas, a redução de ameaças à segurança⁹²...

Há muito que os investigadores discutem se as motivações para a prestação de ajuda externa são orientadas primordialmente pelas necessidades dos Estados receptores ou pelos interesses políticos e económicos dos doadores. A investigação sistemática neste âmbito⁹³ tem concluído que os interesses dos doadores jogam um papel bastante superior ao das necessidades dos beneficiários no âmbito das decisões respeitantes à alocação da ajuda externa, estando sobejamente comprovado que a maior parte da ajuda bilateral se realiza fundamentalmente em função dos objectivos políticos, económicos e de segurança dos países doadores, ainda que estes não se comportem todos de igual forma⁹⁴ e ainda que as variáveis não estratégicas tenham sido subestimadas em estudos econométricos realizados no passado.

Visto que no sistema internacional da ajuda ao desenvolvimento, baseado em Estados soberanos, não existem normas jurídicas vinculativas quanto às quantias da ajuda ou aos critérios para a sua distribuição e utilização por parte dos doadores, é natural que essa ajuda, voluntária e discricionária, acabe por ser orientada em função dos interesses daqueles que a prestam.

⁹² A importância de cada um destes interesses varia em função dos doadores: os EUA privilegiam as repercussões geopolíticas e de segurança dos seus fluxos de ajuda, não sendo de estranhar que os dois principais beneficiários tradicionais da ajuda americana sejam Israel e o Egipto; o Japão é essencialmente motivado por considerações de segurança estratégica regional e de tipo comercial e económico; Portugal, a França e, em menor medida, o Reino Unido dão importância à manutenção dos respectivos laços históricos, orientando os seus recursos primordialmente para as antigas colónias; já os países nórdicos, embora não deixando de se orientar também por motivos comerciais e de investimento, tendem a enfatizar - em boa parte por pressão das respectivas opiniões públicas - os aspectos sociais e humanitários das políticas de assistência, destinando uma importante percentagem da sua ajuda aos países mais pobres, numa extensão da lógica "assistencialista" a que obedece o seu modelo de *welfare state*.

⁹³ Levada a cabo por autores como Davenport, Henderson, Wittkopf, Arase, McGillivray, Conteh-Morgan, Hook, Lebovic, McKinlay e Little, Maizels e Nissanke ou Meernik, Krueger e Poe.

⁹⁴ Por exemplo, enquanto a Alemanha e o Japão reduziram de alguma forma as motivações baseadas nos seus próprios interesses, os Estados Unidos, a França e o Reino Unido têm vindo a aumentá-las. Os países nórdicos, a Bélgica e a Holanda são os doadores que mais têm tido em conta as necessidades dos países receptores, apresentando, nesse aspecto, índices similares aos da ajuda multilateral. No entanto, mesmo os países nórdicos - cuja ajuda, integrada numa tradição missionária e humanitária, resulta fundamentalmente de compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas - não deixam de ser também movidos por motivos comerciais e de projecção política.

Ao constituir-se como parte integrante da política externa dos países doadores, a ajuda ao desenvolvimento vê-se decisivamente condicionada pelos interesses nacionais que determinam essa política: embora as preocupações de carácter humanitarista e as necessidades e direitos dos países beneficiários não deixem de ser consideradas no momento da alocação da ajuda, são os factores económicos e comerciais e as razões políticas e estratégicas - ligações históricas, alinhamentos ideológicos, alianças políticas, acordos militares... - que se revelam determinantes para a escolha dos países beneficiários e para a quantidade de ajuda que cada um deles recebe.

Daí que não haja uma tendência particular para a ajuda ser canalizada para os países com maiores níveis de pobreza⁹⁵ e “boas políticas” económicas e que sejam os países com herança colonial e situados em zonas mais sensíveis do mundo a beneficiarem tendencialmente dos mais elevados níveis de ajuda *per capita*. Tal explica, por exemplo, que os dois principais beneficiários da ajuda norte americana tenham sido, até 1997, Israel (o seu aliado tradicional no Médio-Oriente)⁹⁶ e o Egipto (que tem integrado as coligações ocidentais e foi o primeiro país a romper a unidade árabe face a Israel), países chave para os EUA numa zona tão rica em petróleo como instável.

E, como as preocupações estratégicas subjacentes à concessão de ajuda são normalmente diferentes das do desenvolvimento dos países beneficiários, tal retira bastante eficácia à APD, pois embora as consequências económicas e sociais de uma intervenção assistencial nem sempre entrem em contradição com os objectivos de desenvolvimento dos países beneficiários, o facto é que só por vezes a satisfação dos interesses económicos e geopolíticos dos doadores coincide com um contributo efectivo para o desenvolvimento dos países mais pobres.

Para se abordar a ajuda ao desenvolvimento de um ponto de vista realista, deve-se, pois, ter consciência de que não é a filantropia dos Estados que alimenta a cooperação, mas sim os interesses dos seus agentes públicos e privados, e que uma motivação predominantemente caritativa ou assistencial, baseada em puro voluntarismo

⁹⁵ A distribuição da ajuda por conjuntos de países agrupados em razão do rendimento tem sido, nos últimos 20 anos, a seguinte: os países menos avançados recolhem cerca de 35% da ajuda mundial, 25% destina-se a outros países de fraco rendimento (como a China ou a Índia) e os países de rendimento intermédio recolhem 40% do total.

⁹⁶ O facto de Israel ter saído das listas de receptores de ajuda (por já não poder ser considerado um país em desenvolvimento) não tem impedido os EUA de manter, ao abrigo de outras rubricas, fluxos de assistência a esse país.

(e algum paternalismo) e visando unicamente o combate à pobreza, tenderá a ser não só variável e descontínua como redutora da realidade e decorrente de uma procura de legitimidade meramente declamatória.

2. 1. A instrumentalização da ajuda

A ajuda ao desenvolvimento é, inquestionavelmente, um instrumento de influência: os doadores prestam-na porque acreditam poder encorajar os beneficiários a adoptar medidas, políticas ou sistemas similares aos seus. Nesse sentido, a assistência tem servido para ajudar a comprar apoio político: países como os Estados Unidos têm recorrido a ela para “angariarem” votos nas Nações Unidas e o Japão para conseguir apoios para as suas políticas baleeiras. Alguns Estados têm mesmo utilizado a assistência como forma de “comprarem” o seu próprio reconhecimento diplomático⁹⁷ ou impedirem o reconhecimento diplomático de outros países⁹⁸.

E, enquanto instrumento da política externa dos doadores, a ajuda tem sido convocada, de forma crescente, para dar resposta a um conjunto de problemas de âmbito global susceptíveis de afectarem os interesses dos doadores, sendo utilizada com vista à criação de condições para a protecção de reservas energéticas, a manutenção de espaços de livre comércio ou o controlo de fenómenos de instabilidade global como o terrorismo, as migrações em massa ou o tráfico de armas e estupefacientes.

No âmbito dessa crescente instrumentalização da ajuda, os aparelhos de cooperação para o desenvolvimento são cada vez mais chamados a intervir com o objectivo de estabilizarem tanto os países estrategicamente mais importantes que entraram em crises ligadas aos choques económicos mundiais, como os países mais afectados pelos diversos fenómenos de perturbação global.

A ajuda ao desenvolvimento revela-se um instrumento de que as chancelarias e palácios presidenciais não prescindem para os ajudar a fazer face às ameaças à estabilidade internacional: *“A APD reencontra-se presentemente sobre a mesa de trabalho dos grandes dirigentes do planeta, mesmo os mais improváveis - incluindo a*

⁹⁷ É o caso de Taiwan, que tem levado a cabo projectos de ajuda ao desenvolvimento em países mais pobres e pequenos (como é o caso de São Tomé e Príncipe) para poder beneficiar do importante reconhecimento diplomático e de apoio na Assembleia-Geral das Nações Unidas.

⁹⁸ Foi o caso da RFA que, até ao final dos anos 60, usou com algum sucesso a ajuda económica para evitar que países não comunistas reconhecessem a RDA.

administração Bush, que fez do desenvolvimento, juntamente com a diplomacia e a defesa, um dos 'três D' da sua política externa, consagrando-lhe meios crescentes" (Severino e Chernoz, 2005: 19). Só que, entre projectos ideológicos (como o "Consenso de Washington") e retornos ao real (como a exigência de um acompanhamento social dos mercados mundiais, perante a pobreza como factor de instabilidade), ela vai sendo claramente instrumentalizada.

O caso dos Estados Unidos é bem elucidativo da instrumentalização da ajuda por parte dos países mais ricos. Para os EUA, a ajuda ao desenvolvimento é, assumidamente, um elemento integrante da estratégia de reforço do seu domínio global, que assenta na instauração da *pax americana* e na expansão planetária da economia de mercado num ambiente de estabilidade global, objectivos para os quais a implantação do modelo liberal de democracia representativa se revela decisiva⁹⁹.

Os programas de assistência da USAID têm vindo a ser orientados no sentido da promoção da democracia e do Estado de Direito, independentemente da vontade do país receptor, sendo as eventuais resistências superadas, de acordo com a própria agência, *"através de coligações locais e de uma estratégia de construção de opinião pública favorável (constituency-building strategy), de modo a comprometer as elites com a reforma dos sistemas jurídicos e judiciais"* (Santos, 2002: 139), o que acaba por reduzir o grau de autonomia de decisão dos governos receptores.

Isto traduz uma crescente politização da ajuda, que em períodos anteriores se chegou a centrar mais na assistência técnica e económica. E embora os doadores tendam a refugiar-se em aspectos técnicos e de eficácia, evitando as questões de poder, é bem evidente que a ajuda ao desenvolvimento é um instrumento de poder, no sentido em que é mais um dispositivo a que os países mais ricos recorrem para afirmarem os seus interesses nacionais e, assim, reforçarem o seu poder, ou seja, é mais um instrumento do controlo, a nível global, da "periferia" pelo "centro".

⁹⁹ O ex-Secretário de Estado Colin Powell transmitia bem a orientação da política externa dos EUA e o papel da democracia representativa e da ajuda ao desenvolvimento no âmbito dessa política externa marcada por objectivos de segurança, quando afirmava: *"O nosso objectivo é erradicar a pobreza. Bush possui uma visão de como consegui-lo: tornando possível a expansão de sistemas políticos em que haja igualdade de oportunidades e o respeito pela democracia e o Estado de Direito dêem às pessoas liberdade para utilizarem as suas aptidões inatas com o objectivo de prosperarem. Dispomos de uma estratégia que vê a economia, a política e a segurança como três elementos de uma mesma unidade"* (Nenhum país sem ajuda, Foreign Policy nº 7, Fev-Mar 2005).

Nesse sentido, Yarza e Peinado sustentam que, *“como o principal problema objectivo da globalização é a construção de uma super-estrutura política e ideológica que regule as relações sociais e internacionais a essa escala também global, a cooperação adquire prioritariamente carácter político e ideológico (...) Assim, pode observar-se que as tendências da cooperação pró sistema se centram em tarefas de substrato fundamentalmente político ou, em termos mais gerais, de tipo super-estrutural: o discurso (e os programas de cooperação) para a ‘boa governação’, para a modernização da administração (enfraquecendo o público), para a ‘estabilidade democrática’, para enfrentar o perigo do ‘terrorismo’ pelo ‘choque cultural’ (a que se assimila qualquer dissidência) e pela necessidade de uma cooperação específica a esse respeito (não legal, se não mesmo ilegal), etc. E, é claro, [uma cooperação pró sistema] sempre dirigida desde e pelo poder”* (2006: 6 e 8).

E uma das principais razões pelas quais a ajuda ao desenvolvimento tem estado, nas últimas décadas, “debaixo do fogo” de autores e organizações provenientes dos mais variados sectores do espectro partidário é essa quase permanente instrumentalização, pois se, à semelhança da religião ou da identidade étnica e cultural, ela é em si mesmo boa e louvável, o facto é que tem sido, com demasiada frequência, manipulada e utilizada pelos países mais ricos como mais um instrumento para a prossecução dos seus egoísticos interesses políticos e económicos.

Também os governantes dos países em desenvolvimento, explorando com particular habilidade as rivalidades políticas e económicas dos doadores, se serviram frequentemente da ajuda ao desenvolvimento como um instrumento de poder, usando-a para manter os seus sistemas de controlo, comprando a lealdade de forças de segurança, alimentando a cumplicidade de determinados sectores económicos ou aliviando o peso da carga fiscal sobre os seus cidadãos.

2. 2. Uma concessão dissimuladora

Os ganhos e as perdas entre os países ricos e pobres são contabilizados com base em diferentes tipos de fluxos, oficiais e não registados. Através de fenómenos como a fuga de cérebros, as transferências de capitais (nomeadamente para os paraísos fiscais do Norte), as barreiras alfandegárias e não alfandegárias à exportação de produtos do Sul, o *dumping* comercial dos produtos do Norte, os termos desfavoráveis de troca ou o pagamento do serviço da dívida, verifica-se uma fuga da riqueza dos países pobres para

os países mais ricos. Ora, os fluxos da ajuda são claramente diminutos em comparação com estes fluxos de sentido contrário.

Por outro lado, pode haver diferenças significativas entre os motivos declarados dos doadores e os seus reais intuitos. A argumentação dos doadores (sobretudo bilaterais) não é necessariamente coerente e honesta, pois embora os movam sobretudo razões económicas, geoestratégicas ou de segurança nacional, tendem a justificar publicamente a ajuda prestada - em especial junto dos seus contribuintes - com motivos altruísticos decorrentes de princípios morais de solidariedade e humanitarismo.

Há um carácter indiscutivelmente dissimulatório no acto de concessão de ajuda, pois a APD acaba, de alguma forma, por “mascarar” a intenção última que move os doadores: a afirmação dos seus interesses nacionais, nomeadamente o da expansão do modelo económico dominante de base liberal.

A ajuda é uma concessão dissimuladora das intenções últimas dos doadores, que funciona como um “anestésiante” dos efeitos nefastos, para os países menos desenvolvidos, de outras dinâmicas políticas e económicas, como os termos de troca, os movimentos de capitais ou a interferência nos assuntos internos desses países. Nesse sentido, a APD tem a capacidade única de permitir aos doadores demonstrarem solidariedade, enquanto perseguem outros objectivos¹⁰⁰.

Como sublinha Boaventura Sousa Santos, *“O mais perverso dos programas de ajuda internacional é o facto de eles ocultarem outros mecanismos de transferências financeiras em que os fluxos são predominantemente dos países mais pobres para os países mais ricos. É o que se passa, por exemplo, com a dívida externa. (...) Mas as transferências líquidas do Sul para o Norte assumem muitas outras formas como, por exemplo, a fuga dos cérebros”* (2001: 42).

E o efeito dissimulador e desculpabilizante da ajuda é, sem dúvida, bastante superior ao eventual impacto socioeconómico positivo que ela possa ter. Como sustenta David Sogge, um dos autores que mais profundamente abordou esta questão: *“Apresentada como um remédio para os enormes, antigos e complexos problemas de pobreza, crescimento e governação, a ajuda externa enfrenta expectativas que não pode razoavelmente satisfazer (...) Enquanto os seus avanços e contratemplos chamam a*

¹⁰⁰ Como lembra Dambisa Moyo, a ajuda *“distrai a atenção e desvia o foco das barreiras comerciais que [os países ricos] erigiram para proteger os empregos no ocidente. Estima-se que estas barreiras custem à África cerca de 500 mil milhões de dólares todos os anos. Isso é dez vezes mais do que a África recebe em ajuda para o desenvolvimento”* (entrevista ao jornal holandês NRC Handelsblad, de 06/03/2009).

atenção, outras forças se encontram entretanto em acção: comércio injusto, fuga de cérebros, fuga de capitais, baixa de rendimentos públicos, alterações tecnológicas, conflitos entre senhores da guerra e senhores da droga e outras dinâmicas situadas para além do controlo público. Estas forças ajudam a apagar os modestos ganhos conseguidos com a ajuda. E a ajuda tem por vezes ajudado a camuflar tais tendências e mesmo a conduzi-las” (Sogge, 2002: 9). Sublinhando que na ajuda ao desenvolvimento há duas forças que actuam conjuntamente, a vontade de dar e a vontade de tirar, Sogge lembra que a vontade de dar “camufla o seu muito maior e inseparável gémeo, a vontade de tirar” (2002: 36).

A ajuda permite aos cidadãos dos países mais ricos aliviarem o “peso na consciência” que possam sentir pelo facto de os seus países contribuírem, de alguma forma, para as realidades da pobreza, da fome e da exclusão. Nesse sentido, ela funciona, para as opiniões públicas dos países doadores, como uma espécie de “paliativo desculpabilizante”. Aqui reside uma possível explicação para a resiliência da ajuda, para o facto de ir resistindo aos sucessivos ataques vindos dos mais variados quadrantes e de continuar a merecer o apoio da maioria dos cidadãos dos países mais ricos, ainda que possam não acreditar seriamente que ela possa fazer a diferença.

“Como um herói num conto popular, [a ajuda] supera a adversidade na prossecução da sua nobre missão. Quase nada penetra a sua armadura e quase nada adere à sua superfície não adesiva (...) a indústria da ajuda demonstrou grandes poderes de adaptação, de coloração protectora e de sobrevivência. A saga heróica continua.” (Sogge, 2002: 12).

3. A coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento

3. 1. Noção e avaliação da coerência

Foi em 1991 que a OCDE lançou a noção de “coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento”, referida na Declaração do Milénio e no Consenso de Monterrey, adoptada pela UE como um dos três princípios de organização das suas políticas de

ajuda (coerência, coordenação e complementaridade)¹⁰¹ e colocada no centro das negociações comerciais da ronda de Doha da OMC.

Sendo a ajuda ao desenvolvimento um dos instrumentos das relações internacionais que mais esperança e mais desilusão têm alimentado nas últimas décadas, ela deve procurar reger-se pelo princípio básico da coerência com os restantes instrumentos passíveis de contribuírem para o desenvolvimento¹⁰²: alívio da dívida, comércio externo, investimento directo estrangeiro (IDE), políticas agrícolas, políticas migratórias, regime da propriedade intelectual...

Nesse sentido, a ajuda não pode ser abordada ou analisada independentemente das outras relações monetárias, financeiras, comerciais e políticas com os países receptores, devendo os doadores esforçar-se no sentido de garantirem, na medida do possível, que as dinâmicas resultantes daquelas relações não provocam efeitos contrários aos da ajuda ao desenvolvimento.

Segundo Severino e Debrat, *“A melhoria da coerência das políticas públicas passa por uma sensibilização acrescida da opinião pública e dos decisores sobre a importância das problemáticas do desenvolvimento. É então essencial dar ‘provas’ das vantagens da coerência e dos custos da incoerência. Tal passa pela avaliação das políticas, que poucos organismos se empenham, contudo, em medir”* (2010: 66).

¹⁰¹ A noção de coerência encontra-se prevista nos tratados da UE desde o Tratado de Maastricht, enquanto ausência de contradição entre as diferentes políticas externas da União. Para além de obrigação legal, é prioridade operacional para a UE, tendo em vista o aumento da eficácia da ajuda comunitária. Noção distinta é a de consistência, introduzida pelo Tratado de Amesterdão, que traduz a ideia de que as restantes políticas externas devem ser consistentes com a PESC, colocando-se ao seu serviço.

¹⁰² Noções ligeiramente diferentes, mas igualmente importantes, são a da coerência entre as intervenções dos diferentes doadores num determinado país ou sector de actividade e a da coerência entre as políticas dos doadores e as dos receptores da ajuda. Para Severino e Debrat, a *“noção de coerência joga-se então a três níveis. Coerência interna à política de ajuda entre as acções levadas a cabo ao serviço do desenvolvimento por diferentes reguladores e doadores. Coerência, em seguida, entre a política de desenvolvimento e as outras políticas postas em prática pelos países doadores ao nível nacional ou internacional. E, enfim, coerência entre as políticas dos países doadores e aquelas dos países beneficiários”* (2010: 62).

A avaliação da coerência das políticas externas dos doadores passa por uma análise tanto dos efeitos dessas políticas sobre o desenvolvimento dos países pobres, como do esforço feito pelos doadores para melhorarem esses efeitos¹⁰³.

Essa avaliação faz-se no âmbito de diversas políticas ou domínios de acção dos doadores, visando aferir:

- que percentagem da respectiva riqueza nacional é destinada à APD;
- qual o nível de qualidade da ajuda (se é mais ou menos ligada, mais ou menos harmonizada com a de outros doadores, mais ou menos atomizada...);
- se existe um esforço de abertura dos mercados¹⁰⁴, no sentido da eliminação assimétrica de barreiras tarifárias, subvenções à produção e à exportação e barreiras não tarifárias;
- se existem mecanismos que apoiem e facilitem o IDE nos países em desenvolvimento;
- se são concedidas facilidades fiscais à mobilização de fundos privados para acções filantrópicas;
- se existe uma abertura organizada às migrações provenientes de países em desenvolvimento (susceptíveis de exercerem um efeito positivo sobre o

¹⁰³ A avaliação dessa coerência e do seu impacto sobre o desenvolvimento dos países do Sul não é objecto de qualquer sistema internacional de acompanhamento. A OCDE dispõe, todavia, do mecanismo de “revisão pelos pares” (*peer review*), que se traduz em observações e recomendações apresentadas pelos doadores examinadores ao doador examinado. Um *think tank* americano, o Centro para o Desenvolvimento Global (*Center for Global Development*), elaborou em 2002 o Índice de Empenho no Desenvolvimento (*Commitment to Development Index*), metodologia de quantificação do esforço dos países ricos em 7 domínios: percentagem de APD, política comercial, política ambiental, política migratória, apoio ao investimento, apoio ao esforço científico e tecnológico e envolvimento em acções humanitárias e de manutenção de paz. Em 2006, o índice era encabeçado pela Holanda e pelos Países Nórdicos (sobretudo pela percentagem de APD), situando-se o Japão na cauda (sobretudo pelos obstáculos à entrada de produtos e migrantes dos países em desenvolvimento). Apesar de alguns problemas técnicos, o índice permite determinar a amplitude dos progressos possíveis: a média do índice para os 21 países da OCDE analisados é de 5 em 10, havendo, portanto, bastante margem de progresso.

¹⁰⁴ Sobretudo dos mercados dos produtos primários (com destaque para os produtos agrícolas) e de alguns produtos manufacturados, como os têxteis, em que os países em desenvolvimento têm vantagens comparativas. As subvenções à exportação de produtos agrícolas, em particular, têm um peso 3 vezes superior ao da APD mundial, concentrando-se precisamente naqueles produtos em que os agricultores do Sul têm, à partida, maiores vantagens comparativas, como o arroz, o açúcar ou o algodão.

desenvolvimento dessas regiões emissoras) e programas para minimizarem os efeitos da “fuga de cérebros” e otimizarem as transferências de remessas e de competências;

- se existe uma contribuição para a protecção do ambiente mundial, nomeadamente através da transferência de tecnologias limpas para os países do Sul (em que os bens naturais constituem factores essenciais de produção);

- se o regime da propriedade intelectual tende a encorajar as empresas farmacêuticas a financiarem a inovação científica, assegurando a maior difusão possível dos avanços médicos entre as populações mais pobres;

- se existe um efectivo envolvimento nas iniciativas de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, tendo em conta a forte interacção existente entre paz e desenvolvimento.

Procurando responder à questão de saber “*porque é que a coerência das políticas dos países do Norte não é mais forte*”, Severino e Charnoz adiantam que “*a fraca percepção destas questões pela opinião pública constitui sem dúvida um primeiro factor. Uma outra fonte de bloqueio reenvia aos grupos de interesses nacionais*”, que nunca deixam de se opor às mudanças verificadas nas diferentes áreas. Por fim, “*a maior parte dos esforços internacionais necessários são prejudicados pela armadilha da acção colectiva: nenhum país tem interesse em ser o primeiro a modificar o seu comportamento*” (2007: 114-115).

3. 2. Esforços no sentido de uma maior coerência

Nos últimos anos têm sido lançadas, a nível multilateral, importantes iniciativas no sentido da promoção de uma maior coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento, com destaque para a coerência global das políticas e actividades operacionais do sistema das Nações Unidas (sobretudo daquelas com maiores implicações no desenvolvimento dos países mais pobres), a divisão do trabalho na área da ajuda ao desenvolvimento e a ligação entre comércio e desenvolvimento¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Também a nível da UE têm sido desenvolvidos esforço no sentido de uma maior coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento. Em Outubro de 2007, a UE adoptou a sua “Estratégia sobre a Ajuda para o Comércio - reforçando o apoio da UE às necessidades relacionadas com o comércio dos países em desenvolvimento”. E, na próxima geração de acordos de parceria que tem vindo a negociar com os países ACP (e que deverão entrar em vigor em 2008), procurará combinar as componentes de comércio e ajuda ao desenvolvimento no sentido de fomentar o processo de integração desses países com os

No entanto, os progressos no sentido da promoção da coerência das políticas susceptíveis de apoiarem a agenda de desenvolvimento dependem ainda bastante das diferentes agendas políticas, pois enquanto o progresso relativo ao alívio da dívida multilateral tem sido rápido (sobretudo após a Cimeira do G8 de Gleneagles de 2005), a discussão sobre a coerência do sistema geral das Nações Unidas tem conhecido um certo bloqueio institucional (decorrente sobretudo da desconfiança dos países em desenvolvimento), a divisão do trabalho no âmbito da ajuda ainda se encontra numa fase de arranque e as reformas do comércio internacional levadas a cabo no âmbito da Ronda de Doha têm vindo a registar um progresso bastante lento.

Apesar destes esforços (ainda incipientes) para uma maior coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento, tal aspecto não beneficia ainda de um sistema multilateral de acompanhamento minimamente estruturado e reconhecido¹⁰⁶, fraqueza que não surpreende, aliás, pois o próprio sistema multilateral, não obstante os acordos de princípio sobre a repartição e articulação dos mandatos das diferentes organizações, tem-se revelado incapaz de garantir a coerência das suas diferentes políticas, desde as económicas e financeiras às de carácter social, humanitário e ambiental.

O cepticismo em torno das reais possibilidades de coerência entre os diferentes instrumentos passíveis de contribuírem para o desenvolvimento é ainda bastante forte, pois uma coisa são as declarações de intenções (e as experiências piloto de âmbito limitado) e outra coisa bem diferente é a alteração das práticas económicas internacionais solidamente estabelecidas, no âmbito das quais a ajuda - cujo principal propósito oficial é o apoio aos países mais débeis - não é senão um “peso leve”, que gera mais expectativas do que soluções, entre vários “pesos pesados” que, obedecendo à lógica bem diferente da acumulação de riqueza por parte dos países mais fortes, determinam efectivamente as dinâmicas económicas internacionais. Ou, como lembra

vizinhos na região. Concomitantemente, continuará a esforçar-se por abrir os seus mercados e eliminar os entraves às exportações provenientes dos países ACP. Finalmente, procurará também prestar assistência técnica e financeira para melhoria das infra-estruturas físicas e sociais de base, das capacidades administrativas e institucionais e das potencialidades produtivas desses países.

¹⁰⁶ Com excepção do referido mecanismo de revisão pelos pares (*peer review*) da OCDE, de amplitude ainda relativamente limitada, é certo, mas que reflecte a maior atenção prestada pela OCDE à coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento, em decorrência do facto de se tratar de uma organização internacional que integra várias áreas distintas da cooperação internacional, incluindo a ajuda ao desenvolvimento.

David Sogge, “*Os leões não se deitam com os cordeiros. Devemos acreditar que tamanha maravilha está ao nosso alcance?*” (2002: 9).

3. 2. 1. A coerência do sistema geral das Nações Unidas (*system-wide coherence*)

Em 2006, no seguimento da Cimeira do Milénio de Setembro de 2005, o Secretário-Geral das Nações Unidas constituiu o Painel de Alto Nível sobre a coerência do sistema geral das Nações Unidas (*system-wide coherence*) nas áreas do desenvolvimento, da assistência humanitária e do ambiente, tendo em vista garantir uma coerência global das políticas e actividades operacionais do sistema das Nações Unidas. O painel apresentou, em Novembro de 2006, o seu relatório com propostas de melhoria da articulação e coordenação dos órgãos e agências do sistema das Nações Unidas, (intitulado *Delivering as one*), que propõe uma série de recomendações para que as Nações Unidas ultrapassem a actual fragmentação entre as diferentes agências e funcionem como um sistema coerente, com maior capacidade de assistência aos países menos desenvolvidos nos seus esforços para atingirem as metas de desenvolvimento estabelecidas, em especial os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio¹⁰⁷.

O relatório prevê ainda a implementação, a nível nacional, de uma estrutura única para as Nações Unidas¹⁰⁸, com um coordenador, um programa, um escritório e um quadro orçamental (os *four ones*), com vista a evitar a multiplicação e sobreposição de tarefas das agências das Nações Unidas em cada país.

No Conselho Europeu de Dezembro de 2006, a UE decidiu apoiar em bloco o exercício, favorecendo um procedimento diferenciado consoante a área de trabalho

¹⁰⁷ Entretanto, já desde 1997 que o Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Group - UNDG*), criado por iniciativa do Secretário-Geral das NU e liderado pelo director executivo do PNUD, procura assegurar uma maior coordenação das direcções dos fundos, programas, agências e departamentos das Nações Unidas, no sentido de uma maior coerência e eficácia da sua acção. O UNDG e o PNUD promovem e supervisionam o UNDAF (*United Nations Development Assistance Framework*), através do qual se procura conferir uma programação coerente e integrada a todos os programas, fundos e agências especializadas no terreno.

¹⁰⁸ Foram escolhidos 8 países-piloto em que já decorre tal exercício: Moçambique, Cabo-Verde, Tanzânia, Ruanda, Vietname, Paquistão, Uruguai e Albânia.

(*multi-track approach*)¹⁰⁹, para que eventuais bloqueios à execução de determinadas medidas propostas pelo Painel não impeçam o andamento do processo.

Aguarda-se o resultado final das experiências nos 8 países-piloto seleccionados para o exercício, sendo a aposta na produção de resultados concretos no terreno a melhor forma de dinamizar um processo que tem conhecido algum bloqueio institucional, decorrente sobretudo da desconfiança do G77 em relação ao processo (receio de uma concentração excessiva de poderes nos coordenadores residentes das Nações Unidas e de um controlo do processo por parte dos doadores, com o intuito de reduzirem o orçamento das Nações Unidas para o desenvolvimento), o que não impede as Nações Unidas de considerarem o exercício positivo até ao momento.

3. 2. 2. A abordagem “todo o governo” (*whole of government*)

Os debates relativos à promoção da coerência das políticas relacionadas com o desenvolvimento evoluíram no sentido da abordagem “todo o governo” (*whole of government*)¹¹⁰, traduzida na definição de políticas coerentes de ajuda ao desenvolvimento entre os diferentes departamentos do governo do país doador, ou seja, na necessidade de uma actuação coordenada e complementar entre o sector da ajuda ao desenvolvimento e os restantes sectores do governo do país doador. O conceito traduz a transversalidade das políticas de ajuda, a ideia de que as questões comerciais, ambientais, de segurança ou de migração são aspectos integrantes do desenvolvimento.

Trata-se de uma abordagem que, implicando uma articulação dos instrumentos de desenvolvimento, diplomacia e defesa (os 3 D), possibilita o acesso a um maior leque de recursos e peritos (o que se revela importante para lidar com realidades mais complexas, como o terrorismo e as suas causas), contribui para uma maior eficiência na prestação da ajuda e permite, através do estabelecimento de ligações institucionais, um trabalho coordenado entre as diferentes agências e departamentos do país doador e uma melhor ligação entre esses serviços e os serviços homólogos do país receptor¹¹¹.

¹⁰⁹ Abordagem de que o G77 discorda, preferindo uma discussão em bloco.

¹¹⁰ Tendo ganho peso após o 11 de Setembro, a abordagem tem sido posta em prática por doadores como a Austrália, o Canadá, a França, a Alemanha, a Suécia, os Países Baixos, o Reino Unido ou os EUA.

¹¹¹ É nesse sentido que a nova administração Obama, pela voz da Secretária de Estado Clinton, tem vindo a salientar a necessidade de uma melhor coordenação entre os diversos departamentos da administração

Tendo ganho um peso doutrinal acrescido, a abordagem “todo o governo” revela-se particularmente pertinente no caso de Estados em situação de fragilidade¹¹², reconhecendo-se que a assistência externa a Estados frágeis deve ser pensada e executada de forma coerente, coordenada e complementar, tanto entre os diferentes departamentos no seio dos governos dos países doadores como entre os diferentes doadores. O âmbito alargado dos actores envolvidos, a complexidade dos diferentes instrumentos de assistência e a interligação entre os aspectos económicos, de segurança e de governação dos Estados frágeis requerem uma estreita colaboração entre os serviços diplomáticos, económicos, de segurança e de desenvolvimento dos doadores.

Encontramo-nos, todavia, perante uma abordagem que exige elevados níveis de coordenação durante longos períodos de tempo, o que se revela bastante difícil de alcançar, até porque as políticas dos doadores são tradicionalmente geradas de forma autónoma e, muitas vezes, mesmo incoerente ou contraditória, pelos seus diferentes ministérios ou departamentos (Faria e Ferreira, 2007). Daí que se verifique um certo fosso entre o que é acordado e o que é efectivamente executado nesta área.

3. 3. A política comercial e a ajuda

Para que o comércio contribua de forma efectiva para a redução da pobreza é necessário que o desenvolvimento nacional preceda a integração mundial e que a liberalização comercial não seja demasiado rápida em países com claras fraquezas estruturais. Os países que conheceram os maiores progressos em termos de crescimento das exportações e do consumo são os que se integraram de forma progressiva no comércio mundial e não os que abriram a sua economia de forma brusca ou precipitada.

As políticas de abertura comercial unilateral por parte dos países ricos são essenciais para atrair investimento, criar empregos e reduzir a pobreza nos países em desenvolvimento. A forma mais clara de ajudar estes países a beneficiar das dinâmicas económicas privadas é através da redução ou abolição, nos países mais desenvolvidos,

norte-americana, no sentido de um reforço mútuo dos 3 D, traduzido na articulação ou coordenação de esforço e recursos entre os serviços da diplomacia, da defesa e do desenvolvimento.

¹¹² Como o provam os esforços de alguns doadores (Reino-Unido, Países-Baixos, Canadá...) para promoverem e lançarem estratégias de carácter integrado na área da estabilização pós-conflito e do apoio a Estados frágeis ou o documento *Whole of government approaches to fragile states*, publicado em 2006 pelo CAD da OCDE.

das barreiras alfandegárias e não tarifárias e dos apoios à exportação, o que facilita a comercialização dos produtos daqueles países¹¹³. Só que os compromissos de abertura por parte dos países ricos são difíceis de alcançar, já que estes países preferem conceder donativos a contribuir para o reforço dos sectores produtivos de potenciais concorrentes comerciais.

Seja como for, as preferências comerciais unilaterais são dos instrumentos mais efectivos para o desenvolvimento, desde que apresentem um carácter permanente ou duradouro, sejam aplicadas através de mecanismos pouco complicados, sejam orientadas para os produtos que os países em desenvolvimento mais exportam e sejam coordenadas com os programas de criação de capacidade institucional¹¹⁴.

Os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos, aquando da fixação dos ODM em 2000 e da reunião Ministerial da OMC de 2005, no sentido de facilitarem aos países menos desenvolvidos o acesso aos seus mercados, poderão constituir uma base para a concretização de preferências comerciais unilaterais, potencial factor de mitigação, para os países mais pobres, do efeito negativo combinado da crise financeira e económica mundial com o congelamento da ronda de Doha.

O alcance de um acordo na ronda de Doha da OMC poderia ser um sinal de uma certa contenção, por parte dos países do “centro”, na sua lógica de conquista de novos mercados e protecção dos seus próprios mercados, passo em frente que esses países, dominadores do sistema de comércio multilateral, se mostram ainda pouco dispostos a dar, como a ruptura daquelas negociações em Julho de 2008 bem demonstrou¹¹⁵.

Embora devesse ser parte da solução, a política comercial dos países mais ricos é, para Paul Collier, parte do problema, numa grave “incoerência política” em que a política comercial funciona contra a política de ajuda ao desenvolvimento. É que a

¹¹³ Uma reforma da PAC faria muito provavelmente mais pelo crescimento de muitos países em desenvolvimento do que um aumento significativo dos montantes da ajuda, ao pôr fim à verdadeira “esquizofrenia económica” que leva a UE a dar apoio à produção de produtos agrícolas e agro-pecuários de países em desenvolvimento, restringindo simultaneamente a importação desses produtos para a Europa comunitária e exportando para esses países produtos europeus concorrenciais subsidiados.

¹¹⁴ O *Center for Global Development* convocou, em Abril de 2009, um grupo de trabalho (o *Global Trade Preference Reform Working Group*) para analisar de que forma poderão ser melhorados os esquemas de preferências comerciais unilaterais e a coerência das políticas dos países concessores das preferências (incluindo os países emergentes), no sentido de melhor servirem os objectivos de desenvolvimento.

¹¹⁵ Isto não obstante os líderes dos países desenvolvidos e emergentes terem concordado, na Cimeira do G8 de L’Aquila de Julho de 2009, que um novo acordo de comércio global seria concluído em 2010.

política comercial é negociada e os países menos desenvolvidos (os do *bottom billion*¹¹⁶) não constituem mercados de interesse para o resto do mundo e não têm um papel de relevo no seio da OMC. O levantamento de barreiras alfandegárias nos países mais pobres também não é solução, pois os respectivos mercados internos são limitados e as barreiras comerciais são uma fonte de alimentação da corrupção. A ajuda, por sua vez, compete com os exportadores, em decorrência do problema do “mal holandês”¹¹⁷ (resultante da acção da ajuda sobre a taxa de câmbio), o que impede precisamente que o sector das exportações se possa tornar mais competitivo (Collier, 2008).

Procurando soluções para as desigualdades provocadas pelo comércio, Collier considera que o comércio justo, ao alimentar a produção de matérias-primas e produtos primários, impede a diversificação da produção, tornando os países do *bottom billion* reféns daquele tipo de lógica produtiva que os mantém na pobreza.

Quanto aos esquemas de integração regional, embora tenham proliferado não conseguiram grandes resultados entre os países do *bottom billion*, pois a soma de mercados e economias nacionais pobres e reduzidas resulta em mercados regionais reduzidos e economias integradas de crescimento lento. Além do mais, a integração regional entre países pobres tende a conduzir mais à divergência do que à convergência (ao contrário do que acontece entre países ricos, em que os menos ricos tendem a convergir) e não resulta com barreiras comerciais externas elevadas (Collier, 2008).

Parte da solução residiria, segundo Collier, na diversificação das exportações, no sentido de uma aposta em produtos manufacturados e serviços, e consequente penetração nos mercados mundiais, sendo certo que “*para o bottom billion penetrar nestes mercados necessita de protecção temporária em relação à Ásia*” (2008: 167), cujos produtos de baixo custo são imbatíveis. Ou seja, seria necessário que os países da

¹¹⁶ Para Collier, o *bottom billion* é constituído pelos cerca de 980 milhões de pessoas (números de 2006) que vivem nos países que não acederam ao desenvolvimento por terem caído numa ou mais das seguintes armadilhas: a armadilha do conflito, a armadilha dos recursos naturais, a armadilha da ausência de acesso ao mar com maus vizinhos e a armadilha da má governação num país pequeno. “*O verdadeiro desafio do desenvolvimento é que há um grupo de países no fundo que estão a descolar e frequentemente a desagregar-se*” (Collier, 2008: 3).

¹¹⁷ Desenvolvido mais adiante, no ponto 3. 1. do Capítulo VI.

OCDE reduzissem ou retirassem as tarifas alfandegárias para os produtos provenientes dos países do *bottom billion*, continuando a aplicá-las aos produtos asiáticos¹¹⁸.

A outra parte da solução passaria pela redefinição do papel e da actuação da OMC, no sentido de “*acrescentar um papel de transferência ao seu papel de negociação (...) numa redução não recíproca das barreiras comerciais dirigidas ao bottom billion: uma oferta, não um acordo*” (Collier, 2008: 171)¹¹⁹. Depois de quantificadas numa unidade comum as concessões comerciais oferecidas por cada um dos países ricos, poderiam ser comparadas as diferentes ofertas e “*só quando a ronda de transferências estivesse concluída poderia começar a ronda de negociações, o que colocaria pressão nos países ricos para fazerem ofertas aceitáveis. Mas só quando a ronda de negociações estivesse concluída poderia a ronda de transferências entrar em vigor, o que colocaria pressão no bottom billion no sentido de facilitar o processo de negociação, em vez de o boicotar*” (Collier, 2008: 171).

Finalmente, sendo a política comercial determinada por representantes nacionais que têm como papel negociarem acordos comerciais vantajosos, não há margem, nesse quadro, para a utilização da política comercial como instrumento para o desenvolvimento. Para que tal acontecesse, os ministros do comércio teriam de ser mandatados no sentido de mudarem as suas prioridades da procura do máximo de vantagens comerciais para a promoção do desenvolvimento nos países do *bottom billion*. Ora, tal papel de coordenação política - que implica a elevação do objectivo do

¹¹⁸ O AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) dos Estados Unidos e o EBA (*Everything But Arms*) da União Europeia são esquemas que vão nesse sentido, mas que, segundo Collier, não funcionam, “*porque foram desenhados não para serem efectivos mas para aquietarem os lobbies*” (2008: 169). E não funcionam nos “*detalhes que importam*”, como as regras de origem (demasiado restritivas, sobretudo no caso do EBA), a duração da protecção (demasiado limitada, sobretudo no caso do AGOA) ou o universo de países abrangidos (limitado aos países menos desenvolvidos e não a outros com mais possibilidades de acederem aos mercados globais). O que seria necessário, de acordo com Collier, seria “*um simples esquema - o mesmo esquema em toda a OCDE - com regras de origem mais generosas, cobertura de toda a África e projecção até 2015 (...)* A intenção seria levar o *bottom billion* aos novos mercados de exportação” (2008: 170).

¹¹⁹ Para Cohen, Jeanneney e Jacquet, “*o ciclo dito ‘do desenvolvimento’ das negociações multilaterais testemunha da necessidade, para interessar os países em desenvolvimento e obter a sua participação nos esforços colectivos de liberalização e regulação, de utilizar os instrumentos disponíveis, entre os quais a ajuda, para que essa participação seja acompanhada dos recursos e acções susceptíveis de promoverem o desenvolvimento. À oposição estéril entre ajuda e comércio (trade versus aid) e à visão ainda mais redutora da ajuda para o comércio (aid for trade) preferimos a associação aid and trade*” (2006: 17).

desenvolvimento acima do respectivo ministério -, só poderá caber aos chefes de Estado e Governo, que deverão assumir o desenvolvimento dos países mais pobres como uma prioridade (também) pessoal. Quanto à coordenação entre governos, deveria passar por fóruns como o G8 ou o G20 (Collier, 2008).

3. 4. A ajuda e as restantes fontes de financiamento externo do desenvolvimento: remessas, investimento privado e filantropia

Os países em desenvolvimento financiam o seu desenvolvimento em boa parte através de recursos internos (poupança e investimento domésticos). Para potenciar estes recursos, a APD deveria procurar intervir no sentido do reforço dos sistemas financeiros (tanto os formais como os de micro-finanças), que se mantêm ainda, não obstante alguma evolução, como os “parentes pobres” dos sectores alvo da atenção das agências de cooperação, mais mobilizadas para os sectores sociais e as infraestruturas¹²⁰.

No que respeita aos recursos externos, a APD é responsável apenas por um quarto do total das fontes de financiamento externo do desenvolvimento. Os restantes três quartos são constituídos por diversos tipos de fluxos privados: a) investimento directo estrangeiro (IDE); b) remessas de emigrantes; c) empréstimos bancários privados e carteiras de investimento; d) doações privadas de carácter filantrópico.

Considerando os três principais fluxos financeiros privados para os países em desenvolvimento (a filantropia, as remessas e o investimento privado), Adelman afirma que *“Hoje, estes três fluxos financeiros privados de todos os países doadores para os países em desenvolvimento representam 83% das relações económicas dos países industrializados com os países pobres. Os fluxos oficiais são só 17%”* (2009: 1-2).

Para muitos, a APD deveria procurar ter um papel mais activo como elemento catalisador ou de alavanca destas restantes fontes de financiamento externo do desenvolvimento, no sentido de as atrair aos países mais pobres, de potenciar o seu impacto e de ajudar a minimizar as suas incoerências e efeitos perversos.

¹²⁰ Joseph Stiglitz avançou com argumentos convincentes no sentido da necessidade de reforço do sector financeiro nos países em desenvolvimento (incluindo os países asiáticos de maior crescimento, cujas crises financeiras de 1997-98 podem ser em boa parte atribuídas ao mau funcionamento dos respectivos sistemas financeiros), lembrando não ser suficiente para aqueles países a adopção de uma política macroeconómica “saudável”, se os respectivos sectores financeiros não funcionarem bem.

a) Relativamente ao IDE, nos últimos anos a comunidade internacional tem insistido regularmente no papel da ajuda como catalizador do IDE para os países mais pobres¹²¹, procurando uma implicação crescente (ainda que modesta) da APD na implementação de parcerias público-privadas e mecanismos financeiros destinados a permitirem uma melhor gestão dos riscos dos investidores privados. No entanto, esta tendência é contrariada pela polarização das agências de cooperação em torno das questões sociais, que as afasta de intervenções envolvendo instrumentos financeiros diversificados e complexos, dificuldade agravada pelo facto de a comunidade internacional não dispor ainda de um quadro jurídico global relativo aos investimentos (Severino e Charnoz, 2005).

Alguns sectores neo-liberais chegam a questionar a ajuda ao desenvolvimento¹²², com base no facto de as necessidades de financiamento poderem ser asseguradas pelo IDE e o mercado de capitais, desde que os países em desenvolvimento adoptem políticas económicas liberais. O próprio Banco Mundial tem contribuído para este discurso, ao sustentar que a ajuda só é eficaz nos países que adoptem essas políticas económicas correctas, favoráveis ao mercado. Só que esta lógica é facilmente rebatível, ao sofrer de uma clara contradição interna: se um país adopta políticas favoráveis ao mercado, o investimento tenderá a afluir a esse país, o que torna desnecessária a ajuda ao desenvolvimento; no sentido contrário, um país mais pobre e menos dinâmico do ponto de vista da lógica de mercado é muito menos atractivo para o investimento estrangeiro e, nesse sentido, muito mais necessitado de ajuda ao desenvolvimento.

b) Quanto às remessas dos emigrantes - cujo volume, no decurso do decénio passado, ultrapassou o da APD, tornando-as no mais importante factor de redução da pobreza a nível global -, os diversos organismos de cooperação têm procurado reflectir sobre as melhores formas de reduzir os encargos financeiros das transferências¹²³ e orientar os fluxos das remessas para projectos de desenvolvimento que beneficiem

¹²¹ A parte do IDE captado pelo mundo em desenvolvimento não vai além dos 20% (90% dos quais destinados aos países de rendimento médio). Em 2004, os 48 Países Menos Avançados beneficiaram de menos de 5% dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento.

¹²² Como veremos melhor mais adiante, no ponto 3.1. do Capítulo IX.

¹²³ Os custos das transferências bancárias internacionais de envio de remessas (que representam cerca de 15% dos montantes de remessas transferidos), apesar de terem decrescido ultimamente nalgumas partes do mundo, não têm registado uma descida uniforme, mantendo-se ainda como um importante obstáculo ao aumento dos fluxos de remessas através dos canais formais.

comunidades inteiras (e não apenas indivíduos) e para actividades produtivas, em vez de consumos supérfluos.

Relativamente à redução dos custos das transferências das remessas (responsabilidade sobretudo dos países de acolhimento), várias medidas têm sido propostas (no âmbito sobretudo da UE, mas também do G8), nomeadamente: a inibição da informalidade das transacções e o reforço do acesso aos sistemas financeiros formais; a promoção da simplificação, agilização e inovação dos mecanismos de transferência (nomeadamente os electrónicos); a redução dos custos dos serviços de transferência das remessas (nomeadamente através da promoção da respectiva concorrência); o aumento da transparência do sistema, por via de uma melhoria da informação sobre os mecanismos de transferência; a articulação estreita - incluindo a celebração de acordos - entre os países de origem e os países de acolhimento, nomeadamente no respeitante às ligações entre remessas e programas de desenvolvimento nos países de origem.

c) No que se refere aos fundos de investimento e empréstimos privados, o destaque vai para o micro-crédito, instrumento que, traduzindo-se na concessão de empréstimos às populações pobres excluídas do sistema bancário clássico, tem apresentado bons resultados (mesmo em contextos mais difíceis), tanto ao nível social como económico, ao permitir aos beneficiários o acesso a serviços essenciais e a inserção na vida económica através do empreendedorismo.

Através do micro-crédito, os excluídos da economia podem tecer laços económico-sociais que lhes abrem perspectivas de futuro e lhes restituem dignidade e auto-confiança. Nesse sentido, o micro-crédito é um instrumento de “democratização económica”, pois sem pôr em causa a repartição das riquezas presentes, permite uma melhor partilha dessas riquezas no futuro, ao aumentar a igualdade de oportunidades (no âmbito de uma nova economia de serviços e pequenas unidades de produção).

Não obstante o seu sucesso planetário¹²⁴, o micro-crédito não deverá ser considerado como uma “varinha mágica”, pois *“se permite apoiar a criatividade dos pobres (...) não pode nem criar as condições dessa iniciativa nem fornecer as oportunidades de investimento quando elas não existem. E também não substitui os*

¹²⁴ O Banco Mundial recensou mais de 10 mil instituições de micro-financiamento em 85 países, abarcando mais de 150 milhões de beneficiários e um montante total de 20 milhões de euros. Até à actual crise económico-financeira (que impôs em 2009 um abrandamento), o sector conheceu um crescimento anual de cerca de 40%, com as novas tecnologias - do “crédito telefónico” (*mobile banking*) ao “micro-crédito em linha” - a desempenharem um papel essencial no alargamento do acesso a estes serviços.

investimentos estruturais em sectores como a educação ou a saúde. Para ser plenamente eficaz, ele deve integrar-se numa política pública global de desenvolvimento do sistema financeiro, das infra-estruturas, dos serviços e mais amplamente do fornecimento de oportunidades aos mais pobres” (Severino e Debrat, 2010: 71).

Neste âmbito do investimento privado, a APD parece jogar um papel relativamente reduzido, que não irá muito além de intervenções limitadas no sentido de um reforço dos sistemas financeiros locais e do favorecimento da implantação dos mecanismos de micro-crédito, nomeadamente através de subvenções ou injeção de fundos em momentos críticos.

d) No referente às doações privadas, os seus protagonistas (ONG, fundações filantrópicas...) mantêm com as agências de cooperação uma relação ambígua, de concorrência e desconfiança. À medida que aumenta o número, qualidade, capacidade operacional e influência daquelas organizações da sociedade civil internacional¹²⁵, vai-se colocando com maior acuidade a difícil questão da articulação entre sistemas públicos e sistemas privados de ajuda. A possível convergência progressiva entre estes dois sistemas deverá constituir uma importante tendência dos próximos anos, que será acompanhada de preocupações novas para os governos: como tirar partido destes actores criando sinergias com a APD; como apoiar o seu desenvolvimento (por exemplo, melhorando os mecanismos de isenção fiscal das doações).

Os programas levados a cabo pelas fundações no âmbito do desenvolvimento são normalmente programas de longo prazo, alicerçados em relações próximas com as comunidades e autoridades locais (que funcionam como parceiros). Estando mais bem colocadas para assumirem riscos - desde logo por não estarem sujeitas à apresentação de

¹²⁵ A tradição filantrópica, o empreendedorismo e os incentivos fiscais levam a que seja nos EUA que se situam as maiores fundações filantrópicas de carácter privado. O “Índice da filantropia global de 2007” do Hudson Institute anunciava que os EUA canalizam mais fundos para os países em desenvolvimento através de doações privadas (36,9 mil milhões de dólares em 2007, segundo dados da OCDE e do Hudson Institute) do que através de APD (21,8 mil milhões de dólares), aproveitando para criticar os critérios de aferição da generosidade de um país utilizados pela OCDE, precisamente por excluírem as doações privadas. Nesse sentido, de forma a colocarem-se num *ranking* mais favorável da ajuda, os EUA não têm resistido à tentação de promoverem a ampliação da noção de ajuda ao desenvolvimento.

Na Europa, por seu lado, as fundações contam com um maior financiamento público. A Suécia é o país europeu com mais fundações activas na área da ajuda ao desenvolvimento, seguida da Dinamarca, do Reino Unido, da Alemanha e da Suíça.

resultados em função dos ciclos eleitorais -, as fundações funcionam, muitas vezes, como “incubadoras” de novas ideias ou iniciativas de cooperação, posteriormente adoptadas a nível mais amplo pelos programas governamentais. Além disso, a execução de projectos através das fundações implica, em comparação com a APD, menores custos administrativos e uma maior flexibilidade (por se encontrarem menos condicionadas por estratégias políticas e mandatos rígidos).

“A autonomia financeira das fundações coloca-as na posição de doadores capazes de perseverar a longo prazo em esforços inovadores e mesmo audaciosos. A sua acção evoluiu paralelamente à das agências públicas mas com décalages. As fundações ocupam frequentemente nichos inexplorados ou abandonados pelos organismos oficiais” (Severino e Charnoz, 2007: 53).

O aumento do peso das doações privadas verificado nos últimos anos tem sido assinalável, em boa medida graças ao desenvolvimento de uma filantropia de larga escala por parte dos detentores de duas das maiores fortunas do mundo: Bill Gates e Warren Buffett¹²⁶. A ponto de as doações de empresas privadas norte-americanas destinadas aos países em desenvolvimento terem já ultrapassado a APD dos EUA.

¹²⁶ Com um capital de cerca de 70 mil milhões de dólares, a “Bill & Melinda Gates Foundation” contribui com financiamentos que podem ir até 5 milhões de dólares por ano (com um total de 20 mil milhões de dólares desembolsados de 1994 a Junho de 2009) para avanços nas áreas do ensino e aprendizagem, da saúde pública (área que beneficia de cerca de 60% desses contributos, num esforço similar ao da OMS) ou da investigação agrícola. Pretendendo combater sobretudo a chamada “pobreza estúpida” (que leva à perda de vidas em áreas em que um pequeno investimento marginal permitiria salvá-las), tem como principal aposta a prevenção das doenças que matam sobretudo nos países menos desenvolvidos (HIV-Sida, malária, poliomielite, difteria, tosse convulsa, febre amarela...). No campo do ensino e aprendizagem visa, de forma pragmática, criar produtos e sistemas que possam ser replicados e expandidos com um pequeno custo marginal.

Ao anunciar o maior donativo filantrópico de sempre, o multimilionário Warren Buffett comprometeu-se a doar gradualmente, a partir de Julho de 2006 e numa base anual, 85% da sua fortuna (estimada em 44 mil milhões de dólares) a 5 fundações filantrópicas, com a maior fatia (5/6 de 37 mil milhões) destinada à “Bill & Melinda Gates Foundation”.

Também William Barron Hilton se comprometeu, em 2007, a doar 1,2 mil milhões de dólares (e, na sua morte, a maior parte do resto da sua fortuna) à Fundação Conrad Hilton, que passará a ter um valor de 4,3 mil milhões de dólares para prestar assistência a países em desenvolvimento em áreas sociais e de saúde pública.

Estas iniciativas tenderão a funcionar como um catalisador da motivação das empresas privadas de dimensão internacional que pretendem assumir uma atitude filantrópica de apoio ao desenvolvimento, que tem vindo a ser encorajada pelos países mais desenvolvidos, nomeadamente a nível fiscal. É importante, pois, que a APD possa encontrar as melhores formas de se articular com esta fonte de financiamento externo do desenvolvimento, que se encontra em crescendo na generalidade dos países da OCDE.

4. A “indústria” da ajuda ao desenvolvimento

4. 1. Um sistema que se auto-alimenta

Seria bom se os pobres pudessem receber metade do dinheiro que é gasto a estudá-los
Bill Vaughan

Um claro sinal da prevalência dos interesses dos doadores sobre as necessidades dos beneficiários da cooperação é-nos dado pelo carácter hipertrofiado da máquina da ajuda, que gasta uma parte não despreciable dos seus fundos na sua própria alimentação, de forma a garantir o funcionamento das suas pesadas estruturas e o pagamento de um amplo contingente de peritos e consultores.

Em 50 anos de existência, o sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento desenvolveu uma cultura opaca e oblíqua, criando um aparelho demasiado complexo em relação aos fundos a gerir, que envolve centenas de agências, institutos, ONG, fornecedores, missões técnicas, consultores, peritos, académicos, regulamentos, normas, procedimentos e incentivos.

Nas últimas décadas, esse sistema tem registado uma acrescida profissionalização, que reflecte, por um lado, uma maior atenção às exigências do desenvolvimento e à complexidade dos procedimentos de assistência e, por outro lado, o desejo de minimizar erros, falhas e efeitos indesejáveis (cada vez mais divulgados) no âmbito dos quadros de turbulência em que a ajuda tantas vezes é prestada. Essa profissionalização conduziu ao desenvolvimento de uma verdadeira indústria

Outro multimilionário com uma importante intervenção nesta área é George Soros, cuja fundação actua essencialmente no campo do desenvolvimento democrático, da abertura da sociedade civil e do respeito dos direitos humanos.

especializada, com um mercado, uma cultura, um quadro de procedimentos e um conjunto de técnicas próprias.

A “indústria” possui uma linguagem própria, o “cooperês”, que integra determinados conceitos-tipo gerados nas universidades, aceites como válidos pelos políticos e declarados como paradigmas¹²⁷, que convém integrar nas propostas de projecto e subsequentes relatórios de progresso, até porque muitas vezes são os académicos que cunham esses “jargões” os elementos escolhidos pelas agências para conduzirem a selecção e a avaliação dos projectos.

O sistema gera e alimenta importantes negócios e postos de trabalho nos países doadores e assegura uma série de benefícios às elites nacionais dos países receptores, num ciclo em que uma parte não negligenciável (e mesmo excessiva) dos fundos canalizados para os programas e projectos de cooperação é destinada a cobrir os respectivos custos administrativos, boa parte dos quais relacionados com a expatriação de peritos e consultores dos países doadores.

Os complicados regimes de *procurement*¹²⁸ das grandes agências de desenvolvimento internacionais são pensados de forma a que as empresas e os técnicos dos países doadores consigam os principais contratos dos projectos de cooperação, retornando, por esse meio, uma boa parte da ajuda aos doadores.

E o *procurement* tem constituído um dos campos mais férteis para a corrupção e o desvio de fundos, revelando-se a sua transparência um aspecto essencial. Para a reversão deste viciado sistema marcado pelo secretismo e as ligações privilegiadas, torna-se necessária a simplificação dos complexos procedimentos de *procurement* e, sobretudo, o estabelecimento de sistemas claros de prestação de contas e de uma análise custo-benefício na contratação dos bens e serviços.

O desejo de melhoria da qualidade da ajuda tem conduzido a uma preparação mais cuidada dos projectos de ajuda, com a consequente extensão do ciclo do projecto

¹²⁷ Desenvolvimento sustentável, “boa governação”, desenvolvimento humano, segurança humana, participação, apropriação, parceria, empoderamento...

¹²⁸ O *procurement* ou contratação pública de bens e serviços abarca a aquisição de serviços de consultoria e de pessoal técnico e as despesas não relacionadas com pessoal, incluindo: o processo de lançamento de concursos públicos (internacionais ou nacionais, abertos ou restritos), a fixação das modalidades de contratação, o estabelecimento de padrões de qualidade, a análise do enquadramento legal e os respectivos processos de monitoria e avaliação. Trata-se de uma realidade de dimensão apreciável, se pensarmos que só o Banco Mundial celebra anualmente cerca de 40 mil contratos de *procurement*.

(que inclui missões de identificação e formulação e procedimentos de monitoria, avaliação e revisão, bem como de reforço da capacidade de planeamento e organização), num conjunto de requisitos procedimentais que contribuem para a burocratização da ajuda, tornando mais “pesada” a assistência às populações mais necessitadas e exigindo um esforço acrescido às instituições dos países em desenvolvimento.

Ora, o sistema nunca se poderá reformar se não alterar esse aparelho hipertrofiado e pouco transparente e, em particular, o perverso sistema de protecção dos interesses estabelecidos das instituições de cooperação, consultores e empresas de fornecimento de bens e serviços, que constituem uma verdadeira indústria que se serve a si própria. Nesse sentido, projectos desenhados e geridos a nível local a partir de um modelo *bottom-up* têm apresentado melhores resultados do que projectos de planificação *top-down* apoiados na pesada máquina da ajuda governamental.

4. 2. As agências de cooperação

As agências de ajuda ao desenvolvimento constituem bem mais do que um simples instrumento de transferência financeira, funcionando como entidades mediadoras dos interesses nem sempre coincidentes dos doadores e receptores da ajuda. A sua utilidade residirá menos na capacidade de redução da pobreza nos países beneficiários (que se tem revelado discutível) do que na produção de serviços de mediação que, perante a razoável importância dos fluxos da ajuda, exigem organizações devidamente estruturadas, que permitam alcançar compromissos aceitáveis entre os objectivos e preferências dos diferentes grupos de interesses nos países doadores e receptores da ajuda (tarefa para a qual as ONG não se encontram vocacionadas).

As agências doadoras permitem também reduzir os custos de transacção da ajuda (custos administrativos e de gestão dos fluxos da ajuda), tanto os custos de transacção *ex-ante* - respeitantes à obtenção de informação sobre os receptores da ajuda e à transferência dos fundos e da ajuda material - como os custos de transacção *ex-post*, relativos sobretudo à incerteza sobre o uso que o beneficiário fará da ajuda transferida.

Nesse sentido, para diminuir o desalinhamento entre as preferências dos doadores e dos receptores da ajuda, as agências investem na recolha de informações sobre os beneficiários e na monitoria do seu comportamento ou optam por uma

condicionalidade que implica o desembolso das tranches da ajuda em função da apresentação dos resultados desejados¹²⁹.

Tal como na ajuda bilateral diversos grupos de interesses domésticos acordam em delegar as tarefas de prestação da ajuda a uma agência governamental¹³⁰, também na ajuda multilateral diversos doadores, com interesses diversos, delegam conjuntamente os seus poderes numa determinada agência internacional¹³¹, o que permite aumentar a eficácia da ajuda, graças a uma maior coordenação e harmonização das intervenções dos doadores, à diminuição dos riscos de duplicação de acções e à optimização das informações disponíveis sobre o país receptor. As agências multilaterais apresentam ainda as vantagens de permitirem uma distribuição geográfica mais equilibrada da ajuda (atenuando o problema dos “órfãos de ajuda”) e de revelarem uma vocação superior à das agências bilaterais para a investigação e inovação.

Estas permitem, contudo, assegurar uma maior coerência com outras políticas (no sentido da abordagem *whole of government*), são tendencialmente mais flexíveis e expeditas na sua intervenção e revelam um melhor conhecimento dos processos de desenvolvimento dos países com que mantêm ligações especiais.

Em resposta a um mundo em mutação, a identidade e as formas de gestão interna das agências de ajuda ao desenvolvimento têm-se modificado de forma acentuada nos últimos 15 anos, em função de factores como:

a) a nova obrigação de gerarem reputação e credibilidade e provarem publicamente a sua eficácia, que resulta da crise de legitimidade da APD, do aumento

¹²⁹ Esta condicionalidade baseada nos resultados - que se regista essencialmente quando há fortes preocupações externas relativamente às políticas do governo beneficiário - é própria dos programas de ajustamento estrutural, de reforma política e de apoio ao orçamento.

¹³⁰ Que pode ter um maior ou menor grau de autonomia em relação ao respectivo governo e parlamento. A USAID, por exemplo, não tem um papel determinante na definição das prioridades americanas de ajuda ao desenvolvimento, vendo as suas prerrogativas de utilização de fundos bastante condicionadas por directivas do Congresso.

¹³¹ Delegação particularmente necessária nos seguintes casos: programas que exijam acordos mais amplos (programas de reforma económica, reescalamentos da dívida...) ou a aplicação de uma condicionalidade mais forte; programas ou projectos impopulares ou com acentuados custos sociais (cuja legitimidade necessita de ser reforçada por uma abordagem multilateral, apoiada pelo conjunto dos doadores e pelas autoridades receptoras); programas de grande dimensão (reestruturação da administração pública, reforma do sector de segurança...), que exijam intervenções de escala.

das obrigações de transparência, luta contra a corrupção e protecção social e ambiental e da mediatização e politização do desenvolvimento;

b) a importância que no seu âmbito assumiram as funções de investigação (produção de saberes e gestão de saberes) e comunicação (diálogo com os parceiros e com o grande público e estabelecimento de relações institucionais)¹³², que acrescem às tradicionais actividades de desembolso de fundos, execução (directa ou indirecta) de projectos e cobertura de riscos de investidores privados;

c) o aumento da tecnicidade e da formalização das práticas de cooperação, ligado a uma crescente preocupação com a avaliação dos resultados e dos impactos¹³³ e a um peso acrescido dos procedimentos de instrução e preparação das operações de financiamento (o que leva as agências a burocratizar-se);

d) o recurso crescente a parcerias, pelas quais as agências têm vindo a cooperar melhor entre si (através de mecanismos de co-financiamento e de harmonização de procedimentos) e a interagir mais com empresas privadas e organizações da sociedade civil, tendendo mesmo a sub-contratar serviços de outras entidades (empresas, peritos, ONG...), com vista à execução dos projectos de cooperação.

4. 3. Consultores e unidades de gestão de projectos

O recurso aos consultores externos para a concepção, acompanhamento e avaliação dos projectos e programas de cooperação não é isento de custos para os países receptores, pois ao substituírem-se aos peritos locais (que de outra forma seriam contratados), distorcem os mercados de trabalho locais e fomentam estruturas paralelas.

Além disso, várias avaliações críticas realizadas no início da década de 90 demonstraram que a actividade desenvolvida por uma boa parte dos consultores

¹³² Estas novas actividades encontram-se particularmente bem representadas no seio do Banco Mundial, que desde os anos 80 domina a investigação em economia do desenvolvimento graças, em boa parte, a um importante pólo de reflexão por ele criado e financiado, O Instituto do Banco Mundial (*The world Bank Institute*), que se enquadrou na iniciativa “*knowledge bank*”, lançada por James Wolfensohn. Sob o impulso de Mark Malloch Brown, o PNUD tentou, a partir de 1999, seguir este modelo.

¹³³ Apesar de ter vindo a tornar-se um instrumento central de gestão, de concepção das estratégias e de escolha dos modos de intervenção das agências, a quantificação dos respectivos resultados pode revelar-se contra-producente, pois os objectivos quantificáveis da APD não esgotam a totalidade dos objectivos e não basta dispor de objectivos consensuais para que eles sejam atingidos.

expatriados tem um reduzido impacto nas instituições locais. De facto, conhecedores pouco profundos da realidade do país beneficiário, limitam-se muitas vezes a adaptar a esse país um modelo pré-formatado de projecto, que não tem suficientemente em conta as idiossincrasias e condições específicas do país em causa.

Acresce, como agravante, o facto de os consultores contratados nem sempre serem os mais habilitados para a condução de um determinado projecto, mas apenas os que apresentam um currículo mais extenso ou os que melhor dominam os mecanismos de selecção, numa espécie de ciclo vicioso que confirma como a cooperação internacional se vai alimentando a si própria.

A fixação de critérios de contratação que atendem mais à experiência acumulada do que às competências específicas para o projecto em causa e o facto de os concursos serem geralmente pouco publicitados e preenchidos por meio de consultas directas e convites feitos pelos doadores são barreiras práticas ao acesso de peritos locais aos projectos de cooperação.

Para minimizar os inconvenientes deste tipo de cooperação técnica, há soluções que vão desde a sua orçamentação (que revelaria os seus custos reais) até à sua avaliação segundo uma lógica custo-benefício, passando por um maior recurso a peritos locais (nomeadamente os do sector privado), pelo desenvolvimento de modalidades de trabalho conjunto e por um reforço das acções de formação de técnicos locais.

Outro factor que prejudica igualmente o desenvolvimento de capacidades locais nos países receptores da ajuda é o recurso, por parte dos doadores, a unidades de gestão de projectos. Pouco dispostos a depender, na execução e gestão dos seus projectos, das frágeis administrações públicas dos países receptores, os doadores optam muitas vezes por criar e fomentar unidades técnicas paralelas, para as quais atraem - através de contratos de consultoria, complementos de salários (*topping-up*), programas de formação e oferta de equipamento e instalações - a cumplicidade dos decisores nacionais de topo e os serviços dos funcionários públicos nacionais mais competentes.

Os doadores recorrem de forma crescente a este tipo de unidades de gestão para assegurarem uma maior autonomia e controlo financeiro, reduzirem os riscos de atrasos e perdas financeiras e diminuir a distância entre os resultados pretendidos e os obtidos (Sogge, 2002), pois elas funcionam como “ligações directas” às estruturas de controlo dos doadores, contornando ou “curto-circuitando” as administrações públicas dos países receptores.

Tais unidades de gestão paralelas tendem a enfraquecer as estruturas ministeriais do país receptor, que passam a receber menos apoio técnico e financeiro. Ao optarem pela criação de uma capacidade extra de carácter temporário, em vez de adaptarem os projectos às capacidades de execução existentes, os doadores criam distorções nas administrações públicas locais, fragmentando-as, deslegitimando-as e privando-as dos seus funcionários mais competentes, numa sangria que tem efeitos naturalmente desastrosos em estruturas já de si frágeis e com um acentuado défice de pessoal qualificado.

Com vista a apresentarem resultados visíveis e níveis de desembolso mais satisfatórios, os doadores criam estruturas mais flexíveis e versáteis e com maior autonomia mas que acabam por concorrer com as estruturas organizacionais que supostamente deveriam apoiar.

5. O papel da opinião pública

Embora beneficie de uma certa “benevolência” popular, a ajuda ao desenvolvimento não tem sido uma primeira prioridade para a opinião pública da maioria dos países ocidentais, situação que os ODM pouco alteraram. Além disso, o apoio popular à ajuda tende a revelar-se de forma algo difusa e irregular, baseando-se mais em manifestações ritualistas do que em convicções profundas traduzidas numa pressão efectiva sobre os Governos doadores. Nesse sentido, acaba por ser, para muitos decisores, menos relevante do que a acção dos grupos, organizações, empresas e peritos que formam o chamado *lobby* da ajuda (Sogge, 2002).

“A fraqueza do apoio público (que se exprime mais sob a forma de uma mobilização determinada pela compaixão para com os países pobres do que sob a forma de um empenho profundo e durável) justifica que haja objectivos colaterais que se somam àqueles do desenvolvimento (que não aparece como um objectivo suficiente). A economia política da ajuda caracteriza-se pelo facto de a pressão dos pares (outros países doadores) jogar um papel por vezes superior ao da opinião pública enquanto justificação da despesa pública” (Pacquement, 2006: 269)¹³⁴.

¹³⁴ Para este autor, “a actividade dos doadores é o resultado da pressão dos pares (boas práticas do CAD, efeito de difusão de documentos estratégicos, coordenação das ajudas em quadros estratégicos comuns), da pressão da opinião pública (o diálogo com a sociedade civil e o papel dos parlamentares

Acresce que a opinião pública tende a aderir a uma série de fórmulas que, decorrendo de uma corrente ético-privada da ajuda e traduzindo um certo “sentimentalismo solidário”, acabam por trivializar a ajuda, convertendo-a em mais um produto de consumo: tais fórmulas vão desde o apadrinhamento de crianças até às colectas televisivas, passando pelo *marketing* com causa (Parada, 2001).

Captar a opinião pública para a ajuda ao desenvolvimento é uma tarefa bastante difícil, devido à ausência, mesmo entre os membros do CAD da OCDE, de um mecanismo de monitoria regular da atitude pública relativamente à ajuda. Enquanto não houver dados mais regulares, homogêneos e comparáveis entre os países do CAD da OCDE, será difícil determinar de forma rigorosa as variações das tendências da APD.

A conclusão mais clara, baseada nos estudos mais completos até à data (levados a cabo em 1996, 1998 e 2003 pelo Centro para o Desenvolvimento da OCDE, no âmbito dos países daquela organização) é a de que, apesar de algum cepticismo ou desencantamento da opinião pública com a ajuda ao desenvolvimento¹³⁵, o respectivo apoio público se manteve, nas duas últimas décadas, a um nível estável: sempre acima dos 60% (com a excepção dos EUA) e frequentemente em torno dos 80%.

Assim, o declínio dos montantes da ajuda verificado durante os anos 90 - o “cansaço da ajuda” - não terá sido acompanhado por um “cansaço da compaixão”, pois apesar de se interrogar sobre a eficácia da ajuda, a opinião pública continuou a apoiá-la, manifestando-se até defensora de um aumento da solidariedade. Todavia, os elevados níveis de apoio público à ajuda - confirmados pelas sucessivas sondagens realizadas em vários países da OCDE - acabam por não se traduzir directamente nos níveis de prestação de ajuda¹³⁶, determinados sobretudo por outros motivos.

Além disso, a atenção pública centra-se essencialmente no alívio das crises humanitárias, traduzindo um crescente interesse da opinião pública e dos *media* pelos

são associados a montantes de ajuda elevados) e da produção de saber [lançada com os relatórios anuais do Banco Mundial em 1978 mas de evolução recente], *que tem tendência a jogar um papel mais importante na tomada de decisão*” (Pacquement, 2006: 290).

¹³⁵ Devido a factores como a percepção de que a prevenção de desastres naturais, conflitos armados ou crises económicas se encontra fora do alcance da ajuda ou o retrato emocional que os *media* fazem da pobreza, da explosão demográfica, da corrupção ou da destruição de recursos naturais nos países pobres.

¹³⁶ Uma das razões para tal é o facto de os níveis de consciencialização pública sobre esta matéria se manterem ainda geralmente baixos. A título de exemplo, o consenso sobre a importância estratégica dos ODM mantém-se essencialmente confinado a uma elite burocrática e às organizações activistas, tendo suscitado raros e limitados debates públicos nacionais.

choques sofridos pelas populações em maiores dificuldades, em detrimento dos esforços de longo prazo em favor do desenvolvimento, menos visíveis¹³⁷. E, de facto, os meios de comunicação social tendem a transmitir apenas as crises ou situações agudas, não havendo lugar, na “míope” agenda mediática, para o “tempo lento” da ajuda ao desenvolvimento, tendência que acompanha a evolução no sentido de uma “abordagem caritativa” das relações Norte-Sul¹³⁸. Ao limitarem-se a difundir os fenómenos críticos, sem discutirem as suas causas profundas e possíveis soluções, os *media* passam a mensagem de que o mundo não pode ser melhorado, mas apenas aceite como é, sinal contrário ao objectivo fundamental da ajuda ao desenvolvimento, que passa por um esforço sustentado de diminuição da pobreza e da exclusão, de combate às desigualdades e de melhoria da situação económica e social.

Acresce que se tem vindo a verificar uma certa resistência de determinados sectores da opinião pública aos gastos em ajuda ao desenvolvimento, justificada por uma sobrestimação do peso desses gastos no orçamento dos doadores (fenómeno mais notório nos EUA¹³⁹ mas comum à maioria dos países da OCDE) e pela percepção de que a ajuda tem um impacto limitado, de que é usada para fins egoísticos, de que é levada a cabo por uma máquina burocrática hipertrofiada, de que contribui para sustentar regimes ditatoriais e/ou ineficientes e de que não se prestam contas públicas sobre a efectiva aplicação dos fundos.

“Comparada com outras políticas públicas, a ajuda sofre de uma distância acrescida relativamente aos cidadãos”, pois resulta de uma dupla delegação, ao traduzir-se numa despesa pública de um Estado, financiada por outro Estado a título também de despesa pública, o que *“pode suscitar o cepticismo do contribuinte, face a uma despesa distante de fiabilidade incerta”* (Pacquement, 2006: 269).

¹³⁷ As actividades que merecem mais aprovação por parte da opinião pública são a ajuda humanitária, seguida do combate directo à pobreza, sendo a defesa dos direitos humanos e a protecção do ambiente alvos de um crescente apoio. A ajuda enquanto mecanismo da política externa ou instrumento de promoção das exportações receberá tendencialmente um menor apoio.

¹³⁸ Evolução que é, aliás, compatível com a visão da abertura comercial como alavanca privilegiada do crescimento económico, de que os países da OCDE são os principais beneficiários: é o lema *“Trade and charity”* como alternativa ao slogan *“Trade, not aid”*.

¹³⁹ Numa sondagem realizada em 1995 pela Universidade de Maryland, os inquiridos acreditavam que o governo gastava em média 18% do orçamento federal em ajuda, quando na realidade não chega a 1%.

Ainda assim, a ajuda ao desenvolvimento tem vindo a ser crescentemente impulsionada por uma opinião pública corporizada numa sociedade civil dinâmica e dotada de poderosas redes de comunicação e interacção (como a internet) e de uma vocação reivindicativa que a leva a manifestar-se e a exercer pressão em duas direcções: a montante, trabalhando para o progresso de valores políticos como a democracia, os direitos humanos e a dignidade humana; a jusante, concentrando-se nos dramas humanitários e nas *démarches* operacionais necessárias para os minimizar.

A opinião pública tende a entender a canalização de parte dos seus impostos para os países em desenvolvimento como uma extensão dos programas de bem-estar social internos e o seu apoio à ajuda aos países mais pobres varia menos do que se poderia pensar com as situações de crise económica no seu país, pois as considerações morais e éticas, que aqui se revelam decisivas, mantêm-se inalteradas.

Quanto aos contributos para o aumento da consciência pública, os gastos em informação pública sobre a ajuda ao desenvolvimento e em educação para o desenvolvimento são escandalosamente baixos, quando comparados com os orçamentos da ajuda ao desenvolvimento¹⁴⁰, o que leva a que os níveis de conhecimento público sobre estas matérias sejam, na maior parte dos países da OCDE, bastante baixos.

Ora, o facto é que uma opinião pública mais informada e educada sobre a ajuda ao desenvolvimento estaria mais habilitada a exercer pressão no sentido de políticas de cooperação mais eficientes e coerentes. Nesse âmbito, os *media* têm de aceitar a sua importante fatia de responsabilidade, no sentido de contribuírem para a crescente percepção pública de que o Sul (e a África em particular) é marcado mais por crises e recuos do que por saltos em frente.

O estabelecimento de uma verdadeira agenda de educação para o desenvolvimento revela-se, pois, fundamental para a construção de uma consciência crítica sobre a ajuda ao desenvolvimento, devendo ser levada a cabo em parceria com o público e tendo em conta os seus interesses e percepções. E um importante primeiro passo nesse sentido seria o estabelecimento de mecanismos de monitoria regular das posições da opinião pública.

¹⁴⁰ Com as louváveis excepções de países como a Suécia, a Noruega, a Dinamarca ou os Países-Baixos, nos quais os níveis de consciencialização pública sobre a ajuda ao desenvolvimento são também elevados. Neste campo, as ONG e as fundações privadas têm realizado um trabalho mais importante de consciencialização e debate do que as entidades governamentais.

Questionado sobre as razões que levam os países ricos a não atenderem devidamente às necessidades dos países mais pobres, enquanto amparam massivamente os bancos e instituições financeiras, Salif Shetty, director da Campanha do Milénio, lembrava¹⁴¹ que os líderes dos países ricos acabam por não enfrentar verdadeiras consequências políticas por não responderem às necessidades dos países mais pobres e que a única solução a longo prazo seria a “construção” do apoio da opinião pública nos países ricos, através de campanhas sustentadas de educação para o desenvolvimento.

¹⁴¹ Em entrevista ao *Inter Press Service*, de Junho de 2009.

2ª parte

Os discursos da ajuda ao desenvolvimento

Na actual literatura sobre a ajuda ao desenvolvimento, verifica-se um certo défice de análise sistemática no que respeita ao papel da ajuda no âmbito do sistema de governação global (ou seja, à forma como a ajuda é utilizada pelos países do “centro” para reforçar o seu controlo sobre a “periferia”) e sobretudo aos diferentes discursos utilizados por esses países no sentido de procurarem legitimar tal instrumentalização. As análises dos autores mais influentes¹⁴² poucas vezes comportam uma clara identificação e “desmontagem” dos diferentes discursos da ajuda ao desenvolvimento, que fazem dela um versátil instrumento de consolidação e legitimação do actual sistema de governação global.

Ao colocarem a ajuda ao desenvolvimento como um instrumento do sistema de governação global dominado pelos seus interesses, os países do “centro” ou doadores têm recorrido a uma série de discursos, que se vão adaptando aos diferentes contextos e respondendo às distintas necessidades de legitimação da sua actuação, enquanto países do “centro” interessados na consolidação de um sistema de governação global baseado na expansão e “domesticação” dos mercados.

É por considerarmos importante uma análise deste tipo e reconhecermos aquele défice analítico, que optámos por proceder, nesta 2ª parte do trabalho, a uma análise crítica dos principais discursos a que têm recorrido os doadores na sua prática de assistência pública ao desenvolvimento (o discurso regulador, o discurso securitário, o discurso tecnocrático e o discurso universalista), para depois, na 3ª parte, propormos o discurso redistributivo como novo discurso da ajuda.

¹⁴² Com excepção de autores como Mark Duffield ou David Sogge (que procura desconstruir o que apelida de discurso “enganador” da ajuda).

Capítulo IV – O discurso regulador da ajuda

A apresentação da ajuda ao desenvolvimento como uma actividade apolítica e despida de motivações ideológicas é uma mistificação. É ingénuo pensar que a política não se encontra no cerne da ajuda ao desenvolvimento e que esta pode ser motivada simplesmente por uma certa generosidade de tipo técnico ou um certo altruísmo de fundo ético-moral.

Como vimos no capítulo anterior, há motivações políticas claras por detrás da prestação de assistência aos países mais pobres, que passam normalmente pela afirmação dos interesses dos doadores. A ajuda ao desenvolvimento tem uma agenda política própria, apontada de certa forma à regulação do sistema político e social dos países receptores da ajuda (ou seja, à imposição, de cima e de fora, de formas de organização política e social nesses países), no sentido da “domesticação” das suas políticas e da “reengenharização” das suas sociedades. Essa agenda traduz-se em aspectos como a condicionalidade da ajuda, a ajuda à democratização ou a “boa governação”.

1. A condicionalidade da ajuda: doadores ou domadores?

Quem conselhos não toma, ajuda não merece

Ditado popular português

A condicionalidade traduz-se na utilização da ajuda como forma de influenciar e conduzir a governação dos países receptores, através da ameaça de não prestação (ou retirada) de determinados apoios, com vista à criação de um ambiente político, legal e institucional próprio de um sistema de democracia representativa de tipo liberal, propício à realização de certas reformas económicas e à liberalização da economia.

Na definição da condicionalidade da ajuda, o elemento chave é a pressão ou ameaça exercida pelo doador, no sentido da retirada ou redução da ajuda, caso as condições estabelecidas não sejam cumpridas pelo país receptor. A ajuda é usada como

alavanca para promover objectivos fixados pelo doador, com os quais o receptor de outra forma não concordaria¹⁴³.

O doador pode decidir que o cumprimento de determinados objectivos por parte do beneficiário é condição para iniciar a prestação de ajuda - condicionalidade *ex ante* - ou, então, para continuar a prestar ajuda - condicionalidade *ex post*. No primeiro caso, o doador só presta ajuda se o beneficiário apresentar determinados níveis de desempenho ou tiver iniciado as necessárias reformas nesse sentido. No segundo caso, o doador só continua a prestar ajuda se a *performance* entretanto evidenciada pelo beneficiário no cumprimento dos *standards* fixados for satisfatória.

A condicionalidade é entendida normalmente num sentido negativo - baseando-se numa ameaça de cessação ou redução da ajuda em caso de não cumprimento das condições estabelecidas -, mas pode acrescentar-se a “cenoura” ao “pau”, optando-se por uma condicionalidade positiva, que se traduz na promessa de aumento da ajuda no caso da realização das desejadas reformas. Só que este tipo de incentivo acaba por cair numa zona cinzenta, de condicionalidade menos nítida.

1. 1. A condicionalidade económica

1. 1. 1. Os Programas de Ajustamento Estrutural

Durante os anos 80, muitos países em desenvolvimento viram-se forçados a receber dos organismos multilaterais a ajuda necessária para saírem das graves crises económicas em que se encontravam, tendo a concessão dessa ajuda sido condicionada à realização de reformas económicas no sentido da liberalização económica e do equilíbrio orçamental, concretizadas nos Programas de Ajustamento Estrutural (*Structural Adjustment Programmes*) lançados, de forma concertada, pelo FMI e pelo Banco Mundial. Numa perspectiva histórica, aquele conjunto de exigências, corporizado nestes programas, constituiu a primeira geração de condicionalidade, de tipo económico, criticada pelo seu excessivo formalismo, pela dureza da “cura” proposta,

¹⁴³ A condicionalidade pode, no entanto, em casos limitados, vir a revelar-se conveniente para o Governo do país ao qual é imposta, ao funcionar como um álibi para a imposição de reformas desejadas por esse Governo mas impopulares.

pela sua fraca apropriação local e por constituir um veículo de transmissão dos valores do chamado “Consenso de Washington”¹⁴⁴.

A crise global da dívida, que eclodiu em 1982, surgiu como uma oportunidade para o FMI e o Banco Mundial (e os países do Norte que controlavam essas instituições) começarem a impor aos países em desenvolvimento - que haviam apostado num modelo de economia desenvolvimentista e estatizada - reformas estruturais e uma disciplina económica orientadas no sentido da liberalização da economia e da “redução” do Estado. Fizeram-no através da exigência de realização de reformas de “ajustamento estrutural”, como contrapartida à concessão de empréstimos para satisfação das crescentes necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento, muitos dos quais acabaram por abandonar as suas políticas pós-coloniais baseadas num “Estado desenvolvimentista”, para adoptarem o novo modelo económico de inspiração neo-liberal do “Consenso de Washington”.

Tal estratégia de condicionalidade dos empréstimos à aceitação de Programas de Ajustamento Estrutural (PAE)¹⁴⁵ - justificada como necessária para criar as condições que permitiriam aos países em desenvolvimento pagarem as suas dívidas aos bancos do Norte - acabou por conduzir não só a um aumento do endividamento externo desses países, como sobretudo a uma intervenção na sua esfera político-económica que chegou a elevar-se a níveis próximos dos da administração directa das potências coloniais.

Surgidos a partir de objectivos de curto e médio prazo, que passavam pela estabilização da economia interna, o estímulo do crescimento económico, a captação de moeda estrangeira e o reequilíbrio da balança de pagamentos, os PAE transformaram-se num instrumento de impulso de reformas políticas de longo prazo, visando a promoção de economias de mercado inseridas na economia mundial, abertas ao investimento estrangeiro e às empresas transnacionais e supervisionadas por Estados reduzidos.

¹⁴⁴ Tal consenso refere-se a um conjunto de ideias políticas cristalizadas na década de 80 em torno do Banco Mundial, do FMI e da Reserva Federal norte-americana, e que passavam por políticas orientadas para a exportação, a liberalização financeira e comercial, a promoção do investimento estrangeiro, a privatização, a desregulação, o “emagrecimento” do Estado, a disciplina orçamental e o equilíbrio macroeconómico... O economista John Williamson terá sido o primeiro a utilizar, num artigo de 1989, o termo “Consenso de Washington”.

¹⁴⁵ Aceites, durante os anos 80 e o início dos anos 90, por cerca de uma centena de países em desenvolvimento (três dezenas dos quais pertencentes à África Sub-Sahariana).

Quanto ao objectivo de redução da pobreza, perdeu claramente importância, passando para um plano secundário: os PAE não incluíam quaisquer considerações de relevo relativamente aos efeitos das suas medidas sobre os mais pobres e muitos governos dos países em situação de ajustamento estrutural utilizaram as suas populações mais pobres apenas para extraírem dos doadores mais ajuda.

Apesar de obedecer a uma determinada “receita”, com ingredientes mais ou menos definidos - liberalização comercial e financeira, desvalorização monetária, desregulação de preços e salários, redução do aparelho do Estado e das despesas sociais, privatização de empresas públicas, expansão do sector exportador, promoção do investimento estrangeiro... -, o ajustamento estrutural foi evoluindo e variando durante as quase duas décadas em que vigorou como instrumento por excelência da política económica das instituições de Bretton Woods ¹⁴⁶.

E, a partir de finais dos anos 90, o Banco Mundial e o FMI passaram a adoptar um novo quadro de políticas de apoio, traduzidas em estratégias adoptadas através de processos de consulta e participação dos países beneficiários: os denominados Planos Estratégicos de Redução da Pobreza.

1. 1. 2. Balanço do ajustamento estrutural

Fora dos círculos do FMI e do Banco Mundial, poucos analistas têm uma opinião positiva sobre o receituário dos PAE e, mesmo para as próprias agências

¹⁴⁶ Entre o início dos anos 80 e o final dos anos 90, o ajustamento estrutural terá atravessado 4 etapas fundamentais: de 1982 a 1986 - procura de estabilização macroeconómica de curto e médio prazo, que não obviou ao aprofundamento da crise económica e social e à rápida degradação dos níveis de desemprego e pobreza; de 1986 a 1990 - superação das metas de estabilização de curto e médio prazo e conversão num modelo global e coerente de reforma política e económica a longo prazo, com adopção de políticas de compensação visando a atenuação dos custos sociais do aprofundamento do desemprego e da pobreza; de 1990 a 1995 - extensão do ajustamento estrutural aos países de Leste e, perante a ausência de resultados e a acumulação de contradições (especialmente visíveis com a crise mexicana de 1994-95), reformulação de vários dos seus pressupostos; de 1995 a 1999 - distanciamento, por parte do Banco Mundial, do desenho tradicional do ajustamento estrutural (especialmente a partir de 1997, na sequência da crise financeira asiática), expandindo a sua agenda e reconhecendo a necessidade de políticas de desenvolvimento de mais longo alcance, baseadas em preocupações de crescimento económico, de redistribuição e de redução do peso da dívida externa (com libertação dos respectivos recursos para investimentos produtivos e despesas sociais).

multilaterais, os resultados desse processo de ajustamento estrutural - concretizado com recurso a verdadeiras “terapias de choque” - vieram a revelar-se bastante desapontadores. Apesar dos sucessos parciais registados nalguns países - como uma maior disciplina fiscal, uma maior contenção da inflação ou uma melhoria da balança de pagamentos (por via de um aumento transitório das exportações) - os PAE nunca conseguiram obviar aos elevados níveis de endividamento dos países em desenvolvimento, tendo tido um efeito contraproducente em termos de produção, crescimento económico e investimento¹⁴⁷.

Estudos levados a cabo por uma série de investigadores independentes¹⁴⁸ concluíram que, de facto, os PAE falharam quanto ao crescimento económico e ao investimento, em decorrência sobretudo das fortes exigências e condições colocadas aos países receptores. Além do mais, a abertura externa e a redução das capacidades reguladoras do Estado acentuaram as vulnerabilidades daqueles países no âmbito de um sistema económico internacional bastante volátil e incerto.

Por outro lado, a política social delineada em apoio aos PAE - nomeadamente através dos Fundos de Investimento Social - não logrou reduzir os custos do ajustamento estrutural e muito menos atenuar os efeitos da pobreza nos países menos desenvolvidos, pois a redução desses efeitos exige um esforço bastante superior ao daqueles fundos sociais impulsionados pelo Banco Mundial e o FMI, requerendo uma atenção especial ao impacto social das políticas macroeconómicas e ao desenvolvimento de sistemas de segurança social, de saúde e de educação com cobertura universal.

Por fim, o ajustamento estrutural descurou a relação entre crescimento, pobreza e desigualdade, ou seja, o facto de o impacto do crescimento na redução da pobreza se tornar limitado sempre que a desigualdade é elevada. E se nas últimas décadas a

¹⁴⁷ Na região Sub-Sahariana, por exemplo, o rendimento *per capita* baixou cerca de 30% entre 1980 e 1988 (devido não só às crises políticas e aos conflitos armados, como sobretudo a um ambiente económico adverso catalisado pelas políticas de ajustamento estrutural e de gestão da dívida externa), tendo também os termos de troca caído mais rapidamente nessa região do que em qualquer outra do globo. As subidas das taxas de juro com vista à redução da inflação prejudicaram o investimento e o emprego. As medidas de liberalização comercial expuseram indústrias locais mal preparadas à forte concorrência externa. Os sectores mais vulneráveis da sociedade foram seriamente atingidos pelas medidas de desregulação dos mercados laborais, de redução dos salários reais e de erosão das provisões sociais. Finalmente, a privatização forçada, característica de todos os PAE, beneficiou sobretudo os investidores estrangeiros, que se foram apoderando de sectores e recursos importantes desses países.

¹⁴⁸ Casos de Harrigan e Mosley, em 1991, ou Corbo, Fischer e Webb, em 1992.

desigualdade aumentou a nível global, tal pode ser explicado não só por factores estruturais como também pela generalização das políticas de ajustamento estrutural e de liberalização económica.

Em termos de economia internacional (e das relações Norte-Sul), o ajustamento estrutural traduziu-se na forma pela qual os organismos de Bretton Woods (e, através deles, os países mais ricos) impuseram a ortodoxia neo-liberal e restringiram a liberdade de escolha de “vias nacionais” de desenvolvimento aos países do Sul, estabelecendo, com a anuência de certas elites locais desses países, um novo modelo económico que os integrou de forma acelerada nas dinâmicas da globalização e, ao fazê-lo, expôs de forma clara as suas fragilidades e aprofundou as desigualdades de que são vítimas, efeitos contrários aos que a ajuda ao desenvolvimento deve perseguir¹⁴⁹.

1. 2. A condicionalidade política

Na viragem da década de 80 para a década de 90 começou a verificar-se uma extensão da intervenção da condicionalidade à esfera política, que coincidiu com as mudanças revolucionárias que tiveram lugar no “Segundo Mundo” (a Europa de Leste) e resultou de uma série de factores, que vão desde os fracos resultados dos Programas de Ajustamento Estrutural em termos de crescimento económico, até à procura de uma renovada legitimidade e de um novo quadro ideológico para a ajuda, na sequência do fim da Guerra-fria, passando pela ligação que vários membros do CAD da OCDE começaram a estabelecer entre regimes democráticos (sujeitos à prestação de contas e ao respeito dos direitos humanos) e políticas económicas equilibradas e eficazes.

Enquanto a primeira geração de condicionalidade visava a adopção de determinadas políticas económicas por parte dos países beneficiários, com esta segunda geração pretendia-se já, para além da realização de reformas económicas, a concretização de reformas políticas, tendo subjacente uma transferência não só de recursos como também de valores.

Foi em 1989 que os membros do CAD da OCDE, reconhecendo a necessidade da combinação de reformas de política económica com reformas dos sistemas político e

¹⁴⁹ Nesse sentido, o relatório da UNICEF *Adjustment with a human face* apresentou, em 1987, uma alternativa para o ajustamento estrutural: o ajustamento estrutural com uma dimensão humana, que pretendia combinar o crescimento económico com a protecção social e o combate à exclusão.

administrativo, acordaram conjuntamente nos temas desta segunda geração de condicionalidade¹⁵⁰, que se pode sintetizar no estabelecimento, em ligação com a prestação da ajuda, de condições nas áreas da democracia, dos direitos humanos e da “boa governação”.

Embora se tenha afirmado na prática e na doutrina no início dos anos 90, a condicionalidade política já se verificava há mais tempo, conquanto de forma não sistematizada. Já havia aspectos de condicionalidade política no Plano Marshall e, desde meados dos anos 70, o respeito pelos direitos humanos já era utilizado como condição para a concessão de ajuda (com especial ênfase nos direitos civis e políticos, no caso dos EUA, e nos direitos económicos e sociais, no caso dos Países Nórdicos e dos Países Baixos), isto não obstante a lógica de fidelidade ideológica da Guerra-fria não constituir o melhor enquadramento para uma coerente imposição de tais princípios.

Assinale-se que esta mudança de objectivos da agenda dos direitos económicos e sociais para a agenda dos direitos civis e políticos - que permitiu aos doadores uma nova justificação para efectuarem cortes nos compromissos de ajuda ou transferirem ajuda para novos beneficiários - acabou por se revelar mais propícia a inconsistências e critérios duais, susceptíveis de diminuírem a legitimidade das intervenções.

Actualmente, os doadores recorrem a diversos níveis e tipos de condicionalidade, que muitas vezes se sobrepõem. Não obstante se ter verificado a partir de finais dos anos 90 uma redução das condições económicas fixadas pelos doadores, as instituições de Bretton Woods¹⁵¹ e os principais doadores bilaterais continuam a sujeitar a ajuda concedida a condições de vários tipos, incluindo as de carácter económico. Estas vão assumindo, aliás, novas roupagens, como se verifica no caso da condicionalidade associada à integração regional e criação de espaços de livre comércio.

¹⁵⁰ No mesmo ano, a agenda da condicionalidade política foi formalmente adoptada pelo Conselho de Ministros da CE, enquanto princípio geral do regime da ajuda, e elaborada no ano seguinte, de forma mais detalhada, pela França, o Reino Unido e a Alemanha.

¹⁵¹ Embora não disponham de um mandato para intervirem da mesma forma que os doadores bilaterais no âmbito da organização política (e, em especial, da forma de governo dos países em desenvolvimento), estando estatutariamente impedidos de fazer da democratização condição para a prestação de ajuda, as instituições de Bretton Woods e as organizações de desenvolvimento das Nações Unidas têm-no feito de forma indirecta: o Banco Mundial ao fixar a “boa governação” como objectivo e pré-requisito para a implementação de determinadas políticas económicas e o PNUD ao fazer do desenvolvimento humano, num quadro de “boa governação”, o seu principal objectivo.

1. 3. Os objectivos da condicionalidade

Os objectivos perseguidos pelos doadores com a condicionalidade da ajuda variam de caso para caso. Decorrem, contudo, mais dos interesses e valores dos doadores do que da agenda de desenvolvimento dos países receptores. De facto, a concessão de ajuda poucas vezes foi condicionada ao aumento do bem-estar e da justiça social do país beneficiário¹⁵², apesar de a justiça social ser uma razão frequentemente apontada para justificar a ajuda ao desenvolvimento. Os principais objectivos perseguidos pela condicionalidade da ajuda têm sido a realização de reformas económicas com vista a uma maior liberalização económica e à concretização das reformas políticas necessárias para a garantia do reforço da democracia, da “boa governação” e do respeito dos direitos humanos.

Para a maior parte dos analistas, a concessão da ajuda condicionada é um instrumento que visa essencialmente garantir que os países em desenvolvimento adotem as necessárias mudanças político-institucionais e de política económica que permitam a expansão do modelo dominante das “democracias de mercado” de base liberal, concedendo-lhe mesmo uma nova legitimidade, por via dos esforços de regeneração de regimes desacreditados¹⁵³.

Ainda que os doadores aleguem que a assistência se baseia em princípios como a parceria e a titularidade, o facto é que tem havido uma expansão visível do âmbito das exigências dos doadores, que no início dos anos 80 se limitavam às questões macroeconómicas, mas que têm vindo a alargar-se ao conjunto das políticas de desenvolvimento, seguindo o padrão das “democracias de mercado” de desenho liberal.

A actual tendência da condicionalidade vai, de facto, no sentido de um crescente grau de interferência política, que abrange os elementos sistémicos do país beneficiário (sistemas governativo, legal e administrativo), acabando essa interferência nos assuntos internos dos países assistidos por colocar de algum modo em causa - em nome de

¹⁵² A não ser no caso de países nórdicos como a Noruega ou a Suécia, que desde os anos 70 foram condicionando a concessão da ajuda à realização de reformas políticas de pendor social ou à redistribuição orçamental em favor dos pobres.

¹⁵³ Mas se parte da argumentação utilizada para defender esta intervenção na esfera política é a existência de corrupção e a falta de legitimidade democrática de muitos regimes dos países em desenvolvimento, o certo é que, durante muito tempo, esses regimes foram aceites pelas agências multilaterais e os países doadores como interlocutores válidos em projectos e programas de carácter económico.

valores como a democracia, a “boa governação” e o respeito dos direitos humanos - a sua plena soberania. No caso dos direitos humanos, tal implica uma prevalência dos direitos individuais sobre o princípio da plena soberania dos Estados.

Dos três objectivos associados à segunda geração de condicionalidade - democratização, “boa governação” e respeito dos direitos humanos - só o último se encontra alicerçado num regime internacional claramente estabelecido, pois os regimes referentes à democracia e às diferentes componentes da “boa governação”¹⁵⁴ são mais débeis, tanto no respeitante ao seu alcance substantivo (a definição de *standards* de democracia e de “boa governação” é menos clara ou mais discutida), como no que toca aos respectivos elementos coercivos e sancionatórios.

Por outro lado, uma condicionalidade baseada na observância dos princípios democráticos básicos e no respeito dos direitos humanos acaba por gerar menos resistência do que certas dimensões da “boa governação” como a transparência, a boa gestão dos recursos públicos, o primado da lei, etc.

Mas a longa lista de países que não cumprem as condições impostas para a concessão da ajuda ou de Estados frágeis e falhados que foram em tempos importantes receptores de ajuda sugere que o poder da ajuda como factor determinante da alteração de comportamentos e padrões políticos terá sido sobrestimado.

1. 4. A eficácia e os limites da condicionalidade

1. 4. 1. A eficácia - factores condicionantes

A capacidade da condicionalidade da ajuda para produzir os resultados pretendidos (ou seja, para levar o país beneficiário a tomar medidas que de outra forma não tomaria), depende de uma série de factores políticos intrínsecos ao país beneficiário, entre os quais a maior ou menor fraqueza e a maior ou menor base de apoio do governo beneficiário, a capacidade desse governo para fazer funcionar a seu favor a intervenção externa ou a maior ou menor presença e dinamismo de forças políticas e sociais internas defensoras das reformas propostas.

¹⁵⁴ Relativamente à “boa governação”, a condicionalidade da ajuda revela, pela multiplicidade de objectivos envolvidos e a falta de critérios precisos para uma correcta avaliação das *performances*, alguma dificuldade de adequação à respectiva agenda.

Uma conclusão que decorre de vários estudos sobre a condicionalidade da ajuda é a de que ela se torna mais efectiva quando os objectivos são relativamente similares por parte do doador e do receptor, isto é, quando a ajuda visa apoiar reformas que o governo beneficiário deseja levar a cabo ou já iniciou.

De facto, a eficácia da condicionalidade depende, em boa parte, da apropriação que dela é feita pelos interesses dominantes no país beneficiário da ajuda. Como bem lembram Jacquet e Naudet, “*A condicionalidade da ajuda pode interpretar-se como uma forma de imposição externa. Os exemplos da eficácia da imposição externa sugerem que ela depende não só da forma como é aplicada como também da forma como os grupos locais se servem dessa imposição para fazer avançar as suas próprias agendas*” (2006: 61).

Outros factores condicionantes da eficácia da condicionalidade da ajuda são:

- o nível de dependência do país beneficiário em relação à ajuda e, em particular, a importância da ajuda condicionada em relação ao total da ajuda recebida;
- a dimensão e o peso relativo do relacionamento bilateral no âmbito do qual é concedida a ajuda condicionada;
- o carácter mais isolado e unilateral ou mais coordenado e agregado da ajuda, sendo a condicionalidade menos efectiva quando o doador é um entre vários, já que a ameaça de retirada do apoio não é decisiva para o Estado receptor, que sabe poder substituir esse apoio por outro (sobretudo num quadro em que os doadores não apresentam posições coordenadas)¹⁵⁵.

Segundo alguns analistas, uma abordagem mais discreta, num contexto de confiança mútua (que para alguns já não seria verdadeira condicionalidade), pode revelar-se mais eficaz do que o exercício de uma pressão forte, que pode acabar por pôr em causa as possibilidades de “diálogo político” ou a responsabilidade das autoridades do país beneficiário pelas acções tomadas.

¹⁵⁵ Os casos do Togo, em 1993 (suspensão da ajuda na sequência de uma trágica manifestação, com a França a retomar mais tarde o apoio ao arripio de outros doadores), e do Níger, em 1996 (suspensão da ajuda após um golpe de Estado, entre profundas divergências dos Estados-membros da UE), são boas ilustrações das dificuldades de execução de certas formas de condicionalidade política e de como, em virtude de diferentes percepções dos acontecimentos, se pode instalar a “cacofonia” entre os doadores. Outro exemplo é o falhanço da tentativa dos Países Baixos de congelamento da ajuda à Indonésia, após um massacre ocorrido em 1991 em Timor-Leste, por o Banco Mundial ter concordado - com o apoio de outros doadores - em substituir-se àquele país no lugar de coordenador da ajuda à Indonésia.

Sempre que a condicionalidade se revela menos eficaz, requer estratégias adicionais ou alternativas, como o recurso a uma condicionalidade mais positiva, o apoio directo aos grupos e movimentos da sociedade civil que no país beneficiário desenvolvam esforços no sentido dos objectivos perseguidos¹⁵⁶ ou a celebração de um “contrato de desenvolvimento”¹⁵⁷ entre as autoridades do doador e do receptor da ajuda (opção mais consonante com o respeito pelo princípio da não intervenção).

1. 4. 2. Os limites da condicionalidade

Apesar de alguns doadores terem já optado, em determinados momentos, por uma cessação ou congelamento da ajuda¹⁵⁸, o facto é que na maioria dos casos a condicionalidade não passa do papel, pois face ao incumprimento das condições estabelecidas acaba por prevalecer a conveniência da manutenção dos fluxos da ajuda¹⁵⁹, em decorrência da particular relação entre doadores e beneficiários e dos interesses presentes nessa relação.

¹⁵⁶ Os principais doadores bilaterais têm vindo crescentemente a orientar a sua ajuda nesse sentido, apoiando os processos e as forças na sociedade do país beneficiário que trabalham para um melhor governo. Fazem-no através de uma série de mecanismos, que vão desde o “diálogo político” até à assistência técnica a sectores estratégicos e ao recurso a canais alternativos de ajuda, como as ONG, sempre em obediência à lógica de que o impulso para as reformas deve partir de dentro e não ser imposto de fora.

¹⁵⁷ Lançado e desenvolvido pela cooperação norueguesa no início dos anos 90, o conceito de “contrato de desenvolvimento” aponta para a criação de um ambiente externo estável e previsível, com vista à implementação de programas de reforma política e económica a elaborar pelas autoridades dos países receptores, a partir de largos consensos que implicam compromissos de longo prazo e obrigações mútuas (que deverão estender-se a aspectos do desenvolvimento como a política comercial ou o IDE).

¹⁵⁸ A activação das penalizações estabelecidas tende a verificar-se sobretudo quando o Estado em causa é pequeno e fraco ou menos relevante do ponto de vista comercial e geoestratégico. Alguns exemplos, no âmbito da segunda geração de condicionalidade: o governo britânico cortou a ajuda não humanitária ao Sudão, à Somália e à Birmânia/Myanmar. O governo francês suspendeu a ajuda ao Zaire. A administração norte-americana suspendeu a ajuda não humanitária ao Sudão, ao Zaire e à Birmânia/Myanmar, em consequência da violação de direitos humanos, e ao Haiti, após o golpe de Estado de 1991, que derrubou o governo eleito de Jean-Bertrand Aristide. Durante os anos 90, o Conselho de Ministros da UE decidiu reduzir ou cortar a ajuda não humanitária a cerca de 20 países (incluindo a Libéria, a Birmânia/Myanmar, a Somália, o Sudão e o Zaire).

¹⁵⁹ Alguns estudos realizados nos anos 90 - nomeadamente por Burnside e Dollar, Killick e Mosley *et alri* - demonstraram que os níveis de cumprimento das condições se situam muito abaixo dos níveis de

De facto, depois de anunciarem as condições ligadas à concessão da ajuda, os doadores acabam muitas vezes por não as accionar, condicionados que estão pelos seus próprios interesses¹⁶⁰ ou pela pressão provinda tanto dos contratadores privados (que temem o incumprimento dos seus contratos por parte do governo beneficiário) como dos restantes doadores bilaterais (que receiam um abrandamento na execução dos seus projectos, por falta de comparticipação do governo beneficiário).

Tal fenómeno só prova que há força na fraqueza dos receptores e, sobretudo, fraqueza na força dos doadores, pois estes controlam uma parte tão significativa dos fundos que alimentam o Estado e a economia local (sobretudo nos países africanos), que o bloqueio desses fundos é susceptível de causar graves perturbações à actividade económica e ao funcionamento do aparelho de Estado dos países receptores.

A condicionalidade deveria ser aplicada de forma consistente, só que os interesses políticos e económicos que muitas vezes se sobrepõem às condições estabelecidas fazem com que ela se torne selectiva (ao ser aplicada de forma mais intransigente a países pequenos e menos relevantes do ponto de vista comercial e geoestratégico), levando a uma dualidade de critérios e de tratamento que afecta claramente a sua legitimidade.

Para além deste, há uma série de outros limites normalmente apontados à condicionalidade da ajuda:

a) A condicionalidade contribui para uma maior ineficácia da ajuda, pois ao ser imposta sem a participação do país beneficiário (ou seja, sem uma verdadeira titularidade nacional da ajuda), leva-o a um mero cumprimento formal desses objectivos¹⁶¹ e ao subsequente aumento dos cortes de apoio por incumprimento, o que contribui para o aumento da volatilidade e imprevisibilidade da ajuda;

libertação das *tranches* de ajuda. Também Svensson, ao analisar mais recentemente dados de cerca de 200 programas de ajustamento estrutural, não encontrou ligação entre os esforços de reforma do país beneficiário e as taxas de desembolso dos fluxos de ajuda.

¹⁶⁰ De preservação de relações de clientelismo político com grupos que suportam políticas que lhes interessam, de manutenção de programas que alimentam e justificam os seus aparelhos de cooperação, de garantia de condições mínimas de liquidez que garantam o serviço da dívida aos países receptores...

¹⁶¹ Esta capacidade que os países receptores têm em resistir à condicionalidade da ajuda deve-se não só às dificuldades de monitorização das políticas macroeconómicas (que permitem às autoridades dos países receptores criarem uma falsa aparência de colaboração), como também às resistências criadas nesses países por políticas impostas do exterior e à exploração, por parte dos seus governos, da situação de concorrência e divergência de objectivos entre os diversos doadores. Além disso, as condições fixadas só

b) A imposição de condições a um determinado regime, ao surgir aos olhos da população do país beneficiário como uma tentativa de interferência na gestão política dos seus assuntos internos, pode ter um efeito contrário ao pretendido, levando à congregação de apoios em torno desse regime (especialmente se o doador for a antiga potência colonizadora);

c) A multiplicidade e o formalismo das condições impostas, bem como o seu carácter por vezes discordante (resultante da falta de coordenação entre os doadores), levam a acrescidas dificuldades de cumprimento por parte do Governo do país beneficiário, podendo ainda impedi-lo de concretizar outras reformas necessárias;

d) A condicionalidade exporta valores e resultados que traduzem uma determinada concepção político-económica e cultural, mas que não são necessariamente os mais adequados para as sociedades receptoras da ajuda, para além de representarem uma crítica aos regimes e sistemas dos países beneficiários;

e) A condicionalidade coloca a ênfase numa versão da democracia representativa de tipo liberal, ligada ao Estado mínimo e à liberalização económica, em detrimento de uma versão mais participativa da democracia, que promova uma sociedade civil autónoma e efectivos mecanismos de prestação de contas;

f) A expressão dos objectivos da condicionalidade é feita com algum grau de generalização e ambivalência, posto que a tradução operativa de conceitos gerais como “boas políticas económicas” ou “boa governação” apresenta bastantes incertezas;

g) As condições necessitam de tempo para serem postas em prática por parte dos receptores da ajuda, tempo esse que nem sempre é concedido pelos doadores bilaterais e as instituições financeiras internacionais que as impõem.

Em resultado destas e de outras desvantagens, alguns doadores têm vindo a reduzir a condicionalidade, ao perceberem que o incentivo de mais ajuda (ou a ameaça de menos ajuda) não é suficiente para convencer um governo recalcitrante a empreender reformas penosas (ainda que necessárias)¹⁶². De facto, em muitos casos, onde a

influem de forma decisiva na política económica dos países receptores quando as forças económicas e políticas locais se encontram empenhadas nas mudanças requeridas, pois sem essa efectiva base local de apoio as condições poderão deixar de ser observadas, mesmo depois de terem sido oficialmente aceites.

¹⁶² A não ser eventualmente nalgum dos Estados simultaneamente mais pequenos e frágeis (quase todos situados em África e no Pacífico), que nem sempre são o palco dos regimes políticos mais totalitários e desrespeitadores dos direitos humanos (muitos dos quais se encontram na Ásia e na América Latina).

condicionalidade é necessária provavelmente não funciona e onde funciona é provavelmente desnecessária.

Reina, no âmbito da cooperação internacional, um crescente cepticismo em relação à condicionalidade da ajuda¹⁶³, traduzido na ideia de que “*aid cannot buy reforms*”, ou seja, de que a condicionalidade falhou enquanto instrumento de modificação de comportamentos, devendo ser substituída por outros métodos de alocação (nomeadamente os baseados na *performance*), que não deixam, contudo, de ter também os seus limites.

Perante a constatação da ineficácia das medidas negativas na promoção de processos democráticos e na realização de reformas políticas¹⁶⁴, muitos doadores têm corrigido a sua abordagem da condicionalidade, optando por estratégias de incentivo¹⁶⁵ e uma maior selectividade e concentração da ajuda, nomeadamente em função da natureza do regime político do país beneficiário e da sua *performance* política¹⁶⁶.

¹⁶³ Apoiado em numerosos trabalhos de autores como Collier, Dollar, Svensson ou Easterly.

¹⁶⁴ A maior excepção a esta ineficácia da condicionalidade da ajuda terá sido a razoável expansão dos Programas de Ajustamento Estrutural que, apesar dos limitados resultados em termos de crescimento económico, terão tido, de acordo com dados do Banco Mundial, mais de metade das suas condições satisfeitas, se bem que tal tenha acontecido sobretudo com governos já previamente comprometidos com as políticas das instituições de Bretton Woods, pelo que se tratou mais de casos de acordo mútuo do que de verdadeira condicionalidade.

¹⁶⁵ É neste sentido de uma condicionalidade mais positiva ou de incentivo que se situa a nova figura da “tranche incitativa da governação”, mecanismo inovador da política comunitária de ajuda ao desenvolvimento que permite à UE compensar com fundos suplementares os países em desenvolvimento com bom desempenho em matéria de “boa governação”, através do seguinte processo: a Comissão prepara, juntamente com os Estados-membros que apoiam o país beneficiário e em diálogo com o respectivo Governo, um *governance profile* (que traduz a qualidade da governação no país e aponta o que deve ser feito para melhorar essa qualidade), ao qual o governo do país beneficiário responde com um conjunto de compromissos, com base nos quais a UE concede um montante de fundos extra, que pode ir até um máximo de 35% do envelope financeiro total do Programa Indicativo Nacional.

¹⁶⁶ A Comissão Europeia substituiu a condicionalidade de instrumentos ou meios por uma condicionalidade de resultados ou *performance*, que permite uma maior titularidade da ajuda (ao deixar ao país beneficiário a escolha dos meios instrumentais para atingir os resultados pretendidos), facilita a coordenação dos doadores (ao reduzir a discordância quanto às medidas a tomar e aos objectivos a atingir, agora decididos pelo Governo beneficiário), fomenta uma “cultura do resultado” (de análise e clarificação de resultados e objectivos) e suscita uma reflexão colectiva dos responsáveis nacionais - a que se associam os doadores - no sentido da procura de indicadores sociais operacionais.

É, no entanto, difícil acabar com as práticas de condicionalidade, até porque será sempre necessário algum grau de condicionalidade para a transformação da realidade da acção pública nos países mais frágeis. E ela mantém-se, de forma cada vez mais sofisticada e subtil, como um mecanismo de obtenção de compromissos que resultam, directa ou indirectamente, em benefícios para os países doadores. Chegou-se, no seio da comunidade internacional, a um acordo tácito no sentido da preservação de uma certa condicionalidade, ainda que simultaneamente se mantenha (e se desenvolva mesmo) a crítica à condicionalidade tradicional¹⁶⁷.

Para Severino e Charnoz, as condicionalidades “*continuam a ser amplamente empregues na prática, pois foram mais úteis e eficazes do que é geralmente admitido. Na África Sub-Sahariana, por exemplo, é muitas vezes sob a pressão dos doadores que a gestão pública e as políticas económicas são melhoradas. As condicionalidades são reclamadas pelos reformadores dos países beneficiários para ‘fazer mexer as coisas’.* Numerosas reformas, dolorosas mas inevitáveis, foram conduzidas nesses países atribuindo-se à APD o papel do vilão” (2007: 99-100).

Apesar de algumas condições poderem ser consideradas à partida como desejáveis (casos do estabelecimento de mecanismos transparentes de auditoria e prestação de contas a nível orçamental ou da fixação de estratégias nacionais para o combate à pobreza), a condicionalidade, para ser realmente efectiva, deve ser reconhecida como desejável e legítima por todas as partes (na sequência de um diálogo prévio que poucas vezes se verifica), devendo traduzir-se num conjunto de indicadores de desempenho acordados entre doadores e beneficiários da ajuda e não numa série de condições político-económicas de base ideológica unilateralmente impostas.

1. 5. A ajuda ligada como forma de condicionalidade

1. 5. 1. Uma prática prejudicial

¹⁶⁷ Até o Banco Mundial defendeu uma reforma da condicionalidade (nomeadamente no seu relatório de 1998, *Assessing aid - what works, what doesn't and why*), apesar de um claro hiato entre teoria e prática, que o leva a manter uma condicionalidade de meios (desembolso dos fundos em função das medidas de política económica adoptadas). Embora pretenda deixar de assumir estratégias claras de condicionalidade política, o Banco Mundial não tem hesitado em ligar a continuação do seu apoio ao respeito pelas preocupações políticas dos restantes doadores, de que se procura afirmar como porta-voz.

Uma das principais manifestações da condicionalidade da ajuda é a ajuda ligada ou vinculada, que se verifica quando o país beneficiário recebe fundos com a condição de os aplicar na compra de bens ou serviços do país doador.

A ligação da ajuda pode ser feita de forma mais directa e formal - através de uma cláusula de origem ou de exigências de conteúdo nacional mínimo - ou de forma mais tácita e informal - por exemplo, como consequência secundária de um outro acordo. E o doador tanto pode visar a obtenção de um retorno directo da ajuda - mediante a ligação da sua concessão à aquisição dos seus bens ou serviços ou à contratação das suas empresas e técnicos - como perseguir um retorno indirecto, ao prestar assistência a sectores em que é um produtor competitivo ou detém competências que lhe permitem vir a assegurar a execução dos projectos ou mesmo ao fazer com que os seus técnicos e consultores elaborem projectos de instalação de equipamentos ou infra-estruturas de acordo com especificações que favorecem o respectivo fornecimento e manutenção por parte das suas indústrias.

A cooperação ligada apoia-se numa lógica da oferta determinada pelo país doador, em detrimento de uma lógica da procura organizada em função do país receptor. Dessa forma, o doador assegura a promoção das suas exportações e a internacionalização das suas empresas, garantindo o retorno de uma parte importante dos recursos investidos na ajuda.

A ajuda ligada tem sido considerada, de forma algo consensual, como uma má prática de cooperação e, ao traduzir-se no fornecimento de bens ou serviços a preços superiores ao mercado, pode mesmo ser vista mais como uma modalidade encoberta de subsídio às exportações ou um mecanismo de escoamento de excedentes do que propriamente como uma forma de assistência.

Ainda que possa ajudar o governo do país doador a “vender” a ajuda ao desenvolvimento a uma opinião pública com menor cultura de solidariedade e, eventualmente, a aumentar a percentagem do PNB destinada à cooperação para o desenvolvimento, é indiscutível que a ajuda ligada apresenta fortes desvantagens para os países receptores (aqueles, afinal, que mais dela deveriam beneficiar), dado que:

a) discrimina os produtos e as competências locais em favor dos produtos e competências vindas de fora;

b) provoca um aumento dos custos dos bens e serviços (entre 20% a 25%, de acordo com o CAD da OCDE), em resultado do não funcionamento da concorrência e da introdução de distorções na economia;

c) provoca distorções de mercado e alimenta práticas de concorrência desleal em favor das empresas dos países doadores¹⁶⁸;

d) acarreta custos indirectos gerados pela opção por projectos que, apesar de terem um especial interesse para os doadores, são menos prioritários para o desenvolvimento do país receptor (por exemplo, projectos ricos em equipamentos e que requeiram bastantes importações)¹⁶⁹;

e) orienta a ajuda no sentido da importação de produtos intensivos em capital e tecnologia, em vez de produtos locais com baixos custos de capital, que apelem às capacidades locais¹⁷⁰;

f) tem como consequência indesejável a inadequação de determinados produtos ou tecnologias originárias dos países doadores às condições do país beneficiário;

g) leva à aplicação de múltiplas regras e procedimentos de aquisição de bens e serviços, que carecem de transparência e enfraquecem a coordenação e harmonização da ajuda;

h) é contrária ao objectivo de promoção da titularidade da ajuda.

No caso de ajuda duplamente ligada, em que não só se condiciona a concessão da ajuda à aquisição de bens ou serviços fornecidos pelo doador como ainda se restringe a aplicação da ajuda a um determinado projecto, corre-se o risco acrescido de esse projecto não caber no programa de desenvolvimento do país beneficiário ou não ser adequado às suas necessidades.

1. 5. 2. O progressivo desligamento da ajuda

Apesar de os progressos nesta área serem lentos, a prática da ajuda ligada tem vindo a diminuir ao longo do tempo. Nos anos 70, a ajuda ligada alcançou enormes proporções (estimando-se que cerca de 80% da ajuda bilateral dos EUA fosse prestada

¹⁶⁸ Os doadores que mais têm criticado a ajuda ligada com base na concorrência desleal têm em geral economias competitivas, embora um país como a Dinamarca, que atribui uma generosa percentagem do seu PNB à APD, acabe por ser mais prejudicado do que outros pelo desligamento da ajuda.

¹⁶⁹ Calcula-se que, em decorrência das práticas de ajuda ligada, as perdas correntes tenham sido, em 2003, para o conjunto dos países em desenvolvimento, de 5 a 7 mil milhões de dólares

¹⁷⁰ A tendência dos doadores para privilegiarem a construção de estradas de maior dimensão, em detrimento de vias rurais de pequena escala, é sintomática dessa orientação.

nessas condições) mas, de então para cá, praticamente desapareceu dos programas multilaterais e perdeu muito peso nos programas bilaterais¹⁷¹.

Nos últimos vinte anos, a ajuda ligada ou parcialmente ligada perdeu muita da sua importância¹⁷², representando, segundo cálculos da OCDE, cerca de 12% dos compromissos de APD em 2007 (contra 55% no início dos anos 80 e 26% no princípio da década de 90). Não é, todavia, conhecida a actual extensão real da ajuda ligada, devido à imprecisa e incompleta informação prestada pelos doadores (não exigida pelo CAD da OCDE) e à tendência para excluir do seu âmbito a assistência técnica.

Seja como for, constitui uma prática ainda bastante presente em cenários como o Iraque ou o Afeganistão, onde é prestada sob o pretexto da urgência e do défice de capacidade local. Nessas circunstâncias, há uma certa tendência para doadores como os EUA e alguns Estados-membros da UE contornarem os compromissos de desligamento da ajuda, por razões económicas e de segurança.

Por outro lado, mesmo no âmbito da ajuda oficialmente desligada podem ser detectados mecanismos de condicionalidade não explicitada: apesar de se ter declarado a favor da ajuda desligada, o Japão tem sido criticado pelo seu comportamento proteccionista na prestação de assistência, pois ao condicionar a entrega de fundos ao recurso a consultores e técnicos japoneses (encarregados de gerir a aquisição dos bens e serviços necessários para os projectos), cria condições para garantir vantagens às suas empresas nos concursos internacionais para a adjudicação daqueles bens e serviços.

O CAD da OCDE propôs, desde o início da discussão, acordos para os países doadores se comprometerem colectivamente a reduzir a ajuda ligada¹⁷³, continuando a discutir este tema nas suas reuniões. Em Abril de 2001, os Ministros para a Cooperação e Desenvolvimento da OCDE adoptaram uma recomendação para o desligamento da

¹⁷¹ Uma parte dos membros do CAD da OCDE já desligou totalmente (Reino-Unido, França, Austrália, Irlanda, Noruega...) ou parcialmente (Bélgica, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Suíça...) a sua ajuda. O Reino-Unido anunciou o desligamento integral em 2001, atitude seguida no ano seguinte pela França. Também a UE adoptou regulamentação para o desligamento da ajuda (incluindo a cooperação técnica e a ajuda alimentar), apesar de um importante fundo como o FED não estar ainda totalmente desligado.

¹⁷² Em decorrência de factores como a maior liberalização das trocas comerciais ou a maior exigência das regras de concorrência.

¹⁷³ De acordo com sucessivos relatórios do CAD da OCDE, os países que mais têm ligado a ajuda são os Estados Unidos e a Itália, seguidos da Alemanha, do Japão, do Canadá, da Grécia e da Espanha.

ajuda aos Países Menos Avançados (PMA)¹⁷⁴, distribuindo equitativamente esse esforço de desligamento pelos países membros do CAD¹⁷⁵. Embora constitua um claro reconhecimento de que a ajuda ligada desvaloriza e prejudica a APD, a recomendação deixa de fora a assistência técnica e a ajuda alimentar, não abarca todos os países em desenvolvimento (mas apenas os PMA) e não vincula, naturalmente, os chamados novos doadores - com destaque para a China, sobejamente conhecida pelas suas práticas de ligação da ajuda -, situados fora do quadro da OCDE.

A tendência no sentido do desligamento da ajuda não implica necessariamente uma maior participação dos países menos desenvolvidos na provisão de bens e serviços para os projectos e programas de desenvolvimento, já que na maioria dos casos esses países não estão em condições de proporcionar tais bens e serviços, o que conduz, na prática, à existência de uma ajuda indirectamente ligada. É fundamental, pois, que o desligamento da ajuda seja acompanhado da promoção de empresas locais dos países do Sul, nomeadamente através da adjudicação selectiva da execução de projectos de desenvolvimento e da promoção da titularidade local da condução desses projectos.

1. 6. A China e a condicionalidade política

Livre do peso da culpa do colonialismo, e beneficiando do capital de simpatia resultante do apoio aos movimentos de libertação nacional e às nações africanas que deles resultaram, a China aproxima-se de África com um intuito declarado: fazer valer os seus interesses económicos, nomeadamente no que respeita à alimentação da sua economia, numa estratégia que visa a garantia de direitos e concessões sobre as riquezas naturais africanas (petróleo¹⁷⁶, gás natural, carvão, cobre...) e outras matérias-primas indispensáveis à sustentação do crescimento chinês.

¹⁷⁴ Os doadores são incitados a concretizarem a recomendação da forma mais ampla possível, sendo a sua aplicação acompanhada de um sistema de notificação da ajuda desligada e de uma *task force* para determinar as necessidades dos países beneficiários resultantes da tarefa acrescida de gestão da ajuda.

¹⁷⁵ Sem essa partilha equitativa do esforço (medido por um indicador da ajuda desligada previsto na recomendação), o desligamento é susceptível de ter um impacto negativo nos fluxos de APD e de afectar a escolha das respectivas formas e instrumentos (conduzindo ao reforço da cooperação técnica, excluída do campo de aplicação da recomendação).

¹⁷⁶ De todo o petróleo consumido na China, cerca de 30% é adquirido a países africanos (com destaque para Angola, o seu maior fornecedor absoluto). Por outro lado, em 2007, mais de 60% das importações chinesas provenientes de África foram de petróleo e gás.

Nesse sentido, a sua intervenção situa-se claramente no campo da *realpolitik*, revelando-se “cega” aos valores da democracia, do Estado de Direito ou do respeito pelos direitos humanos¹⁷⁷ e apelando, por razões estratégicas de tipo económico e comercial, ao princípio da não ingerência nos assuntos internos dos países beneficiários.

Sem qualquer outro tipo de condicionalidade que não seja o reconhecimento de “uma só China”, e apelando, sempre que se justifica, ao “relativismo cultural”, a China abandonou as incómodas exigências de democratização e “boa governação”, em nome do puro e simples oportunismo comercial. Não deixou, contudo, de manter a particular forma de condicionalidade que se traduz na ajuda ligada, ao recorrer de forma esmagadora, para a execução dos seus projectos de assistência, aos seus técnicos e à sua mão-de-obra especializada.

Com uma clara estratégia de “ascensão silenciosa”, a China apresenta-se como um “elefante amigável”, um país que não quer constituir-se numa ameaça para as potências estabelecidas. Simultaneamente, procura vender a imagem do maior dos países em desenvolvimento, irmanado com os países mais pobres (entre os quais a maioria dos países africanos), com os quais pretende estreitar laços de cooperação Sul-Sul e dos quais se propõe ser porta-voz nos diversos fóruns e instâncias internacionais.

Esta estratégia de aproximação a África começou a ser institucionalizada a partir do virar do milénio: em 2000, teve lugar em Pequim a primeira Cimeira do Fórum de Cooperação China-África, em 2003 a segunda, em Adis Abeba, e em Novembro de 2006, de novo em Pequim, a terceira¹⁷⁸, na qual foram assinados 14 acordos, no valor de quase 2 mil milhões de dólares (relativos a projectos de infra-estruturas, telecomunicações, equipamento tecnológico, energia...), tendo o Governo chinês prometido duplicar a ajuda a África entre 2006 e 2009¹⁷⁹, apoiar o estabelecimento de zonas de comércio livre no continente e dar formação a cerca de 15 mil técnicos africanos, para além de perdoar a dívida e abrir o mercado chinês aos países menos desenvolvidos do continente.

Só que esta predisposição que a China vem demonstrando para a assistência a África em sectores vitais como os da agricultura, energia, transportes, saúde ou

¹⁷⁷ Como o demonstra a total ausência de críticas a regimes como os do Zimbabué ou do Sudão.

¹⁷⁸ Na qual estiveram presentes chefes de Estado e/ou de Governo de todos os países africanos, se exceptuarmos os 5 países que reconhecem internacionalmente Taiwan.

¹⁷⁹ Através de 3 mil milhões de dólares em empréstimos preferenciais, 2 mil milhões em créditos à exportação e 5 mil milhões em fundos de apoio ao investimento chinês.

educação - sobretudo através da construção de infra-estruturas básicas e da concessão de apoio técnico - tem uma agenda bem definida, que é a da conquista de espaços vitais que lhe permitam satisfazer a enorme “voracidade” da sua economia¹⁸⁰, diversificando o mais possível os pontos de abastecimento de matérias-primas.

Coloca-se aqui a questão de saber porque razão não se limita a China a recorrer ao mercado internacional para assegurar o fornecimento das matérias-primas de que necessita, apostando antes em custosos investimentos estruturais e de assistência técnica ou em medidas sem aparente retorno imediato, como os perdões de dívida. A resposta residirá, em parte, na desconfiança que a China manifesta ainda relativamente às regras e mecanismos do comércio internacional, preferindo assegurar directamente na fonte o fornecimento estável dessas matérias-primas, o que lhe permite colocar-se ao abrigo das flutuações naturais do mercado e de outros condicionalismos (como eventuais bloqueios económicos ou sanções) que possam afectar os países fornecedores.

É inegável que a China oferece aos países africanos uma série de vantagens imediatas, que vão desde infra-estruturas básicas à colocação de bens de consumo a preços baixos, passando por linhas de crédito, por investimentos de risco e pela concessão de apoio técnico e de formação. Só que, em contrapartida, a assistência chinesa implica custos sérios para esses países: depleção de recursos naturais, controlo progressivo de determinados sectores económicos, legitimação de elites corruptas e autoritárias, inculcação cultural e ideológica...

O efeito combinado do apetite da China pelas riquezas naturais e matérias-primas africanas com a sua esmagadora superioridade no comércio de produtos manufacturados tende a pôr em causa as frágeis tentativas dos países africanos em diversificarem as suas economias e em fugirem à lógica economicamente empobrecedora que os reduz a meros fornecedores de produtos primários. O facto de a China importar de África quase exclusivamente matérias-primas tende a acentuar a dependência dos países africanos da exportação de produtos primários e a respectiva volatilidade de preços. Por outro lado, a exportação de produtos chineses a preços baixos para os países africanos representa um sério risco para a viabilidade de muitas empresas africanas e mina a fraca estrutura industrial dos países africanos.

¹⁸⁰ De facto, a China tem levado a cabo muitos dos seus projectos em países ricos em recursos e situados fora do quadro de intervenção do HIPC (como Angola, a Nigéria ou o Sudão) e tem-no feito através de empréstimos que são parte da estratégia chinesa de procura de investimento directo estrangeiro.

A tal acresce a falta de transparência sobre as modalidades e valores da ajuda prestada - factor essencial para a articulação de posições entre a comunidade doadora -, bem como a pouca atenção prestada ao impacto ambiental nos projectos de carácter mais infraestrutural.

Ao apostar num modelo económico que privilegia um Estado forte e capaz de investimentos públicos e o financiamento e construção de infra-estruturas básicas, o pragmatismo chinês pode ajudar a corrigir alguns passados erros de intervenção nos países pobres, decorrentes das políticas de ajustamento estrutural que defendiam um Estado mínimo e subestimavam o papel crucial dos investimentos públicos como alavanca do investimento privado. No entanto, a questão que devemos colocar e a que só o futuro nos permitirá responder com mais certeza é: a que preço?

Começando a desenhar-se em África o espectro da substituição progressiva da ajuda ocidental pela “máquina” da ajuda chinesa, a aposta da China num tipo de ajuda tendencialmente “amoral” coloca um sério desafio ao princípio da condicionalidade política subjacente ao modelo de ajuda ocidental. Perante a “alternativa chinesa”, cómoda para as elites mais corruptas e cleptocratas dos países africanos, começa a diminuir a margem que os principais doadores ocidentais até aqui possuíam para a imposição de condições a esses países.

Veremos até que ponto este novo posicionamento da China - potência directora regional com projecção global, que vai prosseguindo a sua “ascensão silenciosa” com base numa diplomacia económica eficaz¹⁸¹ e numa estratégia de reforço simultâneo das suas relações comerciais e da sua influência política - influenciará as orientações da comunidade doadora no que respeita ao exercício da condicionalidade política.

2. A ajuda à democratização

2. 1. Formas de ajuda à democratização

¹⁸¹ E que fez dela o segundo parceiro comercial de África, a seguir aos Estados Unidos, com 70 mil milhões de dólares de comércio bilateral em 2007.

A ajuda ao desenvolvimento pode, através das várias formas de assistência à democratização, condicionar a afirmação e evolução da democracia¹⁸², especialmente nos países em desenvolvimento que se encontram em fase de transição.

A assistência à democratização é constituída por três tipos principais de intervenção: a) o apoio aos partidos e aos processos eleitorais; b) o reforço das instituições de governo e; c) o apoio à sociedade civil.

a) Relativamente ao primeiro tipo de intervenção, enquanto a assistência eleitoral evoluiu bastante nos últimos anos¹⁸³, o apoio aos partidos mantém-se como um dos elos mais fracos do apoio externo à democratização¹⁸⁴, quer pelo facto de os doadores o sentirem como ingerência nos assuntos domésticos e violação da neutralidade, quer pelo facto de os partidos no poder (que controlam os órgãos estatais que canalizam a ajuda) não verem com bons olhos o apoio a outras forças partidárias.

b) Quanto ao reforço das instituições de governo, tem-se entendido que um peso excessivo do poder executivo central deve ser compensado por programas de assistência parlamentar, reforma judicial e reforço do poder local, numa lógica de descentralização, consolidação do Estado de Direito e reforço dos mecanismos de fiscalização do exercício do poder. A garantia do primado da lei e da independência do poder judicial tende a ser considerada, especialmente pelos bancos multilaterais para o desenvolvimento, como a nova receita para uma maior eficácia da ajuda.

c) Dos três pilares da ajuda à democratização, a assistência à sociedade civil foi aquele que registou uma expansão mais rápida, embora esse entusiasmo tenda eventualmente a decrescer, pois muitas ONG (e outras organizações da sociedade civil)¹⁸⁵ revelam um certo défice de representatividade e sustentabilidade, não prestam

¹⁸² A noção de democracia aqui subjacente é a de uma democracia representativa de base parlamentar e inspiração liberal, que inclui, em abstracto, os seguintes traços fundamentais: multipartidarismo; órgãos governativos eleitos por sufrágio universal (através de eleições livres e justas, em que cada voto tem peso igual); liberdades cívico-políticas de consciência, de informação, de expressão e de associação; direito de oposição ao Governo e de candidatura a cargos públicos.

¹⁸³ Abarcando, para além da observação eleitoral externa, o apoio à observação eleitoral doméstica ou a assistência técnica ao “desenho” do sistema eleitoral e aos órgãos nacionais de administração eleitoral.

¹⁸⁴ A este propósito, não deixa de ser paradoxal que os doadores reclamem a existência de efectivos sistemas multipartidários sem que, para tal, se disponham a apoiar (a não ser de forma camuflada, através de fundações políticas) o reforço da capacidade dos partidos políticos.

¹⁸⁵ Sobretudo em África, as organizações da sociedade civil substituem muitas vezes os partidos políticos da oposição como os verdadeiros veículos transmissores da dissonância e do descontentamento.

devidamente contas e evidenciam fortes sinais de politização. Nesse sentido, muitos doadores têm assumido uma atitude mais cautelosa em relação ao apoio a organizações pró-democráticas da sociedade civil em países de democracias emergentes.

A assistência à democratização assume muitas vezes a forma de condicionalidade democrática, ou seja, de ameaça, em caso de desempenho democrático negativo, da diminuição ou suspensão da ajuda. Mas o recurso à condicionalidade democrática pode levar a que as populações mais pobres de países governados por regimes autocráticos sejam duplamente penalizadas: para além de serem vítimas do regime político, são as mais afectadas pelos cortes na ajuda. Nesse sentido, os doadores deverão procurar desviar o apoio para as organizações da sociedade civil - reforçando as capacidades destas para pressionarem o regime no sentido de uma abertura democrática -, sem deixarem de manter, se possível, um diálogo mínimo com o Governo, que lhes permita apoiarem eventuais sinais que dê no sentido da democratização.

No sentido da melhoria da eficácia da ajuda à democratização, é ainda desejável o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento, em que a articulação da ajuda seja assegurada pelos países beneficiários (com uma ampla participação da sociedade civil), que ficariam encarregues de desenvolver a estratégia e os programas de cooperação, em diálogo com os doadores, que assegurariam a viabilidade desses programas através de mecanismos comuns de financiamento, de forma não ligada e não condicional. Trata-se, contudo, de uma abordagem que requer uma alteração da relação tradicional entre doador e receptor, no sentido do estabelecimento de formas de cooperação em parceria, baseadas em compromissos duradouros e não em intervenções de curto prazo.

2. 2. Os limites da ajuda à democratização

Após o falhanço das políticas macroeconómicas de estabilização e ajustamento estrutural da década de 80, a atenção da comunidade doadora deslocou-se na década de 90 para a governação democrática e as instituições do Estado de Direito, com o paradigma da ajuda a evoluir no sentido de uma dimensão político-normativa mais clara, em que a democratização se afirma (a par da “boa governação”) como objectivo e condição da ajuda. Contudo, após a primeira década de assistência à democracia, as estratégias seguidas pelos doadores internacionais terão ficado aquém do impacto

pretendido, levando-os - num período de múltiplas pressões sobre os orçamentos da ajuda - a colocar maiores cautelas no apoio externo à democratização.

Ao contrário do que tendem a pensar os neo-conservadores e a anterior Administração Bush, a democracia não é uma condição para a qual as sociedades tendam naturalmente, logo que libertadas de regimes autocráticos. Para que se possa passar de uma mera aspiração democrática a um sistema democrático enraizado, há instituições a construir e práticas culturais a consolidar, e umas e outras não se sustentam por si só (Fukuyama, 2006).

A prática tem revelado que a democratização é mais efectiva se resultar do exercício do *soft power* (pressão diplomática, apoio a forças pró-democracia, financiamento de partidos políticos, apoio aos processos eleitorais, acções de formação cívica...) do que do *hard power* (derrube do regime pela força, através de uma intervenção directa ou por meio de pressões e sanções).

O fundamental é que haja forças nacionais pró-democracia suficientemente fortes, pois a iniciativa do processo de transição democrática deve partir da sociedade do país visado e ser determinado por acontecimentos internos específicos (uma eleição fraudulenta, um acto brutal de repressão, um assassinato político...). *“Para além disso, o apoio externo apenas funciona em regimes semi-autoritários, que sentem necessidade de encenar eleições e permitir algum grau de liberdade para que os grupos da sociedade civil se organizem”* (Fukuyama, 2006: 117). Finalmente, a receptividade da sociedade ao apoio externo depende ainda da tradição política (mais ou menos democrática) do país em jogo.

Embora se tenha tornado num tipo de ajuda bastante expandida, que beneficiou de crescentes investimentos financeiros¹⁸⁶ e do envolvimento de um maior número de actores (como as ONG, as empresas transnacionais ou as fundações privadas), a ajuda à democratização mantém-se ainda insuficientemente transparente e escrutinada, com a avaliação crítica da sua eficácia¹⁸⁷, dos seus objectivos, dos seus custos e da sua gestão a quedar-se aquém do desejado.

¹⁸⁶ Os Estados Unidos dedicam mais de 10% da sua ajuda total ao apoio à democratização.

¹⁸⁷ A avaliação da eficácia da ajuda à democratização coloca, desde logo, problemas relacionados com a fixação dos indicadores operacionais e o estabelecimento de claros nexos causais devendo, nesse caso, o recurso a indicadores quantitativos de progresso ser devidamente complementado pelo recurso a indicadores qualitativos.

Um dos maiores limites da ajuda à democratização é o facto de operar sem afectar as relações de poder estabelecidas, apresentando na maioria das vezes soluções técnicas para a resolução de problemas essencialmente políticos¹⁸⁸. Enfrentar os interesses e as relações de poder que enformam as instituições implica pensar a ajuda à democratização como uma tarefa política e estabelecer parcerias para o desenvolvimento fundadas em pactos políticos para a reforma das instituições.

A democratização é uma promessa e uma aspiração que se pode revelar enganadora, traduzindo-se frequentemente em processos irregulares e reversíveis. A sustentabilidade da democratização depende de um apoio externo continuado, apoiado num forte compromisso interno. Só que, em muitos casos, a assistência é interrompida antes da consolidação do sistema democrático, tendendo os doadores a privilegiar os processos de transição para a democracia sobre os de consolidação democrática¹⁸⁹.

Assim, para poderem acompanhar as várias fases do processo de democratização, as estratégias de assistência à democratização deverão procurar integrar uma perspectiva de longo prazo. Só que as pressões a que os doadores estão normalmente sujeitos - no sentido de apresentarem resultados imediatos e tangíveis - têm impedido tal evolução.

Acresce que o modelo institucional de assistência à democracia adoptado pela maioria dos doadores tende a multiplicar instituições formais sem ter em devida conta a sua efectiva contribuição para a consolidação do edifício democrático e a financiar programas sem a devida atenção à respectiva sustentabilidade financeira (e/ou política).

Há um crescente reconhecimento de que a assistência externa à democratização só poderá ter um impacto significativo se houver um compromisso e uma vontade política claros em favor da democracia por parte das elites governantes e da sociedade dos países receptores da ajuda. Segundo Sogge, *“a democracia e a prestação de contas não podem ser decretadas. Têm de ter uma base social da qual surgem, se alimentam e se sustentam”* (2002, 133). Acontece, porém, que se torna bastante difícil avaliar a

¹⁸⁸ De facto, foi-se tornando crescentemente evidente que a assistência técnica e a formação de políticos, magistrados e funcionários públicos é uma ilusão se não estiverem garantidas condições políticas como a separação de poderes, a independência do poder judicial ou a despolíticação da administração pública.

¹⁸⁹ Por exemplo, financiando generosamente as eleições de transição ou em períodos de pós-conflito, mas já não as eleições subsequentes, numa perspectiva que não considera suficientemente a realização de eleições democráticas regulares como uma pedra fundamental da construção da democracia.

autenticidade dos compromissos democráticos dos líderes políticos das democracias emergentes, que tendem a manipular os mecanismos de assistência externa.

Os programas de ajustamento estrutural e o endividamento externo colocaram alguns países à beira do colapso económico e social e, nestas circunstâncias, os programas de democratização, de construção do Estado de Direito e de reforma judicial afirmaram-se como mais uma imposição política externa - concretizada sobretudo através de cláusulas de condicionalidade - para a obtenção de uma ajuda que os países receptores não estão em condições de rejeitar.

De qualquer forma, apesar dos seus limites, a assistência à democratização não deixa de influenciar a formação e a orientação da democracia (por vezes de forma subtil): facilitando o “diálogo político” entre actores polarizados, influenciando os contornos ou a agenda do debate político, fomentando o consenso e o compromisso, promovendo reformas institucionais graduais, reforçando a sociedade civil...

Livres das pressões para uma acção com resultados mais imediatos, os doadores deverão ter sempre em mente que os resultados mais importantes dos programas de ajuda à democratização são intangíveis, indirectos e projectados no tempo e que, muitas vezes, o seu maior impacto é a transmissão de ideias que possam paulatinamente ir mudando a forma de pensar de uma sociedade.

2. 3. Os interesses subjacentes à ajuda à democratização

Quando os doadores promovem, através da ajuda ao desenvolvimento, a democratização e o reforço institucional nos países beneficiários, pretendem, em última instância, contribuir para a criação nesses países das condições políticas e institucionais mais adequadas ao alargamento da economia de mercado, pois um regime democrático e um quadro institucional eficaz, previsível e transparente fornecem o enquadramento mais favorável ao funcionamento e expansão de uma economia de tipo liberal.

De facto, a democracia é hoje oferecida como a contrapartida política do liberalismo económico, com o “consenso da democracia liberal” a afirmar-se - a par do “consenso económico neoliberal”, do “consenso do Estado fraco” e do “consenso do primado do Estado de direito e do sistema judicial” - como um dos vértices do “Consenso de Washington”, a “cartilha programática” do processo de “globalização hegemónica neoliberal” (Santos, 2002: 126).

No mesmo sentido, também os programas de apoio ao reforço da capacidade da sociedade civil¹⁹⁰ visam, de forma indirecta, a criação de condições para a implantação e expansão da economia liberal de mercado, pois a sociedade civil desempenha um papel crucial no processo de passagem do autoritarismo para a democracia representativa liberal e de subsequente consolidação democrática.

Existe hoje uma clara primazia do capitalismo sobre a democracia, “*em particular agora que o capitalismo é global e a democracia continua a ser nacional*” (Santos, 2002: 172). A democracia tem sido instrumentalizada pelas estratégias de liberalização económica e restringida de diferentes formas para atender às necessidades do capitalismo global. É assim que muitos países periféricos, e mesmo semi-periféricos, vivem sob diferentes versões de democracias limitadas ou truncadas.

Acresce que a expansão do capitalismo global de tipo liberal conduz tendencialmente a uma diminuição dos mecanismos de controlo democrático, ao visar uma privatização ou supressão das intervenções sociais do Estado e uma substituição das “burocracias públicas” - sujeitas a um certo controlo parlamentar e social - por “burocracias privadas”, marcadas por uma maior opacidade.

Para procurar obviar a essa situação, a ajuda ao desenvolvimento deveria procurar promover, não o modelo liberal dominante de democracia representativa ou de “baixa intensidade”, como tem feito até agora, mas um modelo de democracia participativa ou de “alta intensidade”, menos centrada “*na governabilidade do que na coesão social e na participação dos cidadãos*”, amplamente implicados nos processos de tomada de decisão (especialmente os relativos à distribuição dos bens públicos). “*Menos processual e mais substantiva do que a ‘democracia de baixa intensidade’*”, a “democracia de alta intensidade” afirma, ao contrário daquela, que “*em caso de colisão entre capitalismo e democracia, é a democracia que deve prevalecer*” (Santos, 2002: 165).

Para tal, seria necessário que a nível das relações de poder internacionais fosse posto em causa o pressuposto da necessária compatibilidade entre capitalismo e democracia e que esta fosse conceptualizada como tendo primazia sobre o capitalismo, na eventualidade de incompatibilidade entre ambos. Apesar de árduo e indefinido, é esse o caminho que a ajuda à democratização deverá procurar seguir.

¹⁹⁰ Por exemplo, de apoio às associações industriais e comerciais ou a *think tanks* destinados a difundir a “cartilha” do liberalismo económico entre as elites.

Enquanto tal não acontece, a ajuda ao desenvolvimento continuará a ser, sobretudo, um instrumento mais da estratégia ampla de afirmação do modelo hegemónico da democracia liberal representativa, ao serviço do modelo de economia de mercado, ao invés de contribuir, como seria desejável, para ajudar a facilitar a eclosão de modelos alternativos de democracia participativa.

Ao desiderato da criação de condições político-institucionais adequadas à expansão do modelo de economia de mercado deve ainda ser somado o objectivo estratégico de segurança, também ele subjacente, hoje mais do que nunca, à ajuda à democratização. É nesse sentido que os Estados Unidos têm vindo a afirmar-se como cruzados de um certo “proselitismo democrático”, empunhando no seu “longo braço armado” a cruz do “Consenso de Washington”, para irem converter lá longe - onde se regam as “sementes do mal” que um vento mais aziago pode soprar até solo americano - os “perigosos incréus” das virtudes democráticas.

Já a União Europeia continua a apostar no magnetismo do seu velho espaço de estabilidade e riqueza, para ir expandindo até aos limites do espaço civilizacional europeu, por meio do calculado “abraço democrático”, o seu fortificado e seguro espaço de economia integrada, fechado “a sete chaves” às hordas de pobres do resto do mundo, atraídos pelo brilho da sua prosperidade.

3. A “boa governação”

3. 1. O conceito de “boa governação”

O enfoque e as estratégias de ajuda ao desenvolvimento a que as várias agências e organismos de cooperação bilateral e multilateral têm recorrido são determinados pela respectiva concepção do que entendem por “boa governação”, com cada um a formular o conceito que considera mais apropriado para servir os seus objectivos, métodos e “clientelas”, nem sempre clarificando bem os seus contornos.

Os conceitos de “boa governação” e “governabilidade”¹⁹¹ são bastante próximos, sendo muitas vezes utilizados de forma indiferente. Só que o conceito de “boa

¹⁹¹ O conceito de “governabilidade” encontra-se ainda em evolução, continuando a suscitar bastante debate. Dado o seu carácter aberto, não há consenso relativamente ao seu significado preciso e menos ainda relativamente à forma como deve ser aplicado.

governança” parece ir além do conceito de “governabilidade”, adicionando-lhe a componente de “qualidade”, ao referir-se não apenas às decisões governativas e administrativas, mas também à forma, à oportunidade e à eficácia com que são tomadas.

A maioria da doutrina e dos doadores refere-se, com uma ou outra diferença, aos mesmos elementos constitutivos do conceito de “boa governança” em sentido lato¹⁹²: a) a garantia do multipartidarismo e da realização de processos eleitorais livres e justos; b) o reforço dos mecanismos de prestação de contas públicas e de transparência e isenção da administração central e local (incluindo a aplicação de iniciativas de combate à corrupção e ao desvio e má gestão de fundos públicos); c) a promoção e garantia do respeito dos direitos humanos; d) a aplicação do primado da lei por um sistema judicial independente, justo e acessível; e) a promoção da independência dos meios de comunicação social e de uma divulgação isenta da informação.

Embora constituindo-se como um conceito fugidio e flutuante, esses elementos dominantes das múltiplas definições existentes reconduzem a “boa governança” a um bom exercício do poder - no sentido de um funcionamento eficiente, transparente e participativo das instituições governativas, com base num sistema institucional de balanços, no âmbito de um quadro legal previsível e com respeito pelos direitos humanos, o primado da lei e a independência do poder judicial -, que permite a aplicação das políticas económicas e sociais consideradas mais correctas.

Nesse sentido mais amplo, a noção de “boa governança” tem oscilado “*entre, por um lado, uma leitura tecnocrática de ‘boa gestão’ e ‘boas políticas’ eficazes e transparentes e, por outro lado, uma exigência de legitimidade democrática*” (Severino e Charnoz, 2007: 82).

Entendida num sentido mais estrito, a “boa governança” respeita sobretudo a aspectos da reforma do Estado e das instituições (como a participação, a transparência, a prestação de contas ou a eficácia das políticas públicas), excluindo os elementos mais

¹⁹² No sentido de uma definição mais lata de “boa governança”, Weiss reconhece que ela “*é mais do que eleições multipartidárias, um sistema judiciário e um parlamento, que têm sido destacados como os símbolos primários do estilo ocidental de democracia. A lista de outros atributos, acompanhados dos necessários recursos e cultura, é vasta: protecção universal dos direitos humanos; leis não discriminatórias; processos judiciais eficientes, imparciais e rápidos; agências públicas transparentes; prestação de contas por parte dos oficiais públicos; devolução aos níveis locais dos recursos públicos e da capacidade de decisão; e participação significativa dos cidadãos no debate das escolhas e políticas públicas*” (2005: 74).

directamente ligados à democracia (multipartidarismo, divisão de poderes e realização periódica de eleições), embora funcione em necessária articulação com esta¹⁹³. O conceito de “boa governação” em sentido estrito é, portanto, simultaneamente complementar e interdependente do conceito de democratização. A diferença é de foco ou perspectiva, pois enquanto a ajuda à democratização privilegia uma perspectiva sobretudo política, o reforço da “boa governação” nunca perde de vista a perspectiva económica, procurando favorecer a criação de um quadro institucional e legal propício ao investimento e às trocas comerciais¹⁹⁴.

O esforço mais sistemático no sentido da fixação do âmbito da “boa governação” foi feito pelo Banco Mundial, a partir dos finais dos anos 80. Ao procurar ultrapassar as limitações dos programas de ajustamento estrutural, o Banco Mundial concluiu que as reformas de política económica, para funcionarem, teriam de ser suportadas por reformas do sistema governativo dos países em causa. Nesse sentido, começou por considerar a “boa governação” como sinónimo de “gestão sã do desenvolvimento” (isto é, transparente, *accountable* e legal), levada a cabo no âmbito do sector público de um Estado de Direito, definição que traduzia uma perspectiva ainda relativamente estreita, referente sobretudo a um bom desempenho da administração pública ou a um efectivo desenvolvimento institucional.

Contudo, à semelhança de outras instituições multilaterais, também o Banco Mundial evoluiu de um conceito de “boa governação” centrado na melhoria da gestão do aparelho burocrático do Estado para uma definição mais ampla, que inclui a sociedade civil, o sector privado e o sector público descentralizado, ou seja, as instituições e procedimentos que, não só dentro como também fora do aparelho governativo (agências de auditoria, *media*, aparelho judicial, departamentos

¹⁹³ Fukuyama destaca esta complementaridade entre “boa governação” e democracia participada, sublinhando que “a boa governação não é, em última instância, possível sem a democracia e a participação política: a qualidade de uma burocracia isolada do escrutínio e da vigilância do público deteriora-se ao longo do tempo; a corrupção pode ser detida apenas se um público mais vasto for consciencializado da sua existência e exigir um melhor desempenho por parte dos responsáveis públicos” (2006: 119-120).

¹⁹⁴ De facto, aspectos da “boa governação” como o combate à corrupção, a transparência ou a protecção dos direitos de propriedade, embora possam reflectir um certo esforço de combate à pobreza por parte dos doadores, destinam-se sobretudo a promover a criação de condições para o investimento.

universitários, associações de cidadãos...) promovem a abertura, a prestação de contas e a previsibilidade dos actos de governação.

De todas as agências multilaterais, o PNUD é uma das que mais persistente e coerentemente tem procurado levar à prática, enquanto factor chave para um desenvolvimento humano sustentável, o conceito de “boa governação”, entendido num sentido mais amplo do que a simples melhoria da gestão administrativa e o combate à corrupção. Nos projectos com a sua “marca” (em que funciona como entidade de gestão e coordenação operacional da ajuda), o PNUD adoptou a “boa governação” como uma espécie de dimensão institucional do “seu” conceito de desenvolvimento humano, que visa demonstrar que o rendimento económico e o progresso humano não são sinónimos, sendo crucial a qualidade das políticas públicas, factor que leva a que países com um rendimento *per capita* similar possam ter diferentes índices de desenvolvimento humano (Weiss, 2005).

Também a UE se tem revelado bastante activa em todas as áreas de intervenção relacionadas com a “boa governação” - apoio aos processos democráticos, promoção e protecção dos direitos humanos, reforço do Estado de Direito, reforma da administração pública, reforço do papel da sociedade civil, descentralização... -, incluindo novas áreas ligadas à “boa governação” que têm emergido nos últimos anos (como a reforma do sector de segurança) e áreas tradicionais que têm conhecido uma evolução (caso do combate à corrupção).

Se a partir de meados da década de 90 começaram a proliferar, no âmbito das principais instituições multilaterais para o desenvolvimento (PNUD, Banco Mundial, CAD da OCDE), departamentos, grupos de trabalho, programas e estudos especialmente dedicados a esta problemática, actualmente a maioria das agências e organismos bilaterais e multilaterais de cooperação incorpora nas suas agendas as várias dimensões da “boa governação”, que se tornou já numa “vulgata” das reuniões internacionais. Esta popularidade do conceito de “boa governação” entre a comunidade doadora explica-se, em parte, pelo facto de *“colocar implicitamente o ónus de muitas políticas e projectos de desenvolvimento falhados no âmbito da má gestão dos países receptores”* (Doornbos, 1995: 384).

O facto de, nos últimos anos, ter havido bastantes debates sobre o seu alcance ou extensão demonstra, por um lado, o seu carácter menos científico ou exacto e, por outro, a sua dimensão programática, passível de acomodar algumas das preocupações mais agudas dos doadores. A “boa governação” tende a ser considerada, por parte de um

número crescente de doadores, como um elemento fulcral para a eficácia do desenvolvimento e dos programas de ajuda, já que, pela sua “maleabilidade”, se revela bastante conveniente para alimentar o seu discurso regulador e as respectivas inflexões.

Como sublinha Sogee, a “boa governação” é uma expressão plástica que “*serve uma coligação de interesses*”, pois “*admite muitas definições, enquanto ao mesmo tempo soa como clara, positiva e moralmente irrepreensível. Os agentes da ajuda usaram o conceito para promoverem um largo leque de actividades no campo dos direitos humanos, das políticas de combate à pobreza, da desregulamentação e desburocratização, da descentralização, da democracia pluripartidária e da sociedade civil. O combate à corrupção é provavelmente o denominador mais comum*” (2002: 131).

3. 2. A agenda da “boa governação”

3. 2. 1. O aprofundamento das reformas políticas

Ao contrário do debate inicial sobre a “boa governação”, mais preocupado com a reversão de um modelo de desenvolvimento socioeconómico dominado pelo Estado, o debate mais recente centra-se no aprofundamento e reforma das instituições democráticas, incluindo a melhoria da eficiência e transparência da administração, a luta contra a corrupção, a concessão de um papel mais activo aos actores não estatais ou a garantia da independência do poder judicial. Tem-se vindo a consolidar um consenso no sentido de que a “boa governação” não significa necessariamente menos governo mas sim melhor governo (Weiss, 2005).

Desde o início da década de 90 que as instituições multilaterais de apoio ao desenvolvimento têm vindo a estender as suas políticas de cooperação à área da democracia e das instituições de governação, numa primeira fase com maior atenção às formas de garantia de eleições justas e livres e alternância no poder e, posteriormente, com um especial enfoque na área chave do enquadramento institucional em que são geradas as políticas públicas¹⁹⁵. Fizeram-no em obediência ao princípio de que a “boa

¹⁹⁵ No início dos anos 90, o PNUD começou a passar dos programas centrados na gestão do sector público tradicional e na descentralização para programas de maior envolvimento ou abordando áreas mais sensíveis da governação, como os direitos humanos, o sistema judicial ou a corrupção. A ênfase na assistência eleitoral foi o ponto de entrada para essa “nova geração” de programas de apoio à governação,

governança” deve ser não um luxo reservado aos países mais desenvolvidos mas uma condição para o desenvolvimento dos países mais pobres, que deverá depender não só da disponibilidade de recursos como também de um contexto institucional que permita uma redistribuição mais justa dos recursos.

Assim, tendo emergido nos anos 90 por entre preocupações sobre a eficácia da ajuda e a constatação do falhanço da condicionalidade tradicional para induzir e sustentar mudanças políticas nos países em desenvolvimento, a agenda da “boa governança” constitui uma tentativa de ultrapassar, no âmbito da assistência ao desenvolvimento, a separação entre o económico e o político, através do reconhecimento de que tanto a consolidação da democracia como o apoio às reformas económicas exigem sistemas de governação eficazes, fundados no primado da lei e em instituições fortes¹⁹⁶. Conjugando aspectos de desenvolvimento com aspectos de democratização, a agenda da “boa governança” redescobre as instituições e recoloca a política no centro do paradigma da ajuda ao desenvolvimento.

Fundamentalmente desenvolvida e articulada pelas instituições de Bretton Woods e pelos bancos de desenvolvimento regionais - que através dela introduziram uma clara dimensão política nos seus programas de desenvolvimento, procurando reforçar a respectiva credibilidade e legitimidade -, a agenda da “boa governança” acaba por levar essas instituições financeiras (bem como os principais doadores bilaterais) a uma interferência no âmbito das estruturas e processos político-administrativos dos países em desenvolvimento e, portanto, a uma intromissão em áreas da soberania nacional desses Estados, colocando em questão o tradicional princípio “vestefaliano” da não ingerência (à semelhança, aliás, do que acontece com os programas de ajuda à democratização e com a condicionalidade política).

Em decorrência deste aspecto, alguns analistas consideram mesmo que a promoção da “boa governança” poderá contribuir para a redução da capacidade de elaboração e implementação de políticas por parte dos governos dos países em desenvolvimento, ao fazer com que estes percam alguma da sua iniciativa política.

permitida por uma série de factores: recursos acrescidos; menos tensões ideológicas (com o fim da Guerra Fria); melhores fluxos de informação; um consenso crescente sobre a necessidade de tais reformas políticas (Weiss, 2005).

¹⁹⁶ Desde os anos 90 que o CAD da OCDE tem vindo a afirmar a ligação entre sistemas políticos mais abertos e democráticos e economias mais eficientes e equitativas.

Entretanto, tem-se mantido vivo o debate em torno de dois aspectos relativos à aplicação e ao alcance do reforço da “boa governação”:

- saber se a cooperação para o desenvolvimento se deve centrar prioritariamente no combate à exclusão e à pobreza e só depois preocupar-se com a melhoria do quadro institucional dos países beneficiários e o combate à corrupção (com vista à criação de condições para uma maior eficácia da ajuda) ou se deverá antes considerar os dois aspectos como interdependentes e complementares e, portanto, igualmente prioritários;

- saber se os parâmetros ou elementos da “boa governação” definidos pelos doadores são verdadeiramente universais e até que ponto deverão ser tidos em conta os diferentes contextos e percursos sócio-culturais e políticos de cada país receptor da ajuda, numa discussão para a qual tendem a ser convocados argumentos decorrentes de um certo relativismo cultural.

3. 2. 2. A criação de capacidade institucional e a assistência técnica

O principal objectivo da maioria dos doadores na área da “boa governação” é a criação de capacidade institucional (*capacity building*), que pode ser definida como o processo de apoio à criação, desenvolvimento ou reforma da capacidade de uma instituição, de um conjunto de instituições ou de um quadro institucional (leis, normas regulamentares, procedimentos...), de forma a permitir às instituições e respectivos funcionários aprenderem a transformar-se em resposta às situações e exigências em constante mutação. O termo refere-se mais a uma determinada abordagem do que a um domínio específico da ajuda ao desenvolvimento, pois pode ser aplicado a qualquer sector ou área de actividade.

Apesar de nos anos 80 ter havido uma tendência clara para desvalorizar o desenvolvimento das instituições públicas - desde logo pelo facto de a visão então dominante ser bastante crítica do papel do Estado -, a partir dos anos 90 começou a prestar-se uma atenção crescente ao reforço da capacidade dos órgãos do Estado. A perspectiva integral do desenvolvimento que se tem vindo a afirmar nos últimos anos, com vista à realização de um desenvolvimento humano sustentável, veio reforçar a importância, para os processos de desenvolvimento, da qualidade das instituições e do quadro de regras e procedimentos por elas definido. É nesse sentido que organizações multilaterais como o PNUD se têm empenhado particularmente no desenvolvimento da capacidade institucional dos países beneficiários da ajuda.

Num renovado interesse que se deve, em parte, a uma série de estudos e avaliações que apontaram a falta de capacidade das instituições dos países beneficiários como uma das causas do falhanço de muitos dos esforços de desenvolvimento, o conceito de *capacity building* conhece actualmente uma atenção sem precedentes, com os principais doadores bilaterais e multilaterais a concederem uma prioridade clara ao desenvolvimento das instituições políticas e administrativas nos países beneficiários¹⁹⁷. Esta atenção dispensada à criação de capacidade institucional, resultante da mudança de foco da simples transferência de recursos para a procura de uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis, permite apoiar as aspirações de apropriação ou titularidade nacional dos projectos de ajuda por parte dos países beneficiários.

O apoio às instituições acaba por ser uma das formas de ajuda mais contextualizadas: ao contrário do que acontecia há umas décadas atrás, a maioria dos doadores procura hoje partir do contexto institucional pré-existente, esforçando-se por não impor um modelo institucional universal e uniformizado, pois a experiência já demonstrou que não há modelos pré-concebidos de instituições “formatadas”.

Perante o aumento gradual do número de instituições e do contingente de pessoal qualificado nos países em desenvolvimento (e da constatação do seu fraco desempenho), vem-se desenhando uma mudança de orientação do conceito de “criação de capacidade institucional” para o de “utilização de capacidade institucional”, que visa um melhor aproveitamento da capacidade institucional latente.

Por outro lado, os esforços de criação de capacidade institucional não se limitam às instituições do poder central, estendendo-se às instituições da administração local e da sociedade civil, mais próximas das camadas mais pobres da população do que as instituições do poder central. E em países submetidos a regimes totalitários esse reforço das instituições do poder local, da sociedade civil e do sector privado acaba por se revelar fundamental para a consolidação de formas nacionais de democracia e participação popular, ao reforçar a “base social” indispensável para o efeito.

Não esqueçamos, porém, como bem lembra Fukuyama (2006: 106), que *“embora compreendamos a sua importância na promoção do desenvolvimento económico e consigamos descortinar como funcionam nos sítios onde existem, sabemos*

¹⁹⁷ O que não impede, contudo, que alguns sectores mais críticos vejam na criação de capacidade institucional uma tecnologia de governação neo-liberal, que promove novas formas de ligação das pessoas e das estruturas ao mercado.

relativamente pouco sobre como criar ou reforçar instituições em sociedades em que as mesmas não existem ou são fracas”.

Por outro lado, pedir às elites políticas dos países em desenvolvimento uma reforma institucional é pedir-lhes que matem a sua “galinha dos ovos de ouro”, pelo que essa reforma institucional exige uma alteração política que passa pelo apoio a grupos internos de pressão, pois a simples pressão externa não será suficiente. “*As reformas institucionais (...) implicam uma alteração no equilíbrio de poderes entre agentes políticos, o que, frequentemente, pode ameaçar interesses instalados*” (Fukuyama, 2006: 123).

Outro problema que afecta a criação de capacidade institucional nos países beneficiários é a tendência de “fulanização” que se constata em muitas das suas instituições, que tendem, em bastantes casos, a identificar-se com certos dirigentes e altos funcionários locais, detentores de uma importante capacidade de “alavancagem” técnica e política.

A criação de capacidade institucional passa, em boa parte, pela prestação de assistência técnica, que se refere ao apoio ao desenvolvimento das instituições e do capital humano (formação de pessoal) dos países em desenvolvimento, através de uma série de actividades que vão desde missões de peritos de curta e longa duração a programas de bolsas e estágios, programas de *on-the-job-training*, intercâmbios, geminações institucionais e transferência de competências e tecnologias¹⁹⁸.

Uma das principais críticas apontadas à assistência técnica pelos diversos relatórios elaborados desde os anos 90 é precisamente a de, em detrimento da tarefa mais lenta de criação de capacidade institucional, que deveria ser o seu principal objectivo, colocar uma ênfase excessiva em acções de apoio mais imediatas e mensuráveis, passíveis de melhor satisfazerem a opinião pública.

Outras críticas de que tem sido alvo a assistência técnica referem-se:

¹⁹⁸ A assistência técnica distingue-se da assistência material (fornecimento de infra-estruturas e equipamento) e da transferência de fundos. Segundo as *DAC statistical reporting directives*, de Abril de 2007, a assistência técnica traduz-se na “*prestação de know-how sob a forma de recursos humanos, formação, investigação e custos associados*” (2007: 15). A parte da assistência técnica na ajuda bilateral terá aumentado de cerca de 12% nos anos 80 para cerca de 20% em 2000. Nos países mais pobres ou em situação de saída de crises, pode chegar a representar mais de 30% do montante global da ajuda.

- ao abandono do sector público por parte do pessoal técnico local mais qualificado, atraído pelas compensações oferecidas pelos projectos de cooperação técnica, o que enfraquece as instituições locais;

- à reduzida participação dos beneficiários na elaboração e execução dos projectos de assistência técnica, que tendem a aceitar de forma acrítica, pois permitem-lhes aceder sem custos a equipamento novo e a mão-de-obra especializada;

- à aposta excessiva em consultoria externa de longo prazo, assegurada por consultores residentes que tendem a não se integrar nas estruturas locais (o que ajudaria ao “desenvolvimento institucional”);

- ao défice de mecanismos de *follow-up* que possam garantir o melhor aproveitamento do pessoal formado no país ou no exterior (muitas vezes colocado em funções diferentes daquelas para as quais recebeu formação).

Dessas análises críticas ressalta a ideia comum de que a assistência técnica obteve resultados menos positivos na área que deveria ser mais prioritária: a da criação de capacidade institucional¹⁹⁹. Daí que as propostas de reforma da assistência técnica apontem para a necessidade da atribuição de um peso acrescido ao objectivo de criação de capacidade institucional e, onde possível, da celebração de geminações entre instituições congéneres dos países doadores e beneficiários (*twinning*).

A assistência técnica é importante para a consolidação da capacidade de governação de uma liderança política legítima e capaz, logo que ela surja, devendo passar pelo pronto reforço da administração com elementos capazes da diáspora e peritos estrangeiros estrategicamente colocados (que, despidos de bagagem política, não constituem uma ameaça para o poder constituído), no sentido de uma reforma das estruturas administrativas incapazes e ineficientes.

3. 2. 3. O combate à corrupção

¹⁹⁹ Embora se torne bastante difícil o cálculo do aumento da capacidade institucional e, em particular, da quota-parte do aumento da capacidade institucional que se deve à assistência técnica, tem emergido a impressão de que a assistência técnica para o desenvolvimento institucional tem funcionado melhor (ou com resultados mais constantes) nas áreas em que os *outputs* são mais mensuráveis e menos controversos (*e.g.* meteorologia ou ensino básico) do que naquelas em que os objectivos são mais variáveis e politicamente sensíveis (*e.g.* formulação das políticas económicas ou ensino superior).

No centro da agenda da “boa governação” encontra-se o combate à corrupção, prática opaca e dificilmente “desmascarável”, com impacto negativo nos serviços sociais²⁰⁰, que tem vindo a aumentar nos países em desenvolvimento²⁰¹, onde assume frequentemente um carácter de “normalidade” ou mesmo de aparente legitimidade, o que a torna particularmente difícil de combater.

Apesar da falta de dados sistemáticos sobre o alcance e o carácter da corrupção, o facto é que se trata de um fenómeno que afecta seriamente o crescimento económico e o desenvolvimento social de um grande número de países em desenvolvimento²⁰², implicando uma redução drástica da previsibilidade e da eficácia do investimento e desviando a ajuda para outros grupos que não os que deveriam ser alvo da assistência.

“Existe, em todo o caso, um consenso forte entre as organizações internacionais no sentido da luta contra a corrupção, bem como uma matriz intelectual relativamente homogénea para explicar as causas e consequências do fenómeno e depois propor, de forma relativamente normativa, uma ‘estratégia eficaz’” (Cartier-Bresson, 2000: 166). E esse consenso passa por uma viragem no sentido do reforço da “boa governação”²⁰³.

²⁰⁰ O desvio de fundos das caixas do Estado e o enfraquecimento das estruturas institucionais prejudica a prestação de serviços sociais, levando ainda a uma maior tendência para a orientação das escolhas económicas em detrimento de projectos socialmente mais justificados.

²⁰¹ O Banco Mundial estima que haja entre 20 e 40 mil milhões de dólares desviados anualmente nos países em desenvolvimento, valor que anda entre 20% e 30% do total da APD.

²⁰² A instabilidade económica, a disparidade de rendimentos, as aspirações importadas, o peso do investimento estrangeiro a que se associam as *cliques* do poder, a existência de monopólios públicos, a falta de mecanismos de controlo dos poderes públicos ou a regulamentação excessiva da actividade económica são factores que facilitam a corrupção nos países em desenvolvimento.

²⁰³ De facto, para uma instituição como o Banco Mundial, a “boa governação” constitui, juntamente com a liberalização económica, o quadro de referência do combate à corrupção nos países em desenvolvimento. Embora impedido pelo seu mandato de desenvolver acções que impliquem uma ingerência política, o Banco começou, a partir de 1996, a oferecer assistência e a pressionar os doadores para lutarem contra esse fenómeno, que afectava a eficácia das políticas de desenvolvimento. O combate à corrupção passa então a inserir-se nas estratégias de melhoria da governabilidade levadas a cabo pelo Banco, articulando-se em torno de 4 eixos principais: prevenir a corrupção nos projectos financiados pelo Banco; ajudar os países que o solicitem a reduzirem a corrupção através de programas de liberalização económica e desregulamentação; ter explicitamente em conta a corrupção nos programas de reforma institucional; e associar-se aos esforços de outras organizações internacionais de combate à corrupção. Só que, em muitos casos, o Banco se revelou incapaz de exercer a pressão desejada sobre os governos, de

Um aumento da ajuda externa não conduz necessariamente a uma redução da corrupção, não havendo provas de que os governos corruptos recebam menos ajuda. O sistema da ajuda pode mesmo contribuir para alimentar a corrupção e legitimar a má governação (nomeadamente ao ajudar a manter no poder regimes ditatoriais, como os regimes de Marcos ou de Mobutu). Alguns estudos²⁰⁴ têm concluído que a ajuda externa é susceptível de induzir um aumento da corrupção e que os doadores nem sempre alocam a ajuda aos países com menores níveis de corrupção.

Em particular, as políticas de ajustamento estrutural levadas a cabo nos países em desenvolvimento pelas instituições financeiras internacionais terão conduzido, em decorrência da oposição ao reforço do papel de fiscalização do Estado e da promoção da privatização e desregulação de determinados sectores (como o bancário), a um apoio implícito às facções mais “predatórias” do Estado. Ao pugnarem pela desregulamentação e redução do papel do Estado, os doadores acabaram por ser coniventes com uma certa cultura de corrupção.

Mas a ajuda ao desenvolvimento pode contribuir para uma redução da corrupção nos países beneficiários, desde que seja orientada para:

- a definição clara dos papéis do Estado e a separação das funções produtivas e normativas (de forma a evitar a confusão entre o político e o económico, terreno fértil para a corrupção);
- a viabilidade de processos de reforma da administração pública (incluindo a simplificação dos procedimentos administrativos e a criação de sistemas de avaliação do desempenho);
- a melhoria da gestão das finanças públicas (com particular incidência no reforço dos mecanismos de fiscalização e prestação de contas);
- o reforço do controlo das transferências de fundos ilícitos e dos sistemas informais de capitais;
- a criação de mecanismos de seguimento e aplicação das medidas anti-corrupção e de apoio e protecção às vítimas de corrupção.

Não basta a garantia de um sistema multipartidário e de eleições livres para se reduzir a corrupção. Outros aspectos inerentes ao processo de democratização - como o

controlar a aplicação das reformas e de evitar os efeitos negativos da liberalização económica em ambientes de falhas de mercado, desigualdades sociais e fragilidades do Estado (Cartier-Bresson, 2000).

²⁰⁴ Realizados por autores como S. Pradhan, J. Svensson ou A. Alesina e B. Weder.

estabelecimento de mecanismos de controlo parlamentar, o reforço do sistema judicial, o exercício da liberdade de imprensa ou as possibilidades de acesso público à informação administrativa - podem revelar-se, neste particular, bem mais decisivos.

Os doadores devem evitar cair na tentação de desenvolverem um modelo único baseado nas melhores práticas dos países desenvolvidos, devendo antes procurar soluções que tenham em conta as condições particulares de cada país e os factores que aí mais contribuem para a corrupção. É que, embora uma abordagem institucional seja fundamental para compreender as motivações e os impactos da corrupção, as diferenças culturais e éticas oferecem nuances que emprestam aos fenómenos de corrupção pesos diferentes nas diferentes sociedades (Rose-Ackerman, 1999).

A experiência tem demonstrado que a intervenção dos doadores não consegue, por si só, reduzir significativamente as práticas de corrupção, necessitando do apoio e envolvimento das instituições, empresas e organizações da sociedade civil dos países beneficiários da ajuda. Nesse sentido, aqueles devem procurar identificar e apoiar as forças de mudança (sobretudo na sociedade civil), capazes de exercerem o indispensável papel de fiscalização das actividades do Estado.

Dado o peso que têm na economia de muitos países em desenvolvimento, as empresas transnacionais devem também ser envolvidas no combate à corrupção e nas reformas económicas e administrativas (que têm mais possibilidades de sucesso se elas colaborarem), até porque o impacto do seu comportamento vai muito para além dos negócios, sobretudo no caso de empresas com um forte reconhecimento internacional, cuja imagem pode ser muito abalada pelo envolvimento num caso de corrupção. Dado o défice de regulamentação e regulação nos países em desenvolvimento, é igualmente importante que as empresas apliquem códigos de conduta claros e rígidos (Rose-Ackerman, 1999).

Um dos problemas de muitos dos programas de combate à corrupção é o de abarcarem apenas determinadas áreas do sector público (alfândegas, serviços fiscais, sistema de crédito...), que acabam por ser contaminados pelas práticas vigentes nas áreas não abrangidas por esses programas, pois a corrupção não pode ser tratada de forma isolada, compartimentada ou sectorial.

Entretanto, são numerosos os exemplos de práticas de corrupção no âmbito dos próprios projectos de cooperação: oferta de vantagens a decisores ou altos funcionários do país beneficiário por empresas que concorrem a projectos de monta (como os infra-estruturais); ofertas de vantagens a funcionários administrativos dos países receptores,

com vista a facilitarem o andamento dos projectos; desvio de fundos dos projectos, a coberto de esquemas de facturas falsas; solicitação de pagamentos por parte de funcionários cujos serviços já se encontravam pagos pelo projecto de ajuda...

O combate à corrupção relacionada com o próprio ciclo do projecto passa não só por uma gestão profissional e transparente do projecto, como também pela informação à população local sobre o projecto e os fundos em jogo, pois o facto de muita gente poder vir a saber do desvio ou má utilização dos fundos já terá um efeito dissuasor. A aquisição de bens e serviços no âmbito do projecto deve também ser o mais transparente e concorrencial possível.

As práticas de corrupção que sempre têm estado ligadas à ajuda ao desenvolvimento, condicionando a sua eficácia ou eficiência²⁰⁵, levaram no passado os doadores a exercerem um controlo mais directo e apertado sobre todo o processo de prestação da ajuda. Mais recentemente, com a orientação no sentido de uma maior titularidade ou apropriação da ajuda, os doadores têm preferido apostar no reforço de uma cultura administrativa mais transparente e na introdução de procedimentos que permitam evitar práticas de corrupção (como o desembolso dos fundos em *tranches* sucessivas e através de circuitos financeiros “seguros”), o que implica, desde logo, o apoio aos órgãos responsáveis pelo controlo, supervisão e auditoria das contas públicas.

²⁰⁵ Algumas estimativas apontam no sentido de que cerca de 20% dos fundos de ajuda se perdem devido a práticas de corrupção, quer sejam práticas directas de suborno, quer sejam práticas indirectas, como a perda e desvio de equipamento ou os custos inflacionados de contratos e remunerações.

Capítulo V – O discurso securitário da ajuda

1. A “securitização da ajuda”

1. 1. A procura de uma nova “legitimação”

Factores como a proliferação de conflitos e de Estados “falhados” (sobretudo em África), o carácter crescentemente difuso de conflitos de um novo tipo (as “novas guerras”) ou a agudização de fenómenos globais de insegurança, levaram à recente viragem conceptual de uma visão que tendia a separar as questões de desenvolvimento e de segurança para uma visão que as entende como estreitamente ligadas.

Embora não se possa estabelecer uma relação directa e exclusiva entre a pobreza e fenómenos globais de insegurança como o terrorismo, a criminalidade internacional ou as migrações, pois a relação entre desenvolvimento e segurança é bem mais complexa²⁰⁶, o facto é que, especialmente depois do 11 de Setembro de 2001, as questões da exclusão e da desigualdade passaram a estar presentes nas considerações sobre segurança e a luta contra a pobreza e a exclusão passou a ser enunciada como um combate também às causas mais profundas dos fenómenos globais de instabilidade e insegurança²⁰⁷: eclosão de movimentos terroristas, deslocações massivas de migrantes e refugiados, tráfico e circulação de armas, narcotráfico, desenvolvimento de outros fenómenos de criminalidade internacional... É, nas palavras do antigo Comissário Europeu Chris Patten, “*a redistribuição como uma arma contra o terror*”²⁰⁸. Ou, como

²⁰⁶ De facto, a visão mais simplista que se pode ter da relação entre desenvolvimento e segurança é a de considerar, sem mais, que a pobreza e o atraso no desenvolvimento são, por si só, elementos de insegurança e que os países pobres são um risco para a segurança global.

²⁰⁷ Nesse sentido, o relatório das Nações Unidas de Dezembro de 2004 intitulado *A more secure world: our shared responsibility*, elaborado por um Painel de Alto Nível sobre “Ameaças, desafios e mudança”, nomeado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, propôs um novo e mais amplo entendimento de segurança, indo além da tradicional definição estreita de segurança do Estado para incorporar o desenvolvimento como “um alicerce indispensável de uma nova segurança colectiva”. Nesse sentido, o relatório considera os riscos económicos e sociais - que incluem aspectos como a pobreza, as doenças infecciosas ou a degradação ambiental - como um dos seis *clusters* de ameaças actuais.

²⁰⁸ *Financial Times*, 17 de Setembro de 2001.

sublinha Parada, “*Não se busca o desenvolvimento, busca-se a estabilidade, que resulta ser bastante mais barata*” (2001: 73).

Subjacente a esta fixação de uma nova agenda política e de um novo discurso para a ajuda ao desenvolvimento²⁰⁹ está a procura de uma renovada legitimidade para a APD²¹⁰, situada menos no plano ético do que no plano político e fundada no argumento de que a pobreza e a exclusão são potenciadoras do conflito²¹¹, o qual, por sua vez, agrava as condições de que aquelas se alimentam²¹².

Ora, este novo discurso da ajuda, ao basear-se numa legitimidade mais prática do que axiológica, necessita de “*demonstrar a sua eficácia, e isto num campo ao mesmo tempo novo e excepcionalmente complexo*” (Véron, 2006, 25).

Para tal, é necessário que se proceda, desde logo, a uma clara explicitação das necessidades, das estratégias e dos instrumentos comuns ao desenvolvimento e à segurança, o que implica um diálogo reforçado entre os responsáveis e as comunidades das duas áreas. Acontece, porém, que a concertação entre as perspectivas do desenvolvimento e da segurança tem sido prejudicada por uma série de factores - constrangimentos institucionais (a divisão em pilares), discrepância de mandatos, diferentes horizontes temporais (a segurança obedece a uma lógica de mais curto prazo do que o desenvolvimento), desconfiança entre as duas comunidades... -, que não têm permitido uma maior integração ou complementaridade entre as duas áreas (Faria e Ferreira, 2007).

²⁰⁹ Bem patente em trabalhos e recomendações específicas do CAD da OCDE, em redes dedicadas, em conferências e colóquios internacionais, em documentos estratégicos das agências de cooperação...

²¹⁰ Que leva mesmo parte da doutrina a afirmar que a segurança internacional é um “bem público mundial” para cuja produção a APD deverá contribuir.

²¹¹ No sentido desta explicação económica da conflitualidade, alguns estudos econométricos - levados a cabo, entre outros, por Collier e Hoeffler, Annan, Hugon ou Anyawu - concluíram que os conflitos num país são tanto mais prováveis quanto menor for o seu PIB *per capita*, maior a sua taxa de desemprego (especialmente entre os jovens), maior a fraqueza das suas instituições, mais profunda a sua fractura social e maior o peso das matérias-primas no conjunto das suas exportações.

²¹² Os efeitos negativos dos conflitos sobre a prosperidade e o crescimento económico são por demais evidentes, traduzindo-se não só na destruição de pessoas, bens e estruturas produtivas, como também na insegurança a que sujeita os agentes económicos, na deslocação forçada de populações, no abrandamento ou paralisação de actividades produtivas, no corte de vias de comunicação, na restrição do acesso a serviços sociais de base ou na criação de condições que fomentam o clientelismo e o parasitismo.

Depois, a ajuda deve libertar-se do corte epistemológico que actualmente separa as suas intervenções em tempo de paz das suas intervenções em tempo de guerra, pois em ambos os casos ela deve procurar apontar para as fragilidades, as tensões, as fracturas e os factores de risco que, de forma mais declarada ou mais latente, acabam sempre por estar presentes (Véron, 2006).

Também “*a determinação de uma fronteira clara e pública entre o que releva, por um lado, da APD num esforço de prevenção de conflito ou de saída de crise, e o que ressalta, por outro lado, de uma cooperação bilateral ou multilateral na área da defesa surge como essencial para manter a legitimidade e a credibilidade da ajuda ao desenvolvimento*” (Châtaigner, 2006: 102). A programação, execução e avaliação dos programas de ajuda devem manter-se sob a responsabilidade exclusiva de entidades civis. Militarizar a ajuda para a prevenção de crises ou a reconstrução pós-conflito ou torná-la numa componente dos programas de manutenção de paz seria enfraquecê-la, pois ela deve atacar as causas mais estruturais dos conflitos, “*promover novos modos de mediação, (...) fornecer alternativas às economias de guerra, apoiar o papel da sociedade civil nos processos democráticos*” (Châtaigner, 2006: 103).

Uma colagem demasiado clara entre a acção de desenvolvimento e a acção de segurança poderá “*ser percebida pelos parceiros locais como um apoio aos mecanismos repressivos do Governo local ou de certas facções, expor os assistentes técnicos e o pessoal civil a novos perigos, (...) reduzir o grau de independência necessário para conduzir projectos ou programas credíveis e limitar de forma empobrecedora o desenvolvimento ao simples conceito de estabilidade (quando ele pode ser também catalisador de mudança social)*”, para além de “*suscitar reacções negativas das opiniões públicas dos países doadores*” (Châtaigner, 2006: 103).

Não tem sido reconhecida a mesma legitimidade à cooperação em matéria de segurança e à cooperação na área militar: enquanto se verifica uma certa abertura relativamente à elegibilidade à APD das despesas de apoio aos sistemas de segurança e, em especial, de reforço das capacidades das autoridades civis de segurança, já no respeitante às despesas de cooperação militar, a orientação do CAD da OCDE (fórum em que durante anos se discutiu a questão) foi no sentido de as não considerar passíveis de inclusão no âmbito da APD, com excepção das despesas militares adicionais (que

não salários e despesas regulares) com implicações humanitárias²¹³. Isto apesar de, na prática, as despesas militares acabarem por surgir “mascaradas” sob outras formas.

A exclusão das despesas com uma finalidade militar do âmbito da APD é justificada com a necessidade de evitar que a ajuda possa servir para financiar mecanismos potencialmente repressivos, de obstar a que sejam canalizados para a cooperação militar fundos necessários para atingir as metas de redução da pobreza e desenvolvimento humano previstas nos ODM e de impedir que esses fundos sejam usados para o cumprimento dos objectivos internacionais de progressão da ajuda, sem que tal traduza um efectivo esforço desenvolvimentista e de redução da pobreza.

1. 2. A tendência de “securitização da ajuda”

A pobreza é a mãe do crime

Marco Aurélio

A ligação entre desenvolvimento e segurança pode ser entendida em dois sentidos:

- no sentido da colocação dos objectivos de promoção da paz e da segurança ao serviço do combate à pobreza e da promoção do desenvolvimento²¹⁴, num entendimento que reenvia para o conceito mais amplo de “segurança humana”²¹⁵;

²¹³ Segundo as *DAC Statistical Reporting Directives*, de Abril de 2007, estão excluídos das estatísticas do CAD (e, portanto, da classificação como APD) os “*donativos, empréstimos oficiais ou créditos (garantidos ou não) para o fornecimento ou financiamento de equipamento ou serviços militares, incluindo a participação directa em despesas militares e outros contributos ligados a um esforço de defesa específico. A formação de pessoal militar (...) não é contabilizável como APD (...) O uso de pessoal militar para o controlo de desobediência civil, mesmo em situações de emergência, não é contabilizável como APD*” (2007: 60). Relativamente às Operações de Manutenção de Paz (*Peacekeeping Operations*), incluem-se na APD os custos das actividades tendentes ao desenvolvimento (defesa dos Direitos Humanos, monitorização de eleições, desarmamento, desmobilização e reinserção de ex-combatentes, desminagem, formação de administradores e agentes...), desenvolvidas no âmbito de operações das Nações Unidas, excluindo-se os aspectos “impositivos” dessas operações (independentemente do argumento de que sem a “imposição” de paz não pode haver desenvolvimento).

²¹⁴ O conceito que traduz esta perspectiva que vê a segurança como condição para o desenvolvimento dos países mais pobres será o conceito de “segurança para o desenvolvimento”.

²¹⁵ Conceito analisado no ponto seguinte e geralmente usado no sentido da priorização da segurança das pessoas sobre a segurança do Estado (ao colocar aquelas no centro das preocupações de segurança) e da

- ou no sentido de uma subordinação dos objectivos de desenvolvimento às preocupações de segurança, entendimento susceptível de colocar em causa a credibilidade e a legitimidade da APD, ao contribuir, por exemplo, para a estabilização de regimes que não se preocupam em favorecer os sectores mais pobres da população.

Dois dados decisivos apontam no sentido de que, actualmente, é o segundo entendimento que prevalece:

- por um lado, os países mais ricos, ainda que reconheçam a pobreza e a desigualdade como causas profundas da insegurança²¹⁶, não têm concretizado minimamente esse entendimento a nível orçamental, com os seus orçamentos a apresentarem, em média, uma *ratio* ajuda ao desenvolvimento / assistência militar de 10:1, o que significa que, por cada dólar investido em ajuda ao desenvolvimento, são gastos 10 dólares em assistência militar²¹⁷;

- por outro lado, a ajuda ao desenvolvimento tem funcionado como mecanismo de controlo complementar ou subsidiário do recurso à guerra preventiva, eleita - em particular pela anterior administração Bush e os seus mais próximos aliados²¹⁸ - como o instrumento privilegiado de controlo ou pacificação de uma certa “periferia”²¹⁹ que é vista como lugar de conflitualidade endémica.

Não deixa, de facto, de ser notória a afirmação, nos últimos anos, de uma agenda subliminar no sentido da reorientação dos objectivos de desenvolvimento para fins de

extensão da ideia de segurança a realidades ligadas ao défice de desenvolvimento, como a pobreza, o crescimento populacional, a escassez de recursos, as pandemias, as migrações, etc. Surgido no início dos anos 90, o conceito foi popularizado pelo Relatório do PNUD sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 e retomado, em 2003, pelo relatório final da Comissão sobre a Segurança Humana, encontrando-se hoje perfeitamente consolidado no âmbito das relações internacionais.

²¹⁶ Por exemplo, os documentos do CAD *Directrizes sobre conflito, paz e desenvolvimento no limiar do século XXI* (1997) e *Ajudar a prevenir conflitos violentos: orientação para parceiros externos* (2001) consideram a ajuda ao desenvolvimento como um importante instrumento para a redução dos riscos das ameaças transnacionais e a prevenção na fonte dos conflitos violentos.

²¹⁷ Nenhum dos 7 países mais ricos do mundo tem uma *ratio* assistência militar/ajuda ao desenvolvimento inferior a 4:1, valor que sobe para 13:1 no caso do Reino-Unido e para 25:1 no caso dos Estados Unidos.

²¹⁸ A Estratégia para a Segurança Nacional dos Estados Unidos, de Setembro de 2000, afirma que “A pobreza não transforma as pessoas pobres em terroristas e assassinos. Contudo, a pobreza, as instituições fracas e a corrupção podem tornar os estados fracos vulneráveis às redes terroristas e aos cartéis de droga, dentro das suas fronteiras”.

²¹⁹ Ou dos locais da “periferia” cuja instabilidade mais afecta o “centro”, pois os restantes são palco de conflitos que acabam por ficar esquecidos.

segurança, que conduz inclusivamente à procura de financiamento de programas militares e de segurança com recurso aos fundos destinados à ajuda ao desenvolvimento.

Neste ponto, compete aos responsáveis pelas políticas de ajuda ao desenvolvimento afirmarem claramente que as necessidades de desenvolvimento não devem subordinar-se aos objectivos de segurança, mas antes articular-se com eles, até porque as necessidades de desenvolvimento carecem, normalmente, de um horizonte temporal mais longo do que as preocupações de segurança.

Esta subordinação da ajuda à segurança deve-se, em boa parte, à especial conjuntura mundial criada depois do 11 de Setembro, data a partir da qual as preocupações de segurança ganharam uma especial relevância. Num certo sentido, o 11 de Setembro veio retomar uma certa lógica da Guerra-fria, em que as prioridades de desenvolvimento estavam de certo modo subordinadas às questões de segurança²²⁰.

Se a resolução de conflitos e a reconstrução pós-conflito se tornaram preocupações centrais no discurso dominante do desenvolvimento, não foi tendo como objectivo último o desenvolvimento dos países afectados pelos conflitos, mas sim a contenção da instabilidade criada pelo subdesenvolvimento, no sentido de evitar que ela seja “exportada” para os países doadores ou que afecte as possibilidades de exploração, nos países menos desenvolvidos, de recursos estratégicos para os países mais ricos. Esta lógica segundo a qual se pretende fazer da ajuda ao desenvolvimento mais um instrumento de segurança para os países doadores - no sentido de ajudar a garantir o controlo do potencial disruptivo da “periferia”, para evitar que o “centro” seja afectado - conduziu ao que Mark Duffield designa por “securitização da ajuda”²²¹.

²²⁰ Após o 11 de Setembro, os EUA acentuaram claramente, de forma estratégica, a orientação de colocação das necessidades de desenvolvimento ao serviço das de segurança. Nesse sentido, *“não só deram prioridade à segurança em detrimento do desenvolvimento, como os seus objectivos geopolíticos e de hegemonia tiveram precedência em relação à segurança, sendo aqui o caso do Iraque o exemplo-chave. Registe-se também a menor atenção relativa ao Afeganistão, o abandono da Somália ou os pobres resultados no Sudão - locais onde de facto a conjugação de condições para a falência de Estados e as ameaças de segurança são uma realidade”* (Matthews, 2006: 17).

²²¹ Esta lógica de “securitização da ajuda” está bem presente nas palavras do anterior Presidente norte-americano George W. Bush quando, ao comprometer-se em Julho de 2005 com a duplicação do financiamento americano à ajuda ao desenvolvimento de África até 2010, afirmou que o combate à pobreza constitui uma “componente vital” da “campanha global de luta contra o terrorismo”. Ou ainda no documento-quadro para a assistência externa da USAID, de 2006, em que a agência norte-americana

Interessa, neste ponto, seguir o pensamento deste investigador, que começa por denunciar a forma como a comunidade doadora estabelece uma dicotomia metafórica entre uma “zona de fronteira” - em que grassam as “novas guerras”²²², conflitos em rede não territoriais susceptíveis de constituírem “sistemas regionalizados de instabilidade” marcados pela anarquia, o excesso e a irracionalidade - e uma “zona metropolitana”, reduto da civilização, da ordem e da racionalidade (Duffield, 2002). “*A ocultação e a separação da ‘sua’ violência irracional da contenção da ‘nossa’ fornece uma legitimação. Juntas, tais formas de justificação e legitimação combinam-se para o estabelecimento de uma vontade de governar a zona de fronteira*” (Duffield, 2005: 17).

A acentuação maniqueísta dessa conflitualidade endémica que afecta a “zona de fronteira” visa justificar uma intervenção estratégica, através do instrumento do desenvolvimento, no sentido da reordenação dessas áreas periféricas, assim satisfazendo a “*vontade reformista de governar [que] anima as redes público-privadas e os regimes contratuais da prática de ajuda*” (Duffield, 2002: 80).

O desenvolvimento afirmou-se como “novo quadro de segurança”, “*redescobriu um novo papel estratégico e, durante o processo, restabeleceu a sua razão de ser*”, num rejuvenescimento que se encontra “*dependente de uma compreensão do conflito ligada à construção imagética da zona de fronteira*” (Duffield, 2005: 20). Nesse sentido, “*o compromisso de resolução de conflitos e reconstrução de sociedades de forma a evitar futuras guerras representa uma marcada radicalização das políticas do*

afirma que procurará utilizar a ajuda “*para construir um mundo menos perigoso e mais seguro, mais democrático, mais próspero, apto a reforçar a nossa segurança nacional*”.

Com a nova administração Obama, não obstante a orientação multilateralista e as prometidas alterações na política de cooperação dos EUA, a perspectiva “securitária” da ajuda americana parece querer manter-se, como o provam o facto de o grosso do reforço de 3% do orçamento da ajuda pedido por Barack Obama ao Congresso americano para o ano fiscal de 2011 ser destinado ao Afeganistão, ao Paquistão e ao Iraque (os três países da “linha da frente” da segurança americana, que representam já cerca de um quinto do total da ajuda dos EUA) ou as declarações do actual presidente de que a ajuda “*pode ser o nosso melhor investimento no aumento da segurança comum do mundo inteiro*” e da Secretária de Estado Clinton de que “*o desenvolvimento ultramarino é crucial para a segurança e prosperidade americanas*”.

²²² Duffield é bastante crítico da interpretação das “novas guerras” como “falhas da modernidade”, considerando estarmos antes perante campos de regulação alternativa ou formas reflexas de resistência e ajustamento ao processo de globalização. Para Duffield, será uma ilusão ver essas guerras como formas de regressão social que podem ser resolvidas tecnicamente, pois uma das suas principais características é a imprevisibilidade.

desenvolvimento”, que se encontra “*estritamente associada à reproblemática da segurança*” (Duffield, 2006: 300).

Para Duffield, “*as preocupações de estabilidade dos estados metropolitanos fundiram-se com a agenda social das agências de ajuda; tornaram-se expressões diferentes da mesma coisa. Se a pobreza e o subdesenvolvimento encorajam o conflito e a instabilidade, então o desenvolvimento sustentável visando eliminar estas doenças pode desempenhar também um papel de segurança*” (2002: 89).

Esta “*securitização da ajuda*” - consagrada pela corrente dominante da ajuda ao desenvolvimento no pós 11 de Setembro - traduz a reunião, sob uma nova forma, da ajuda e da política, legitimando um crescente envolvimento na ajuda dos actores não-estatais (mais à vontade para intervirem nos assuntos internos dos países conturbados), que leva à emergência de “*redes público-privadas de prática de ajuda*” (Duffield, 2002).

Aqui entronca a ideia de “*paz liberal*”, “*um projecto político por direito próprio, [que visa] transformar as sociedades disfuncionais e afectadas pela guerra que encontra nas suas fronteiras em entidades cooperativas, representativas e, em especial, estáveis*”, reflectindo “*uma agenda desenvolvimentista radical de transformação social*”, e que incorpora um “*novo humanitarismo*”, centrado em aspectos que vão para além do alívio e assistência imediatos, como “*a prevenção e resolução de conflitos, a reconstrução das redes sociais, o reforço da sociedade civil e das instituições representativas, a promoção do primado da lei e a reforma do sector de segurança, no contexto de uma economia de mercado operativa*” (Duffield, 2006: 297).

A “*paz liberal*” - marcada por uma desigualdade ou diferenciação bem visível, por exemplo, no claro contraste entre os esforços de reconstrução pós-conflito nos Balcãs e as “*guerras órfãs*” de África - corporiza-se em “*diferentes complexos estratégicos de actores estatais e não-estatais, militares e civis e públicos e privados*” que, mais do que constituírem o desenvolvimento de uma “*indústria*” da ajuda, se expandiram “*para constituírem uma rede de relações de governação estratégica crescentemente privatizadas e militarizadas*” (Duffield, 2006: 297).

Levando ainda mais longe a desconstrução das correntes desenvolvimentistas dominantes, Duffield desenvolve a ideia da ajuda como “*tecnologia de controlo*”, no sentido de “*um instrumento estratégico da resolução de conflitos e da reconstrução social*” (2005: 17) que visa actuar sobre contextos sociais e regimes políticos para os tornar mais consonantes com as “*normas liberais da modernidade*”.

A operacionalização desta “tecnologia de controlo” - que se confronta com as dificuldades de uma governação à distância - faz-se com base numa “análise de risco” e implica, no âmbito de um amplo “processo de reforma institucional metropolitana”: alterações na divisão de tarefas entre os departamentos ligados ao desenvolvimento e os departamentos políticos; um novo relacionamento entre o “civil” e o “militar” (que se manifesta claramente em cenários como o Afeganistão ou o Iraque); novas ligações estratégicas de actores estatais e não-estatais; e novas formas de gestão das “redes público-privadas da prática de ajuda”, que se traduzem em “*privatização das tecnologias da ajuda, novas formas de parceria público-privada e funcionamento em rede*”, bem como na “*introdução nas instituições públicas de sistemas de regulação, auditoria e gestão com origem no cálculo privado*”, sem as quais “*a internacionalização da política pública não teria sido possível*” (Duffield, 2005: 19).

A transferência de autoridade dos peritos para os gestores procura mascarar a débil base de conhecimento das “redes público-privadas da prática de ajuda”, a que se soma uma certa falta de memória institucional. Para sair deste impasse, a ajuda deveria, segundo Duffield, retornar à política e ser “dessecuritizada”, retomando, nas zonas de conflito, a função de “assistência humanitária imparcial” (2002), ponto em que o autor desafia claramente a tendência securitária que tem tomado conta dos sectores da ajuda que lidam com as situações de conflito.

1. 3. A “segurança humana”

Um conceito que aponta no sentido de uma maior complementaridade ou equilíbrio entre desenvolvimento e segurança e da superação da tendência de subordinação do desenvolvimento à segurança (veiculando a perspectiva de “segurança para o desenvolvimento”) é o conceito de “segurança humana”²²³, que define um mapa de segurança mais amplo do que o da violência inter-estatal organizada que as concepções tradicionais de segurança veiculavam (Bajpai, 2000), centrando-se na

²²³ Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 (“Redefinindo a segurança: a dimensão humana”), as noções tradicionais de segurança preocupavam-se com “*a protecção do território de uma agressão externa, a protecção de interesses nacionais em política externa ou a protecção da segurança global da ameaça de um holocausto nuclear*”. A noção de “segurança humana”, por seu lado, centra-se nas pessoas, tendo como referente o indivíduo ou a população e visando proteger os valores da inviolabilidade física, do bem-estar pessoal e das liberdades individuais.

protecção do indivíduo (da sua integridade, do seu bem-estar e dos seus direitos), ao invés da tradicional defesa do Estado.

Tendo começado a ganhar relevo nos anos 90, num contexto pós Guerra Fria²²⁴, o conceito de “segurança humana” tem vindo a despertar nos últimos anos um crescente interesse institucional no seio de centros académicos, agências, organizações e comissões internacionais. E, na procura da garantia da “segurança humana”, a protecção dos Estados frágeis ou em situação de pós-conflito torna-se fundamental e passa a ser alvo de um interesse político renovado.

Para Mark Duffield, tal conceito inclui o *“optimismo do desenvolvimento sustentável enquanto, ao mesmo tempo, chama a atenção para as condições que ameaçam a estabilidade internacional”*, para além de incorporar a ideia de “responsabilidade para proteger”, no sentido em que, *“se um Estado ineficaz é incapaz de proteger a segurança humana dos seus cidadãos”*, então, *“como último recurso, a responsabilidade de protecção da segurança humana passa para a comunidade internacional de Estados”* (Duffield, 2006 bis: 9-10).

Duffield refere-se à *“segurança humana”* como uma *“tecnologia de segurança internacional operando ao nível de uma população não segura ou entregue a si própria”* (2005: 5). Nesse sentido, alude a *“uma visão ambiciosa e alargada da segurança humana, enquanto biopolítica centralizadora da segurança internacional, fundada em Estados efectivos e visando promover a auto-confiança entre populações não seguras”* (2005: 11), visão bem presente no relatório de 2003 “A segurança humana, agora”, da Comissão Internacional sobre Segurança Humana.

Situados sobretudo numa linha neo-realista, os analistas críticos desta concepção de segurança denunciam sobretudo o seu carácter demasiado amplo ou holístico, considerando que um conjunto tão amplo de ameaças directas e indirectas e de valores a

²²⁴ Dois documentos influentes na fixação do conceito de “segurança humana” foram a Agenda para a Paz de 1992 e o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, que apresenta a “segurança humana” como englobando o “desenvolvimento humano” (*freedom from want*) e a segurança pública (*freedom from fear*). Dois outros relatórios ajudaram a consolidar este conceito: o relatório de 2001 “A responsabilidade de proteger”, da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado, centrado na distinção entre “Estados efectivos” e “Estados não efectivos” quanto à protecção das suas populações e na prioridade dada por aqueles Estados às populações destes, e o relatório de 2003 “A segurança humana, agora”, da Comissão Internacional sobre Segurança Humana, mais centrado no desenvolvimento (como o PNUD) e na protecção das populações em situações de conflito e pós-conflito.

proteger dificulta a elaboração de uma resposta coerente e retira utilidade teórica e clareza de sentido político a um conceito que, ao não implicar necessariamente o uso da força, se situaria já fora do âmbito da segurança propriamente dita (Bajpai, 2000).

Mas o facto é que tais críticas partem de uma concepção mais tradicional de segurança, perdendo boa parte do seu sentido quando o debate se situa para além desse entendimento mais convencional de segurança, conceito que é claramente dinâmico e evolutivo.

1. 4. A resposta ao terrorismo e às tensões civilizacionais

O mundo muçulmano (que se estende das fronteiras mediterrânicas da Europa ao Extremo-Oriente) constitui-se como um novo desafio geográfico para o sistema de ajuda ao desenvolvimento, com complexas implicações de carácter político, económico, social e cultural. Apesar de muitos dos países muçulmanos não fazerem parte do conjunto dos países mais pobres, o facto é que as desigualdades sociais, os impasses económicos e a turbulência política e institucional nesses países constituem um quadro que vai favorecendo a expansão de uma ideologia fundamentalista que não hesita em apelar, no seu discurso extremista e com claras ambições de poder, a um “choque de civilizações”.

Isto muito embora o discurso oficial dos países doadores tenha vindo ultimamente a orientar-se no sentido de não estabelecerem uma ligação directa entre pobreza e terrorismo, com vista a evitar uma estigmatização dos países e populações mais pobres, a realçar a complexidade do fenómeno (para o qual concorrem outros factores) e a não excluir nem determinadas tendências radicais que surgem nos países ocidentais e nos países não ocidentais mais ricos (nomeadamente os países do Golfo), nem os aspectos relacionados com o financiamento do terrorismo.

Todavia, não obstante ser difícil estabelecer uma relação directa de causa-efeito entre as realidades da pobreza e das desigualdades, por um lado, e o fenómeno do terrorismo, por outro, o facto é que as tensões sociais que vão alimentando este fenómeno resultam, em boa parte, da frustração sentida pelas camadas mais pobres da população, devida não só à elevação das expectativas como também à constatação do aumento das desigualdades e à natureza precária dos rendimentos perante a ausência de redes de apoio e segurança social. Ora, a ajuda ao desenvolvimento pode ter aqui um papel importante, ao ajudar os países mais pobres a desenvolverem ou consolidarem

redes e sistemas públicos de assistência e segurança social, cuja inexistência tem vindo a ser suprida, em muitos casos, pelas mesquitas responsáveis pelos processos de “radicalização”.

Os países doadores poderão ainda contribuir de forma decisiva para o combate ao terrorismo através do apoio ao desenvolvimento, nos países mais afectados pelo fenómeno, de políticas de emprego especialmente destinadas aos jovens e jovens adultos, o que ajudaria a diminuir a base de recrutamento das organizações terroristas, que beneficiam das elevadas percentagens de desemprego e sub-emprego para chamarem para as suas fileiras elementos marcados por uma profunda insatisfação e ausência de perspectivas.

Mas onde a ajuda ao desenvolvimento mais poderá ajudar a contribuir para o combate ao fenómeno do terrorismo é no apoio ao fortalecimento dos sistemas de educação dos países mais vulneráveis ao fenómeno, e nomeadamente à expansão e aumento da inclusividade desses sistemas, de forma a evitar que as crianças e jovens mais desfavorecidos venham a ser “captados” pelas *madrassas*, onde são sujeitos a um processo de “radicalização precoce”, baseado na inculcação da “narrativa única”.

Embora a ajuda ao desenvolvimento tenha uma palavra a dizer no âmbito dos esforços de controlo das tensões nos países em que eclode e se desenvolve o fenómeno do terrorismo, é bom não esquecermos que estamos perante países muito diversos, boa parte dos quais pouco sensíveis à condicionalidade clássica da ajuda (até porque beneficiam já de um certo equilíbrio macroeconómico). Nesse sentido, terá de ser um novo tipo de ajuda a lidar com a turbulência social e os problemas de governação desses países, uma ajuda de longo prazo, que implique um diálogo permanente, contribua para a melhoria da governação em sectores estratégicos como os da educação e do emprego e se centre nas causas mais profundas da pobreza e das desigualdades²²⁵.

2. A ajuda antes, durante e depois dos conflitos

²²⁵ Para o CAD da OCDE, apenas os esforços em favor de um desenvolvimento passível de contribuir para a redução das causas do terrorismo podem ser considerados como APD (pois contribuem claramente para o desenvolvimento socioeconómico dos países receptores). As actividades directas de combate ao terrorismo não são reportáveis como APD, pois visam reduzir ameaças que atingem mais os doadores do que os receptores da ajuda.

Com a ligação da ajuda à segurança, a guerra e os restantes tipos de conflitos (e respectivas consequências) passaram a fazer parte do discurso da ajuda: as agências de desenvolvimento envolveram-se na prevenção e resolução de conflitos, na assistência humanitária e na reconstrução de sociedades despedaçadas pela guerra.

De acordo com os critérios do CAD, os conflitos podem dividir-se em 4 fases principais: situação de tensão latente; situação de tensão crescente; deflagração do confronto aberto; situação frágil de tensão pós-conflito. As organizações internacionais (como é o caso da UE) recorrem a distintos tipos de ajuda em função das sucessivas fases do “Ciclo do conflito”: nas situações de tensão (latente ou declarada) conduzem programas de defesa dos direitos humanos e da democracia, activam os mecanismos regionais de prevenção de conflitos ou promovem iniciativas de reforço da sociedade civil; nas situações de conflito aberto, convocam a ajuda humanitária, accionam meios de protecção de grupos vulneráveis e promovem mecanismos de estabilização, mediação e negociação entre as partes beligerantes; finalmente, nas situações de pós-conflito, mobilizam meios e vontades no sentido da reconciliação, da reconstrução e do desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos ex-combatentes e promovem a restauração da democracia e do Estado de Direito.

A ajuda tanto se pode situar “no conflito” (ou seja, ser prestada durante o decorrer do conflito) como “fora do conflito” (isto é, ser concedida antes do conflito, com objectivos preventivos, ou então após o conflito, com preocupações sobretudo de reconstrução). Vejamos, pois, como pode funcionar enquanto instrumento de prevenção de conflitos e que papel pode desempenhar durante o conflito e na fase pós-conflito.

2. 1. A ajuda como instrumento de prevenção de conflitos

Se a comunidade internacional começa a aprender a gerir as situações de pós-conflito (em que a ajuda se tem revelado razoavelmente eficaz), ainda pouco sabe sobre a melhor forma de prevenir conflitos, nomeadamente através do instrumento da ajuda ao desenvolvimento, muito embora prevenir conflitos seja bastante menos custoso do que geri-los ou suportar os difíceis e morosos processos de reconstrução.

De qualquer forma, há uma série de mecanismos pelos quais a ajuda pode, após uma cuidada análise da situação específica do país em causa, contribuir para a prevenção de conflitos. Entre esses mecanismos destacam-se:

- a orientação da ajuda para a redução da pobreza e, sobretudo, das desigualdades mais profundas, enquanto forma de controlar as tensões sociais e a violência, o que requer uma maior atenção à estrutura das despesas públicas, um maior foco nos serviços básicos, uma aposta em políticas de redistribuição e de acesso ao crédito e o desenvolvimento de sistemas de fiscalidade progressivos;

- a utilização da ajuda com vista à canalização dos conflitos para as instituições e processos que assegurem a sua resolução pacífica e ao desenvolvimento e reforço da capacidade dessas instituições;

- o apoio a processos de democratização ainda não consolidados, que vá para além da realização de eleições e inclua aspectos como o investimento no reforço da sociedade civil e na independência dos *media* e do sistema judicial;

- o apoio à melhoria do funcionamento do Estado, nomeadamente nos domínios que interessam mais às populações, como a manutenção da segurança pública, o fornecimento de serviços básicos ou o apoio social;

- a condução de uma política externa coerente com os propósitos da ajuda ao desenvolvimento, no sentido da utilização do poder político e militar para prevenir e pôr fim a conflitos, dirigir a ajuda para governos que respeitem os direitos humanos e concentrá-la em países em que os níveis de corrupção são mais baixos²²⁶.

Uma boa parte dos conflitos internos eclode nos Estados frágeis e falhados, no âmbito dos quais a prevenção através da ajuda ao desenvolvimento assume uma importância particular, no sentido da contenção dos factores determinantes dessa fragilização ou fracasso do Estado. Só que, apesar do seu potencial, a ajuda não tem conseguido grandes resultados na prevenção da eclosão de conflitos nesses Estados frágeis e falhados, como o prova o facto de países que foram grandes receptores de ajuda (a Libéria, a Somália, a RDC, o Ruanda...) não terem conseguido fugir à lógica da falência dos respectivos Estados.

A ajuda pode mesmo contribuir para um certo enfraquecimento do Estado, se contribuir para alimentar estruturas de poder paralelas e redes de clientelismo, ajudar a

²²⁶ O progresso verificado nestes 3 aspectos não tem deixado de ser hesitante, já que, apesar de toda a retórica, os países mais ricos e poderosos têm atribuído uma menor prioridade aos conflitos em África, não têm sido suficientemente exigentes no que respeita à corrupção e à falta de transparência nos países receptores e têm sucessivamente sobreposto, quanto à alocação da ajuda, têm sucessivamente sobreposto os seus interesses estratégicos às considerações relativas aos direitos humanos e ao desenvolvimento.

perpetuar economias de guerra, acentuar a exploração de recursos naturais ou promover a dependência, enfraquecendo as capacidades locais.

2. 2. A prestação de ajuda durante as situações de conflito

Relativamente à prestação de ajuda durante as situações de conflito, Véron distingue a ajuda “no conflito” da ajuda “sobre o conflito” (2004): no primeiro caso, estamos perante ajuda concedida no âmbito concreto da contenda (à qual se procura adaptar), que assume normalmente a forma de ajuda humanitária que extravasou do seu campo de intervenção habitual para se encarregar de tarefas próprias da ajuda ao desenvolvimento; no segundo caso, trata-se de ajuda que procura agir sobre as raízes, causas e dinâmicas do conflito, traduzido-se sobretudo em acções de apoio ao funcionamento dos serviços prioritários, de combate às desigualdades estruturais e às situações de exclusão (que muitas vezes estão na base do conflito ou o alimentam) e de reparação das infra-estruturas económicas e sociais.

Neste caso, não se deve perder de vista que a penetração nas causas de um conflito e a colocação em prática de um esquema de ajuda ao desenvolvimento dirigido a essas causas é uma tarefa bastante difícil, que não deve ser encarada com o olhar técnico próprio de muitas agências de cooperação, mas antes com um olhar flexível e dinâmico, que seja implicado ou localmente situado e não perca de vista as perspectivas histórica e sociológica.

Além disso, a prestação de ajuda ao desenvolvimento durante um conflito deve constituir uma das várias componentes de uma intervenção multiforme, que inclua, entre outros aspectos: a procura de uma solução pacífica através da acção político-diplomática, a eventual intervenção de forças militares de interposição ou manutenção de paz, o alívio da dívida externa, a celebração de acordos comerciais de tipo preferencial²²⁷...

²²⁷ Nesse sentido, uma intervenção relativamente bem sucedida - em boa parte pelo seu carácter integrado e multiforme - foi a conduzida pelo Reino Unido e as Nações Unidas na Serra Leoa, através de uma estratégia de contenção da violência e reposição da ordem pública por meios militares, de reconstrução do aparelho do Estado (sobretudo dos seus serviços prioritários), de reparação das infra-estruturas económicas e sociais, de desarmamento, desmobilização e reintegração na vida civil dos antigos combatentes e de criação de mecanismos de reconciliação. O deslocamento da violência e dos seus

A partir dos anos 90, libertadas dos constrangimentos da Guerra-Fria e confrontadas com conflitos armados internos tendencialmente mais complexos, difusos e persistentes²²⁸, as agências de ajuda ao desenvolvimento passaram a envolver-se mais na gestão dos conflitos armados. Não deixaram, contudo, de adoptar uma posição bastante cautelosa, quer pelas dificuldades evidentes que os conflitos colocam a uma intervenção que se quer duradoura e sustentável (ao deslocar populações, destruir estruturas, empobrecer governos ou desviá-los das prioridades sociais...), quer pelas interrogações em torno da legitimidade da intervenção, que pode ser entendida como uma tomada de posição no conflito (e, portanto, um sinal de parcialidade), sobretudo quando se traduz na resposta a um pedido de ajuda do Governo do país afectado, normalmente parte do conflito.

É que, ao contrário das agências humanitárias, que há muito afirmam a sua neutralidade e independência em relação a qualquer governo, as agências de desenvolvimento acabam sempre, de alguma forma, por se encontrar dependentes de um governo, nem que seja o seu (Leboeuf, 2006).

Esta questão da legitimidade da intervenção num espaço de conflito deu lugar a dois tipos de resposta pragmática por parte das agências de desenvolvimento: ou se apoiam em governos para cuja “relegitimação pelas urnas” contribuíram²²⁹ ou em “quase Governos *de facto*” que ajudaram a constituir²³⁰; ou assumem a necessidade de investir no campo da segurança²³¹, enquanto condição de garantia da paz através do restabelecimento de um Estado capaz de assegurar o monopólio legítimo do exercício da força no seu território (Leboeuf, 2006).

actores para países vizinhos (Libéria, Guiné, Costa do Marfim) demonstrou, no entanto, a necessidade de se emprestar uma dimensão regional à resolução de crises de âmbito aparentemente apenas nacional.

²²⁸ É que se torna mais difícil esperar que conflitos que se prolongam durante anos terminem para se promover o desenvolvimento, sendo necessário actuar durante as situações de conflito.

²²⁹ Como no caso do financiamento das eleições na Serra Leoa, em 1996.

²³⁰ Como aconteceu no Kosovo ou em Timor-Leste.

²³¹ Como acontece com as agências de desenvolvimento com uma postura mais “engajada”, de que é exemplo a DFID. Esta interferência das agências de desenvolvimento no campo da segurança, embora encontre resistências por parte dos actores da área da segurança (ciosos do seu domínio reservado e com interesses, cultura profissional e modos de actuação distintos), traduz uma visão de “segurança e desenvolvimento”, com as vantagens dos recursos adicionais, de um papel de intermediação entre as forças de segurança e as ONG e da legitimidade acrescida que é dada pelas preocupações éticas.

São as seguintes as principais dificuldades da intervenção da ajuda em situações de conflito:

- problemas concretos de actuação em palcos de confronto, pela falta de segurança para os agentes da ajuda, pela indisponibilidade dos parceiros locais, pelas dificuldades materiais, pelo risco de destruição daquilo que é construído...

- risco de instrumentalização da ajuda por uma ou mais partes em conflito, que se sentem legitimadas pela prestação de ajuda e procuram fazê-la reverter em favor da respectiva causa, circunstância em que a ajuda se vê refém de particulares projectos políticos ou de conquista de poder;

- risco de alimentação de uma “economia de guerra” já montada (e que funciona, por si só, como factor de prolongamento do conflito), em relação à qual, devido à paralisação das actividades económicas regulares, a ajuda externa funciona muitas vezes como única ou principal fonte de alimentação²³²;

- possibilidade de desvio, por parte dos governos dos países receptores, de recursos orçamentais fungíveis para a realização de despesas militares, permitida pelo financiamento externo de parte das despesas civis do orçamento;

- falta de capacidade da maior parte das agências de cooperação e respectivos técnicos para apreenderem as causas profundas e as dinâmicas particulares dos conflitos e agirem sobre os factores sócio-políticas e culturais que transformam as tensões e fracturas existentes em conflitos violentos.

Face à existência destas dificuldades (um pouco minimizadas, é certo, pelo debate sobre o “*continuum* alívio-desenvolvimento”²³³), coloca-se a questão da retirada ou redução da ajuda ao desenvolvimento a países em situação de conflito e dos efeitos daí resultantes. A esse respeito, há bastantes exemplos do carácter contra-producente dessa opção (Serra Leoa, Libéria, Haiti, Afeganistão...), no sentido em que acaba por prejudicar menos as elites dirigentes instigadoras dos conflitos - que vão buscar fundos alternativos a outras fontes, muitas vezes ilícitas - do que as populações mais desfavorecidas, cujas condições de vida se agravam mais ainda. Além disso, a persistência, durante o conflito, de situações de desigualdade e de exclusão, mantém-se como uma indesejada fonte de fracturas e insatisfação.

²³² Um dos exemplos mais claros deste tipo de perversão da ajuda é o da intervenção na Somália, durante a qual as agências de ajuda ao desenvolvimento se viram forçadas a pagar por protecção aos “senhores da guerra”, os próprios protagonistas da violência.

²³³ Vide ponto 2 da Introdução.

2. 3. A estabilização em situações de pós-conflito

A estabilização em situações de pós-conflito traduz-se fundamentalmente no apoio a países que emergiram de conflitos violentos, através da prevenção ou redução da violência, da protecção de pessoas e instituições chave, da promoção de processos políticos que conduzam a uma maior estabilidade, do apoio ao desempenho das funções nucleares do Estado (como o controlo do território ou das finanças públicas) ou do lançamento de políticas de desenvolvimento de longo prazo. A este propósito, é importante que os doadores estejam preparados para prestarem ajuda numa perspectiva de médio a longo prazo, ou seja, durante o tempo necessário para a consolidação e a garantia de sustentabilidade da situação de paz e da recuperação económica e social.

A estabilização em situações de pós-conflito é, quase por definição, uma tarefa integrada de carácter civil e militar, pois o facto de ser levada a cabo num cenário marcado pela violência conduz frequentemente à necessidade de uma presença de tipo militar ou militarizado (sobretudo para a protecção de pessoas e instituições e para a prevenção de novos focos de violência), enquanto a promoção de processos políticos estáveis ou do exercício das funções essenciais do Estado cabe aos responsáveis diplomáticos e da área da cooperação. É este aspecto mais abrangente, complexo e integrado - em que se faz a ponte entre a consolidação da paz, a reconstrução e o desenvolvimento - que distingue o apoio à estabilização em situações de pós-conflito das simples operações de *peace-keeping* e *peace-enforcement*.

Em situações de pós-conflito, os doadores deverão preocupar-se prioritariamente com os seguintes aspectos: o restabelecimento da segurança interna e do Estado de Direito, a melhoria da segurança alimentar, a consolidação do processo de reconciliação, a reconstrução de infra-estruturas económicas e produtivas (no sentido da difícil reconversão de uma “economia de guerra” - com os seus vícios e as suas clientelas - numa economia de tipo produtivo), o apoio ao retorno dos refugiados e à reintegração dos desmobilizados de guerra e a reorganização do aparelho do Estado e da sua capacidade de prestação de serviços básicos (numa lógica de produção de “frutos da paz” que possam funcionar como incentivo para a sua manutenção).

Aspectos como o fortalecimento das estruturas da sociedade civil, a consolidação de um sistema de apoios sociais, a progressiva formalização ou enquadramento da “economia cinzenta” ou informal (que entretanto se desenvolveu em

resultado do enfraquecimento do poder do Estado) ou o relançamento dos sectores económicos de exportação (no sentido da reintegração da economia no sistema económico internacional), embora se afigurem igualmente importantes, situar-se-ão já numa segunda linha de prioridades.

O processo de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos antigos combatentes é fundamental para a estabilização numa fase pós-conflito. No entanto, no âmbito da realidade pós-conflito e de reconstrução as necessidades de apoio são normalmente de tal ordem que a comunidade doadora acaba por as hierarquizar, deixando muitas vezes o processo de DDR para um segundo plano de prioridades.

Para além de extremamente complexos, os processos de estabilização pós-conflito são normalmente de progressão lenta e marcados por impasses e recuos. Não se pode pré-determinar com certeza a duração de um período de estabilização, passível de se estender por muitos anos, como bem o provam os casos da Guiné-Bissau ou de Timor-Leste, dois exemplos que nos são mais próximos.

3. A reforma do sector de segurança

Com a ligação da segurança à ajuda, dois conceitos conheceram uma rápida expansão no mundo do desenvolvimento: o conceito de reforma do sector de segurança e o conceito de Estado frágil, que apresentam o duplo interesse de recolocarem o Estado e o reforço da sua função reguladora no centro do desenvolvimento e de promoverem programas de ajuda que tenham em conta, de alguma forma, as particulares capacidades de governação de cada país. Estes conceitos *“oferecem ainda um espaço de debate bastante raro no mundo frequentemente caricatural da APD ´reconfigurada` dos ODM, geralmente apresentados sob os traços de um grande discurso positivo e positivista, que evita todo o questionamento político”* (Châtaigner, 2006: 105).

Iremos abordar, no próximo capítulo, o conceito de Estado frágil enquanto excepção à alocação selectiva da ajuda em função do desempenho. Debrucemo-nos agora sobre o conceito de reforma do sector de segurança (RSS)²³⁴.

²³⁴ Conceito elaborado pelo DFID e publicamente enunciado em 1998 por Claire Short, ministra da cooperação britânica, foi adoptado em 2004 pelo CAD da OCDE: *“A reforma do sector de segurança procura reforçar a capacidade dos países parceiros em satisfazerem as necessidades de segurança das respectivas sociedades de forma consistente com as normas democráticas e os princípios fundamentais*

3. 1. Uma nova atenção ao sector de segurança

O elevado número de conflitos activos e a multiplicação de Estados “falhados” (particularmente em África) tem levado os doadores a integrarem de forma crescente, nas suas políticas de ajuda, acções de apoio ao sector de segurança, que até há alguns anos decorriam da área de competência dos especialistas militares e de segurança e relevavam da soberania exclusiva dos Estados receptores da ajuda.

Por razões relacionadas sobretudo com a falta de capacidade das autoridades civis e com a ausência de sensibilização por parte dos doadores, até há pouco mais de uma década o sector de segurança só marginalmente integrava as estratégias de promoção da “boa governação”. Tal tendência foi sendo alterada à medida que os parceiros internos e externos ganharam consciência da importância do reforço da “boa governação” no âmbito do sector de segurança, no contexto sobretudo da prevenção de crises, de processos de reconstrução pós-conflito e de estabilização de Estados frágeis.

O aumento, nos anos 90, do número de países africanos afectados por situações de guerra civil ou inter-estatal e outras formas de conflitualidade ou desestabilização²³⁵, levou os doadores a reverem progressivamente as suas estratégias de ajuda e a prestarem uma crescente atenção à questão das políticas de segurança. Simultaneamente, os objectivos de estabilização política visando evitar o afundamento do Estado e os consequentes efeitos de contágio regional e global sucediam-se aos objectivos de estabilização económica perseguidos durante os anos 80.

O desenvolvimento e expansão do conceito de “boa governação” e das preocupações de reforma institucional ajudaram também a abrir um campo de intervenção no âmbito dos programas de segurança. E, tendo as forças de segurança contribuído para os fracos níveis de governação política e económica em muitos países em desenvolvimento (sobretudo africanos), não seria possível reforçar a capacidade de governação desses Estados sem a devida atenção ao sector de segurança.

de governação, de transparência e do Estado de Direito” (Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance: principes et bonnes pratiques, 2006).

²³⁵ Para lá das especificidades de cada particular conflito africano, podem ser identificadas formas transversais de desestabilização: a “criminalização” do Estado, o desenvolvimento de uma economia “predatória” de exploração de recursos naturais, a degenerescência do aparelho militar e a sua instrumentalização étnica, a circulação massiva de armas importadas...

Os doadores passaram então a condicionar a prestação de ajuda à adopção de medidas concretas no âmbito da segurança, nomeadamente o estabelecimento de mecanismos eficazes e transparentes de controlo das forças de segurança, a orçamentação das despesas militares, a penalização da violação dos direitos humanos...

E se em muitos casos a abordagem à fragilidade do Estado e à conflitualidade ainda é feita independentemente das realidades da pobreza, da exclusão e do desemprego, a verdade é que um número crescente de especialistas vem chamando a atenção para a circunstância de estes factores se constituírem como importantes obstáculos à paz e à segurança.

Neste momento, a RSS é largamente reconhecida como uma componente fundamental das políticas de cooperação dos principais doadores, integrando a “gramática” política das principais organizações internacionais na área da ajuda ao desenvolvimento, com destaque para a OCDE e a UE²³⁶.

3. 2. O âmbito do sector de segurança

As Directrizes sobre a Reforma do Sistema de Segurança e a Governação (*Guidelines on Security System Reform and Governance*) do CAD da OCDE, prevêm uma definição do sector/sistema de segurança (já devidamente estabelecida a nível internacional) que inclui os seguintes componentes: os actores de segurança centrais (*e.g.* forças armadas, polícia, guarda nacional, guarda fronteiriça, serviços alfandegários,

²³⁶ Após a aprovação, em 2004, das suas Directrizes sobre a Reforma do Sistema de Segurança e a Governação (*Guidelines on Security System Reform and Governance*) - que ainda orientam as agências de cooperação na formulação das suas políticas de apoio à RSS -, o CAD da OCDE lançou o processo do Quadro de Implementação da Reforma do Sistema de Segurança (*Implementation Framework for Security System Reform*), tendo em vista a definição, com recurso à experiência e às melhores práticas, de um quadro eficaz e sustentável para os programas de apoio à RSS. Tal processo resultou no lançamento, em 2007, de um guia prático sobre a condução dos processos de RSS, o Manual sobre a Reforma do Sistema de Segurança (*Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*), que veio preencher uma lacuna nesta área, oferecendo orientação e apoio ao planeamento, execução, monitoria e avaliação dos processos de RSS, com vista sobretudo a reduzir a distância entre a teoria e a prática e a promover uma abordagem mais coerente por parte dos países da OCDE no âmbito dos processos de RSS. Quanto à UE, adoptou no quadro da PESD um conceito de RSS que realça uma abordagem integrada do processo, baseada em missões com uma dimensão simultaneamente civil e militar, as missões PESD. Iniciadas em 2003, foram já levadas a cabo algumas dezenas, com resultados mitigados.

de informações e de segurança); os órgãos de gestão e tutela (*e.g.* ministros do interior, da defesa e dos negócios estrangeiros, órgãos e mecanismos de gestão financeira); as instituições da área da justiça e da aplicação da lei (*e.g.* tribunais, prisões, procuradoria); e as forças de segurança não oficiais (*e.g.* companhias de segurança privadas, movimentos de guerrilha e milícias privadas).

O sector de segurança incluirá assim, num sentido alargado, todas as instituições do Estado que tenham um mandato para garantir a segurança do país e dos seus cidadãos (as forças armadas, as forças paramilitares, as forças policiais civis e militarizadas, os serviços de informação, o aparelho penitenciário...), bem como as autoridades responsáveis pelo controlo e supervisão dessas instituições (o Parlamento, os órgãos de administração da justiça, os ministérios da defesa e do interior...), ou seja, será constituído pelos corpos de defesa e informação (forças armadas e paramilitares, milícias oficiais e serviços de informação), de segurança pública (polícias, sector judiciário e serviços prisionais) e de supervisão e gestão (ministérios da área, gabinete do Presidente da República, entidades de gestão financeira...)²³⁷.

É necessário, contudo, ter ainda em linha de conta a acção de outros grupos que influenciam o estado de segurança num país: as forças de segurança não oficiais (companhias de segurança, milícias tradicionais, forças de guerrilha, exércitos de libertação...), as instituições de controlo do acesso ao país (alfândegas, serviços de estrangeiros e fronteiras...) ou as organizações da sociedade civil que actuam na área (organizações profissionais, ONG...). A reforma do sector de segurança deverá, assim, considerar o conjunto de todas as “entidades habilitadas”, para evitar sentimentos de exclusão ou concorrência e permitir a clarificação das respectivas responsabilidades.

Acresce que não basta desmilitarizar o Estado, devendo ainda impedir-se que a sociedade, através de fenómenos como o aumento do crime violento, a proliferação de armas ligeiras ou o exercício da segurança privada, se militarize.

Os doadores que separam o campo militar do policial (distinguindo, na força pública do país beneficiário, as componentes interna e externa) fazem-no, em boa parte, porque as suas agências e serviços de cooperação não se encarregam de questões militares, colocando-as fora do âmbito da sua actuação, o que já não acontece com o

²³⁷ Num sentido mais restrito, o sector de segurança excluiria as forças armadas, que integrariam o que parte da doutrina designa como o sector de defesa e segurança.

sector policial, considerado parte do sistema de *law enforcement* e, portanto, instrumento de salvaguarda do Estado de Direito²³⁸.

Mas mais importante do que saber qual o estatuto das diferentes forças de segurança, é saber se elas procedem a um exercício efectivo do controlo social e se a sua composição revela a necessária pluralidade identitária e uma satisfatória inserção no âmbito local²³⁹. Só depois de assegurado o controlo mínimo da conflitualidade, das resistências e dos factores de insegurança se deverá colocar em prática a transformação progressiva do sector de segurança, no sentido de o tornar eficaz (ou seja, capaz de cumprir as suas missões de controlo e intervenção e apto a fazer frente aos desafios regionais) e, sobretudo, democraticamente controlado.

3. 3. O controlo democrático do sector de segurança: a democratização da segurança como necessário contraponto à securitização da democracia

Questão essencial nas discussões em torno da RSS é a da democratização da segurança, necessário contraponto à tendência de securitização da democracia, que se acentuou particularmente após o 11 de Setembro. Tal supõe um controlo democrático das organizações de controlo social formal (forças militares, forças policiais, serviços de informação, sistema judiciário, instituições prisionais...), no sentido de uma efectiva prestação de contas (*accountability*) perante as instâncias democraticamente eleitas, nomeadamente o Parlamento²⁴⁰. É que a consideração da segurança como um fim em si mesmo ou como um valor prioritário pode ter um impacto negativo na democracia, sendo susceptível de conduzir a uma legitimação de ataques a esta, em nome daquela.

Aqui ganham especial relevo conceitos valorativos como o de “tecnologias de poder potencialmente repressivas” ou o de “polícia cidadã orientada para a mediação de conflitos”, que traduzem a necessidade de vigilância de um poder só indirectamente legitimado, por parte de um poder que beneficia de uma legitimação directa.

²³⁸ Ainda assim, algumas agências doadoras, como é o caso da USAID, evitam tradicionalmente o apoio directo à polícia, precisamente por considerarem tratar-se de um aparelho potencialmente repressivo.

²³⁹ Nos países africanos, a força pública deverá procurar aliar-se às formas tradicionais pré-existentes de resolução de conflitos, delegando nestas, sempre que possível, parte das suas tarefas de segurança.

²⁴⁰ Numa série de países africanos, porém, o poder legislativo não se encontra em posição de assumir o papel de supervisor do processo de transformação do sector de segurança, vítima de fraqueza endémica em relação ao poder executivo, de défice de informação e de clara falta de capacidade técnica.

As forças de segurança deverão prestar contas tanto às autoridades civis democraticamente eleitas (que devem determinar os seus objectivos estratégicos e princípios de actuação e controlar o seu financiamento²⁴¹), como à sociedade civil (que deve ter a capacidade de vigiar a sua actuação, garantindo nomeadamente o respeito pelos direitos humanos e as liberdades civis). As acções das forças de segurança que implicam um controlo social directo dos cidadãos devem ainda ser caucionadas pelo poder judicial.

O reforço da prestação de contas no âmbito do sector de segurança e um correcto redimensionamento desse sector são factores importantes para garantir o controlo democrático do sector e uma utilização eficiente das finanças públicas, sendo ainda necessário que a RSS seja parte de um projecto mais lato de reforço da “boa governação” e das instituições democráticas.

Mas se as forças de segurança devem responder perante governos civis democraticamente eleitos, também estes deverão procurar cumprir as suas obrigações perante as forças de segurança, respeitando a sua autonomia profissional e, sobretudo, evitando cair na tentação da sua instrumentalização para fins políticos.

A RSS não deve ser reservada aos especialistas militares, devendo antes ser objecto de um debate público que associe partidos políticos, *media* e sociedade civil e que vise a elaboração de um documento estratégico nacional ou de um livro branco cujos resultados sejam regularmente avaliados, inserindo-se no quadro da estratégia nacional de redução da pobreza.

Por outro lado, as forças de defesa deverão ser, na medida do possível, integradas em desenhos de segurança cooperativos e colectivos e adaptadas a novas missões de manutenção de paz (conduzidas no quadro da ONU ou de organizações internacionais de carácter regional), em obediência a normas internacionais de governação política e de segurança²⁴². Os doadores deverão ainda procurar reforçar os seus laços com os mecanismos e instituições regionais estabelecidos, de forma a

²⁴¹ Esta dependência financeira relativamente ao poder executivo é uma das formas mais efectivas de controlo democrático das forças de segurança. O problema é que, com vista a garantirem o controlo dos seus aparelhos de segurança - impedindo-os, nomeadamente, de tentarem realizar golpes de Estado -, alguns governos tendem a colocar em causa a capacidade operacional destas forças, privando-as de recursos indispensáveis para a sua formação e o seu apetrechamento.

²⁴² É o que alguns autores, como Axel Augé (2006), designam por modernização do sector de segurança, distinguindo-a da reestruturação do sector de segurança.

facilitar as ligações entre os programas de RSS e as actividades mais amplas de prevenção de conflitos.

Não obstante estarmos perante um aspecto chave para o sucesso de qualquer processo de RSS, que condiciona fortemente o seu alcance, os doadores não se têm preocupado o suficiente em dirigir a sua assistência à promoção de um sector de segurança democraticamente orientado. Apesar de já terem percebido que os objectivos de desenvolvimento se tornam mais difíceis de alcançar sempre que o sector de segurança opera com pouco respeito pela legalidade e os princípios democráticos, tardam a incorporar plenamente essa percepção nas suas políticas de assistência.

3. 4. As dificuldades dos processos de reforma do sector de segurança

Os processos de RSS são normalmente processos bastante complexos, que implicam a transformação simultânea e sustentável de uma série de políticas, bem como uma reorientação radical das doutrinas, da cultura institucional e das estruturas de segurança, tendencialmente orientadas por princípios de autoritarismo e secretismo. Ora, a gestão de uma mudança política e institucional tão ampla e complexa, se constitui uma tarefa difícil para governos de Estados fortes e estáveis, revela-se um desafio quase intrinsecamente difícil para governos de Estados frágeis ou saídos de conflitos.

Como sublinha Sedra, o modelo de RSS é *“amplamente aceite como um elemento indispensável dos processos de construção do Estado e transição democrática, mas o registo dos resultados contradiz a crescente influência do modelo. A realidade é que há poucas histórias claras de sucesso de RSS a registar”* (2009: 9).

Essas dificuldades de implementação devem-se a obstáculos de várias ordens, incluindo a falta de visão, de capacidade técnica e de recursos, a resistência à reforma por parte de políticos e agentes de segurança, a abordagem tendencialmente autoritária e pouco transparente das questões de segurança, a manipulação por parte de potências externas ou a tendência para a politização ou instrumentalização política dos serviços de segurança.

Por vezes, é mesmo a enunciação constitucional dos princípios de composição, condução e gestão das forças de segurança que falha, ou então o quadro legal de materialização desses princípios que fica aquém do desejável (Ball, Fayemi, Olonisakin, Williams e Rupiya, 2004). Mas mais flagrante do que a insuficiência do quadro normativo é o défice infraestrutural com que muitas tentativas de RSS se deparam, pois

nos países mais pobres as infra-estruturas exigidas para a concretização dos processos de reforma são normalmente deficitárias, com a visão de conjunto a negligenciar, em muitas ocasiões, a análise das condições práticas necessárias para o efeito (Chanaa, 2002).

Outro problema dos processos de RSS é a fraca apropriação local (*ownership*) desses processos por parte dos governos receptores²⁴³, cuja agenda e objectivos são muito determinados pelos doadores e orientados em função dos seus interesses, o que se explica, em parte, pelo poder de atracção exercido pelos recursos financeiros disponibilizados, de que os países receptores se encontram bastante dependentes (Ball, Fayemi, Olonisakin, Williams e Rupiya, 2004). Ora, tal impede que o processo de reforma tenha em conta os condicionalismos e experiências locais e se enraíze no contexto histórico, sócio-cultural e jurídico-institucional do país beneficiário. Alimentar a apropriação local dos processos de RSS é “*crucial para o sucesso desses processos, mas também uma causa frequente do falhanço da sua implementação*” (Sedra, 2009: 3).

Também as implicações políticas dos processos de RSS conduzem a dúvidas e dificuldades. Doadores como o Banco Mundial, seguindo uma linha de actuação tecnocrática, consideram que uma abordagem de reforço da “boa governação” do sector de segurança constitui uma interferência política, preferindo “*privilegiar reformas puramente formais, que dão a ilusão de mudança ou progresso, sem nada modificarem da natureza preexistente das relações de força*” (Châtaigner, 2006: 109).

Outro erro é o dos doadores que lançam um processo de RSS antes de assegurada a estabilidade política através de um governo democraticamente eleito, crendo “*que se pode, através da reforma do sector de segurança (...) constituir um exército nacional unificado antes de se proceder a uma unificação política efectiva do país*” (Châtaigner, 2006: 108-109).

Mas um dos problemas que mais afecta o sector de segurança e dificulta a sua reestruturação é a sua instrumentalização política por parte da classe dirigente, através de reformas que são conduzidas de acordo com os interesses de segurança do regime e

²⁴³ O *African Center for Strategic Studies*, criado em 1998 pelo Departamento de Defesa norte-americano, tem procurado influenciar a governação do sector de segurança dos países africanos através de uma estratégia de envolvimento dos actores locais na elaboração e execução dos seus programas (o que lhes permite desenvolver um certo sentido de apropriação) e de actuação a um nível sub-regional.

não do Estado²⁴⁴ (Augé, 2006). Como bem sublinham Ball, Fayemi, Olonisakin, Williams e Rupiya, *“Um dos maiores obstáculos à reforma e transformação do sector de segurança em África tem sido a falta de vontade dos chefes de Estado e Governo em aceitarem a necessidade de melhorias no âmbito da governação do sector de segurança. Uma razão fundamental para tal falta de vontade tem sido a dependência desses líderes em relação às forças de segurança, com vista à manutenção das suas posições de poder e do seu bem-estar económico”* (2004: 294).

Ora, a correcção dessa instrumentalização terá sempre implicações políticas e, ao exigir uma mudança sustentada de hábitos de governação e de mentalidades acaba, ela própria, por constituir um dos maiores desafios dos processos de RSS. De facto, a reestruturação do sector de segurança em países que tentam sair de um passado de autoritarismo ou de confrontos *“requer uma estratégia de transformação visionária e integrada capaz de garantir que as instituições de segurança do país não regridem para anteriores padrões de comportamento”* (Ball, Fayemi, Olonisakin, Williams e Rupiya, 2004: 267).

Por outro lado, embora se reconheça que a RSS é um *“processo de longo prazo que deveria ser medido em décadas ao invés de ciclos de programação de um a cinco anos”*, a verdade é que *“os quadros de apoio dos doadores simplesmente não se prestam a uma tal projecção a longo prazo”* (Sedra, 2009: 4).

Relacionado com esta dificuldade de projecção a longo prazo encontra-se o obstáculo da sustentabilidade, pois *“numa sociedade de pós-conflito, em que as necessidades do sector de segurança são imensas e o rendimento interno capaz de gerar capacidade virtualmente inexistente, quase todas as reformas poderiam ser classificadas como não sustentáveis”* (Sedra, 2009: 7-8).

Uma das dimensões mais complexas dos processos de RSS é a tarefa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos antigos combatentes, cujo sucesso depende da conjugação de vários factores: deverá resultar de uma vontade

²⁴⁴ Alguns sinais dessa instrumentalização política do sector de segurança para fins de segurança interna e de perpetuação do regime, observados, por exemplo, em vários países africanos, passam pela *“protecção do Governo em funções em vez dos cidadãos abandonados a uma insegurança crónica, a criminalização da oposição política, o recurso a unidades especiais e privadas de segurança (em vez de segurança pública), o desvio das missões das forças de segurança para tarefas de manutenção da ordem pública, a implicação massiva de militares em acções de segurança interna e o monopólio do controlo da segurança pelo executivo”* (Augé, 2006: 58).

política forte; deverá beneficiar de financiamento constante e suficiente; não deverá ser interrompida; deverá implicar uma boa coordenação entre os doadores e uma definição clara das responsabilidades dos doadores e das facções envolvidas; deverá conduzir a uma destruição das armas *in situ* e a um desarmamento simultâneo das facções; deverá envolver programas sustentados de reintegração dos ex-combatentes na vida civil; deverá ser acompanhada de uma atenção às causas profundas do conflito...

No âmbito particular do DDR, a componente de reintegração dos antigos combatentes na vida civil é a mais complicada, necessitando, para ter sucesso, de ser bem planeada, prolongada no tempo e financiada de forma sustentada (através de um programa de pensões de reforma ou do apoio a formas alternativas de subsistência)²⁴⁵.

Dada a amplitude do sector de segurança, o respectivo défice de “boa governação” e as limitações institucionais existentes no sector, torna-se necessário hierarquizar as tarefas mais prementes. Tendo em conta as experiências registadas em vários países africanos (Namíbia, Zimbabué, Uganda, Moçambique, Nigéria, Serra-Leoa...), os aspectos prioritários serão: o reforço da capacidade dos órgãos civis de controlo (que lhes garanta uma clara liderança política do sector de segurança); a criação de mecanismos que evitem uma instrumentalização política das forças de segurança; a separação clara das forças armadas e da polícia (incluindo uma definição precisa dos seus papéis); a preparação das forças de segurança para novos papéis e tarefas (missões de paz, combate ao terrorismo e ao crime transnacional, auxílio às populações civis...); a gestão das questões relativas aos recursos humanos do sector (desmobilização, recrutamento equitativo, aperfeiçoamento da cultura de liderança...).

Para que os processos de RSS atinjam os objectivos fixados, eles devem ser pensados a um nível tanto macro organizacional como micro organizacional, de forma a irem além do nível institucional e a penetrarem no plano das aspirações dos seus principais actores (polícias, militares, responsáveis políticos...), colocando “*em evidência a ideia de que, por detrás das instituições, há homens*” (Augé, 2006: 64).

²⁴⁵ Não é por acaso que em processos de DDR como os do Aceh, da RDC ou da Serra Leoa, foi esta a componente da desmobilização que ficou mais aquém das expectativas.

Capítulo VI – O discurso tecnocrático da ajuda

1. Uma “engenharia assistencial” desejavelmente eficiente

Ao procurarem emprestar uma nova legitimidade à ajuda, os doadores tendem a considerá-la como um instrumento técnico apolítico, livre de qualquer contaminação ideológica, substituindo as causas políticas e estruturais da pobreza pela fundamentação técnica própria de uma espécie de “engenharia assistencial”. E, através da procura de uma maior qualidade e eficiência (nomeadamente dos seus mecanismos de desembolso e execução), a ajuda pretende arrogar-se uma nova legitimação de tipo tecnocrático.

Perseguindo uma maior selectividade, uma menor volatilidade e um melhor desempenho através de novos instrumentos que se revelem mais eficientes do que o “projecto”, ela procura refugiar-se num neutralismo redutor, numa “auto-imposta cegueira política e social” (Sogge, 2002) que lhe permita permanecer alheia às complexas dinâmicas de poder subjacentes aos fenómenos de pobreza e conflitualidade social, concentrando-se na proficiência dos níveis de desembolso, mais facilmente mensuráveis e “vendáveis” como resultados objectivos. E é precisamente este um dos efeitos mais negativos da despolitização que caracteriza os novos instrumentos da ajuda: o de contribuir para a redução das situações de pobreza sem afectarem as situações de injustiça e desigualdade social que lhes estão subjacentes (Parada, 2001).

Durante décadas, esta *“camuflagem de benevolência técnica serviu tanto a doadores como a receptores (...) mas como os activistas políticos há muito têm vindo a insistir e algumas agências agora tacitamente aceitam, é ingénuo e mesmo contraproducente continuar a fingir que a política não se encontra no âmago da ajuda”* (Sogge, 2002: 114). De facto, como vimos já, a ajuda ao desenvolvimento é um instrumento da política externa dos doadores e dos seus interesses nacionais, obedecendo a uma clara agenda política, que passa pela expansão de um modelo político e económico de base liberal e pelo controlo da insegurança na “periferia”.

Ao preocupar-se sobretudo com as melhores formas de garantir as transferências financeiras e de *know-how* e os seus respectivos níveis de eficiência, permanecendo alheia às causas estruturais da exclusão e da conflitualidade social, a ajuda acaba por

contribuir, ainda que inadvertidamente, para a manutenção desses factores de injustiça social e de disparidade de rendimentos.

1. 1. Eficácia e eficiência da ajuda

Embora a doutrina recorra ao termo eficácia (*effectiveness*), optámos por recorrer neste capítulo ao termo eficiência (*efficiency*), por considerarmos que é mais rigoroso, no sentido em que traduz de forma mais exacta o objectivo último da orientação tecnocrática da ajuda. De facto, enquanto a eficiência se traduz em conseguir algo com o mínimo de recursos, tempo e energia, ou seja, da melhor forma possível, a eficácia consiste em atingir os resultados esperados, independentemente dos recursos, tempo e energia dispendidos. A eficiência preocupa-se sobretudo com os meios (o processo), ao passo que a eficácia se interessa sobretudo pelos fins (o resultado).

Apesar de a ajuda ao desenvolvimento ter evoluído no que respeita à sua eficiência - nomeadamente através da alocação selectiva em função do desempenho ou do recurso a novos instrumentos da ajuda -, tal não significa que tenha registado o mesmo progresso no respeitante à sua eficácia, que passa por atingir o que deveria ser o seu objectivo fundamental de redução sustentada da pobreza e promoção do desenvolvimento. É que tal objectivo implica necessariamente um combate efectivo às causas mais profundas da pobreza e do subdesenvolvimento e não apenas um simples controlo ou minimização dos seus efeitos.

Um sistema eficaz é aquele que cumpre o objectivo primordial para que foi criado - e que é, no caso da ajuda ao desenvolvimento, a redução sustentada da pobreza e a promoção do desenvolvimento - e não outros objectivos laterais, que beneficiam sobretudo os doadores, como a contenção da insegurança ou a exportação de um modelo democrático favorável à expansão da economia de mercado e do investimento externo.

A tendência de aumento da eficiência da prestação da ajuda que se tem verificado no âmbito do actual sistema de ajuda obedece a uma lógica de melhoria contínua de natureza processual, que coloca o foco mais no processo produtivo (e respectiva eficiência) do que no produto final (e respectiva utilidade), tendência bem patente no conceito de “ciclo operacional do projecto”²⁴⁶.

²⁴⁶ Conceito adoptado pela maioria das agências e instituições de cooperação multilaterais e bilaterais, o “ciclo operacional do projecto” traduz-se na metodologia que deve ser seguida para se levar a cabo um

Trata-se de uma lógica segundo a qual - em linguagem médica - se pretende apenas assegurar a estabilização do paciente (minimizando-se os efeitos da pobreza e do subdesenvolvimento), mas sem se procurar uma cura para a doença que o aflige (ou seja, sem se procurar atacar as causas estruturais da pobreza e do subdesenvolvimento). É uma lógica levada ao extremo no caso do apoio directo ao orçamento, em que se pretende garantir simplesmente que o soro continue a correr pelas veias do paciente.

1. 2. A medição da eficiência da ajuda

A avaliação da eficiência da ajuda, que passa pela medição do seu impacto no desenvolvimento dos países beneficiários, é um exercício complexo e incerto, por diversas razões:

- uma parte importante da ajuda não é sujeita a qualquer tipo de avaliação ou então é-o em obediência a critérios e metodologias não homogéneos, o que torna difícil a fixação de termos de comparação;

- a maioria dos estudos de avaliação da ajuda resultam de encomendas dos doadores (interessados em esconder os fracassos dos seus projectos de cooperação) e, como tal, são condicionados à partida, circunstância agravada pelo facto de os avaliadores nem sempre revelarem uma absoluta independência, pois as agências dos doadores são as suas melhores opções de trabalho;

- é muito difícil determinar até que ponto o desenvolvimento económico de um país se deve à prestação de ajuda ou a outros factores que acabam por ter efeitos determinantes no impacto final da ajuda;

- a avaliação dos objectivos fixados é mais fácil no caso dos projectos (que incluem objectivos imediatos e *quick wins*) do que no caso dos programas, em que a aferição do cumprimento dos objectivos de largo prazo fixados resulta mais complicada;

projecto de cooperação, sendo constituído por uma série de fases sucessivas: identificação (escolha do projecto); preparação ou instrução (que inclui o estudo de viabilidade e o acordo de financiamento); execução (técnica e financeira), durante a qual se pode proceder a uma revisão intercalar (*mid-term review*); avaliação, que abarca o acompanhamento-avaliação (*monitoring*), levado a cabo por técnicos do projecto, e a avaliação retrospectiva, conduzida por agentes independentes. Este ciclo operacional pode também ser aplicado a um programa de ajuda.

- a avaliação da eficiência da ajuda não se deveria limitar a aferir se a assistência funciona mas a saber se e como é que os diferentes instrumentos de ajuda disponíveis podem funcionar da melhor forma nos diversos países e circunstâncias.

Um dos maiores problemas da literatura que se dedica à avaliação da eficiência da ajuda é o facto de negligenciar o carácter heterogéneo dos fluxos de ajuda. Para evitar uma distorção da análise da eficiência da ajuda, deve-se proceder a uma desagregação dos respectivos fluxos, pois cada um dos tipos de ajuda - ajuda-projecto, ajuda-programa, assistência técnica... - exerce efeitos distintos sobre a economia do país beneficiário²⁴⁷. Desagregar a ajuda e compreender como os diferentes tipos de ajuda funcionam e influenciam a economia dos países beneficiários é, pois, fundamental para uma melhor compreensão das questões relativas à eficiência da ajuda e consequente elaboração de políticas que contribuam para o aumento dessa eficiência.

Outra dificuldade passa pelo facto de nenhum dos mais recentes trabalhos teóricos de medição da eficiência da ajuda ter logrado abarcar a diversidade das suas motivações (comerciais, culturais, políticas, económicas) e, consequentemente, ter desenhado um quadro completo dos seus resultados, o que faz com que todas as tentativas de avaliação da eficiência da ajuda sejam parciais. Ou seja, como lembram Severino e Charnoz (2005: 53), *“a APD continua a ser uma política mal avaliada, porque parcialmente avaliada, o que deixa um lugar amplo para os discursos ideológicos sobre a sua utilidade e os seus resultados”*.

Na falta de uma abordagem global que estenda a avaliação do impacto da ajuda a aspectos como a segurança internacional, a influência cultural ou a sustentabilidade ambiental (que se tornam importantes para os decisores públicos), as avaliações parciais mais recentes têm-se centrado essencialmente no impacto da ajuda sobre o crescimento económico dos países beneficiários e no impacto da ajuda sobre a redução dos respectivos níveis de pobreza.

1. 2. 1. O impacto da ajuda sobre o crescimento económico

²⁴⁷ No campo fiscal, por exemplo, a ajuda-projecto e a ajuda-programa são susceptíveis de contribuírem para a redução do esforço fiscal, ao contrário do que acontece com a assistência técnica e a ajuda alimentar. Por outro lado, a ajuda-projecto e a assistência alimentar conduzem normalmente a uma redução do investimento público, enquanto a ajuda-programa e a assistência técnica tendem a exercer sobre esse investimento um efeito positivo.

Com base em testes econométricos, os economistas concluíram, até meados dos anos 90, pela não evidência de uma eficiência global da ajuda em termos de crescimento económico. Depois, em 1997-98, os trabalhos de Dollar e Burnside e do Banco Mundial vieram sustentar uma eficiência diferenciada, em função da qualidade das políticas e das instituições dos países beneficiários. Mais recentemente, os estudos econométricos têm vindo a constatar uma eficiência média positiva (Naudet, 2006).

De facto, embora o impacto da ajuda sobre o crescimento económico seja ainda objecto de debate, os trabalhos empíricos realizados na última década tendem a tirar a mesma conclusão: a de que o impacto da ajuda sobre o crescimento pode ser positivo²⁴⁸.

Para a maioria desses estudos - que formam a chamada corrente “condicional” - esse impacto depende das características dos países receptores (ou seja, a ajuda é eficaz se os países beneficiários cumprirem determinadas condições). Para outras análises - integradas na corrente “não condicional” - o impacto é, em média, positivo (conquanto diferenciado e não linear), independentemente dessas características ou do cumprimento de determinadas condições.

As principais condições de eficiência sublinhadas pela corrente “condicional”²⁴⁹ referem-se à qualidade das políticas económicas seguidas pelos países receptores da ajuda (controlo da inflação, equilíbrio orçamental, abertura comercial...), ao grau de vulnerabilidade desses países aos choques externos (choques climáticos, variação dos termos de troca, preços das exportações...) - sendo a ajuda tanto mais eficiente quanto maior for o grau de vulnerabilidade - e às situações de instabilidade política e pós-conflito, no sentido em que os países em situação de pós-conflito constituem uma excepção à orientação geral segundo a qual a ajuda seria menos eficiente em países com mau ambiente económico²⁵⁰.

²⁴⁸ Esses estudos (e outros anteriormente realizados) permitem tirar ainda uma conclusão adicional: a de que esse impacto positivo é mais notório ao nível microeconómico do que ao nível macroeconómico.

²⁴⁹ Nomeadamente pelas análises econométricas de Burnside e Dollar (que, na linha do “Consenso de Washington”, concluem da eficiência da ajuda para o crescimento quando acompanhada de boas políticas) e pela prática do Banco Mundial e da sua Associação Internacional para o Desenvolvimento.

²⁵⁰ Collier e Hoeffler demonstraram econometricamente que é entre o 4º e o 7º ano de paz após um conflito que a ajuda se revela mais eficiente para o crescimento de um país. De facto, nesse período de reconstrução a capacidade de absorção do país beneficiário pode chegar a ser duas vezes superior à do período de paz.

De qualquer forma, como lembra Michailof, “*se são mal conhecidos os factores que desencadeiam o desenvolvimento, já estão, em contrapartida, bem identificados aqueles que o asfixiam*” (2010: 41), sendo manifesto “*que o desenvolvimento procede de uma alquimia que se mantém misteriosa e que a ajuda internacional não pode nem decretá-lo nem provocá-lo. Apenas certas circunstâncias políticas internas particulares podem explicar esta démarche muito específica que corresponde a uma vontade de colocação em causa de sistemas económicos ineficazes (...) A ajuda internacional é claramente desarmada face a estes processos. Ela pode facilitar o desenvolvimento, mas a sua acção não pode nunca desencadeá-lo, pois ela encontra-se sem meios de agir sobre estes mecanismos políticos internos*” (2010: 48-49).

1. 2. 2. O impacto da ajuda sobre a redução da pobreza

Relativamente ao impacto da ajuda sobre a redução da pobreza, colocam-se normalmente duas questões: a de saber até que ponto é que o crescimento - que pode ser favorecido pela ajuda - contribui para a redução da pobreza; a de aferir se existe um efeito directo da ajuda sobre a redução da pobreza, ou seja, um impacto da ajuda na redução da pobreza que não passe pelo crescimento (por exemplo, através de mecanismos de redistribuição ou do apoio dirigido a populações particularmente vulneráveis).

Relativamente à primeira questão, no final da década de 90 estava já estabelecido, em resultado de uma série de estudos, um relativo consenso quanto à contribuição positiva do crescimento para a redução da pobreza²⁵¹. Mas se a relação entre crescimento e luta contra a pobreza é relativamente consensual, já a análise dos factores que a favorecem ou perturbam se mantém em discussão, com o debate a centrar-se nas condições estruturais dos países beneficiários susceptíveis de condicionarem a relação entre crescimento e redução da pobreza: o âmbito da disparidade económica e social, os níveis de crescimento demográfico, a distribuição da população pelos sectores de produção...

²⁵¹ Alguns desses estudos (de autores como Ravallion, Timmer, Chen, Bruno, Squire Janvry ou Sadoulet) procuraram determinar em que proporção os benefícios do crescimento favorecem as populações mais pobres, tendo estimado que um aumento de 10% do rendimento médio se traduziria numa diminuição de 8% a 20% do número de pessoas vivendo abaixo do limiar da pobreza.

Quanto à segunda questão, relativa ao eventual impacto directo da ajuda sobre a redução da pobreza, o entendimento de que a ajuda só actuaria sobre a pobreza através do crescimento económico (impacto indirecto) tem sido posto em causa, com alguns estudos a colocarem em evidência um efeito directo da ajuda sobre certos indicadores de desenvolvimento humano (saúde, educação, acesso à água...) ²⁵², num quadro de políticas públicas especificamente orientadas para as populações mais pobres, ou seja, para a redução da pobreza.

Mas a ajuda aos países de mais baixo rendimento não implica necessariamente ajuda às pessoas com mais baixo rendimento desses países. A ajuda nem sempre tem sido benéfica em termos de redistribuição aos níveis mais baixos, e até as actividades mais directamente orientadas para o combate à pobreza acabam por ser regularmente capturadas pelos menos pobres ²⁵³.

O facto é que a ajuda não tem sido sistematicamente canalizada para os países (e para as classes da população) onde, à partida, os recursos poderiam ter um impacto mais efectivo (medido em termos de crescimento ou de redução da pobreza), o que só prova que a ajuda é concedida por outras razões que não apenas o desenvolvimento económico-social e a redução da pobreza.

Daí que tenha surgido, já nos anos 2000, “*num louvável esforço de síntese entre preocupações económicas e sociais*”, a nova abordagem do “crescimento pró pobres” (*pro-poor growth*), que traduz “*a ideia de que certos tipos de crescimento económico são melhores do que outros do ponto de vista dos mais pobres e que a qualidade do crescimento conta tanto como a sua quantidade*” (Severino e Charnoz, 2007: 83).

1. 3. Os factores condicionantes da eficiência da ajuda

1. 3. 1. Um conjunto complexo de factores

A eficiência da ajuda é condicionada por um conjunto complexo de factores, que vão desde aqueles relacionados com o país beneficiário da ajuda (qualidade das suas políticas económicas, grau de vulnerabilidade aos choques externos, capacidade de

²⁵² Na África Sub-Sahariana, por exemplo, a taxa de escolarização primária cresceu 35% entre 1990 e 2004, enquanto o PNB *per capita* não aumentou mais do que 3%.

²⁵³ Calcula-se que, presentemente, apenas cerca de 20% do total da ajuda seja canalizada para o financiamento de actividades que beneficiam directamente os mais pobres.

absorção, eventual situação de pós-conflito...), até àqueles decorrentes da ajuda propriamente dita, que traduzem a sua “qualidade” (harmonização e alinhamento dos esforços dos doadores, desligamento da ajuda, composição da ajuda, grau de volatilidade ou imprevisibilidade dos fluxos da ajuda...).

Relativamente aos factores relacionados com o país beneficiário, está demonstrado que uma má governação e más políticas económicas prejudicam seriamente a eficiência da ajuda. Daí que os doadores devam procurar resistir à nefasta tentação de tentarem transformar, apenas à força de sucessivas tranches de fundos, acompanhadas das correspondentes doses de condicionalidade, “governos maus” em “governos bons”²⁵⁴.

As situações de pós-conflito podem implicar efeitos contraditórios sobre a eficiência da ajuda: por um lado, a necessidade de reconstrução do país e a baixa drástica dos rendimentos aponta, como vimos atrás, no sentido de uma maior utilidade e eficiência da ajuda; por outro lado, a fraqueza das instituições saídas do conflito pode pôr em causa essa mesma eficiência (Severino e Charnoz, 2007).

No que respeita aos factores relacionados com a “qualidade” da ajuda, a maioria dos especialistas defende que a assistência ganha eficiência sempre que seja: desligada ou não condicionada à compra de bens e serviços no país doador²⁵⁵; acompanhada de outros aspectos que integram uma abordagem mais global de luta contra a pobreza e promoção do desenvolvimento (mais comércio, melhor governação...); encaminhada por um número restrito de canais; bem coordenada por instituições multilaterais com capacidade para tal (UE, Banco Mundial, PNUD...); composta sobretudo por donativos (mais adaptados do que os empréstimos aos países mais pobres, normalmente muito endividados)²⁵⁶.

²⁵⁴ Há inúmeros exemplos (a Indonésia, a RDC, a Zâmbia, o Quénia...) de que dar bons meios a maus governos não gera boas políticas mas maus hábitos, servindo apenas para “alimentar” regimes cleptocráticos com particular habilidade para fazerem reverter em seu benefício os mecanismos da ajuda ao desenvolvimento e os interesses dos países doadores.

²⁵⁵ Segundo as estimativas e os sectores, a ajuda ligada implica um sobrecusto de 20% a 40%, que reduz na mesma medida a sua eficiência.

²⁵⁶ Nesse sentido, o aumento, durante os anos 90, da proporção no total da APD dos donativos e, sobretudo, da ajuda não ligada (que passou de 0,14% do RNB dos países do CAD em 1989 para 0,17% em 2001), terá compensado, em parte, a redução dos montantes da ajuda verificada durante esse período, pois os fluxos da ajuda tornaram-se qualitativamente mais solidários.

Também uma maior proporção de APD destinada à satisfação dos “bens públicos mundiais” tem sido apontada como um indicador de maior eficiência da ajuda, pois a retórica dos “bens públicos mundiais” promove a intervenção dos doadores (ao implicar um benefício colectivo e não apenas dos receptores da ajuda) e uma definição *a priori* das prioridades da ajuda.

O perdão da dívida pode ser outro instrumento para uma maior eficiência da ajuda, desde que seja combinado com reformas políticas, uma melhoria do clima de investimentos e um reforço da prestação de serviços sociais e seja encarado como um esforço suplementar à ajuda tradicional (e não levado a cabo à custa desta).

Um dos mais importantes obstáculos à eficiência da ajuda é a acção desarticulada de uma multiplicidade de doadores, que desenvolvem programas sobrepostos e criam estruturas paralelas de execução dos projectos (ao arrepio das estruturas do país beneficiário). Com vista a evitar essa indesejável duplicação de esforços, é fundamental um esforço acrescido, por parte dos doadores, no sentido da harmonização da sua acção²⁵⁷, pois não se pode esperar que sejam os países em desenvolvimento a contrariar a sobreposição de projectos resultante da competição entre os doadores, dado o natural interesse que têm em receber todas as ofertas de ajuda que lhes forem feitas, mesmo que sobrepostas ou conflitantes.

A pressão no sentido de um desembolso rápido dos fundos, que garanta um impacto mais imediato junto da opinião pública dos doadores, dificulta também à partida, sobretudo em países com fortes níveis de corrupção e escassa capacidade de gestão, a eficiência da ajuda prestada. Por tentações cleptocráticas, oportunidade de entrada de divisas ou pura necessidade de ajuda, os governos receptores manifestam um desejo generalizado de processos rápidos de aprovação e desembolso de fundos, mesmo quando conscientes de que a qualidade da oferta é questionável e os objectivos dos doadores diferem dos seus.

A falta de conhecimento específico do país beneficiário por parte dos doadores é outra causa funcional da ineficiência da ajuda, a somar à sua burocratização. Técnicos que passam pouco tempo num país (não chegando a conhecer as suas realidades sociais,

²⁵⁷ Através de medidas como a designação de um doador como interlocutor privilegiado do governo beneficiário (papel normalmente desempenhado, na área da “boa governação”, pelo PNUD), a partilha do controlo dos fundos e dos mecanismos de monitoria e avaliação, o recurso a fundos conjuntos (*pooled funds*) ou a realização de missões conjuntas.

línguas e costumes) e que pouco visitam o terreno onde os projectos são implantados, não podem conseguir uma mudança social, institucional e comportamental eficiente.

Nesse sentido, é prejudicial à eficiência da ajuda a não tomada em consideração da vontade política do país receptor, pois os respectivos dirigentes acabarão por não endossar a ajuda externa se tal não servir o seu interesse político (que não passa necessariamente pela redução da pobreza dos seus cidadãos). Usando de pragmatismo, os doadores devem, pois, fazer compreender a esses dirigentes que o enriquecimento dos seus cidadãos lhes confere uma legitimidade acrescida e consolida a sua posição.

Mas o factor passível de exercer um efeito mais negativo sobre a eficiência (e a eficácia) da ajuda é, sem dúvida, a prevalência dos interesses estratégicos nacionais dos doadores, por conduzirem a uma maior ligação da ajuda (o que acarreta um sobre custo que lhe diminui a eficácia) e aumentarem as possibilidades da sua alocação a países com má governação, onde será necessariamente menos eficiente.

1. 3. 2. O factor democrático

No sentido de saber se a democracia potencia a eficiência da ajuda, foram realizados, por iniciativa de diferentes instituições multilaterais e bilaterais de cooperação, vários estudos que concluíram ser a ajuda tendencialmente mais eficiente quando concedida a países governados por sistemas democráticos ou combinada com esforços de encorajamento à democratização e tendencialmente menos eficiente quando concedida a países com regimes autocráticos. Tal explica-se, desde logo, pelo facto de a democracia criar condições mais favoráveis às reformas estruturais e sectoriais, sendo a solidez do quadro institucional um factor fundamental para o êxito da ajuda.

Mas a base necessária para a criação de capacidades de desenvolvimento - e, portanto, para uma maior eficiência da ajuda - não se forma apenas com “*a fina camada de democracia traduzida em sistemas multi-partidários e eleições*”, requerendo “*um longo e difícil processo de ‘empoderamento’ da população, que crie uma base mais sólida para um governo democrático*” (Sorensen, 1995: 408).

A este propósito, o caso do continente africano é bem elucidativo. Durante os anos 90 verificou-se em África, em resultado da acção combinada de uma série de

factores²⁵⁸, uma importante expansão da democracia²⁵⁹. Só que tal progresso democrático não foi acompanhado do correspondente crescimento económico, com o rendimento *per capita* na África Sub-Sahariana a registar, nos últimos anos, uma diminuição mais ou menos constante.

Em sentido contrário, há vários exemplos - sobretudo no Sudeste asiático - de redução massiva da pobreza e promoção de poderosas alavancas de desenvolvimento em países com regimes ditatoriais e níveis de corrupção elevados.

Embora a associação dos conceitos de desenvolvimento e democracia tenha sido incluída nas estratégias de ajuda ao desenvolvimento - nomeadamente através da condicionalidade da ajuda²⁶⁰ -, a verdade é que a realidade parece “*contradizer toda a ideia de correlação linear ou sistemática entre democracia e desenvolvimento económico. Na segunda metade do século XX não faltam exemplos de países não democráticos que tenham conhecido uma assinalável descolagem económica, tirando partido da sua dotação em matérias-primas (certos países latino-americanos) ou do domínio de novas indústrias concorrenciais a nível mundial (os países asiáticos). Assim, a descolagem económica de países como a China ou a Malásia não esperou pela democracia. Em sentido inverso, numerosos Estados considerados como referências democráticas, tal como o Mali, mantêm-se na cauda da classificação do índice de desenvolvimento humano*” (Severino e Debrat, 2010: 104-105).

Mas o facto é que certos factores políticos - como a existência de um Estado de Direito ou de uma forma de contrato social aceite por todas as partes - têm um impacto, ainda que dificilmente quantificável, no crescimento e desenvolvimento económicos. É

²⁵⁸ Entre esses factores destacam-se: os efeitos de contágio da “revolução democrática” verificada noutras partes do mundo, nomeadamente no Leste da Europa e na ex-URSS; o fim da Guerra-fria e da respectiva lógica de alianças geo-estratégicas, que forneciam a muitos regimes totalitários os necessários apoios; os efeitos e as reacções às crises económicas e às austeras medidas de ajustamento estrutural impostas nos anos 80; as crescentes pressões internas no sentido da democratização, exercidas por diferentes forças emergentes da sociedade civil; a condicionalidade política imposta pelos doadores.

²⁵⁹ “*A escala das mudanças que tiveram lugar pode ser aferida pelo facto de, por alturas da queda do muro de Berlim, 38 de 45 Estados da África Sub-Sahariana serem governados por regimes autoritários*” e “*uns meros 18 meses mais tarde, metade desses Estados estarem comprometidos com eleições multipartidárias ou terem mesmo realizado eleições*” (Robinson, 1993: 88).

²⁶⁰ Através da qual os doadores procuram impor um modelo “formal” de democracia, baseado na realização periódica de eleições, esquecendo que a democracia deve ser um processo de construção longo e endógeno às sociedades a que respeita e que não deve obedecer a um modelo único.

que “*chega um momento no estádio de desenvolvimento em que é requerida a adesão e a participação de um maior número. Ora, a democracia tem a vantagem - incontestável - de favorecer a representação de interesses diversos, facilitando os processos de negociação sem os quais as sociedades não podem completar o seu desenvolvimento*” (Severino e Debrat, 2010: 106).

1. 4. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e a Agenda de Acção de Acra

A preocupação com a qualidade e eficiência da ajuda (ou seja, com a percentagem de ajuda não condicionada, não ligada e socialmente orientada para os serviços básicos) é relativamente recente. À semelhança de uma série de políticas públicas domésticas, também no âmbito da APD a questão do volume se revelou, durante várias décadas, mais importante do que a questão dos resultados (isto é, do impacto no terreno). Foi na década de 90, quando os detractores da ajuda e os responsáveis pelas finanças dos países doadores colocaram sob pressão os orçamentos da APD, que os principais actores da ajuda começaram a equacionar mais seriamente esta questão²⁶¹, pois perante as dificuldades de reforço dos volumes da assistência, viram-se forçados a procurar incrementar a respectiva “produtividade”.

Entretanto, com o aumento da quantidade da ajuda registado nos últimos anos, a questão da respectiva qualidade e eficiência começou a colocar-se de outra forma, mais em ligação com a questão da capacidade de absorção por parte dos beneficiários. Para que o acréscimo de ajuda produza os resultados desejados, torna-se necessário que os fundos acrescidos sejam canalizados através de estruturas e modalidades que permitam reduzir os respectivos custos de transacção, especialmente para os países receptores. E há evidências claras - resultantes dos vários exercícios de avaliação da eficiência da ajuda - de que os níveis de prestação de apoio podem ser bastante melhorados através de um investimento claro no aumento da capacidade institucional dos países receptores.

²⁶¹ A Recomendação 20/20, aprovada em 1995, na Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social - e pela qual os doadores deveriam passar a destinar 20% da sua ajuda aos sectores sociais básicos e os países em desenvolvimento a orientar 20% do seu esforço orçamental para as mesmas áreas - constituiu um primeiro consenso no sentido da melhoria da eficiência e qualidade da ajuda, através da sua orientação para os serviços sociais prioritários, tendo em vista a redução das desigualdades e o combate à pobreza.

Em Março de 2005, através da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (aprovada pelo II Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda²⁶²), os doadores concordaram num amplo quadro de reforço da qualidade e eficiência da ajuda, visando, através da fixação de 12 metas ou indicadores a atingir em 2010, o aumento da coordenação, titularidade, estabilidade e transparência da ajuda, a redução dos respectivos custos de transacção, o reforço dos mecanismos de prestação de contas e a redução da ajuda ligada²⁶³. A Declaração contém cinco princípios ou compromissos chave: a titularidade (*ownership*), a harmonização (*harmonization*), o alinhamento (*alignment*), a mútua prestação de contas (*mutual accountability*) e a gestão para os resultados (*managing for results*)²⁶⁴.

A Agenda de Acção de Acra (aprovada em Setembro de 2008 pelo III Fórum de Alto Nível para a Eficácia da Ajuda, que contou com a participação de doadores não

²⁶² O I Fórum de Alto Nível sobre Harmonização da Ajuda teve lugar em Roma, em Fevereiro de 2003, dele tendo saído a Declaração de Roma para a Harmonização dos Procedimentos de Ajuda, que visa a redução do peso da gestão da ajuda e uma maior harmonização e simplificação de procedimentos, privilegiando a gestão da ajuda por instâncias nacionais (de acordo com regras e procedimentos nacionais), o reforço das respectivas capacidades institucionais e a mobilização da sociedade civil.

²⁶³ Embora fixando compromissos concretos para uma maior eficiência da ajuda, a Declaração de Paris não se debruçou sobre a questão da composição da ajuda, ou seja, da eficiência comparativa de donativos e empréstimos. Também o princípio da coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento se encontra ausente do documento, que se centra na APD, sem considerar outras políticas com uma influência determinante no desenvolvimento.

²⁶⁴ A titularidade traduz um compromisso no sentido de uma efectiva condução ou liderança, por parte do país beneficiário, das estratégias de desenvolvimento (promovidas através de amplos processos de consulta) e dos esforços de coordenação da ajuda (levados a cabo em diálogo com os doadores).

A harmonização implica que os doadores adoptem e sigam procedimentos compatíveis entre si (e, de preferência, complementares), definam as suas intervenções de forma articulada e segundo critérios comuns e dividam tarefas, de forma a não imporem exigências diferenciadas aos países receptores.

O alinhamento implica que os doadores orientem as suas intervenções em função das estratégias e procedimentos do país beneficiário, seguindo as suas prioridades e apoiando-se nos seus sistemas (o que implica um desligamento da ajuda e um reforço da capacidade institucional do país beneficiário).

A mútua prestação de contas significa que receptores e doadores, partilhando a responsabilidade pelos resultados da ajuda, concordam em desembolsar e utilizar os recursos de forma transparente e em informar-se mutuamente sobre a ajuda recebida ou prestada.

A gestão para os resultados significa que a gestão e a implementação da ajuda devem ser feitas em função dos resultados desejados e que os mecanismos de monitoria e avaliação devem ser orientados no sentido de uma melhoria desses resultados e dos mecanismos de tomada de decisão.

pertencentes ao DAC) reafirma os compromissos assumidos na Declaração de Paris, procurando colocá-los em prática (e mesmo levá-los mais longe) através de um conjunto de acções concretas. É um documento importante pelo foco que coloca na eficiência e nos resultados, na titularidade ou apropriação da ajuda pelos países beneficiários e no reforço de parcerias inclusivas com novos actores. Os seus principais compromissos referem-se à previsibilidade e transparência da ajuda (doadores e receptores comprometem-se a executar o que prometem e a publicitar o que gastam), ao uso do sistema do país beneficiário como primeira opção para o desembolso da ajuda, à inserção dos projectos e programas nas estratégias de desenvolvimento globais concretizadas nos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) e à sua ligação aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, à necessidade de um progresso claro no desligamento da ajuda e à necessidade de redução da fragmentação da ajuda, através de uma melhoria da “divisão de tarefas”.

A Declaração de Paris e a Agenda de Acra foram importantes para uma certa mudança de perspectiva, no sentido da concessão de uma maior atenção à qualidade e eficiência da ajuda, que permita aos doadores uma melhor “governança da ajuda”²⁶⁵ e aos países beneficiários uma melhor capacidade de absorção.

Presentemente, o grande desafio é o de pôr em prática os princípios e orientações daqueles dois documentos de intenções, sabendo-se que os países mais estruturados olham com desconfiança os doadores que lhes pretendem impor linhas de conduta e de harmonização e que os países mais frágeis são afectados por claros défices de capacidade institucional e técnica e de peso político, que prejudicam a aplicação dos princípios de Paris e de Acra (Michailof, 2010).

2. A selectividade da ajuda

A discussão em torno da eficiência da ajuda tem incidido sobre 4 questões essenciais: a) a questão dos destinatários, traduzida no conceito de selectividade da ajuda - saber se a ajuda é mais eficiente nuns países do que noutros (ponto 2); b) a

²⁶⁵ As ideias de alinhamento, harmonização, mútua prestação de contas e gestão para os resultados constituem já uma resposta à crescente pressão no sentido da aplicação dos princípios da “boa governação” à gestão da ajuda por parte dos doadores, no que se designa como “governança da ajuda”. E a Declaração de Roma, a Declaração de Paris e a Agenda de Acra não deixam de apelar aos doadores no sentido de aplicarem os princípios da “boa governação” na prestação de assistência a países terceiros.

questão dos montantes, concretizada no conceito de capacidade de absorção da ajuda - saber se existe um montante óptimo de ajuda e a partir de que ponto é que ela se torna contraproducente (ponto 3); c) a questão da constância dos fluxos, traduzida no conceito de volatilidade da ajuda - saber até que ponto a irregularidade e imprevisibilidade da prestação da ajuda prejudica a sua eficiência (ponto 4); d) a questão do tipo de ajuda, reflectida na realidade dos novos instrumentos de ajuda - saber que modalidades de ajuda são mais eficientes (ponto 5).

Começamos, pois, por analisar neste ponto a questão dos destinatários da ajuda (selectividade), analisando as restantes três questões nos pontos seguintes.

2. 1. A abordagem da alocação selectiva da ajuda em função do desempenho

Na sequência dos influentes trabalhos de Burnside e Dollar, um número crescente de agências de cooperação começou a atender, com vista à alocação da ajuda, a critérios de desempenho dos países receptores. Tal orientação implica uma condicionalidade de resultados, que substitui uma condicionalidade de instrumentos: em vez de se condicionar a concessão da ajuda à obediência a certos procedimentos ou à aquisição de certos bens e serviços (ajuda ligada), liga-se a sua prestação à satisfação de determinados objectivos definidos em termos de crescimento, combate à pobreza ou concretização de reformas institucionais²⁶⁶, sendo os resultados medidos através de indicadores das políticas sectoriais e macroeconómicas e da capacidade institucional dos países beneficiários²⁶⁷.

De acordo com este modelo, a luta contra a pobreza seria optimizada por uma alocação da ajuda em função dos resultados apresentados pelos países receptores, pois sendo a ajuda um recurso limitado, ela deve ser encaminhada para onde é mais bem aproveitada, segundo resultados comparáveis previamente obtidos.

Registe-se que esta visão selectiva não parece ter em conta a desejável perspectiva de aumento dos montantes da ajuda, que preside ao discurso de

²⁶⁶ Enquanto o Banco Mundial e doadores bilaterais como a USAID focam a sua atenção sobretudo nos resultados macroeconómicos e nas práticas de “boa governação”, outros doadores (como o PNUD e os Países Nórdicos) preocupam-se mais com a *performance* em termos sociais, sobretudo ao nível do combate à pobreza e da promoção do desenvolvimento humano.

²⁶⁷ Devendo-se procurar julgar a “*performance* real” desses países, ou seja, ter em conta os factores externos, independentes da vontade dos países, que possam afectar os resultados desejados.

solidariedade da comunidade internacional desde o momento da fixação dos ODM. Parece mesmo haver, na prática, uma contradição entre o desejo de aumento dos montantes da ajuda e a alocação da ajuda com base na *performance*, critério que se apresenta como forçosamente restritivo.

Várias agências de desenvolvimento têm posto em prática este tipo de alocação selectiva da ajuda com base na *performance*, com destaque para o Banco Mundial - que nos finais dos anos 70 lançou o *Country Policy and Institutional Assessment - CPIA*²⁶⁸ para guiar as decisões de alocação dos fundos da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) - e para a *Millenium Challenge Corporation*, criada pela anterior administração norte-americana para gerir a *Millenium Challenge Account*²⁶⁹.

Também o Banco Mundial, no seu estudo de 1998 intitulado *Assessing aid - what Works, what doesn't and why*, sustentou a existência de um “ambiente de boas políticas” (ou seja, de políticas económicas aprovadas pelo Banco) como pré-condição essencial para uma maior eficiência da ajuda, defendendo que a ajuda deve ser selectiva, no sentido em que os fundos da APD, sendo limitados, devem ser concentrados nos países com elevados níveis de pobreza e uma gestão económica correcta (o que excluirá, à partida, os países menos pobres mas ainda carecidos de ajuda e os países pobres mas com políticas consideradas menos correctas).

É provável que a alocação da ajuda em função do desempenho, tendo em conta os discursos quantificáveis (e, portanto, mais convincentes) que permite produzir e o facto de facilitar o apoio aos orçamentos da ajuda nos países doadores, se mantenha como uma orientação importante no âmbito das práticas das agências de

²⁶⁸ Documento que classifica anualmente os países receptores de acordo com uma avaliação da qualidade das suas políticas e instituições, analisando 16 critérios, distribuídos pelas seguintes categorias: gestão macroeconómica, políticas estruturais, políticas de inclusão social e equidade, gestão do sector público e desempenho institucional.

²⁶⁹ Iniciativa com características inovadoras no âmbito da ajuda americana, que visa alocar 5 mil milhões de dólares por ano de ajuda suplementar a países classificados como capazes de um melhor desempenho, segundo 16 critérios de “boa governação” e abertura económica. Trata-se, contudo, de um mecanismo que tem sido alvo de críticas, pelo facto de: estabelecer critérios de governação tais que os países capazes de os atingir já terão necessariamente um razoável nível de governação, não necessitando do tipo de ajuda que o mecanismo concede; ser sub-financiado (perante o anúncio de um financiamento anual de 5 mil milhões de dólares, em 2005 só foram desembolsados 1,7 mil milhões); ter um relacionamento pouco claro com o resto do aparelho de cooperação norte-americano, em particular a USAID; acabar por contribuir para a burocratização da ajuda, ao constituir-se como mais uma agência.

desenvolvimento e de parte da doutrina²⁷⁰. Trata-se, contudo, de uma abordagem que enfrenta uma série de dificuldades (principalmente metodológicas), relacionadas sobretudo com:

- a credibilidade dos indicadores de eficiência (e das conclusões a partir deles tiradas), que apresentam um carácter relativo, parcial e flutuante, sendo influenciados por factores políticos, culturais ou de outra natureza não económica;

- a não inclusão, nos critérios de avaliação, de uma série de factores que influenciam também a eficiência da ajuda, como a distribuição do rendimento no país receptor ou a incerteza e imprevisibilidade dos fluxos de ajuda;

- o facto de, em resultado desta abordagem, as populações pobres dos Estados mais fracos acabarem por ser duplamente penalizadas, pois para além de serem vítimas da acção de governos corruptos, repressivos e ineficientes, são ainda preteridas pelos doadores em favor das populações pobres de países com um melhor desempenho²⁷¹;

- a dificuldade de fugir à lógica circular segundo a qual um país não recebe ajuda por não conseguir planear e executar de forma eficiente a ajuda recebida, o que se deve precisamente ao facto de não ter recebido até então ajuda suficiente que lhe permitisse criar condições para tal;

- o falso pressuposto de que se conhecem os conceitos de “bom modelo de desenvolvimento”, “boas instituições” e “boas políticas” e de que se trata de conceitos absolutos, passíveis de serem perfeitamente definidos e medidos;

- a tendência clara para os doadores prestarem ajuda ao desenvolvimento aos países com melhores *performances* e ajuda humanitária aos países mais problemáticos e

²⁷⁰ A “ajuda com desembolso pelos resultados” (*cash on delivery aid*), nova modalidade de ajuda proposta por Nancy Birdsall e William D. Savedoff, comunga também desta abordagem selectiva da ajuda, que privilegia os receptores capazes de melhores resultados. Promovida pelo *Centre for Global Development*, baseia-se na percepção de que a manutenção do interesse dos contribuintes depende cada vez mais - sobretudo na actual conjuntura de crise - da apresentação de resultados concretos. Na base desta modalidade de assistência está um contrato entre doadores e receptores da ajuda, que estipula um pagamento fixo por cada “unidade” de progresso verificado em relação a um objectivo previamente fixado. Uma vez cumprido o “contrato”, o doador deixa ao beneficiário da ajuda a responsabilidade na utilização dos fundos alocados. A transparência é um aspecto fundamental desta modalidade de ajuda: o contrato, o progresso registado e o pagamento efectuado são publicamente divulgados.

²⁷¹ De facto, é nos países mais mal governados que, em regra, a pobreza e a exclusão são mais notórias e, portanto, a necessidade de ajuda é mais premente, sendo obrigação da ajuda encontrar os meios de aumentar a sua eficiência nesses países em que, sendo menos eficiente, ela é mais necessária.

em situações de crise, quando a abordagem da ajuda ao desenvolvimento é mais efectiva no que respeita ao crescimento e à redução da pobreza do que a abordagem da assistência humanitária.

Seja como for, se considerarmos que a alocação da ajuda com base no desempenho do país beneficiário continua a ser importante no âmbito das estratégias dos doadores e que estes tendem a escolher estrategicamente, em cada país beneficiário, os parceiros institucionais com maior capacidade e que oferecem maiores garantias de resultados, é inegável que a selectividade da ajuda é um elemento relevante da prática da ajuda ao desenvolvimento, embora só traduza a perspectiva dos doadores.

A este propósito, seria desejável que as exigências de bom desempenho abarcassem também o país doador, não se limitando ao país beneficiário, afinal o elo mais fraco da dinâmica da ajuda ao desenvolvimento. Assim, uma maior exigência quanto ao desempenho dos doadores na concessão da ajuda - no sentido, que vimos atrás, de uma melhor “governança da ajuda” -, poderia também ajudar a contribuir para um aumento da respectiva eficiência.

2. 2. A importante excepção dos “Estados frágeis, falhados e em colapso”

Uma contradição aparente da ajuda é a circunstância de os doadores tenderem, por um lado, a optar pela sua alocação em função da *performance* dos países beneficiários e da qualidade das respectivas instituições e, simultaneamente, decretarem como urgente a sua mobilização em favor de países em situação de pós-conflito ou desestruturados que, à luz do estrito critério do desempenho macroeconómico e institucional, nunca seriam destinatários privilegiados da ajuda.

Nesse sentido, a atenção concedida aos “Estados frágeis, falhados e em colapso”²⁷² (na sua grande maioria africanos), independentemente dos seus níveis de

²⁷² O conceito geral de FFCS (*Fragile, Failed and Collapsed State*) abarca duas realidades distintas, embora bastante próximas: a dos Estados frágeis, aqueles sem capacidade para oferecerem com a necessária qualidade ou eficiência bens públicos aos seus cidadãos; e a dos Estados falhados e em colapso, incapazes de garantirem quaisquer bens públicos essenciais aos seus cidadãos (Pureza, 2006). O CAD da OCDE refere-se a “Estados frágeis ou em situação de fragilidade”, à semelhança da UE, que optou pela designação de “Estados em situação de fragilidade”, mais consensual e politicamente “prudente”, dadas as susceptibilidades suscitadas pela designação de “Estados falhados e em colapso”.

governança e dos seus índices macroeconómicos²⁷³ constitui uma importante excepção ao critério de alocação da ajuda aos países com bom desempenho - um critério de condicionalidade que, seguido à risca, tenderia a afastar da lista dos beneficiários da ajuda os países pobres mal governados e sem interesse estratégico.

Esta excepção explica-se tanto pelo receio dos efeitos desestabilizadores da desordem sentida nesses Estados (fenómenos migratórios massivos, acentuados recuos nos modelos económicos, emergência de focos terroristas...), como pela percepção de que, sem uma abordagem diferenciada, se estariam a penalizar duplamente as respectivas populações: para além de não poderem contar com os apoios do seu Estado em áreas fundamentais como a segurança, a saúde, a escolaridade ou a assistência social, veriam ainda serem-lhes negados os apoios internacionais. De facto, preteridos na assistência por razões de maior eficiência da ajuda, os países pobres com instituições mais débeis, incapazes de recuperarem por si só, tendem a afundar-se e a entrar em situação de pré-colapso, com todas as consequências daí decorrentes para a sua população e mesmo para a estabilidade regional (e eventualmente também global).

2. 2. 1. Génese do conceito de “Estados frágeis, falhados e em colapso”

Inscrita numa corrente de análise sobretudo anglo-saxónica, a abordagem que sublinha a necessidade de apoio aos “Estados frágeis, falhados e em colapso” começou,

Para traduzir a realidade de Estados pobres caracterizados por políticas débeis e instituições frágeis, o Banco Mundial “cunhou” o conceito de LICUS (*Low Income Countries Under Stress*).

Outras designações são também utilizadas. Degenbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003) distinguem entre: a) países em desenvolvimento com bom desempenho (*performers*), que podem beneficiar de apoio ao orçamento e programas de apoio sectorial; b) países com focos de crise mas claras intenções de reforma (*reformers*), que necessitam de apoio institucional e à sociedade civil; c) países com crises profundas e reduzida capacidade de intervenção do Estado (*poor performers*), que requerem assistência técnica e apoio aos sectores mais frágeis da população; d) países em conflito e incapazes de reclamarem a sua soberania (*collapsed states*), que necessitam de ajuda de emergência (humanitária e alimentar).

²⁷³ Já no caso de países em desenvolvimento politicamente mais importantes, mais populosos ou ricos em recursos estratégicos, a comunidade internacional vinha prestando assistência independentemente dos respectivos níveis de desempenho, justificando essa concessão de ajuda - motivada por claros interesses geoestratégicos e económicos - com uma estratégia de presença potencialmente indutora de uma desejável transformação. No caso dos “Estados frágeis, falhados e em colapso”, trata-se agora simplesmente de estender essa excepção a Estados e populações efectivamente necessitados dela.

durante os anos 90, a ganhar espaço em *policy papers* do DFID e da USAID, bem como nos meios académicos americanos e ingleses, beneficiando ainda da maior atenção então concedida pelos *media* aos países em situação de emergência.

“Dos anos 80 em diante, o neoliberalismo triunfante sustentou uma miniaturização do Estado (...) E é exactamente esta mensagem de miniaturização que mais tarde colocou os Estados frágeis, falhados e praticamente inexistentes no centro da agenda do debate internacional. De certa forma, o conceito de Estados frágeis, falhados e em colapso (EFFC) é um produto da doutrina neoliberal. E tornou-se a principal preocupação dos seguidores de tal credo” (Pureza, 2006: 1).

De certo modo, o foco na fragilidade dos Estados será *“uma consequência da chamada ‘década do desenvolvimento falhado’*. Os anos 90 foram precisamente a *ressaca, o luto de pelo menos uma década de desenvolvimento falhado, com crises sociais causadas pelo ajustamento estrutural, guerras civis, etc. Em 1996-97, face à crescente evidência de tal falhanço, o Banco Mundial - que tinha sido o arauto da mensagem neo-liberal de corte das despesas sociais e redução do Estado - começou claramente a abandonar essa ortodoxia e a chamar a atenção para a relevância das instituições, da boa governação, do Estado como garante da implementação de políticas globais a uma escala local. O reverso dessa nova apologia é a realidade factual dos Estados incapazes de satisfazerem estas novas funções de orientação global, como resultado da sua submissão ao dogma neo-liberal”* (Pureza, 2006: 2).

Uma das principais justificações para a intervenção nos “Estados frágeis, falhados e em colapso” é o facto de a sua situação ser susceptível de afectar, de uma forma ou de outra, a segurança ou a paz regional ou internacional²⁷⁴. Daí que esses Estados acabem por beneficiar de recursos financeiros massivos para a reforma dos respectivos sistemas de segurança ou mesmo de operações de manutenção de paz.

O *background* ideológico do conceito de “Estados frágeis, falhados e em colapso” encontra-se *“intimamente ligado à tendência crescente do Norte de entender o subdesenvolvimento como um perigo, como uma ameaça, tal como Mark Duffield sublinhou (...) Neste contexto, a construção da paz tornou-se um mecanismo privilegiado para a concretização do principal objectivo da governação global*

²⁷⁴ Isto não obstante alguns autores entenderem que a ligação entre os Estados falhados e a insegurança exportada não é tão óbvia assim, representando esses Estados geralmente uma maior ameaça para as suas populações do que para o exterior (Matthews, 2006).

contemporânea: estabelecer e garantir uma paz liberal nas fronteiras” (Pureza, 2006: 5).

Mark Duffield sustenta que, por meio de intervenções que implantam estruturas híbridas de governação nos Estados mais frágeis ou ineficientes sem ameaçarem a respectiva integridade territorial, aqueles Estados se tornam “*laboratórios para as técnicas emergentes de consolidação da nova e expandida fronteira soberana do Ocidente*”. Nesse sentido, “*o discurso do Estado frágil reproduz elementos-chave e assunções da prática colonial da administração indirecta*” (Duffield, 2006 bis: 11-12).

Um importante efeito do 11 de Setembro foi o de ter colocado o foco nos países com maior potencial para o terrorismo, muitos dos quais são “Estados frágeis, falhados e em colapso”. Mas se a realidade do combate ao terrorismo internacional acabou por colocar a atenção nesses Estados, o facto é que os resultados não parecem reflectir essa atenção, pois as causas mais profundas dos conflitos permanecem por atacar e não se tem assistido a um aumento significativo dos orçamentos para fazer face aos problemas particulares desses Estados (Matthews, 2006). Além do mais, os fluxos que lhes são destinados têm uma maior volatilidade, um carácter mais reactivo do que preventivo (pois são orientados mais para o alívio do que para o desenvolvimento) e uma sustentabilidade reduzida (já que os doadores tendem a reduzir ou a retirar a ajuda quando a capacidade de absorção começa a aumentar).

Refira-se, no entanto, o facto de esta atenção acrescida aos “Estados frágeis, falhados e em colapso” ter trazido de novo para a discussão pública a questão do Estado (nomeadamente os aspectos relacionados com as suas capacidades de controlo, a sua fragilidade, a sua reconstrução...), pois enquanto o dogma neo-liberal defendia que o papel do Estado e dos poderes públicos deveria ser diminuído, agora ganha nova prioridade a reconstrução e reactivação das funções mínimas do Estado, com o poder público dos Estados frágeis ou diminuídos a receber novas funções de sustentação e de *nation building*, especialmente no âmbito da manutenção da ordem pública e da condução de tarefas de reconstrução.

2. 2. 2. Iniciativas para os “Estados frágeis e falhados e em colapso”

Em Abril de 2007, o CAD da OCDE aprovou os “*Principles on good international engagement in fragile states*”²⁷⁵, que reflectem o consenso crescente de que os Estados frágeis requerem uma resposta distinta da atribuição selectiva da ajuda em função do desempenho. Procurando dar sequência aos compromissos da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de Março de 2005 - que previa a situação particular dos Estados frágeis -, esses princípios para uma adequada intervenção internacional em Estados frágeis visam ajudar a maximizar o impacto positivo da intervenção em Estados frágeis e minimizar os efeitos negativos não intencionais²⁷⁶.

Outra importante iniciativa internacional no âmbito do apoio aos Estados frágeis é a *Peace Building Commission* (PBC), um órgão consultivo de carácter inter-governamental estabelecido pelas Nações Unidas em Dezembro de 2005 - por recomendação do Painel sobre “Ameaças, desafios e mudança”, nomeado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas - para evitar o colapso e a entrada em conflito de países em situação de crise e ajudar ao processo de reconstrução, estabilização e desenvolvimento pós-conflito de países saídos de um conflito²⁷⁷.

²⁷⁵ Esses princípios são os seguintes: 1) tomar o contexto como ponto de partida, adaptando as respostas internacionais às diferentes necessidades e capacidades desses países; 2) passar de uma estratégia de reacção para uma estratégia de prevenção, de forma a reduzir os riscos de futuras crises e conflitos; 3) considerar a construção do Estado como objectivo central, reforçando as suas funções básicas; 4) alinhar com as prioridades e estratégias locais e com os procedimentos e sistemas locais; 5) reconhecer a ligação entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento, intervindo de forma coerente e através de planos integrados; 6) promover a coerência entre as diferentes agências e ministérios de cada doador; 7) acordar em mecanismos práticos de coordenação entre os diferentes actores internacionais, como estratégias conjuntas ou *pool funds*; 8) evitar actividades que minem a capacidade instalada do Estado beneficiário ou criem distorções, procurando que a assistência passe pelos sistemas do país beneficiário; 9) combinar os instrumentos da ajuda e dar-lhes sequência, de acordo com a situação do país, através de um financiamento constante mas que não crie dependência; 10) agir de forma célere, para aproveitar as oportunidades de intervenção, mas garantindo um envolvimento duradouro, que ofereça garantias de sucesso; 11) evitar as bolsas de exclusão dos chamados “órfãos da ajuda”, através de uma coordenação entre os doadores que assegure uma presença nesses países.

²⁷⁶ Antes da sua aprovação, os princípios foram testados em 9 países: RDC, Guiné-Bissau, Haiti, Nepal, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Iémen e Zimbabué.

²⁷⁷ As funções nucleares da PBC são: identificar países em situação de tensão ou de risco de conflito; propor estratégias integradas de resposta para a reconstrução pós-conflito, incluindo a criação de capacidade institucional; ajudar a garantir a sustentabilidade dos esforços financeiros de reconstrução pós-conflito e a continuidade da atenção dada pela comunidade internacional a essa reconstrução;

Até à criação da PBC, nenhum órgão do sistema das Nações Unidas era directamente responsável pelo processo de transição sustentável de uma situação de conflito para uma situação de paz. Estamos, pois, perante um instrumento que preenche uma lacuna clara no âmbito das Nações Unidas, ao permitir juntar os principais actores da reconstrução pós-conflito e integrar as respostas existentes nas áreas da segurança e do desenvolvimento, garantindo a necessária ligação institucional entre as operações de paz e os esforços de assistência pós-conflito.

Tratando-se de um órgão consultivo da Assembleia-Geral e do Conselho de Segurança, o peso das suas recomendações resulta da diversidade e relevância da sua composição²⁷⁸ e do facto de ser visto como o órgão mais capacitado em matéria de estabilização e reconstrução pós-conflito.

Ao nível da UE, as instituições comunitárias e os Estados-membros dispõem de uma série de instrumentos para uma intervenção integrada em contextos de fragilidade: documentos de enquadramento político (como a Estratégia de Segurança Europeia, de 2003, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, de 2005, ou a Comunicação da Comissão, a Resolução do Parlamento Europeu e as Conclusões do Conselho sobre a resposta da UE a situações de fragilidade, todas de 2007²⁷⁹), ferramentas de avaliação e prevenção (como os mecanismos de alerta precoce ou os *country conflict assessments*), instrumentos financeiros temáticos (como o Instrumento de Estabilidade) e geográficos (como o FED), missões PESD (com componentes civil e militar), diálogo político, programas de assistência bilateral dos Estados-membros...

desenvolver melhores práticas em matérias que requeiram uma colaboração efectiva entre actores políticos, de segurança, humanitários e de desenvolvimento.

²⁷⁸ Que inclui membros do Conselho de Segurança, do ECOSOC, contribuintes de peso para o orçamento das Nações Unidas e para as respectivas missões de paz e países com experiência em processos de reconstrução pós-conflito. Estes membros integram o Comité Organizacional e as formações específicas para cada país (quatro em 2009: Burundi, Serra Leoa, Guiné-Bissau e República Centro-Africana).

²⁷⁹ *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Resposta da UE a situações de fragilidade. Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz*, de 25 de Outubro de 2007; *Resolução do Parlamento Europeu sobre a resposta da UE a situações de fragilidade nos países em desenvolvimento*, de 15 de Novembro de 2007; *Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho - Resposta da UE a situações de fragilidade*, de 19 de Novembro de 2007.

Questões essenciais são as da conjugação coerente deste conjunto de instrumentos (que tocam as áreas do desenvolvimento, da segurança e da “boa governação”), da sua articulação com as intervenções de outras organizações multilaterais, da sua optimização e da sua adaptação às realidades voláteis e imprevisíveis dos Estados frágeis.

3. A capacidade de absorção da ajuda

Não queremos o “mal holandês”, por favor. Não estamos interessados em paradoxos de abundância e duros despertares, nem em acabar no fundo do barril.

Fradique de Menezes, Presidente de S. Tomé e Príncipe

3. 1. A falta de capacidade de absorção e o “mal holandês”

Qualquer perspectiva de aumento da quantidade da APD levanta a questão de saber se o país beneficiário tem capacidade para absorver esse acréscimo de ajuda, o que depende da solidez das suas instituições, da capacidade da sua Administração ou da qualidade das suas políticas públicas e da sua gestão macroeconómica.

Só que os países mais pobres são precisamente aqueles onde os níveis de organização político-administrativa e económica, de capacidade institucional e de “boa governação” (somados a factores como a corrupção, a ausência de um aparelho judicial eficaz ou o défice de qualificação) são mais baixos. E é aqui que reside um dos mais gritantes paradoxos da ajuda: os países mais necessitados de fluxos de ajuda são, em regra, aqueles que têm menor capacidade para os absorver de forma eficiente.

A capacidade de absorção da ajuda por parte dos países receptores é, assim, determinante para a sua eficiência, pois se eles não estão preparados para tirar partido de um acréscimo de assistência externa, esta acaba por não provocar o desejado efeito catalisador de desenvolvimento, tornando-se inútil ou mesmo contraproducente²⁸⁰. De facto, a limitada capacidade de absorção da ajuda por parte dos países mais pobres

²⁸⁰ Tentou-se definir um ponto teórico de “saturação”, para lá do qual a APD, ao tornar-se demasiado volumosa para a dimensão da economia beneficiária, deixaria de ter impacto sobre o crescimento. Este ponto foi recentemente calculado em 30% do PIB para os países com instituições consideradas sólidas e 6% para os países com capacidades mais frágeis. Ora, a ajuda média recebida pelos 39 países mais pobres da África Sub-Sahariana, com capacidades frágeis, representa cerca de 13% do seu PIB.

traduz-se numa “utilidade marginal decrescente da ajuda”, segundo a qual, para além de um certo nível, um dólar suplementar de ajuda é cada vez menos produtivo (Charnoz e Severino, 2007).

Uma das causas deste fenómeno é o chamado efeito do “mal holandês” ou “síndrome holandês”²⁸¹, segundo o qual a entrada massiva de divisas resultante de um aumento da ajuda a um determinado país pode conduzir a uma subida da taxa de câmbio e da inflação, afectando os sectores exportadores desse país e, conseqüentemente, o respectivo desenvolvimento económico.

Mas se a ameaça do “mal holandês” surge com mais seriedade quando os fluxos de ajuda financiam sobretudo um aumento do consumo, ela pode ser evitada se a ajuda for primordialmente direccionada para as áreas de infra-estruturas, produção agrícola e investimento em capital humano, ou seja, se for dirigida aos sectores prioritários para o desenvolvimento, durante um período suficientemente longo e com o adequado enquadramento institucional e macroeconómico.

3. 2. A harmonização de procedimentos e a “divisão de tarefas” (*division of labour*)

Uma das formas de aumentar a capacidade de absorção da ajuda dos países receptores - especialmente importante no caso dos países da África Sub-Sahariana e, entre estes, dos novos Estados petrolíferos, dos países beneficiários da iniciativa HIPC e dos países saídos de crises - é o lançamento de programas de assistência técnica ao Estado beneficiário (incluindo a administração local), que incluem assessoria, consultoria, programas de formação e bolsas de estudo.

²⁸¹ Nos anos 60, os Países Baixos descobriram importantes depósitos de gás natural no Mar do Norte, o que provocou uma acentuada subida dos rendimentos do país e uma apreciação do valor do florim, responsável por uma perda de competitividade das exportações não ligadas ao gás natural e um aumento da inflação, num fenómeno paradoxal baptizado de “mal holandês”. Este fenómeno tem-se feito sentir em países fortemente dependentes de recursos petrolíferos (caso da Nigéria) ou de determinadas monoculturas (caso da Colômbia, com o café). Algumas medidas para atenuar o efeito do “mal holandês” passam pela desvalorização da moeda, pelo combate à inflação, pela injeção das receitas da exportação em operações de rentabilidade elevada ou pela limitação da entrada de divisas através da sua substituição por infra-estruturas, equipamentos e serviços não produzidos localmente.

Outra forma de reforço da capacidade de absorção é o recurso acrescido a instrumentos como o apoio sectorial ou o apoio directo ao orçamento, que possibilitam uma certa aceleração da absorção dos fundos, ao permitirem financiar despesas de funcionamento corrente (sobretudo nas áreas sociais, de educação e saúde).

Uma terceira forma - que tem vindo a ganhar peso - é a simplificação e harmonização²⁸² dos procedimentos de prestação da ajuda, pois para além dos obstáculos internos à capacidade de absorção da ajuda há obstáculos externos ligados à má orientação da ajuda, à excessiva quantidade de doadores e projectos²⁸³ e à multiplicidade, complexidade e morosidade dos procedimentos de gestão da ajuda, que sobrecarregam os débeis aparelhos administrativos desses países, levando ao atraso, suspensão e inexecução de projectos. Neste particular, alguns países beneficiários²⁸⁴ têm desenvolvido estratégias no sentido da criação, ao abrigo de planos nacionais de desenvolvimento e combate à pobreza, de mecanismos e estruturas institucionais para a melhoria da coordenação, harmonização e previsibilidade da ajuda e redução dos respectivos custos de transacção.

Muitos países podem absorver mais ajuda do que a que actualmente recebem, só que, para tal, deverão estar dispostos a fazer esforços que permitam otimizar essa ajuda, empenhando-se em reformas institucionais, auditando as suas contas públicas, adoptando estratégias e políticas de crescimento sustentado e procurando, além do mais, ultrapassar uma aparente contradição, que é a de pretenderem beneficiar do máximo de assistência nos seus processos de desenvolvimento, por um lado, e preservar o máximo de soberania ou autonomia em relação a intervenções externas, por outro.

Pretendendo afirmar-se como um “motor” da complementaridade e da “divisão de tarefas” no contexto do processo internacional de alinhamento e harmonização de procedimentos (centrado na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda), a UE

²⁸² Para além do aumento da capacidade de absorção dos países pobres submergidos pela multiplicidade de doadores e procedimentos, a harmonização da ajuda - que pode mesmo implicar decisões colectivas sobre o volume e distribuição da APD - justifica-se por outras vantagens, como as economias de escala geradas por uma intervenção conjunta ou coordenada ou a possibilidade de exercer maior pressão sobre os governos nacionais para empreenderem as reformas necessárias.

²⁸³ Em 2002, na Tanzânia eram desenvolvidos cerca de 1 300 projectos financiados pela APD, tendo o Quénia chegado a lidar, em 1996, com cerca de 2 000 projectos diferentes. Ao Burkina Faso deslocam-se, em média, cerca de 350 diferentes missões de cooperação por ano, enquanto na RDC trabalham cerca de 4 300 ONG registadas (não fazendo as autoridades ideia de quantas trabalham de forma incógnita).

²⁸⁴ O Uganda, a Tanzânia, o Botswana ou Moçambique, no caso da África Sub-Sahariana.

aprovou, em Maio de 2007, o Código de Conduta sobre Complementaridade²⁸⁵ e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento, que visa evitar que os doadores comunitários concentrem os seus esforços nos mesmos países e nos mesmos sectores, o que aumenta a carga administrativa e os custos de transacção nos países beneficiários, reduz a transparência, alarga os riscos de corrupção e cria órfãos da ajuda.

O Código de Conduta parte das boas práticas de iniciativas nacionais, apresenta um carácter voluntário e flexível, apoia-se em sistemas de monitoria efectivos (como os do CAD da OCDE ou o Atlas de Doadores da UE) e tem como princípios essenciais: a concentração das actividades nalguns sectores focais (e eventual retirada dos sectores não focais); o aprofundamento das reformas do sistema de ajuda; o estabelecimento, em cada sector prioritário, de acordos de coordenação, parceria e delegação de poderes entre doadores; a garantia, em cada sector prioritário (bem como a nível regional), de apoio mínimo por parte de um número limitado de doadores; a definição de um número limitado de países prioritários para cada doador; a garantia de financiamento adequado aos países que recebem menos apoio (normalmente Estados frágeis).

4. A dependência da ajuda e a volatilidade dos respectivos fluxos

4. 1. Os efeitos da dependência da ajuda

A dependência da ajuda por parte dos países beneficiários, para além de fazer com que boa parte do tempo, da energia e do capital político das entidades públicas desses países se esgote na interacção com os doadores (em missões de negociação, de elaboração de relatórios, de prestação de contas, de acompanhamento dos consultores e de coordenação dos diferentes projectos de ajuda), tende a diminuir o grau de iniciativa de uma população dependente de apoios prestados independentemente do seu esforço, bem como a enfraquecer o debate doméstico e a construção interna de consensos.

²⁸⁵ O Código de Conduta define a complementaridade como a “divisão de tarefas” entre os vários actores, com vista a otimizar os recursos humanos e financeiros existentes, o que implica que cada actor centre os seus esforços de assistência nas áreas onde pode acrescentar mais valor, tendo em conta o que os outros fazem e a situação específica do país receptor da ajuda.

Apesar de uma maior dependência da ajuda não implicar necessariamente uma diminuição dos retornos da ajuda²⁸⁶, o aumento da quantidade de ajuda disponibilizada faz subir a quota-parte do orçamento financiado pela cooperação, o que torna a capacidade de financiamento público mais vulnerável à volatilidade dos fluxos de ajuda e às mudanças nas prioridades dos doadores.

A dependência da ajuda surge como resultado, em boa parte, da necessidade que os doadores têm de desembolsar largas e regulares somas de fundos, das quais devem prestar contas aos respectivos contribuintes e decisores políticos. A pressão para o máximo de desembolso leva à procura, muitas vezes precipitada, de grandes projectos em sectores sub-financiados, sem a devida ponderação da viabilidade e sustentabilidade desses projectos, numa lógica de sobre-financiamento que acaba por transformar o que poderiam ser pequenos bons projectos em maus projectos de maior dimensão, favorecer as perdas e a má gestão e distorcer a visão das necessidades e das capacidades dos receptores da ajuda. Levada ao extremo, esta lógica prefere um mau projecto a projecto algum, permitindo que os beneficiários possam receber ajuda mesmo com registos de aproveitamento negativos (Sogge, 2002).

A dependência da ajuda pode encerrar os países beneficiários em ciclos de baixa eficiência e custos acrescidos, devido a factores como o aumento das clivagens e da competição entre diferentes grupos de interesses apoiados por diferentes doadores, o desvio de técnicos do sector público para os projectos das agências de desenvolvimento, as crescentes exigências dos doadores, que ultrapassam as capacidades de resposta dos receptores, o necessário investimento público no apoio logístico e no funcionamento corrente dos projectos lançados pelos doadores ou as perdas resultantes das paragens e reorientações de rumo dos projectos e da volatilidade dos fluxos da ajuda.

4. 2. A volatilidade e imprevisibilidade dos fluxos da ajuda

Esta volatilidade e imprevisibilidade dos fluxos da ajuda²⁸⁷ - cujo impacto, como vimos, está ligado ao grau de dependência da ajuda - é, precisamente, um dos factores

²⁸⁶ Como o prova, por exemplo, o caso de Moçambique, país que apresenta simultaneamente um dos maiores índices de crescimento económico de África e um dos maiores níveis de dependência da ajuda entre os países africanos.

²⁸⁷ Demonstrada pela inconstância do ritmo de desembolso da APD, ou seja, pela diferença entre os compromissos assumidos e os desembolsos efectivos, que é em média de 20%, podendo ir até aos 50%.

que mais prejudica a respectiva eficiência. Quanto mais volátil for a ajuda, menos eficiente ela se revela, pois constituindo os fluxos da ajuda uma parte importante dos orçamentos dos países mais pobres, a sua volatilidade e imprevisibilidade geram instabilidade fiscal e macroeconómica, impedindo os países beneficiários de fazerem planos a médio e longo prazo em áreas como a saúde, a educação ou as infra-estruturas básicas, perante a incerteza dos futuros recursos.

Nos últimos anos, esta questão da volatilidade da ajuda tem vindo a assumir especial importância, nomeadamente no âmbito dos debates sobre o financiamento dos ODM, sobre a capacidade de absorção da ajuda por parte dos Estados da África Sub-Sahariana ou sobre o apoio aos Estados frágeis e aos *poor performers*.

Apesar desta crescente relevância política, o trabalho empírico de avaliação da volatilidade da ajuda tem sido relativamente limitado. Os poucos estudos realizados até à data²⁸⁸ concluíram que:

- a volatilidade ou imprevisibilidade da ajuda tem um impacto negativo sobre o desempenho macroeconómico e contribui para a instabilidade orçamental, pois dificulta o planeamento das políticas monetária e fiscal, prejudica o lançamento de reformas a longo prazo e faz aumentar o custo dos projectos;

- a ajuda ao desenvolvimento é uma das fontes de rendimento externo mais voláteis;

- os fluxos da ajuda são mais voláteis e cíclicos do que as fontes de rendimento interno;

- a volatilidade dos fluxos da ajuda tende a crescer com o aumento da dependência da ajuda;

- a ajuda aos Estados frágeis é bastante mais volátil do que a ajuda aos restantes países em desenvolvimento.

Os trabalhos mais recentes sobre a volatilidade dos fluxos da ajuda tendem a analisar a ajuda como um único agregado, quando é certo que diferentes modalidades de ajuda tendem a revelar diferentes graus de volatilidade²⁸⁹. A desagregação da ajuda é necessária para compreender como funcionam os diferentes tipos de ajuda, em termos

²⁸⁸ Por autores como Foster, Gemmill e McGillivray, Lensink e Morrissey, Pallage e Robe, Bulir e Hamann...

²⁸⁹ A título de exemplo, a ajuda-programa e a abordagem sectorial poderão apresentar maior volatilidade do que a ajuda-projecto, pois destinam-se a lidar com realidades mais amplas e abordadas numa perspectiva de mais longo prazo.

de volatilidade. Tal facto tem importantes implicações políticas no que respeita ao progresso no sentido do cumprimento dos ODM²⁹⁰, revelando-se particularmente decisivo para os governos receptores de ajuda que tentam obstar à volatilidade dos fluxos através de uma combinação de medidas fiscais, monetárias e financeiras.

Num estudo empírico realizado em 2005, com vista à avaliação dos factores que conduzem às variações na volatilidade da ajuda, Fielding e Mavrotas²⁹¹ tiveram já em conta o importante factor da heterogeneidade da ajuda (ao analisarem tanto a ajuda sectorial como a ajuda-programa), tendo concluído que, relativamente à ajuda sectorial, a qualidade institucional do receptor da ajuda tende a reduzir a respectiva volatilidade, enquanto a abertura da economia tende a aumentá-la, o que já não se verifica no âmbito da ajuda-programa.

5. Novos instrumentos para uma maior eficiência da ajuda

5. 1. A “ajuda programa” e a “ajuda projecto”

A doutrina identifica normalmente três níveis de ajuda: a macro ajuda (apoio à balança de pagamentos, apoio ao orçamento geral e perdão da dívida), a ajuda sectorial (apoio a sectores ou políticas sectoriais) e a ajuda através de projectos. A macro ajuda será a mais indicada sempre que haja um acordo formal entre os doadores e o governo beneficiário quanto às políticas públicas, uma gestão forte das contas públicas e vantagens de eficiência sobre uma ajuda mais focalizada. A ajuda sectorial será a mais apropriada quando haja políticas sectoriais bem definidas, uma administração forte e vantagens de eficiência e sustentabilidade em relação à ajuda através de projectos. O financiamento de projectos será a forma mais eficiente de prestar ajuda em ambientes políticos mais débeis, em que haja necessidade de apoiar a sociedade civil e de liderar pelo exemplo.

²⁹⁰ Para atingirem esses objectivos, os doadores deverão procurar mecanismos de financiamento da ajuda que sejam acompanhados de uma menor volatilidade (como é o caso do Mecanismo Internacional de Financiamento, proposto pelo Reino Unido), bem como implementar a Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda, que poderá também conduzir a reduções substanciais da volatilidade.

²⁹¹ Fieldin, D. e Mavrotas, G. (2005), *The volatility of aid*, WIDER Discussion Paper n° 2005/06, Helsinki. O estudo abrange 66 receptores de ajuda, para um período compreendido entre 1973 e 2002.

Os dois primeiros níveis de ajuda integram o que se poderá designar por “ajuda programa”, que se distingue assim da “ajuda projecto”²⁹². Preocupados com a questão da eficiência da ajuda, os doadores entenderam necessário o recurso a um conjunto de novos instrumentos (programas sectoriais, planos estratégicos de redução da pobreza, apoio ao orçamento...), subsumíveis à “ajuda programa”, de desembolso mais rápido e efectivo e passíveis de induzirem uma efectiva alteração de políticas e um reforço das capacidades institucionais e de governação do país beneficiário²⁹³. O aumento da eficiência da ajuda em países pobres com governos ineficientes passaria, pois, segundo um crescente número de vozes, pelo recurso a esses novos instrumentos da “ajuda programa”, que teriam em comum um foco especial na promoção da titularidade nacional das políticas de redução da pobreza e de parcerias lideradas pelo Governo do país beneficiário, com base nos respectivos sistemas de *policy making*, gestão de finanças públicas e prestação de contas.

Para além dessas vantagens da “ajuda programa” sobre a “ajuda projecto”, esta peca ainda pelo facto de ser formulada de forma não integrada, de levar a uma execução fragmentada das estratégias delineadas, de implicar o estabelecimento de unidades de gestão paralelas à administração dos países beneficiários, de ser menos fungível no que respeita à utilização dos fundos, de implicar a gestão do seu ciclo operacional procedimentos que sobrecarregam bastante as débeis instituições daqueles países e de a sustentabilidade dos diferentes projectos variar bastante, havendo uma forte tendência para os projectos que beneficiam as elites políticas e económicas do país beneficiário serem mais sustentáveis (pois são elas que detêm a capacidade de mobilização de recursos nacionais).

²⁹² A “ajuda projecto” apresenta três modalidades principais: a) projectos geridos directamente pelos doadores, que criam uma unidade autónoma para o efeito; b) projectos executados pelo Governo beneficiário, em que os doadores desembolsam fundos, sob determinadas condições, directamente para uma conta do Governo; c) projectos canalizados através de ONG, modalidade pela qual estas se candidatam, com propostas de projecto, ao financiamento dos doadores.

²⁹³ Não deixa, contudo, de ser difícil avaliar a eficiência relativa de um determinado instrumento ou modalidade de ajuda, ou seja, saber até que ponto lhe podem ser imputados o crescimento económico e a redução da pobreza, dado coexistir normalmente com outros instrumentos ou modalidades e ser difícil avaliar distintos instrumentos ou modalidades segundo os mesmos critérios.

O recurso a estes novos instrumentos da ajuda não invalida, contudo, que o projecto se mantenha como o instrumento mais utilizado, por ser aquele que melhor permite aos doadores:

- obterem resultados imediatos e concretos, que poderão apresentar de forma clara aos seus parlamentares e contribuintes;
- combaterem a pobreza sem apoiarem financeiramente o regime político no poder (ao orientarem os fundos apenas para certas acções e através das ONG e da sociedade civil);
- transferirem tecnologia, conhecimento e ideias para o país beneficiário e levarem a cabo acções inovadoras (nomeadamente projectos-piloto passíveis de serem ampliados e replicados);
- intervirem num maior número de países, incluindo aqueles mais desestruturados ou com falta de capacidade para receberem apoios directos ao orçamento, gerirem programas sectoriais e/ou elaborarem planos estratégicos de redução da pobreza.

A escolha dos instrumentos mais apropriados para a concessão de ajuda a um determinado país depende de vários factores, como a qualidade da gestão pública ou a capacidade de apropriação das reformas por parte do Governo beneficiário. O apoio orçamental ou a abordagem sectorial serão mais indicados no caso de países com maior capacidade institucional e melhor gestão económica e a modalidade de projecto (com apoio na sociedade civil) será mais indicada no caso de países com governos menos capacitados para a condução de políticas e com mecanismos de controlo democrático e fiscalização das contas públicas mais débeis.

5. 2. Os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza

No final dos anos 90, a atenção dos principais actores do sistema de ajuda ao desenvolvimento passou dos Programas de Ajustamento Estrutural - acusados de minarem a soberania dos receptores da ajuda, ao imporem-lhes unilateralmente políticas rígidas e estandardizadas de base neo-liberal - aos Planos Estratégicos de Redução da

Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*)²⁹⁴, alegadamente capazes de garantirem a titularidade nacional da ajuda, ao permitirem aos países beneficiários elaborarem de uma forma democrática, com a participação da sociedade civil, os seus próprios planos de desenvolvimento nacionais, orientados para a redução da pobreza.

Incluindo elementos como medidas prioritárias, condições financeiras, um plano de implementação, um amplo processo consultivo e indicadores de impacto para avaliação, os PERP têm vindo a constituir-se, de forma crescente, como um quadro geral para a coordenação da ajuda externa, além de condição de acesso aos financiamentos do Banco Mundial e do FMI.

Têm como objectivos principais recolocar o combate à pobreza na linha da frente das prioridades da ajuda, conceder aos países receptores uma palavra na escolha das suas políticas económicas e facilitar o envolvimento da respectiva sociedade civil no processo de desenvolvimento, superando a lógica normalizada de imposição subjacente aos programas de ajustamento estrutural. Fazem-no através de uma nova abordagem da redução da pobreza que, centrando-se nos processos de *policy making*, se baseia nos princípios da titularidade, da parceria entre receptores e doadores, do planeamento a longo prazo, da multi-dimensionalidade e da orientação para os resultados.

Há uma extensa literatura que defende a qualidade dos processos participativos desenvolvidos em torno dos PERP e o impacto da dispensa de condições políticas, substituídas por condições processuais, admitindo que os PERP trouxeram benefícios, principalmente em termos de aprendizagem e desenvolvimento da sociedade civil e do relacionamento entre sociedade civil e Estado. Parte dessa literatura (e muitas ONG) acredita mesmo que a simples aceitação da lógica da participação liberta forças para lá do controlo das instituições financeiras internacionais, contribuindo para reverter certas percepções e conceder maior destaque às prioridades dos mais pobres.

A principal mais-valia dos PERP terá sido, de facto, a de terem trazido a sociedade civil para o centro dos processos de desenvolvimento²⁹⁵, devendo os doadores procurar apoiar, de forma mais clara (através de assessoria, formação e financiamento),

²⁹⁴ Em Setembro de 1999, o Banco Mundial e o FMI propuseram a preparação de Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) para os países mais pobres que recebiam ajuda das duas instituições. Em Fevereiro de 2005, cerca de 45 países tinham PERP em fase de implementação.

²⁹⁵ Para importantes instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, o papel decisivo da sociedade civil no âmbito dos PERP passa pelo acompanhamento e monitoria do processo orçamental, nomeadamente das decisões respeitantes à alocação de receitas e à prestação de serviços públicos.

a emergência e afirmação de grupos da sociedade civil, bem como promover a discussão alternativa, a mobilização cívica e o envolvimento parlamentar, no sentido da fixação de uma agenda para a sociedade civil apoiada menos nas ligações à comunidade internacional do que na garantia e reforço da base de apoio doméstica.

Uma linha de argumentação cada vez mais forte²⁹⁶ vem, no entanto, contradizer a visão segundo a qual a participação e a titularidade resultam num gradual “empoderamento” (*empowerment*) dos beneficiários da ajuda, sustentando que “*a participação e a titularidade podem ser entendidas como ‘tecnologias de controlo’, dado que mistificam as relações de poder, despolitizam as negociações e garantem, assim, o controlo dos resultados por parte das instituições financeiras internacionais*” (Fraser, Alastair, 2005: 318).

Uma série de analistas, de ONG e de doadores encontram falhas nos processos de elaboração dos PERP, sustentando que constituem mais exercícios de partilha de informação e de consulta do que propriamente de participação. Nesse sentido, consideram que a maioria desses processos envolve: agendas pré-determinadas e propostas de mudança política “pré-cozinhadas”; processos limitados de consulta e debate, com mera “extração” de ideias e curtos períodos de duração; participação modesta dos parlamentos; benefício sobretudo dos grupos profissionais, urbanos e com maior formação, em detrimento dos grupos rurais e de base; elevada tecnicidade e distanciamento da realidade dos processos de apresentação e discussão dos PERP.

Segundo essa linha crítica, o processo de elaboração dos PERP, apesar de contribuir para uma acrescida titularidade nacional da ajuda e, portanto, para uma maior eficiência na redução da pobreza, é mais opaco e menos inclusivo e democrático do que seria desejável: os mais pobres raramente são envolvidos de forma directa no processo e mesmo as organizações da sociedade civil que dizem representá-los acabam por ter uma participação insuficiente, pelas dificuldades em expressarem os seus projectos em termos de planeamento e discurso de combate à pobreza.

Além do mais, há um sentimento amplo de que os PERP, apesar de terem conduzido a crescentes alocações orçamentais a favor dos esforços sociais e do combate à pobreza, não lograram, até ao momento, gerar mudanças significativas no âmbito das condições de política macroeconómica dos países beneficiários.

²⁹⁶ Defendida por autores como David Brown ou David Craig e Doug Porter.

Outra crítica diz respeito ao “*carácter ‘curto-termista’ dos PERP, que se projectam geralmente em horizontes de 3 a 4 anos. Estes prazos são ditados pelas exigências operacionais das instituições de ajuda, que programam naturalmente as suas intervenções para não excederem esses períodos. Assim, só muito raramente os PERP se inscrevem no quadro de reflexões estratégicas nacionais a médio e longo termo*” (Michailof, 2010: 100).

Muitos críticos não deixam ainda de ver os PERP como programas “encapuçados” de ajustamento estrutural, designadamente pelo facto de terem de ser aprovados pelos “*Boards of directors*” do FMI e do Banco Mundial, o que faz com que estas organizações se tenham posicionado como os árbitros dos seus conteúdos, acabando por prejudicar a desejável titularidade dos países receptores. “*Ora, as exigências das duas instituições, assim como as dos países doadores que a elas se associam, ‘poluem’ necessariamente a visão nacional*” (Michailof, 2010: 99).

Analisando os interesses subjacentes aos PERP, verificamos estarmos perante um instrumento que, com base numa retórica de respeito das especificidades locais e de reivindicação de um processo nacionalmente titulado ou resultante de um “mandato local”²⁹⁷, permite a uma coligação de instituições financeiras internacionais, doadores bilaterais e ONG do Norte ir modificando, à sua imagem, os Estados e sociedades dos países menos desenvolvidos, garantindo um consenso em torno de um sistema liberal de gestão económica e política e legitimando uma crescente supervisão sobre a organização político-económica dos países do Sul e um desvio progressivo dos respectivos centros de decisão para o Norte. É o que certos autores²⁹⁸ qualificam de “modo de liberalismo inclusivo”. Assim, para Walden Bello, os PERP constituiriam “*não mais do que um esforço para acrescentar uma capa de participação pública ao mesmo processo tecnocrático e modelo de liberalização e desregulação*” (2001: 35).

Os PERP veiculam a retórica e as práticas dominantes da comunidade doadora e impõem a solução normalizada do combate à pobreza segundo determinadas normas internacionais de boas práticas económicas²⁹⁹, tornando-se um instrumento de

²⁹⁷ Através do qual se procura incluir nas estratégias de assistência a contratação de mais pessoal local para os escritórios nos países receptores ou a promoção de estruturas de tipo local.

²⁹⁸ Como Craig e Porter ou Alastair Fraser.

²⁹⁹ Sendo geralmente mudos relativamente à prevalência de acentuados desequilíbrios nos termos de troca, à consolidação do poder das empresas transnacionais ou à persistência de regimes não democráticos favoráveis a políticas de liberalização económica.

legitimação da economia dominante de base neo-liberal. Muitos governos dos países receptores têm, aliás, a consciência de que não seriam apoiados da mesma forma se avançassem com propostas situadas fora do quadro hegemónico dominante.

Ao assegurarem um novo tipo de relacionamento com os países receptores e as respectivas sociedades civis, os PERP constituem ainda um instrumento privilegiado para as instituições financeiras internacionais não só imporem determinadas condições macroeconómicas na esfera dos países beneficiários, como também avaliarem se devem perdoar dívidas ou conceder novos empréstimos ou donativos. O que faz com que, embora entendidos como processos de planeamento nacional, eles se refiram sobretudo à criação de condições para acesso a um novo crédito ou a um perdão de dívida (cuja concessão é, de facto, frequentemente condicionada à produção de um PERP).

5. 3. A abordagem sectorial

A abordagem sectorial ou *sector-wide approach* (assim designada a partir da primeira metade da década de 90) é o instrumento através do qual os doadores, tendo em vista uma maior eficiência na prestação da ajuda, apoiam o desenvolvimento integrado de um sector - assim se distinguindo dos PERP, que têm um carácter transectorial -, mediante um programa conduzido pelo Governo beneficiário, com base numa estratégia e num quadro orçamental definidos para o sector. A abordagem sectorial apresenta duas características essenciais: visa um desenvolvimento à escala nacional para o conjunto de um sector ou sub-sector de actividade (através de uma estratégia de acção integrada) e apela a uma posição mais activa do Governo beneficiário, ao garantir-lhe um papel de coordenação no âmbito do apoio a esse sector ou sub-sector.

Surgida fundamentalmente como reacção à crescente insatisfação com a “ajuda projecto” - tida como incapaz de produzir um verdadeiro efeito de contágio no tecido económico e social local e, portanto, de garantir o desejável impacto sustentável no desenvolvimento -, a abordagem sectorial é uma modalidade de “ajuda programa” dirigida a um sector determinado, que apresenta as vantagens de uma maior

flexibilidade, de um desembolso mais rápido dos fundos e de uma maior intervenção do país beneficiário³⁰⁰.

As oportunidades de “captura” cleptocrática dos projectos de ajuda por parte das elites dirigentes dos países beneficiários são diminuídas com a “ajuda programa” de tipo sectorial, dado que os doadores estabelecem condições mais rígidas de aprovação das políticas e de controlo da respectiva execução. Mas estas condições são susceptíveis de colidirem com as prioridades nacionais dos países beneficiários, situando-se o maior desafio dos programas sectoriais de ajuda precisamente aqui, na difícil harmonização dos interesses e prioridades dos doadores com os interesses e prioridades do país beneficiário e com a desejável apropriação ou titularidade (*ownership*) dos programas de ajuda por parte deste.

Foi o Banco Mundial que tomou a iniciativa de lançamento de um projecto articulado de apoio a programas sectoriais de âmbito mais alargado³⁰¹. Apelidado de “Programa de investimento sectorial”, estabelecia uma série de condições (difíceis de satisfazer), que passavam por um quadro macroeconómico e sectorial adequado, um programa de amplitude sectorial (ou sub-sectorial), um mínimo de capacidade técnica e institucional do governo beneficiário, um claro desejo de coordenação e um consenso dos doadores em torno de mecanismos de implementação comuns. Segundo o Banco Mundial, os dois pré-requisitos básicos dos programas de investimento sectorial³⁰² são a

³⁰⁰ Para além de uma resposta à insatisfação com a “ajuda projecto”, a abordagem sectorial pode ainda ser vista como uma reorientação da política de assistência à balança de pagamentos, que teve um papel importante durante o ajustamento estrutural da década de 80.

³⁰¹ Isto apesar de a Unidade de Avaliação do Banco Mundial ter já argumentado que a redução da pobreza requer uma abordagem mais global, não susceptível de ser dividida em sectores (até pelas dificuldades de fixar uma definição universal de sector ou os limites de cada sector), já que as pré-condições do programa de ajuda (como a reforma da administração pública ou o estabelecimento do quadro orçamental) têm muitas vezes uma natureza transversal, que transcende o sector em causa.

³⁰² Para além destes programas de investimento sectorial (*sector investment programmes*), a abordagem sectorial inclui, entre outras modalidades, o apoio sectorial ao orçamento (*sector budget support*), o apoio a programas sectoriais (*sector programme support*) e os programas de desenvolvimento sectorial (*sector development programmes*). O apoio sectorial ao orçamento - que é também uma forma de apoio ao orçamento, como veremos mais adiante - é usado para financiar programas sectoriais a que o Governo concede prioridade, traduzindo um maior nível de confiança nas políticas do governo e, portanto, um maior grau de apropriação e um menor grau de condicionalidade do que os programas de investimento sectorial, que procuram sobretudo reunir investimentos e estabelecer procedimentos de implementação comuns (procurando contornar os habituais problemas de harmonização dos doadores).

apropriação ou titularidade do programa por parte do Governo beneficiário (que deve ser responsável por aspectos como a visão de longo prazo, o desenho e preparação do programa e o respectivo enquadramento) e a coordenação ou articulação entre os doadores, tanto na fase do desenho do programa (que deverá incluir missões de avaliação conjuntas) como na da respectiva implementação.

A abordagem sectorial deverá, de facto, oferecer campo a uma maior titularidade nacional da ajuda e constituir-se como um mecanismo efectivo para a coordenação da ajuda e, para garantir uma e outra condição, estabeleceram-se esquemas de colocação das contribuições financeiras dos diversos doadores em fundos comuns (*pooling*)³⁰³, com vista ao apoio a programas sectoriais desenhados e implementados pelo governo beneficiário, em consulta com os principais parceiros. Esta canalização das contribuições financeiras através de fundos comuns abertos a novos doadores (*common pools*) é, a par da criação de unidades de gestão autónomas no âmbito dos ministérios sectoriais (que evitem a criação de estruturas paralelas), da condução de missões conjuntas ou da fixação de normas de assistência técnica e de indicadores de desempenho comuns, uma das formas de harmonização de procedimentos indispensáveis para evitar uma duplicação dos esforços dos doadores e um peso acrescido para os serviços administrativos dos países beneficiários³⁰⁴.

Ao contrário do que muitas vezes acontece, os fundos de assistência devem ser registados no âmbito dos orçamentos gerais do Estado receptor³⁰⁵, através dos quais são alocados aos ministérios sectoriais, tal como as despesas realizadas no âmbito dos programas de ajuda devem ser incluídas no sistema de contabilidade pública, ficando

³⁰³ Embora aqui os doadores tendam ainda a fazer *earmarking* dos fundos que deveriam colocar em comum, afectando-os a determinados fins.

³⁰⁴ Esta desejável harmonização de procedimentos é muitas vezes prejudicada pelo desejo de visibilidade de certos doadores (que querem “mostrar a sua bandeira”), pela natural competição entre doadores, por manifestações de ajuda ligada ou pelas dificuldades de determinados doadores em abdicarem das suas práticas ou procedimentos habituais. E quando é um dos doadores a assumir, juntamente com o Governo beneficiário, a coordenação dos doadores, é a titularidade ou apropriação da ajuda que sai prejudicada.

³⁰⁵ O total de recursos não registados a nível orçamental chega a atingir os 30% a 40%, circunstância que, dificultando o desempenho do Governo beneficiário enquanto coordenador geral da ajuda, se deve a várias razões, que vão desde os fracos procedimentos de elaboração e controlo orçamental dos países receptores até à falta de compatibilidade com os mecanismos e requisitos de auditoria e prestação de contas dos países doadores, passando pelo facto de muitas transacções de ajuda serem de produtos e serviços, cujo valor não é facilmente contabilizável.

sujeitas aos mecanismos de auditoria nacionais. Nesse sentido, é consensualmente aceite que o apoio dos doadores à melhoria da capacidade de orçamentação e prestação de contas dos sistemas de governação centrais e locais dos países receptores é essencial para uma execução efectiva dos programas de ajuda sectoriais.

A maior dificuldade da abordagem sectorial passa pelo conjunto de pré-condições a que o país beneficiário deve obedecer para dela poder beneficiar. De facto, a existência de um quadro macroeconómico e político estável, de um forte empenho em assumir a liderança do processo e de um nível mínimo de capacidade técnica e institucional para assegurar a implementação dos programas sectoriais são pré-condições que acabam por limitar bastante o número de países em desenvolvimento em que a abordagem pode ser apropriada e adoptada de forma satisfatória.

Para além dos problemas que a maioria dos países receptores tem em garantir vontade política para a liderança do processo, um quadro macroeconómico e político estável e capacidade técnica e institucional, por parte dos seus ministérios, para a condução dos programas e a aplicação dos fundos, há outros obstáculos à implementação dos programas de apoio sectorial:

- tendência dos doadores para reforçarem os mecanismos de condicionalidade e procurarem impor determinadas políticas e programas aos receptores, como forma de compensarem o menor controlo directo dos fundos alocados;

- diminuição, em resultado da existência de vários doadores num mesmo sector, do controlo ou fiscalização que cada um faz da aplicação dos seus fundos, ou seja, da avaliação do impacto do seu contributo;

- dificuldades de actuação no sector por parte dos doadores que, não tendo participado nos acordos de implementação comum, pretendam levar a cabo projectos próprios fora do âmbito dos programas sectoriais (o que poderá levar a uma diminuição do financiamento externo desse sector);

- problemas de concordância ou articulação dos programas sectoriais com o programa macroeconómico geral;

- dificuldades dos programas sectoriais em lidarem com questões multi-sectoriais (como o combate à pobreza ou a reforma da função pública), que exigem uma abordagem mais holística ou transectorial;

- riscos de sustentabilidade dos programas sectoriais, em decorrência de uma eventual alteração das condições políticas que garantiram o quadro do acordo para a definição daqueles programas.

5. 4. O apoio ao orçamento

Muitos doadores privilegiam a ajuda baseada em projectos como forma de contornar as insuficiências dos governos receptores no âmbito da gestão orçamental e do controlo financeiro. No entanto, essa modalidade de ajuda tende mais a intensificar do que a atenuar esses problemas, ao fazer com que passe a realizar-se fora do âmbito orçamental uma boa parte da despesa pública (o que enfraquece o sistema público de gestão financeira), com que se estabeleça uma complexidade de pesados sistemas de regras de aquisição, gestão e avaliação e com que se criem estruturas paralelas de execução dos projectos, para as quais são atraídos os melhores quadros públicos.

Para obviar a esses problemas, a solução tem passado por um crescente recurso ao apoio orçamental, através da injeção de fundos no orçamento de Estado, em que se privilegiam os procedimentos do país beneficiário. E, nesse âmbito, as reformas dos Estados tendem, segundo Mark Duffield, a assumir um carácter de iniciativa partilhada, em que as fronteiras entre interior e exterior do Estado tendem a esbater-se. *“Ao invés de actuarem externamente no Estado, os doadores são mais concebidos como parte do Estado em si. A inovação política chave para se atingir esta integração foi a viragem dos projectos de apoio para o financiamento através do orçamento”* (2006 bis: 10).

Esse apoio ao orçamento traduz-se em desembolsos efectuados em favor do orçamento geral do Estado beneficiário, no âmbito de um quadro comum de condicionalidade e num contexto de relativo equilíbrio macro-económico, através de duas formas possíveis: apoio geral ao orçamento (*general budget support*), quando se dá uma transferência de fundos para a conta do Tesouro; apoio sectorial ao orçamento (*sector budget support*), quando os fundos são afectados a um sector determinado.

Integrados no quadro orçamental do país beneficiário, os fundos de apoio são normalmente desembolsados através dos respectivos mecanismos financeiros e de acordo com as prioridades do respectivo PERP, sendo geridos em obediência aos respectivos procedimentos públicos de controlo e prestação de contas. Pretende-se, assim, garantir que os compromissos, desembolsos e processos de acompanhamento e revisão dos doadores sejam alinhados com os ciclos governativos do país beneficiário e que a titularidade nacional da ajuda saia reforçada, reforçando-se as respectivas eficiência e sustentabilidade.

A recente ênfase colocada no apoio ao orçamento pode ser vista como a evolução das mudanças operadas na política dos doadores durante a década de 90. No entanto, embora mantenham os princípios de disciplina orçamental e de abertura económica, os mecanismos de apoio ao orçamento diferem decisivamente dos programas de ajustamento estrutural na medida em que colocam uma particular atenção na parceria, nos PERP e nas agendas de governação.

Na década de 90, os governos dos países doadores passaram a prestar mais atenção ao estabelecimento de objectivos e à gestão da *performance* em cada sector, viragem expressa de forma visível nos ODM, que passaram a funcionar como a referência para a medição do sucesso de doadores e receptores da ajuda. Ora, é no contexto desses objectivos que os doadores se têm virado para os mecanismos de apoio ao orçamento, na aspiração de maximizarem os esforços acrescidos de ajuda.

Os doadores e os beneficiários têm vindo a privilegiar os mecanismos de apoio ao orçamento devido, fundamentalmente, às seguintes razões:

- maior eficiência na prestação da ajuda, em resultado da redução dos respectivos custos de transacção e do número de agentes e estruturas envolvidas;
- maior previsibilidade e estabilidade dos fluxos da ajuda, decorrentes dos compromissos de médio e longo prazo que esses mecanismos implicam;
- maior titularidade ou apropriação por parte dos países receptores, que passam a ter capacidade acrescida para levarem a cabo as suas próprias agendas e estratégias, de forma mais sustentável;
- maior proximidade entre os governos dos países doadores e dos países beneficiários, permitindo-lhes trabalharem mais estreitamente na prestação da ajuda;
- maior flexibilidade de financiamento, possibilitando-se a cobertura de determinadas despesas públicas correntes que os projectos de desenvolvimento normalmente não abarcam;
- melhor prestação de contas dos governos receptores aos seus cidadãos, em decorrência do reforço das exigências de gestão financeira;
- maior integração e coordenação da ajuda prestada pelos doadores e, conseqüentemente, menores custos de transacção na prestação da ajuda, por ser mais fácil para o país beneficiário lidar com um único grupo de doadores do que com uma série de doadores com distintas agendas.

Este desejo de aumentar a eficiência da ajuda, minimizando os seus custos de transacção, melhorando a sua gestão (através da simplificação e harmonização de

procedimentos) e garantindo um desembolso mais rápido dos respectivos fundos, foi um dos principais motivos impulsionadores da adopção dos mecanismos de apoio ao orçamento, num contexto de fixação de objectivos de aumento dos montantes da ajuda.

Contudo, embora implique uma melhoria qualitativa da ajuda, o instrumento do apoio ao orçamento exige um quadro institucional e macroeconómico estável e, sobretudo, a existência de um sistema público de controlo e gestão financeira eficaz por parte do Governo receptor, capaz de garantir uma gestão eficaz dos fundos acrescidos e a sua canalização para as áreas prioritárias (aspectos sociais, combate à pobreza e promoção do desenvolvimento), sem desvios ou desperdícios acentuados³⁰⁶. Ora, um sistema desse tipo - que deve constituir uma preocupação prioritária dos doadores - é bastante difícil de montar e de manter em contextos de governação enfraquecida, de forte desequilíbrio macroeconómico, de desordem política e social e de clara fraqueza institucional.

Para além desta dificuldade, o mecanismo de apoio ao orçamento apresenta várias outras, das quais se destacam:

- as reticências de certos doadores³⁰⁷, em decorrência da perda do controlo directo dos fundos canalizados através do orçamento, bem como da menor visibilidade das acções de apoio orçamental, quando comparadas com os projectos, cujos mecanismos de execução e acompanhamento são mais familiares aos doadores;

- a resistência por parte de certos países em desenvolvimento menos dependentes da APD, que consideram o instrumento da ajuda ao orçamento mais susceptível de interferir com o seu núcleo de soberania;

- a imprevisibilidade resultante do facto de as condições ligadas à concessão do apoio ao orçamento (sejam políticas ou económicas) poderem mudar substancialmente

³⁰⁶ Segundo Severino e Charnoz, o apoio ao orçamento pressupõe “*um elevado grau de confiança entre doadores e beneficiários e, portanto, uma estratégia de desenvolvimento explícita, políticas sectoriais julgadas credíveis, um sistema suficientemente transparente de controlo das despesas. As condições ligadas à ajuda orçamental comportam em geral um acordo sobre as prioridades do orçamento, um quadro de previsão das grandes despesas e condicionalidades macroeconómicas em matéria orçamental e monetária. Uma vez transferidos os fundos para as contas do governo, este deve fazê-las certificar e auditar*” (2007: 18).

³⁰⁷ Casos dos Estados Unidos e do Japão, que manifestaram alguma relutância em passarem a sua ajuda de uma base de projectos para uma base de apoio orçamental.

em 2 ou 3 anos, levando os doadores a suspender esse apoio quando consideram que está a ser mal aproveitado³⁰⁸, com todos os efeitos nefastos que tal suspensão acarreta;

- as dificuldades no controlo da aplicação dos fundos transferidos, sentidas pelos doadores, que têm mais dificuldades em avaliar os resultados das suas acções de cooperação e o seu contributo relativo e, conseqüentemente, em informar e apresentar resultados concretos às respectivas opiniões públicas e ministérios das finanças;

- a falta de adaptabilidade de um modelo pré-determinado de ajuda (muito centralizado nas estruturas centrais do governo e, em particular, no ministério das finanças), pouco ajustável às especificidades locais e às necessidades de grupos específicos da população e susceptível de marginalizar o esforço das organizações da sociedade civil locais e regionais, levando a um empobrecimento do espectro da ajuda;

- a concessão de maior poder e capacidade de interlocução aos ministérios das finanças dos países receptores (e às respectivas elites dirigentes locais), em detrimento dos ministérios de maior vocação social, reforçando assim estruturas e pólos de poder que não conferem a desejada prioridade aos objectivos prioritários do combate à pobreza ou da redução das desigualdades.

Face ao exposto, é fundamental que os doadores prevejam, a par dos mecanismos de apoio orçamental, programas de reforço ou fortalecimento da capacidade dos sistemas de fiscalização das contas públicas, o que os tem levado a desenvolver, paralelamente aos programas de apoio orçamental, projectos de assistência técnica às entidades responsáveis pelo controlo orçamental nos países beneficiários.

Dados os riscos envolvidos no apoio ao orçamento, sempre que se recorre a este instrumento deve-se procurar garantir que ele será mais eficiente do que outras modalidades de prestação da ajuda, deve-se procurar estabelecer um quadro claro de planeamento estratégico e deve-se procurar garantir um compromisso claro de melhoria dos sistemas públicos de gestão financeira e de controlo das contas públicas.

Apesar destas dificuldades do apoio ao orçamento, e do facto de se encontrar ainda limitado aos países em desenvolvimento com níveis mínimos de *policy making* e controlo e gestão das contas públicas, estamos perante um instrumento para uma maior eficiência da ajuda cujos volumes se prevê que venham a aumentar no futuro próximo.

³⁰⁸ Os riscos de má aplicação do apoio financeiro deveriam ser mais seriamente avaliados e assumidos pelos doadores antes da assinatura dos acordos de apoio ao orçamento, O facto de aqueles riscos serem mais elevados nos países mais pobres aponta para a necessidade do recurso, nesses países, a mecanismos alternativos de apoio à redução da pobreza.

Capítulo VII – O discurso universalista da ajuda

“A viragem do século foi marcada no Ocidente pela queda do comunismo, o anúncio do fim da História e, sob o signo da globalização, pela aparição de novos discursos ambicionando a universalidade, tais como a justiça internacional, os bens públicos mundiais, a luta contra o terrorismo (ou quarta guerra mundial) ou ainda um novo projecto milenarista, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), adoptados pela Assembleia Geral da ONU em Setembro de 2000” (François Egil, 2005: 97).

Perante a necessidade de aumento da quantidade de APD e de garantia de uma nova legitimidade e “legibilidade” para a ajuda, os doadores passaram a recorrer, a partir dos primeiros anos do novo milénio, a um novo discurso da ajuda, de tipo universalista, articulado em torno dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e da retoma do velho objectivo de 0,7% do PNB relativo ao esforço de ajuda e apoiado no conceito de “bens públicos mundiais” e na nova fonte de financiamento que são os fundos globais.

Este discurso é determinado pelo projecto de aumento do financiamento da ajuda, saído do Consenso de Monterrey, apostando, nesse sentido, numa certa “mobilização” da comunidade doadora e no fenómeno de “arrastamento” que resulta do anúncio de novos compromissos políticos de assistência, como forma de garantir um efectivo acréscimo do esforço da ajuda que permita satisfazer a nova ambição universalista.

1. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e o novo discurso universalista da ajuda

1. 1. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio como metas mobilizadoras

Com a adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)³⁰⁹, a APD passou a beneficiar de um renovado interesse por parte dos doadores, com os esforços de investigadores, governos e agências de cooperação a centrarem-se na quantificação dos montantes suplementares a mobilizar para atingir, até ao ano alvo de 2015, o objectivo de redução para metade dos níveis de pobreza de 1990, ou seja, da proporção de pessoas com um rendimento inferior a um dólar por dia³¹⁰ e de pessoas que sofrem de fome.

Na fixação do valor do acréscimo de esforço financeiro necessário para atingir esse objectivo, impôs-se uma ordem de grandeza calculada pelo Banco Mundial: 50 mil milhões de dólares de financiamento acrescido por ano (ou seja, uma duplicação dos montantes de ajuda até então desembolsados).

Embora a questão da fiabilidade da quantificação não deixe de se colocar, o certo é que a fixação de valores determinados, mesmo que assente em hipóteses teóricas e empíricas discutíveis, tem sempre a virtude de facilitar a mobilização política. Como afirmam Severino e Charnoz, *“o valor de 50 mil milhões está longe de ser objecto de um consenso científico. Tem, todavia, a vantagem política de parecer a um tempo ambicioso e realista. A sua racionalidade reside mais no pleito que facilita junto dos*

³⁰⁹ Resultantes da reformulação dos 7 Objectivos de Desenvolvimento Internacional (*International Development Targets*), fixados em 1996 pelo CAD da OCDE, são 8 os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, a atingir em 2015: 1) diminuição da pobreza extrema e da fome - reduzir para metade a população que vive com menos de um dólar por dia e sofre de fome crónica; 2) garantia da educação primária universal - assegurar que todas as crianças completam a educação primária; 3) promoção da igualdade de género - eliminar a disparidade de género na educação primária, secundária e terciária; 4) diminuição da mortalidade infantil - reduzir em dois terços a taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos; 5) melhoria da saúde maternal - reduzir em 75% a taxa de mortalidade das mães; 6) combate ao HIV/Sida, malária e outras pandemias - travar e iniciar a reversão da pandemia do HIV/Sida e abrandar a expansão da malária e outras doenças); 7) garantia da sustentabilidade ambiental - reduzir para metade a população sem acesso a água potável e saneamento básico; 8) desenvolvimento de uma parceria global para o desenvolvimento - responder às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos e aumentar o esforço de assistência ao desenvolvimento. Estes objectivos encontram-se subdivididos em 18 metas (a que correspondem 48 indicadores), cujos desiguais níveis de quantificação e balizamento temporal (e. g., as metas do 8º objectivo não se encontram temporalmente balizadas) têm sido alvo de críticas.

³¹⁰ Para medirem as metas de redução da pobreza, as Nações Unidas recorrem às “linhas de pobreza” fixadas pelo Banco Mundial. Segundo os mais críticos, trata-se de indicadores não só politicamente manipuláveis como também incapazes de traduzir as acentuadas desigualdades no acesso aos recursos.

governos e opiniões públicas do Norte do que numa avaliação estrita da necessidade de ajuda suplementar” (2005: 37).

De facto, enquanto conjunto de metas a atingir no marco temporal de 2015, os ODM traduzem-se sobretudo num instrumento normativo de carácter mobilizador, tendente a emprestar coesão e sentido a um consenso colectivo. Por outras palavras, aqueles objectivos funcionam mais como metas políticas mobilizadoras do que como valores a atingir obrigatoriamente (muito embora estejamos hoje em posse do conhecimento, da tecnologia e da riqueza que nos permitiriam atingi-los).

Nesse sentido, os ODM acabam por ter um significado ambíguo, já que se constituem, por um lado, uma resposta às exigências dos novos movimentos sociais transnacionais contrários à globalização neo-liberal, por outro lado ajudam a conferir uma nova legitimidade à ajuda ao desenvolvimento, tornando-a compatível com as políticas de liberalização e a projecção dos interesses dos doadores, o que acaba por contribuir para a afirmação do projecto de globalização neo-liberal, conferindo-lhe um contraponto que lhe permite ir atenuando resistências (Sanahuja, 2003).

Nessa lógica de procura de uma nova legitimação para a ajuda ao desenvolvimento - ou seja, de um fundamento legitimador para a acção dos doadores - os ODM traduzem, afinal, o que se poderá apelidar de novo discurso universalista da ajuda, um discurso que procura conceder um alcance global à ajuda ao desenvolvimento, fixando-lhe metas políticas unanimemente aceites que traduzem um desiderato desejavelmente universal³¹¹. Ou, como lembra Parada: *“um produto nada despidendo da ajuda é o de contribuir para manter essa imagem ocidental portadora de valores universais” (2001: 76).*

Quando foram aprovados, os ODM pareciam ser a expressão mais clara de um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento que então se desenhava em substituição do tradicional “Consenso de Washington” e que, embora não questionando

³¹¹ Esse carácter universal está bem patente na Declaração do Milénio da Assembleia-Geral das Nações Unidas, assinada em Setembro de 2000 por 189 países (incluindo 147 Chefes de Estado e de Governo). *“Segundo esta lógica universalista, cada cidadão do planeta, em virtude mesmo da sua humanidade, tem direito a um nível de vida mínimo (acesso à saúde, à educação, a um habitat viável, etc.). Ora, tem de se reconhecer que muitos países do Sul não terão a capacidade macroeconómica de atingir os seus ODM senão a muito longo prazo. A comunidade internacional compromete-se então a substituir-se duravelmente aos Estados mais pobres do planeta na prestação de serviços sociais” (Severino e Debrat, 2010: 30 e 31).*

no essencial os fundamentos económicos daquele anterior consenso, vinha conceder um novo destaque à luta contra a pobreza e a exclusão social, pelo menos enquanto objectivo mobilizador (Sanahuja, 2003). De facto, com os ODM afirma-se como prioridade o objectivo de luta contra a pobreza, noção mais fácil de definir e de medir do que a de desenvolvimento, mais difícil de apreender.

E foi a relativa simplicidade da abordagem dos ODM - no sentido de que uma massiva mobilização de recursos pode resolver o problema da pobreza a nível mundial - que, combinada com a retoma do objectivo de afectação à ajuda de 0,7% do PNB, facilitou, através de um bem sucedido esforço de projecção mediática, a mobilização da opinião pública para a luta contra a pobreza e uma certa reabilitação da ajuda junto dessa opinião pública (Michailof, 2010).

Só que o cumprimento dos ODM está seriamente comprometido, para não dizer inviabilizado, devido não só à sua natureza não vinculativa e aos condicionalismos estruturais do sistema de governação global (nomeadamente a ausência de uma autoridade internacional que assegure o seu cumprimento), como também a uma série de factores conjunturais, desde a subordinação da ajuda a interesses securitários que se seguiu ao 11 de Setembro até ao ciclo de estagnação da economia mundial ou ao falhanço dos propósitos desenvolvimentistas da ronda de Doha da OMC³¹².

Traduzidos em “construções conceptuais quantificáveis pela estatística”, os ODM reflectem o que François Egil apelida de “quantificação como panaceia” (marcada por objectivos de eficiência). Segundo o autor, *“Esta abordagem claramente quantitativa tem o mérito de conceder uma maior legibilidade à ajuda, percebida até ao presente como pouco transparente e de uma eficácia muitas vezes difícil de apreciar.*

³¹² Nesse sentido, o Relatório Sachs faz, 5 anos após a adopção dos ODM, um balanço crítico do seu cumprimento. Redigido a pedido do Secretário-Geral da ONU, propõe 10 medidas ou recomendações destinadas aos governos dos países ricos e dos países em desenvolvimento e aos doadores multilaterais, no sentido da definição de estratégias que permitam o cumprimento dos ODM em 2015. Uma das recomendações passa pelo lançamento, desde 2005, de medidas de impacto imediato (*fast track measures*), susceptíveis de melhorar a curto prazo a situação de milhões de pessoas: distribuição gratuita de mosquiteiros e medicamentos contra a malária, supressão das despesas de escolaridade primária, gratuidade dos cuidados de saúde essenciais, administração gratuita dos tratamentos anti-retrovirais aos doentes de HIV-Sida, distribuição gratuita de adubos para a reconstituição dos solos... Ao colocar o foco no esforço acrescido dos doadores, na proposta de um “imposto mundial”, na necessidade de inscrição da ajuda numa perspectiva de longo prazo ou na importância dos obstáculos estruturais ao desenvolvimento, o relatório faz eco, de alguma forma, do regresso das preocupações redistributivas.

Ela introduz em matéria de APD um método de estratégia baseado na medição dos resultados”, além de contribuir “para a relegitimação da ajuda, pois a sua atomização em projectos de objectivos difusos ou mal estabelecidos à partida contribuiu em muito para a perda da sua credibilidade. Ao fazê-lo, arrisca-se a não avançar na complexidade das sociedades humanas e a ocultar as suas contradições”, numa autêntica “ocultação da realidade do social pela magia dos números” (2005: 102).

Segundo Egil, ao constituírem-se como “o primeiro projecto global apolítico e arreligioso”, os ODM prosseguem, *“oferecendo-lhe uma nova legitimidade, uma estratégia de evitamento do político, que remonta à colonização. A denegação do político esteve, desde então, constantemente presente na ajuda ao desenvolvimento”* (2005: 109). Mas, *“se os ODM são apolíticos, eles evoluem todavia numa tela de fundo política, a mesma do século XIX: a de que a redução da pobreza fará recuar a subversão”* (2005: 108).

Sublinhando que os ODM relevam de uma “harmonização mínima”, Egil acrescenta que *“Por detrás da ênfase da ambição universalista e dos grandes números, a luta contra a pobreza revela, após o ‘cansaço da ajuda’, uma singular resignação do Ocidente. Os ODM são o que este último pode hoje propor de aceitável ao Sul, num discurso que se quer apolítico”* (2005: 115).

A fixação dos ODM tem sido alvo de uma série de críticas. Os responsáveis pela sua aprovação têm sido acusados de um certo irrealismo passível de conduzir ao desencorajamento e de permitirem que o ónus seja colocado nos países em desenvolvimento que não atinjam os indicadores (sem atender às suas especificidades), ao invés dos países ricos que não desenvolvam o necessário esforço de ajuda.

Tem ainda sido criticada a não inclusão de importantes objectivos de desenvolvimento, tais como a “boa governação”, o reforço dos aparelhos produtivos, a criação de empregos ou os cuidados de saúde reprodutiva, bem como a não assumpção de compromissos sérios em questões críticas para a justiça global, como o perdão da dívida, o comércio justo ou a participação equitativa nas instituições globais.

Os ODM têm ainda sido acusados de minarem a titularidade nacional dos processos de ajuda, ao distorcerem as abordagens participativas em que os países receptores e as respectivas comunidades fixam as suas próprias prioridades. *“Em ruptura com a moda da participação na base e do bottom up, a problemática dos ODM inscreve-se numa démarche do geral para o particular, de cima para baixo”* (Egil, 2005: 104). Nesse sentido, acabam por ser mais um assunto dos ministros dos negócios

estrangeiros e das finanças do que uma questão susceptível de suscitar verdadeiros debates públicos nos países doadores.

Outra das críticas apontadas é a de que os ODM traduzem os sintomas e não as causas da pobreza e, ao não se referirem à pobreza relativa mas antes à pobreza absoluta, não permitem centrar a atenção nas questões da distribuição, equidade e justiça e compreender convenientemente as razões para as diferenças nos níveis de pobreza entre os diferentes países e em cada país. Assim, a evolução de alguns ODM, aparentemente satisfatória, esconderá um aprofundamento das desigualdades.

A estes reparos acresce ainda aquele, formulado por Paul Collier, de que os ODM se referem indiscriminadamente a todos os países em desenvolvimento, ao invés de se centrarem, como deveriam, no sexto da humanidade mais pobre, constituído pelos 980 milhões de pessoas (o “*bottom billion*”) que vivem nos países “encurralados” (*trapped countries*), situados sobretudo em África, e que, vítimas de uma série de “armadilhas” (a “armadilha” do conflito, a “armadilha” dos recursos naturais, a “armadilha” da falta de acesso ao mar com maus vizinhos e a “armadilha” da má governação num país pequeno), se encontram incapazes de sair da sua situação de défice de desenvolvimento e de vencer o ciclo da pobreza.

Nesse sentido, ao emprestar à APD uma lógica de resultados globais, os ODM permitem que os progressos registados em determinados países em desenvolvimento que lograram beneficiar das dinâmicas económicas globais (como é o caso da China e da Índia) compensem, no cômputo geral, a paralisia (ou mesmo o recuo) que se verificou nos países do “*bottom billion*”, afinal os mais necessitados de apoio.

Seja como for, os ODM e a mobilização acrescida que implicaram terão contribuído para um importante progresso nos objectivos da garantia da educação primária universal, da redução da mortalidade infantil e do combate ao HIV-Sida, malária e outras pandemias, para além de alguma evolução no objectivo do acesso à água potável e ao saneamento básico³¹³, muito embora tais progressos se tenham verificado sobretudo em países asiáticos e latino-americanos, que não em África.

É ainda de assinalar o facto de os ODM traduzirem uma grande amplitude de interesses, sendo o produto não apenas da comunidade doadora - como acontece com os Objectivos de Desenvolvimento Internacional da OCDE - mas de toda a comunidade

³¹³ O objectivo da redução da mortalidade materna é aquele em que o atraso é mais importante.

internacional³¹⁴. Nesse sentido, ao mesmo tempo que apresentam exigências concretas aos países desenvolvidos, traduzem também a responsabilidade dos países do Sul pelo seu próprio desenvolvimento.

1. 2. A sucessiva reafirmação dos compromissos de aumento da ajuda

Constatando o acentuado défice de financiamento das metas de desenvolvimento internacionalmente fixadas, os principais líderes mundiais reuniram-se em Monterrey, em Março de 2002, na Conferência Internacional das Nações Unidas sobre o Financiamento do Desenvolvimento, com o objectivo de promoverem um acréscimo do financiamento da APD que permitisse atingir aquelas metas, constantes dos ODM.

O Consenso de Monterrey resultante dessa conferência traduz um acordo global que responsabiliza também os países em desenvolvimento pelas suas acções, visando promover a erradicação da pobreza e o desenvolvimento económico sustentado através de um “*sistema económico global inclusivo e equitativo*” e conferindo particular destaque, na mobilização internacional dos recursos para o desenvolvimento, ao Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e ao comércio internacional.

Só que, ao defender o comércio internacional e o IDE como principais fontes de financiamento do desenvolvimento (reservando aos fluxos oficiais de assistência o papel subsidiário de cobertura das “falhas do mercado”), o Consenso de Monterrey acaba por reaproximar-se dos postulados liberais do Consenso de Washington e do modelo “liberal-conservador” de ajuda ao desenvolvimento que se impôs durante os anos 90 e instrumentalizou a ajuda à promoção dos interesses dos doadores, em detrimento da coesão social à escala global (Sanahuja, 2003).

Ao considerar que o IDE e o comércio internacional são os instrumentos mais efectivos de promoção do desenvolvimento dos países mais pobres, aquele consenso parece esquecer que esses instrumentos económicos de carácter privado, ao serem guiados predominantemente por uma lógica de mercado (que obedece a critérios de rentabilidade e não de redistribuição), acabam por contribuir para um maior crescimento

³¹⁴ Reflectindo os objectivos fundamentais saídos de uma série de conferências de desenvolvimento das Nações Unidas dos anos 90, resultam de um amplo conjunto de consultas nacionais, regionais e internacionais.

económico nos países desenvolvidos ou de rendimento intermédio do que nos países menos desenvolvidos³¹⁵, o que leva a um aprofundamento das desigualdades.

É que a dinâmica privada de financiamento do desenvolvimento acaba por se concentrar num número cada vez mais limitado de países, deixando à margem os países mais pobres e, portanto, menos atractivos³¹⁶, além de que em cada país os fluxos de IDE tendem a concentrar-se nos sectores mais rentáveis e não nos sectores prioritários para o desenvolvimento humano.

Na Cimeira de Gleneagles, de Julho de 2005, os países do G8 procuraram, sob o impulso do Reino Unido³¹⁷, imprimir um novo ímpeto ao ritmo do incremento da ajuda, anunciando (ou reafirmando) no comunicado final sonantes compromissos, com destaque para o aumento do esforço de ajuda ao desenvolvimento, até 2010, em 50 mil milhões de dólares por ano (25 mil milhões dos quais para a África Sub-Sahariana) e o cancelamento das dívidas ao FMI, ao Banco Mundial e ao BAD de uma série de países pobres altamente endividados (inicialmente 18, seguidos de mais 20, logo que atingissem o “ponto de conclusão” do HIPC)³¹⁸.

Mas se a promessa de alívio da dívida tem sido razoavelmente cumprida - apesar dos argumentos no sentido de ser necessário estender o perdão da dívida a mais países

³¹⁵ Em consequência de factores como o serviço da dívida, a repatriação dos lucros das empresas transnacionais ou a privatização e a liberalização impostas pelo sistema financeiro internacional, o fluxo de recursos líquidos dos países do Sul para os do Norte não tem cessado de aumentar nos últimos anos.

³¹⁶ Efectivamente, “*a parte do IDE captado pelo mundo em desenvolvimento tem vindo a diminuir, para se estabelecer em 20%. Desta fracção, 90% dirige-se aos países de rendimento intermédio (PRI) e 60% a apenas 5 países (...). Os 48 países menos avançados (PMA) beneficiaram apenas de 8 mil milhões de dólares de investimentos directos em 2004 - ou seja, menos de 5% dos fluxos destinados aos países em desenvolvimento - e com bastante concentração nalguns países e sectores (principalmente os energéticos)*” (Severino e Charnoz, 2005: 47). O que significa que, do total de IDE a nível mundial, apenas cerca de 1% se destina aos países mais pobres, ou seja, àqueles que dele mais necessitariam para o seu desenvolvimento.

³¹⁷ Cujas ambições iniciais, traduzidas num designado “Plano Marshal para África” (que incluía o perdão da dívida à totalidade dos países sub-saharianos, a financiar, em parte, pelas reservas de ouro do FMI), foram travadas sobretudo pelas reticências dos EUA.

³¹⁸ Acordou-se ainda num plano de apoio ao progresso de África, que inclui o aumento do investimento em educação e saúde (nomeadamente para o combate às pandemias), a melhoria do clima de investimentos e dos termos de troca, recursos extra para as forças de manutenção de paz africanas e um reforço do apoio à democracia, à “boa governação” e à transparência. O apelo a um comércio mais justo e à concessão de apoio para o comércio não passou de uma declaração de intenções.

devedores³¹⁹ e a mais bancos regionais credores (como o Banco Inter-americano para o Desenvolvimento) - já os objectivos de aumento dos montantes da ajuda não estão sequer perto de serem cumpridos, com o seu anúncio em Gleneagles a servir apenas para tornar mais nítida a distância entre a intenção e o acto³²⁰ e mais urgente a necessidade de transformar vãs promessas em efectivos desembolsos.

Outra promessa de Gleneagles que não tem sido cumprida é a de que “*os países pobres devem decidir e conduzir as suas próprias estratégias de desenvolvimento e políticas económicas*”, pois estudos recentes têm demonstrado um aumento, nos últimos anos, das condições ligadas à ajuda do Banco Mundial e do FMI (no sentido da adopção de políticas económicas específicas, nomeadamente de privatização).

A Cimeira do Milénio, realizada em Nova Iorque em Setembro de 2005, constituiu um novo impasse no sentido do reforço da ajuda necessário ao cumprimento dos ODM, limitando-se, no essencial, a reafirmar anteriores promessas, tendo apresentado como maior novidade o compromisso de adopção de Estratégias de Desenvolvimento Nacionais, que não foram suficientemente explicitadas e têm tido uma adesão limitada³²¹.

A Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, de Dezembro de 2008 (saída da Conferência Internacional de *Follow-up* das Nações Unidas sobre o Financiamento para o Desenvolvimento) limitou-se a reafirmar o Consenso de Monterrey e os seus princípios, reiterando os respectivos compromissos e apelando à sua concretização.

O cumprimento dos compromissos de reforço da ajuda (centrados nos ODM) tem vindo a ser sucessivamente protelado pelos países mais ricos, que parecem demorar a perceber que o ano de 2015 avança a passos largos e, com ele, o espectro de mais um

³¹⁹ Algumas ONGD calculam que 62 países necessitem de beneficiar de um cancelamento total da dívida para poderem atingir os ODM.

³²⁰ O problema das cimeiras do G8 é que, “*em demasiadas ocasiões, a grandiloquência da sua retórica é inversamente proporcional à magnitude dos seus resultados*” (The Economist, *Peanuts and plutonium*, 28 de Junho de 2002), o que se explica, em parte, pela falta de um tratado constitutivo que permita vincular os países do grupo aos compromissos colectivos que assumem.

³²¹ Foi ainda adoptado um conjunto de iniciativas de impacto imediato, destinadas a garantir um progresso rápido (e mensurável) em várias áreas-chave para o desenvolvimento: combate ao HIV-Sida, melhoria da fertilização dos solos, aumento da conectividade rural, combate ao isolamento, alívio da fome....

fracasso no âmbito da solidariedade internacional, que nem a percepção generalizada da crescente instabilidade global parece poder impedir.

1. 3. Que esforço de ajuda necessário? - o objectivo de 0,7% do PNB

Com vista ao cumprimento dos ODM, foi retomado o objectivo, velho de quatro décadas, de fixação do esforço da ajuda dos países ricos em 0,7% do seu PNB. Tal objectivo - que comunga, à semelhança dos ODM, de uma perspectiva universalista, desejavelmente homogénea, neutra, mensurável e evada de uma certa “fé positivista” - ganhou, após a fixação dos ODM, uma renovada premência ou actualidade. Enquanto a abordagem dos ODM traduz uma perspectiva de resultados (centrada na adopção de objectivos quantificados a atingir em determinadas datas), a abordagem do objectivo de 0,7% do PNB traduz uma perspectiva de meios (reflectida na alocação de um certo volume de fundos, correspondente a um determinado esforço de assistência).

Foi em 1970 que as Nações Unidas adoptaram, através da Resolução da Assembleia-Geral 2626, de 24 de Outubro, a estratégia para o 2º Decénio de Desenvolvimento das Nações Unidas, onde se estabelecia que cada país desenvolvido deveria aumentar progressivamente a sua APD com vista a alcançar, em 1975, uma quantidade de ajuda equivalente a 0,7% do seu PNB³²².

Este objectivo de fixação do objectivo de alocação de 0,7% do PNB dos países ricos à APD foi sendo sucessivamente reafirmado ao longo dos anos e, em 2000, foi ligado aos ODM, quando se determinou que para se gerarem os fundos necessários que permitam atingir aqueles objectivos é necessário que a APD prestada pelos países mais ricos atinja em 2015 a percentagem de 0,7% do seu PNB. O parágrafo 42 do Consenso de Monterrey reforçou aquele objectivo, apelando aos países ricos que ainda não o tivessem atingido que desenvolvessem esforços concretos nesse sentido³²³.

³²² Este objectivo foi mais tarde, em 1981, durante a Conferência das Nações Unidas sobre os Países Menos Desenvolvidos, complementado pelo objectivo de afectação, nas décadas de 80 e 90, de 0,15% do PNB à APD destinada aos países menos desenvolvidos (objectivo cumprido apenas por parte dos membros do CAD da OCDE).

³²³ O parágrafo insta “os países desenvolvidos que ainda não o tenham feito a desenvolverem esforços concretos no sentido de alcançarem o objectivo de 0,7% do PNB em APD dirigida aos países em desenvolvimento e de 0,15 a 0,20% do PNB em APD dirigida aos países menos desenvolvidos”.

Apesar de, com a Declaração do Milénio e o Consenso de Monterrey, os compromissos de aumento do financiamento da ajuda terem sido mais claramente assumidos e temporalmente balizados e a maioria dos doadores se ter comprometido com um reforço dos seus orçamentos de cooperação³²⁴, o facto é que, para o cumprimento das metas de 0,5% do PNB em ajuda ao desenvolvimento para 2010 e de 0,7% para 2015, os países desenvolvidos terão de acelerar significativamente os actuais níveis de aumento do financiamento dos seus programas de ajuda, pois a diferença entre a actual *performance* e o progresso necessário revela-se ainda bastante significativa³²⁵.

Para a mobilização dos 50 mil milhões de dólares anuais acrescidos (tendo em vista o objectivo de redução da pobreza), bastaria um aumento do esforço dos países da OCDE da actual percentagem de 0,25% para 0,44%. Só que o ritmo actual de aumento do volume da ajuda não permitirá alcançar esse valor³²⁶. Embora se possa considerar ter havido algum progresso quanto aos fundos destinados ao combate à pobreza, verifica-se ser um progresso modesto, quando comparado com o desafio proposto.

2. Os “bens públicos mundiais”

³²⁴ Em Junho de 2005, o Conselho Europeu decidiu que a APD dos 25 Estados-membros da UE deveria aumentar para uma média de 0,56% do PNB em 2010 e de 0,7% em 2015, o que implica uma duplicação da APD dos países da UE de 33 mil milhões de euros em 2003 para cerca de 67 mil milhões em 2010, com novo aumento para cerca de 92 mil milhões em 2015.

³²⁵ De acordo com dados do CAD da OCDE, apenas 5 países atingiram, em 2007, esse objectivo de 0,7% do PNB para a ajuda: a Noruega (0,95%), a Suécia (0,93%), o Luxemburgo (0,90%), a Dinamarca (0,81%) e os Países Baixos (0,81%). A maioria dos restantes membros do CAD da OCDE encontra-se ainda bastante aquém dessa meta, com a média a cifrar-se na desapontadora percentagem de 0,28%.

³²⁶ Aqui deve-se realçar a particular responsabilidade dos EUA, pois se este país elevasse o seu esforço de ajuda dos 0,17% do PNB registados em 2007 (valor que não reflecte nem a dimensão da economia americana nem a sua responsabilidade no âmbito global) para cerca de 0,40% do PNB, a APD mundial registaria um aumento significativo. A administração Bush opôs-se à aplicação do objectivo de 0,7% do PNB aos EUA, argumentando que já eram o maior doador do mundo em termos absolutos (embora não em termos percentuais). Apesar das promessas de duplicação da ajuda americana feitas pela Administração Bush, o apoio americano a África não terá aumentado, entre 2000 e 2004, mais do que 55% em termos reais (67% em termos nominais) e, descontada a ajuda alimentar e a assistência na área da segurança, esse acréscimo pouco terá ultrapassado, em termos reais, os 33% (43% em termos nominais).

Outro conceito importante para o discurso universalista da ajuda é o de “bens públicos mundiais”³²⁷, que são todos aqueles bens que beneficiam potencialmente um número importante de países, diversos grupos populacionais e as gerações presentes e futuras, caracterizando-se pela não exclusividade (uma vez produzidos, todos podem deles beneficiar, ninguém podendo ser impedido de os consumir) e a não rivalidade (todos podem consumi-los ao mesmo tempo, pois o consumo por parte de uns não prejudica o consumo por parte de outros).

O conceito nasceu da constatação de um impasse na gestão estritamente nacional dos problemas transnacionais ou mundiais, traduzindo a necessidade de abordagem da cooperação, por parte dos organismos públicos e das ONG, através de uma visão global que faz apelo à noção de “património comum da humanidade” e que, de algum modo, acaba por questionar a capacidade do Estado e do mercado em responderem aos mais importantes desafios globais. De facto, sem um mecanismo de acção colectiva como aquele associado à garantia desses bens, eles não estariam disponíveis em quantidade suficiente, visto serem pouco atractivos para o sector privado.

Num mundo globalizado, com enormes défices de governação global, a ajuda ao desenvolvimento pode ser um instrumento financeiro importante para a resolução de problemas globais que não cessam de aumentar em número e complexidade³²⁸ e que os Estados não podem resolver por si sós, com recurso aos instrumentos tradicionais de cooperação. Havendo uma enorme necessidade de produção de “bens públicos mundiais”, para a qual não existem instituições e recursos próprios, a ajuda ao desenvolvimento pode ser o instrumento financeiro adequado para a produção desses

³²⁷ Termo cunhado em 1999 por Kaul, Grunberg e Stern, no estudo do PNUD intitulado *Global Public Goods: international cooperation in the 21st century*, embora Paul Samuelson tenha formalizado mais de quatro décadas antes a teoria moderna dos “bens públicos” (não exclusivos e não rivais), aplicada a partir dos anos 60 aos problemas mundiais.

³²⁸ Nesse sentido, a ajuda pode ser mobilizada no âmbito de vários domínios da governação global, contribuindo para: a cobertura do défice de legitimação da liberalização económica global (ao atenuar as desigualdades de oportunidades ou o *dumping* ambiental e social); a melhoria da gestão ecológica do planeta (ao financiar as políticas ambientais dos países em desenvolvimento); o aumento da estabilidade e do progresso financeiros (ao apoiar o desenvolvimento dos mercados financeiros dos países do Sul e ao ajudar a gerir as respectivas crises financeiras); a melhoria da situação sanitária e epidémica (ao apoiar o lançamento de políticas de saúde pública e programas de investigação médica).

bens, que as falhas do mercado mundial³²⁹ e as limitações do sistema internacional de base estatocêntrica não permitem fornecer devidamente.

Para Jacquet e Naudet, *“a ajuda pública deve situar-se no centro da problemática dos bens públicos mundiais e deve dispor dos recursos adequados para tal. Ela pode, com efeito, desempenhar dois papéis fundamentais. O primeiro é um papel de compensação do esforço pedido a um país beneficiário cuja participação na produção de um bem público mundial é necessária mas que não fizera de tal necessariamente uma prioridade (...) O segundo papel diz respeito aos bens públicos mundiais cuja produção requer da parte dos países participantes um nível mínimo de desenvolvimento”* (2006: 89).

Ao mesmo tempo, a produção de tais bens - que implica uma pluralidade de actores, ainda que o Estado continue a desempenhar o papel principal - concede ao sistema de ajuda ao desenvolvimento a possibilidade de se relegitimar, ao ligar as transferências financeiras para os países do Sul à resolução de problemas comuns a toda a humanidade, num vínculo que concede à ajuda uma dimensão universal, passível de a “desmarginalizar” e de a reintegrar na agenda das principais potências políticas mundiais. Nesse sentido, a ajuda ao desenvolvimento pode compreender-se como uma espécie de “compensação”, paga pelos países ricos aos países mais pobres, pela participação destes na produção de bens que aproveitam a todos.

O conceito de “bens públicos mundiais” inscreve-se, assim, na procura da atribuição de um sentido e de uma legitimidade reforçada à ajuda ao desenvolvimento, com ele se pretendendo fazer sair a ajuda do campo mais estreito em que se fechou e conferir-lhe uma dimensão global, colocando em destaque os grandes desideratos que dizem respeito ao conjunto dos países do Norte e do Sul. O aumento da quantidade de ajuda destinada à garantia de “bens públicos mundiais”³³⁰ implicou uma certa

³²⁹ Murphy fala dos “bens públicos mundiais” como *“bens que não é provável que venham a ser fornecidos por mercados não regulados”* (2005: 91). Estas falhas do mercado mundial dizem respeito a aspectos como os disfuncionamentos do mercado fundados em assimetrias de informação ou em situações monopolísticas, a necessidade de assunção de normas éticas e jurídicas que imponham limites ao mercado ou a não garantia, por parte do mercado, da internalização dos custos das acções dos agentes económicos (particularmente no domínio ambiental).

³³⁰ Segundo algumas estimativas, os doadores afectarão pelo menos 15% da sua APD à garantia de “bens públicos mundiais”.

moralização da ajuda e uma certa ruptura com a relação paternalista ou neo-colonialista que caracterizava até aí a solidariedade internacional³³¹.

A fixação *a priori* de uma lista de “bens públicos mundiais”, várias vezes tentada³³², prejudica a necessária negociação e deliberação, entre os actores internacionais (por vezes com interesses divergentes), dos bens em jogo, cuja definição e hierarquização deverá resultar de consensos negociados entre eles. Só que a abordagem de que o conceito tem sido alvo não tem incitado os movimentos da sociedade civil a entrarem verdadeiramente nessa discussão.

Tal não significa, porém, que não possamos estar, com as adequadas mudanças nos procedimentos e nos mecanismos institucionais, perante um dos elementos de um futuro sistema de cooperação para o desenvolvimento, a estabelecer em novos moldes. Só que, para que tal sistema possa começar a desenhar-se, é essencial que se ultrapasse o actual défice institucional, traduzido na ausência de mecanismos e instituições internacionais capazes de gerirem esses bens.

Os líderes políticos dos países mais pobres têm expressado a sua preocupação com o facto de uma atenção demasiada aos “bens públicos mundiais” poder levar a uma diminuição dos fluxos directos de ajuda aos seus países. Tal circunstância só torna mais premente a necessidade de um reforço da capacidade de participação dos países pobres nos processos normativos e institucionais da ajuda, no sentido de reduzir os receios desses países de que a crescente promoção dos “bens públicos mundiais” venha a diminuir o total dos recursos destinados à ajuda ao desenvolvimento tradicional.

O fornecimento adequado de “bens públicos mundiais” não deve, de facto, ser feito a expensas da ajuda tradicional, mas antes com recurso a novos fundos (que surjam, de preferência, separados da APD nas estatísticas oficiais), emanados dos

³³¹ Embora se mantenha em aberto - como lembram Jacquet e Naudet - o debate sobre a ligação entre a ajuda e os “bens públicos mundiais”, pois enquanto uns consideram que *“a utilização da APD para incitar os países pobres a participarem na produção de ‘bens públicos mundiais’ constitui um desvio da APD em benefício dos países ricos”*, que *“atribuem normalmente mais importância aos ‘bens públicos mundiais’ que os países pobres”*, outros defendem *“a ideia de uma simbiose necessária entre a APD e a produção de ‘bens públicos mundiais’”* (2006: 63).

³³² Os diversos agentes de cooperação internacional propõem diferentes listas de “bens públicos mundiais”, nem sempre objecto de consenso. Destacamos alguns dos mais referidos: segurança internacional, desenvolvimento partilhado, luta contra a pobreza, respeito pelos direitos do homem, estabilidade financeira internacional, ambiente sustentável, biodiversidade, segurança alimentar, controlo de pandemias, criação e partilha de conhecimentos...

orçamentos dos ministérios sectoriais em cada país ou de novos instrumentos financeiros de carácter global, como é o caso dos fundos globais, que passamos a analisar.

3. Os fundos globais

O discurso universalista da ajuda abarca também os fundos globais, que nos últimos anos se têm vindo a afirmar de forma crescente, a ponto de quase um terço do total da APD fluir hoje através de programas em parceria definidos a nível mundial, que permitem uma coordenação a grande escala dos doadores, que não pode ser assegurada, num mundo em rápida globalização, pela assistência a nível nacional (Lele *et altri*, 2006).

Os fundos globais de apoio a determinados sectores, sub-sectoros ou questões específicas (saúde, educação primária, agricultura, ambiente, pandemias...) ³³³ tornaram-se recentemente importantes canais de atracção, gestão e distribuição de recursos para fins globais, complementando os programas de apoio bilaterais e multilaterais e congregando recursos adicionais de fontes públicas e privadas (como as fundações de carácter filantrópico) onde há falta de interesse na expansão dos programas bilaterais ou no apoio adicional a determinadas organizações internacionais. Têm como principais fontes de financiamento as fundações privadas de carácter filantrópico, as contribuições regulares (*pledges*) dos governos e, em certos casos (como o do *Prototype Carbon Fund*) os contributos das empresas privadas.

Na base da constituição de fundos ou programas globais estão factores como o reconhecimento da necessidade de promoção de “bens públicos mundiais” (pois na

³³³ Como principais fundos e parcerias globais, temos: na área da saúde, o Fundo Global de Combate à Sida, Tuberculose e Malária (*Global Fund*), a Aliança Global para as Vacinas e a Imunização (GAVI) e o Programa Global de Prevenção e Controlo da Malária; na área ambiental, o Fundo Global para o Ambiente (*Global Environment Facility*, principal mecanismo multilateral de financiamento de projectos ambientais nos países em desenvolvimento), o Fundo Multilateral para a Implementação do Protocolo de Montreal e o *Prototype Carbon Fund* (PCF); no âmbito da agricultura, o Grupo Consultivo para a Investigação Agrícola Internacional (primeira parceria global, criada em 1971 para apoio a um sistema de investigação no âmbito da agricultura sustentada e da segurança alimentar nos países em desenvolvimento); na área da educação, a Educação para Todos - Iniciativa Acelerada (que conta com 30 países beneficiários e que inclui dois fundos - o Fundo para o Desenvolvimento do Programa de Educação e o Fundo Catalítico -, cujo financiamento tem ficado um pouco aquém das expectativas).

ausência de um governo global com autoridade para cobrar taxas e mobilizar recursos que permitam fornecer esses “bens públicos mundiais” é necessário outro tipo de acção colectiva global para os produzir), um certo desapontamento em relação ao desempenho das agências e instrumentos de ajuda ao desenvolvimento tradicionais, a procura de parcerias e formas de actuação mais amplas por parte daquelas agências (de forma a fazerem face às críticas e superarem as suas limitações) ou a necessidade de mobilização de fontes de financiamento menos convencionais e situadas fora do quadro estatal (Lele *et alri*, 2006).

“Os programas baseados em parcerias globais são a escolha certa quando: 1) geram “bens públicos mundiais” - produtos, serviços ou regimes - a um nível global e, portanto, os seus benefícios, e não apenas as suas actividades, ultrapassam as fronteiras nacionais; 2) fornecem benefícios que os membros empenhados nas parcerias globais não poderiam fornecer se actuassem individualmente e; 3) garantem recursos financeiros e políticos adicionais superiores à carga financeira e de gestão que colocam nos parceiros e nos países em desenvolvimento que pretendem beneficiar” (Lele *et alri*, 2006: 4).

Mas os fundos globais apresentam algumas fraquezas: ao focarem-se num só sector, podem ser contraditórios com o leque de prioridades definidas, em parceria com os doadores, pelo país beneficiário (prejudicando a titularidade da ajuda); podem duplicar estruturas já existentes e aumentar os custos de transacção, numa sobreposição com os programas de assistência nacionais que levanta questões de eficiência da ajuda e consistência de objectivos; carecem de uma certa coordenação entre si; estão menos sujeitos a mecanismos de prestação de contas do que as organizações multilaterais e os governos; podem prejudicar o financiamento de certas organizações internacionais carecidas de apoio; tendem a distorcer a alocação intersectorial da ajuda, ao privilegiarem os sectores sociais em detrimento dos sectores produtivos.

Além disso, nem sempre fornecem verdadeiros “bens públicos mundiais” e encontram-se em muitos casos sub-financiados. De facto, apesar de permitirem um melhor encontro entre fundos disponíveis e necessidades prioritárias (suprindo a falta de iniciativa do sector privado em áreas relacionadas com o ciclo de pobreza, que não atraem a atenção das empresas), os fundos globais ainda sofrem de sub-financiamento.

Acresce que *“os seus impactos dependem de forma crítica dos recursos complementares que os países em desenvolvimento podem fornecer: todos os*

programas necessitam de uma importante parte de fundos nacionais e locais, de pessoal e de capacidade institucional para serem efectivos” Lele et altri, 2006: 6).

Embora os fundos globais sejam necessários num mundo globalizado, colmatando as lacunas das intervenções a nível nacional, é necessário reformar a actual abordagem fragmentada e *bottom-up* dos fundos globais, garantindo uma maior complementaridade com os programas nacionais, concedendo aos países beneficiários uma voz mais activa na sua definição e aplicação, orientando-os no sentido de um conjunto limitado de verdadeiros “bens públicos mundiais” e estabelecendo um plano de financiamento a longo prazo, estável e previsível, que envolva as principais instituições financeiras internacionais (Lele *et altri*, 2006).

4. O perdão da dívida e a composição da ajuda

4. 1. O perdão da dívida

No quadro da tomada de consciência global da crescente e inaceitável desigualdade entre países ricos e países mais pobres e do subsequente consenso universal no sentido de uma reversão dessa tendência, o problema da dívida dos países mais pobres aos países ricos começou a assumir, a partir da 2ª metade dos anos 90, uma particular relevância. No seguimento de um significativo movimento de opinião conduzido por organizações de solidariedade internacional e assumido por vários governos da OCDE (EUA, Reino Unido, países nórdicos...), o perdão da dívida começou então a impor-se como um importante instrumento da ajuda ao desenvolvimento, de tal forma que em 2002 representava já cerca de 12% das transferências bilaterais líquidas, contra 9% na década de 90 e 2% durante os anos 80³³⁴.

³³⁴ O CAD permite que o valor nominal da dívida perdoada seja registado como APD, o que acaba por empolar o custo económico do perdão da dívida para o doador, por não tomar em linha de conta que, muitas vezes, o devedor não tem possibilidades de saldar a dívida (não pagando sequer o serviço da dívida). O que leva algumas vezes a defenderem que o CAD deveria registar como APD apenas a parte da dívida perdoada que poderia vir a ser paga pelo devedor (o que se torna difícil de calcular) e outras vezes, mais críticas, a considerarem que o perdão da dívida não deveria, de todo, ser registado como APD, na medida em que, ao traduzir-se num mero reconhecimento por parte dos doadores de que os seus empréstimos nunca serão amortizados, não resulta de uma genuína vontade de prestação de ajuda. Além

Em resultado de um longo ciclo histórico que teve origem nos fortes endividamentos dos anos 70 e se prolongou com os subsequentes refinanciamentos com recurso a empréstimos, muitos dos países mais pobres atingiram nos anos 90 uma situação de quase “falência”, que se traduz actualmente na assunção de uma dívida pública que representa, em média, quase 50% do respectivo PIB. Nesse sentido, “*a instabilidade das suas receitas de exportação e a fragilidade da sua base fiscal encerra-os numa ‘armadilha da dívida’, que coincide com uma ‘armadilha da pobreza’*” (Severino e Charnoz, 2005: 73). A constatação dessa dupla vulnerabilidade encontra-se na base da iniciativa HIPC (*Highly Indebted Poor Countries*)³³⁵ que, depois de uma série de anulações de dívidas bilaterais e de diversas outras iniciativas do Clube de Paris, veio estender em 2006 o perdão à dívida multilateral³³⁶.

Outra razão na base dessa iniciativa é o facto de os doadores terem percebido que os empréstimos concedidos a países pobres endividados são irrecuperáveis, sendo preferível transformar essa impossibilidade de “cobrança” numa forma de ajuda que não implica o desembolso de fundos adicionais. É nesse sentido que um número crescente de acordos de redução da dívida prevê que o país devedor fique obrigado a converter o montante da dívida perdoadada em determinados projectos de desenvolvimento.

do mais, o perdão da dívida tende muitas vezes a ser financiado à custa da restante ajuda (que tende a reduzir-se), aspecto que contabilisticamente deveria ser tido em conta.

³³⁵ Lançada pelo FMI e o Banco Mundial em 1996, na sequência da Cimeira do G7 de Lyon, a iniciativa implica uma acção coordenada por parte da comunidade financeira internacional, no sentido da redução, para níveis sustentáveis, da dívida externa dos países pobres mais seriamente endividados. Em 1999, em Colónia, face aos fracos resultados práticos da iniciativa HIPC, o G7 lançou, com o objectivo de alargar o âmbito do alívio da dívida e de reforçar o elo entre o alívio da dívida, a redução da pobreza e as políticas sociais, a iniciativa HIPC reforçado (ou HIPC II), que tem apresentado resultados desiguais, pois se uma parte dos países beneficiários tem logrado canalizar mais fundos para os sectores sociais básicos, outra parte não tem conseguido reduzir de forma substancial o serviço da dívida.

³³⁶ Em 2006, com vista a acelerar os progressos em direcção aos ODM, a iniciativa HIPC foi complementada pela Iniciativa de Alívio da Dívida Multilateral - IADM (*Multilateral Debt Relief Initiative*), que permite o alívio até 100% das dívidas multilaterais ao FMI, ao Banco Mundial e aos grandes bancos de desenvolvimento regional (como o Banco Africano para o Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento), em benefício dos países devedores que atingiram a fase de conclusão do processo da iniciativa HIPC e respondem aos critérios usuais.

Para além de contribuir para a redução efectiva da dívida dos países beneficiários³³⁷, um ponto frequentemente invocado a favor da iniciativa HIPC é o facto de, ao promover a afectação do produto da anulação da dívida, contribuir para o aumento da parte das despesas orçamentais desses países destinadas a importantes sectores sociais como a saúde ou a educação. Além disso, a iniciativa resulta num ganho que se calcula ser de cerca de 1,5% do PIB *per capita* para cada beneficiário³³⁸, valor que, apesar de se encontrar longe das taxas de crescimento necessárias ao cumprimento dos OMD, não deixa de ser significativo.

A diferença entre a iniciativa HIPC e os anteriores mecanismos de reescalonamento da dívida postos em prática no âmbito dos clubes de Paris e de Londres é significativa, pois já não se trata apenas de adiar ou dilatar no tempo o pagamento da dívida mas de reduzir o seu *stock*, “*o que deverá permitir a certos países pobres saírem enfim do ciclo infernal dos reescalonamentos. Além do mais, esta iniciativa funda-se na participação de todos os credores, bilaterais, multilaterais e comerciais, e inscreve-se enfim numa lógica de longo prazo, cujo objectivo é o de recolocar em pé os serviços públicos dos países beneficiários, graças às margens orçamentais libertas*” (Michailof, 2010: 140).

Uma série de analistas considera, no entanto, que os méritos da iniciativa HIPC, embora reais, são insuficientes para garantirem a sustentabilidade da dívida de muitos dos países beneficiários. Uma das principais críticas apontadas à iniciativa é a de que tem sido concretizada de forma lenta, em boa parte devido aos critérios de elegibilidade e progressão impostos pelas instituições financeiras internacionais, que vão desde a manutenção de um quadro macroeconómico satisfatório e da condução de determinadas reformas até à elaboração de um PERP³³⁹. Em países afectados por conflitos ou

³³⁷ No final de 2009, em resultado das iniciativas HIPC reforçado e IADM, a redução da dívida terá representado em média 40% do PIB dos países beneficiados, ou seja, um pouco mais de 100 mil milhões de dólares em valores actuais.

³³⁸ Segundo um estudo realizado em 2003 por 3 investigadores do FMI: Clemens, Bhattacharya e Quoc Nguyen.

³³⁹ De facto, como resumem Severino e Charnoz, “*Para beneficiar da iniciativa HIPC, um país deve: 1) fazer face a uma dívida insuportável (à luz da ratio dívidas / exportações); 2) dar provas de que se empenhou em reformas macroeconómicas; 3) formular um quadro estratégico de luta contra a pobreza na base de um processo participativo implicando a sociedade civil*” (2007: 20).

desastres naturais - e que se vêem forçados a contraírem mais empréstimos com vista à reconstrução - o cumprimento destes critérios torna-se praticamente impossível.

Outra crítica normalmente apontada à iniciativa HIPC é o facto de não integrar de forma suficiente, na sua análise e nos seus mecanismos, as dinâmicas comerciais que afectam a acumulação da dívida, encarando de forma demasiado optimista o impacto de um aumento das exportações ou de um crescimento do PIB na redução da dívida.

Acresce que o alívio da dívida é normalmente seguido de uma cessação dos empréstimos até aí concedidos, que só é benéfica para os países destinatários se o volume da dívida perdoada for pelo menos igual ao fluxo líquido daqueles empréstimos. Aqui ganha especial relevo a questão da adicionalidade da ajuda que, de acordo com o entendimento dominante, não se terá verificado no quadro da iniciativa HIPC, cujos custos são essencialmente deduzidos dos orçamentos da ajuda dos doadores. E se pensarmos ainda no efeito perverso da redução da ajuda aos países pobres não elegíveis para o HIPC, concluímos que o impacto final da iniciativa acaba por ser algo limitado.

Por outro lado, a actual crise económica e financeira poderá pôr em causa o progresso registado até ao momento no âmbito da iniciativa HIPC³⁴⁰, tendo já sido identificado pelo Banco Mundial um elevado risco de sobre endividamento numa série de países, que recorreram a novos empréstimos também graças àquela iniciativa e estão agora a sofrer com os custos mais elevados desses empréstimos³⁴¹.

Outra inquietude diz respeito à disciplina necessária por parte dos doadores para a manutenção da sustentabilidade da dívida, *“pois essa disciplina, respeitada pelos países do CAD, que se comprometeram a não mais endividarem os países beneficiários do HIPC nas condições de mercado, é violada pela chegada dos novos actores que são*

³⁴⁰ Em 2009, 26 dos 41 países elegíveis (maioritariamente da África Sub-Sahariana) tinham atingido o “ponto de conclusão” e 9 outros encontravam-se no “período intermédio” (que se segue ao “ponto de decisão”), em que o país em causa beneficia já de economias sobre o serviço da dívida próximas das que obtém quando atinge o “ponto de conclusão”, nomeadamente através da redução do *stock* da dívida. Refira-se que os credores do Clube de Paris procedem a um importante alívio da dívida logo que os países beneficiários atingem o “ponto de decisão”, acabando por cancelar totalmente as dívidas elegíveis quando esses países atingem o “ponto de conclusão”.

³⁴¹ Para obviar a tal risco, seria importante que o reembolso da dívida fosse contra-cíclico, ou seja, adaptado ao ciclo económico do país devedor, aumentando em períodos de maior crescimento económico e diminuindo em períodos de crise ou de choque. Nesse sentido, foi já mesmo avançada a proposta de constituição, por parte das agências de empréstimos, de reservas financeiras que lhes permitiriam fazer face à impossibilidade de reembolso por parte dos devedores, durante os ciclos económicos adversos.

os grandes países emergentes, e muito particularmente a China. Esta aproveita, com efeito, a reconstituição da capacidade de endividamento dos países do HIPC para os reendividar massivamente no quadro de grandes contratos de ajuda ligada” (Michailof, 2010: 143).

4. 2. Donativos ou empréstimos? - a importância da composição da ajuda

O cumprimento dos ODM e da meta de 0,7% do PNB tanto pode ser conseguido com base num aumento dos donativos (*grants*) como dos empréstimos (*loans*)³⁴². Mas a opção por uma ou outra forma de ajuda (ou por diferentes combinações das duas formas) não é indiferente, pois distintas composições da ajuda têm, à partida, distinto impacto nos países beneficiários.

No âmbito do debate sobre o impacto comparativo dos donativos e dos empréstimos concessionais, têm sido apontadas algumas vantagens dos empréstimos sobre os donativos:

- um aumento dos donativos conduziria a um aumento da dependência da ajuda (sabendo-se que os governos mais dependentes da ajuda têm menos incentivos para adoptarem boas políticas e manterem instituições eficazes) e a uma redução dos esforços de consolidação fiscal (principalmente no que respeita à colecta de receitas fiscais³⁴³);

³⁴² Para o CAD da OCDE, a APD é constituída pela soma de donativos e empréstimos concessionais (*concessional grants*). Os empréstimos concessionais são aqueles que implicam um elemento de subsídio ou subvenção dos juros e dos períodos de graça e maturidade de pelo menos 25%, que torna os termos do reembolso menos custosos do que os dos empréstimos comerciais. Acarretam, contudo, ao contrário dos donativos, a obrigação de um futuro pagamento (ainda que em termos vantajosos), o que faz com que a APD, por incluir também empréstimos, não traduza exactamente o custo orçamental para os doadores, ou seja, a quantidade de dinheiro desembolsado pelos seus contribuintes. Assim, e de acordo com os procedimentos contabilísticos do FMI, a despesa financiada por um empréstimo concessional acaba por contribuir para o aumento da dívida do país beneficiário, já que se trata tecnicamente de um empréstimo, que deve ser totalmente reembolsado (embora o FMI considere apenas o valor líquido da dívida - que conta já com a concessionalidade do empréstimo - e não o seu valor nominal).

³⁴³ De facto, os empréstimos tendem a ser associados a uma maior mobilização de receitas fiscais e os donativos a um menor esforço fiscal, tendência que se acentua em países com instituições fracas e elevados níveis de corrupção, o que leva a que um aumento dos donativos deva ser acompanhado de políticas de reforço da capacidade institucional. Esta tendência foi comprovada empiricamente por alguns estudos sobre a eficiência da ajuda levados a cabo em 2003 e 2004 por Gupta *et alri*, Sawada, Kohama e

- a concessão de empréstimos seria mais fácil de justificar perante os parlamentos e os contribuintes dos países doadores, beneficiando, à partida, de um maior apoio público do que a prestação de donativos;

- a substituição de empréstimos por donativos conduziria a uma redução do volume total dos recursos financeiros transferidos para os países em desenvolvimento, devido à redução da reposição de fundos por amortização das dívidas;

- os donativos tenderiam a ser mais voláteis do que os empréstimos.

No entanto, os frequentes perdões da dívida e a prática do “empréstimo defensivo” (*defensive lending*)³⁴⁴ acabam por minar, de alguma forma, o eventual efeito disciplinador dos empréstimos concessionais, pois os países que deles beneficiam tendem a percebê-los como equivalentes a donativos. Além disso, as condições favoráveis dos empréstimos concessionais tendem a incentivar um certo sobreendividamento dos países necessitados de fundos.

Para além de permitirem aliviar os países mais pobres do fardo da dívida e de traduzirem de uma forma mais clara a ideia de transferências altruísticas, tendentes a corrigir ou reparar abusos passados, os donativos terão ainda a vantagem, em relação aos empréstimos, de encorajarem mais os países receptores a produzirem “bens públicos mundiais” ou a adoptarem comportamentos desejados pelos doadores. Até porque os defensores dos donativos não sustentam que eles sejam concedidos de qualquer forma, mas sim com base em critérios de desempenho monitorizados (Cohen, Jacquet e Reisen, 2006).

Nas últimas três décadas, os doadores bilaterais têm favorecido de forma crescente os donativos em detrimento dos empréstimos, tendência seguida mais recentemente, a partir dos anos 90, também pelas agências multilaterais (incluindo os bancos regionais de desenvolvimento). Actualmente, a maior parte da ajuda é prestada

Kono, Djankow, Montalvo e Reynal-Querol ou Odedokun, que revelaram que os empréstimos concessionais, sempre que os critérios de governação cumpram certos requisitos, tendem a promover o crescimento, o que não acontece com os donativos, pois enquanto aqueles aparecem ligados a um maior esforço fiscal, a menores taxas de consumo público e, conseqüentemente, a um menor défice público, um aumento dos donativos tende a ser acompanhado por uma redução das receitas públicas, sobretudo em países em que as instituições são mais fracas e os níveis de corrupção mais elevados.

³⁴⁴ O “empréstimo defensivo” é a tendência - revelada sobretudo pelas instituições financeiras multilaterais - de concessão de novos empréstimos aos países devedores, de forma a permitir-lhes amortizar dívidas anteriores.

sob a forma de donativos³⁴⁵, tendência particularmente esmagadora no âmbito da cooperação bilateral³⁴⁶.

A cruzada no sentido do cancelamento da dívida e da substituição de empréstimos por donativos, embora tenha as suas raízes na crise da dívida do México de 1982, afirmou-se claramente a partir de 2000, tendo por base uma aliança improvável entre académicos de base mais conservadora (Lerrick, Meltzer, Bullock, Rogoff...) e *lobbies* anti-dívida de inspiração “alter-mundialista”, que argumentavam ter o recurso excessivo aos empréstimos conduzido à acumulação de dívidas em muitos países em desenvolvimento, com todas as consequências negativas daí resultantes. Para estes partidários da substituição de empréstimos por donativos, a iniciativa HIPC de redução da dívida será a prova mais clara do falhanço da aposta nos empréstimos concessionais, pois o facto de a dívida ter de ser cancelada mostra que os países mais pobres não a conseguem simplesmente amortizar.

A controvérsia donativos-empréstimos ganhou especial relevo em 2000, quando o influente relatório de uma comissão consultiva do Congresso norte-americano presidida pelo professor Allan Meltzer (a “Comissão Meltzer”) concluiu que o cancelamento da dívida aos países mais pobres era essencial e que a ajuda deveria ser canalizada sobretudo através de donativos (baseados em critérios de desempenho), em vez de empréstimos concessionais, recomendando que o Banco Mundial deixasse, em princípio, de conceder empréstimos (a não ser em certas circunstâncias)³⁴⁷.

Seguindo uma das principais recomendações desse painel, o Presidente norte-americano propôs, em Julho de 2001 (na véspera da Cimeira do G8 de Nápoles), a conversão de uma parte importante (até 50%) dos empréstimos concessionais da Associação Internacional para o Desenvolvimento³⁴⁸ em donativos destinados aos

³⁴⁵ A percentagem dos donativos no total da APD tem vindo a aumentar. De acordo com estatísticas do CAD da OCDE terá representado, em 2004, cerca de 75% daquele total.

³⁴⁶ O Japão, em que os empréstimos representavam em 2005 ainda mais de metade da respectiva APD bruta, será a mais notória excepção.

³⁴⁷ O relatório apoiava ainda a ideia do financiamento de “bens públicos mundiais”, reivindicava um maior papel para os bancos de desenvolvimento regionais e apelava à concentração dos apoios das instituições multilaterais de desenvolvimento nos países mais pobres, em detrimento dos países de rendimento médio.

³⁴⁸ A Associação Internacional para o Desenvolvimento (*International Development Association*), estabelecida em 1960, é o braço do Banco Mundial que concede empréstimos concessionais (livres de juros e com reembolsos até 40 anos, incluindo um período de graça de 10 anos) e donativos a cerca de 80

sectores sociais básicos (educação, saúde, alimentação, fornecimento de água, saneamento...), para aliviar os países mais pobres do pesado “fardo” da dívida. Só que os parceiros europeus do G8 se mostraram indisponíveis para converter em donativos mais do que 10% dos empréstimos da AID, alegando que a proposta americana colocaria em causa a capacidade de financiamento do Banco Mundial (que depende em cerca de 40% da reposição dos empréstimos) e afectaria o mínimo de disciplina que implica para os países contraentes o pagamento das dívidas contraídas³⁴⁹, além de os doadores terem de compensar a redução de receita orçamental resultante da perda de reposição de empréstimos.

Mais tarde, no final das negociações da AID14³⁵⁰, os doadores, reconhecendo as especiais dificuldades de alguns países mais pobres e vulneráveis, acabaram por chegar a um acordo em torno da conversão em donativos de 18% a 21% dos empréstimos da AID (a aplicar em áreas como a educação, a saúde, a alimentação, o saneamento ou a reconstrução pós-calamidade e pós-conflito), pois uma conversão superior implicaria já um risco demasiado elevado de não garantia da sustentabilidade da AID.

dos países mais pobres. Complementa o outro braço principal do Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), que serve os países de rendimento médio, sobretudo através de investimento de capital e serviços de assessoria. Os fundos da AID (alimentados por contribuições dos países mais ricos) são orientados sobretudo para a área da prestação de serviços sociais básicos e respectivas infra-estruturas, sendo elegíveis sobretudo os países com maiores índices de pobreza relativa, mas também aqueles com falta de capacidade de contracção de empréstimos no mercado. O apoio em forma de donativos dirige-se sobretudo aos países mais pressionados pelo endividamento.

³⁴⁹ Como vimos atrás, os países beneficiários tendem a usar os fundos recebidos através de empréstimo de forma mais cautelosa, sem diminuição dos níveis de colecta fiscal, enquanto os donativos são vistos como recursos livres, passíveis de substituírem o rendimento fiscal interno.

³⁵⁰ Trata-se da 14ª reposição (*replenishment*) da AID, para o período de Julho de 2005 a Junho de 2008, cujo valor ascendeu a 33 mil milhões USD.

3ª parte

Balanço e perspectivas da ajuda

Capítulo VIII – O balanço da ajuda

Apesar da variedade de tarefas que cabe à ajuda ao desenvolvimento e de ela ter sido sempre utilizada como um instrumento da governação global orientado para outros fins que não a promoção do desenvolvimento e a melhoria da situação dos mais necessitados, é consensual que deverá ser o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento (no sentido do ataque às suas causas e não apenas da minimização dos seus efeitos), o seu desígnio primordial e o desiderato subjacente a objectivos como os da prevenção e gestão de conflitos, da gestão dos bens comuns da humanidade ou da minimização dos efeitos negativos da liberalização económica.

Assim sendo, impõe-se, neste momento, uma pergunta fundamental: até que ponto cumpre a ajuda o seu desígnio, que é o de chegar aos mais necessitados, isto é, às populações mais pobres dos países mais pobres?

1. Os efeitos positivos

Analisando os efeitos da ajuda ao desenvolvimento por si só, desligada do contexto mas amplo da governação global e do sistema de dominação do “centro” sobre a “periferia” em que se insere, somos obrigados a concluir que ela apresenta aspectos claramente benéficos. Há áreas em que a ajuda alcançou indiscutíveis resultados positivos: as áreas do desenvolvimento agrícola³⁵¹, das infra-estruturas sociais, da educação, da saúde³⁵², do saneamento, do planeamento familiar... E há uma série de países em desenvolvimento³⁵³ em que massivas quantidades de ajuda contribuíram para um rápido (ainda que nem sempre sustentado) desenvolvimento económico.

É uma evidência que, sem a ajuda externa, um continente como África teria certamente menos pontes, escolas, hospitais, sistemas de saneamento, bolseiros, técnicos especializados, recém-nascidos sobreviventes...

³⁵¹ A chamada “revolução verde” foi lançada com apoio financeiro externo.

³⁵² Com destaque para a erradicação ou redução de doenças como a varíola, a poliomielite, a varicela, a tuberculose...

³⁵³ Como a Tailândia, a Coreia do Sul, a Índia, a Indonésia, o Bangladesh, o Botswana, o Malawi, a Colômbia, o Brasil...

É indiscutível que, de uma forma ou de outra, mesmo guiada por motivações mais egoísticas do que altruísticas, a cooperação para o desenvolvimento tem tido, nos países em desenvolvimento, um impacto significativo na vida das pessoas, garantindo a prestação de serviços básicos em muitos desses países³⁵⁴, ao facilitar a viabilização de investimentos em estruturas de saúde e educação (essenciais para a criação de capital humano), a redução dos custos de bens e serviços básicos (a que passam a aceder maiores fatias da população), a montagem de esquemas de protecção social para as camadas mais desfavorecidas da população (que assim quebram o ciclo da pobreza extrema), a prevenção e combate a epidemias e pandemias (nomeadamente através de programas de vacinação e imunização) ou a prestação de cuidados de saúde primários.

A ajuda pode ainda ter efeitos políticos emancipadores. O apoio financeiro a grupos activistas e *media* independentes ajudou à concretização de importantes mudanças políticas não violentas³⁵⁵, o que prova que a APD pode ser eficaz se for cuidadosa e adequadamente prestada a movimentos sociais de fundo de carácter emancipador. Além disso, apesar de não ser o factor decisivo na promoção da mudança interna dos países em desenvolvimento, ela pode, em certas circunstâncias, revelar-se importante na criação do espaço e das condições para as forças locais de mudança agirem, ao funcionar como incentivo e apoio a essa transformação.

E depois há todo o universo da ajuda não oficial ao desenvolvimento, constituída por redes mais ou menos informais baseadas em relações interpessoais ou na acção das organizações da sociedade civil. É um tipo de assistência que se situa fora do âmbito da APD propriamente dita (pois não é prestada por agências do Estado ou ao seu serviço) e que, portanto, não se encontra submetida à lógica da política externa dos Estados, o que lhe permite ser mais altruística. O conceito de “desenvolvimento realmente existente”³⁵⁶, enunciado por Mark Duffield, pretende traduzir esta realidade de um

³⁵⁴ De acordo com o PNUD, a assistência externa constitui, na Tanzânia, mais de um terço do orçamento dos sectores sociais. No Uganda, cerca de metade do orçamento da saúde é financiado pelos doadores. Na Zâmbia, na ausência de ajuda, os gastos no sector da saúde cairiam de 8 para 3 dólares.

³⁵⁵ Por exemplo, no caso da ajuda dos países escandinavos a determinados grupos da África do Sul, entre 1970 e 1994, ou no caso da ajuda europeia e norte-americana a movimentos democráticos na Sérvia, de 1999 a 2001.

³⁵⁶ Aquele que “*inclui as redes, fluxos e nós da economia de sombra, bem como os emergentes e reflexivos complexos políticos a ela associados*” e mantém “*a vida social e política face à adversidade e a um sistema internacional excludente*” (Duffield, 2002: 83).

progresso material promovido fora do âmbito institucional e enfatizar a ideia de que existe um desenvolvimento “não oficial” que, de facto, vai dando resposta a necessidades básicas de numerosos sectores da população dos países mais pobres (assegurando, assim, a sobrevivência de milhões de pessoas), através de mecanismos e processos informais e interpessoais (muitas vezes de carácter inovador)³⁵⁷ que, embora relativamente invisíveis para os analistas académicos ocidentais (por se desenvolverem fora do âmbito da APD), são susceptíveis de, somados e replicados, fazer a diferença no âmbito da ajuda ao desenvolvimento.

Embora a avaliação do grau de sucesso da ajuda ao desenvolvimento não deixe de ser uma questão de perspectiva - pois enquanto uns destacam a metade cheia do copo, outros preferem realçar a metade vazia -, a verdade é que é o défice da ajuda que, de tão profundo e doloroso, mais toca aqueles que se preocupam com o seu semelhante. No fundo, o que nos deve mover não é o que a ajuda externa já terá feito pelos países mais pobres, mas antes o que poderia ter feito e não fez. Pois o facto é que, se os doadores tivessem mais em conta os interesses dos países receptores, a ajuda poderia ter um peso bastante superior na promoção do desenvolvimento e na redução das desigualdades dos países mais pobres.

Mas se uma análise da ajuda por si só - independentemente do contexto de governação global em que se insere - pode levar a concluir que ela contribui para o desenvolvimento e a redução da pobreza de alguns países e impede que outros se “afundem”, o facto é que a ajuda não pode nem deve ser vista como desligada das restantes dinâmicas da governação global, sendo, aliás, tratada pelos doadores como um instrumento mais da sua política externa, a par de outras dinâmicas da governação global: o comércio, os movimentos de capitais, a segurança, o ambiente, os fluxos migratórios... E uma análise do papel e do lugar da ajuda no âmbito da governação global levará necessariamente - como vimos ao longo deste trabalho - a conclusões bem mais negativas do que uma análise da ajuda como sistema considerado de forma autónoma ou isolada.

³⁵⁷ A título de exemplo paradigmático, podemos citar o caso de um polícia australiano reformado que, recorrendo à sua pensão e a algumas poupanças, lançou em países africanos e do Sudeste Asiático pequenos negócios para os quais contratou pessoal local, a quem transmitiu o seu *know-how* e vendeu posteriormente os negócios, logo que se tornaram estáveis e lucrativos, garantindo assim a respectiva sustentabilidade.

2. Os efeitos negativos e inadvertidos

Como resultado de políticas de assistência pelas quais os doadores pretendem impor aos países beneficiários determinados modelos de organização política, económica e social, sem atenderem às suas particulares necessidades e condicionalismos, surgem muitas vezes efeitos negativos indesejados, que tornam a ajuda inadvertidamente prejudicial³⁵⁸. Não faltam exemplos de projectos que, ainda que inadvertidamente, acabam por resultar em efeitos claramente nefastos para os seus destinatários:

- barragens de enorme impacto, que causam a inundação de terras e povoações, levando ao deslocamento forçado das populações que pretendem beneficiar;

- programas de irrigação intensiva que esgotam as reservas de água de uma determinada área, acabando por ter um efeito negativo a médio prazo;

- projectos de transmigração de populações para zonas de equilíbrio ambiental precário, que conduzem a níveis profundos de desflorestação e erosão dos solos, colocando em causa as possibilidades de sobrevivência dessas populações;

- desenvolvimento simultâneo, em vários países, de projectos de apoio ao cultivo de um determinado produto, tendo como consequência uma queda do respectivo preço mundial³⁵⁹;

- projectos de liberalização e levantamento das salvaguardas de determinados sectores económicos com uma importância estratégica para largos sectores da população, que contribuem para a fragilização ou afundamento desses sectores³⁶⁰.

A ajuda pode ainda emprestar a regimes autoritários alguma da legitimidade e credibilidade política de que carecem, num efeito de legitimação de práticas de má

³⁵⁸ Um bom exemplo concreto de boas intenções que acabaram por ter efeitos perversos, ao quebrarem inadvertidamente equilíbrios frágeis, é o caso a que se refere Michael Maren (1997) da abertura de furos de água pelos doadores em zonas secas do norte do Quênia habitadas por nómadas, que levou a que o gado, ao fixar-se num perímetro limitado em roda dos poços, rapidamente deixasse de ter pasto disponível (embora dispusesse da água desejada).

³⁵⁹ Foi o caso da promoção nos anos 80, por parte da USAID e do Banco Mundial, do cultivo de café entre os pequenos agricultores ruandeses, que acabaram por sofrer, em consequência da promoção simultânea dessa cultura noutros países, com o colapso dos preços do café a nível mundial.

³⁶⁰ Como aconteceu, por exemplo, com a indústria de processamento do caju em Moçambique, desmantelada, nos anos 80, na sequência de políticas desajustadas impostas pelo Banco Mundial.

governança que acaba por contribuir, ainda que inadvertidamente, para o reforço desses regimes. A ajuda não só permite que os governantes menos escrupulosos possam retirar vantagens pessoais dos projectos de assistência, como venham ainda a capitalizar politicamente, ao reivindicarem a responsabilidade desses projectos.

Além disso, muitos programas de ajuda acabam por contribuir para que os regimes dos países receptores da ajuda vão adiando as reformas estruturais necessárias para o correcto desenvolvimento do país.

A prestação de ajuda pode ainda ter outras implicações políticas internas negativas para o país beneficiário:

- tende, com a sua “nebulosa” de termos técnicos, dados financeiros e “chavões” conceptuais (como a parceria ou a apropriação), a desviar a atenção das questões básicas da desigualdade, camuflando as verdadeiras relações de poder (Sogge, 2002);

- ajuda a criar ou a acentuar clivagens no tecido social, ao dar azo a vencedores e perdedores da ajuda, ou seja, a sectores que ganham poder por serem receptores privilegiados da assistência externa e outros que se vêem preteridos na prestação da ajuda;

- contribui para que o poder de decisão relativamente a questões económicas passe de órgãos de representação como os parlamentos para unidades técnicas nos ministérios das finanças e nos bancos centrais, o que leva a que os políticos acabem por responder mais aos doadores do que aos seus cidadãos.

Na situação particular de países em conflito, os funcionários da ajuda tendem a interrogar-se sobre se a sua presença não poderá revelar-se mais prejudicial do que benéfica, ao implicar indesejáveis efeitos colaterais, tais como o de permitir que as classes dirigentes locais (afinal aquelas que alimentam o conflito) retirem claros benefícios económicos da sua presença, alugando-lhes veículos, arrendando-lhes casas, “vendendo-lhes” protecção....

Pelo facto de prestarem assistência de forma voluntária e discricionária, os doadores não se sentem responsáveis nem prestam contas pelos “fracassos assistenciais”, encontrando-se praticamente isentos de responsabilidades em relação aos efeitos nefastos da ajuda³⁶¹. Desde logo porque a avaliação dos projectos é normalmente

³⁶¹ Quem sofre esses efeitos negativos dos projectos de cooperação raramente recebe a compensação devida pelos danos sofridos. Seria, pois, fundamental, como defendem Raffer e Singer, reivindicar o “direito das vítimas a tornarem os doadores responsáveis pelo que facilitam” (1996: 209).

feita pela própria agência que executa o projecto ou por uma entidade a ela ligada. Depois, porque na maior parte dos casos não há entidades externas com poderes para fiscalizarem os doadores ou lhes pedirem contas pelos efeitos negativos dos projectos de cooperação (especialmente quando estes se desenvolvem em zonas remotas, longe do olhar dos *media* e da sociedade civil).

Com vista à minimização destes efeitos negativos e inadvertidos da ajuda, as agências doadoras deveriam, antes de porem em prática um projecto, avaliar de forma judiciosa os seus possíveis impactos económicos, sociais e políticos e colocar o maior número possível de questões, sobretudo às comunidades locais.

Para além da adopção desta posição de precaução, que implica que se proceda a uma análise profunda e cuidada das possíveis implicações dos projectos antes do seu lançamento, há outras medidas que podem ser adoptadas com vista à minimização dos efeitos inadvertidos da ajuda, tais como a opção por projectos adaptados às especificidades locais (em vez de modelos estandardizados), a aprovação de projectos-piloto antes do lançamento de projectos de maior envergadura ou a opção por intervenções com alguma reversibilidade, que possam ser desfeitas caso se revelem prejudiciais.

3. Uma missão (no essencial) falhada

Guindei-me a pulso do nada até a um estado de extrema pobreza

Groucho Marx

Esta frase, proferida com um misto de ironia e fatalismo por um dos maiores humoristas do século passado, resume o sentimento dos países mais pobres que, vogando à deriva nos “rápidos traiçoeiros” da economia internacional, se vão agarrando ao frágil ramo da ajuda ao desenvolvimento, para se arrastarem até à “pantanosa” margem do caudal das dinâmicas económicas, onde se enterram até à cintura.

Este espírito fatalista tem vindo a transparecer, de forma crescente, das análises ao sistema de ajuda ao desenvolvimento e ao seu papel no âmbito da governação global. Como vimos ao longo do trabalho, um importante número de analistas vem concluindo pelo falhanço da ajuda ao desenvolvimento no cumprimento do seu desígnio fundamental de redução da pobreza e promoção de um desenvolvimento económico-

social sustentado (bem como do seu desígnio complementar de promoção da “boa governação”). E o facto de alguns dos países que mais ajuda relativa receberam num passado recente (RDC, Libéria, Serra Leoa, Somália, Guiné-Bissau, Haiti...) serem hoje Estados frágeis ou falhados só vem reforçar essa orientação.

Enquanto mecanismo de redistribuição mundial do rendimento, a APD é débil e inadequada, pois ao constituir apenas uma pequena parte dos recursos financeiros transferidos, revela-se insuficiente para compensar os efeitos negativos dos ganhos das exportações, do investimento estrangeiro e das transferências de capitais.

Até ao presente momento, a evolução da prosperidade tem sido inversamente proporcional à da generosidade: calcula-se que, entre 1990 e 2005, o rendimento *per capita* nos países mais ricos terá subido cerca de 6 dólares em preços constantes, enquanto a ajuda *per capita* terá caído cerca de 1 dólar. Os “vencedores” da globalização ainda não incluíram na sua lista de prioridades a distribuição da prosperidade e a compensação dos países mais pobres³⁶².

Tal só prova que a ajuda ao desenvolvimento nunca constituiu uma verdadeira prioridade para os países mais ricos, tal como nunca constituiu uma verdadeira solução para os países mais pobres. De todos os mecanismos existentes no âmbito das relações internacionais, ela é, pois, um dos mais defeituosos e instrumentalizados.

A correlação entre ajuda e desenvolvimento é tendencialmente fraca, pois a ajuda acaba por financiar mais o consumo do que o investimento. E é relativamente pequena (pouco mais de 20%) a percentagem do total da ajuda que se traduz em benefícios para os mais pobres, havendo ainda um caminho difícil a percorrer na distribuição da ajuda, que tende a beneficiar os países mais capacitados para receber assistência ou estrategicamente mais importantes para os doadores e não os países mais pobres. A ajuda não tem apresentado bons resultados no respeitante à redistribuição da riqueza em favor das camadas mais pobres dos países mais pobres (Sogge, 2002).

Para além dos níveis de pobreza, outros factores contam para a prestação da ajuda, como o tamanho da população, os critérios de segurança ou os interesses de tipo neo-colonial. “A pobreza pode ser a principal justificação para a ajuda, mas raramente tem sido o principal critério para a alocação da ajuda” (Sogge, 2002: 29). A prova é

³⁶² De entre os 7 países mais ricos do mundo, apenas a França se encontra entre os 10 principais doadores, se medirmos a ajuda em termos de percentagem do PNB. Os 3 últimos lugares da lista de generosidade são mesmo ocupados por 3 desses 7 países mais ricos (Japão, Estados Unidos e Itália).

que os principais beneficiários da ajuda não são os países mais pobres, mas sim os países de baixo/médio rendimento, como a Indonésia, a China, a Índia ou o Egipto, que se revelam mais importantes para os doadores em termos geoestratégicos.

Este falhanço da ajuda ao desenvolvimento no cumprimento do que deveria ser a sua missão principal resulta, em parte, de razões relacionadas com a sua execução (analisadas ao longo deste estudo): a falta de coordenação entre os doadores e entre estes e os países receptores; a falta de capacidade de absorção da ajuda por parte dos países receptores; as pressões para o desembolso dos fundos de assistência dentro do período orçamental em curso; o carácter volátil e instável dos fundos desembolsados; o défice de sustentabilidade dos projectos; o défice de monitorização e fiscalização da sua execução; a falta de reflexão, análise e avaliação das experiências passadas e, consequentemente, das lições aprendidas com os erros passados...

Mas há razões mais profundas que determinam esse falhanço, e que passam pelo conflito entre os objectivos de desenvolvimento e de solidariedade, por um lado, e os objectivos de tipo político e comercial, por outro, ou pelo facto de não se considerar o desenvolvimento como um processo cultural que deverá ser titulado pelos países mais pobres, mas antes “*como um sistema de intervenções técnicas, mais ou menos universalmente aplicáveis, orientadas para proporcionar bens de primeira necessidade a uma população-objecto*”³⁶³. Um sistema mais tendente a promover os interesses dos países doadores do que a reforçar o poder dos cidadãos dos países mais pobres.

A ajuda ao desenvolvimento tem-se preocupado muito mais com a mitigação dos efeitos da pobreza e do subdesenvolvimento do que com a resolução das suas causas. E tem-no feito através de uma abordagem etnocêntrica e tecnocrática, que procede a uma “terraplanagem” das especificidades de desenvolvimento dos diferentes países em desenvolvimento, circunstância que a tem impedido de chegar, como deveria, às populações que dela mais necessitam. Tudo isto conduz a um fosso acentuado entre o potencial emancipador da ajuda e o carácter redutor da sua aplicação, ou seja, a uma clara distância entre o discurso da cooperação e a respectiva prática. O que leva a concluir que ajuda e desenvolvimento são coisas diferentes e não necessariamente compatíveis (Sogge, 2002).

Tentando veicular um ou outro princípio idealista, resgatar a dívida histórica dos países do Norte em relação aos do Sul ou simplesmente impedir que a crise endémica da

³⁶³ A. Escobar, *The invention of development*, Current History, n.º 631, Novembro de 1999.

“periferia” afecte o “centro”, a ajuda, de tão subjugada a outros factores que pesam incomparavelmente mais no âmbito das relações globais de poder, não tem logrado ser mais do que um mero paliativo para a “ferida” demasiado aberta e profunda que é o fosso económico e social entre países ricos e países pobres.

4. África e o “*bottom billion*”

O fracasso da missão da ajuda ao desenvolvimento faz-se sentir de forma particular no caso da África Sub-Sahariana, primeira região de destino da ajuda mundial, cuja quota-parte nos fluxos mundiais de APD líquida subiu, de acordo com dados da OCDE, de 15% no início dos anos 60 para 30% no início dos anos 90, tendo atingido em 2006, após um período de baixa nos anos 90 (devida ao desvio de importantes fluxos para os países emergentes da Ásia e da América Latina afectados por crises financeiras e para as antigas economias socialistas em transição), cerca de 40% do total da ajuda, numa tendência de subida significativa (que apresenta uma forte componente multilateral)³⁶⁴.

O continente africano é, aliás, a única região do mundo em que os fluxos de ajuda oficial ultrapassam em muito os fluxos de capital privado (mesmo depois de descontado o serviço da dívida), até porque os níveis de investimento privado internacional no continente têm vindo a registar um recuo mais ou menos contínuo.

Esta prioridade na alocação da ajuda concedida à África Sub-Sahariana explica-se pelos problemas económicos profundos que a região conhece e pela recentragem das estratégias de desenvolvimento no combate à pobreza, mas também pelo aumento dos fluxos privados de financiamento destinados aos grandes países emergentes (Índia, Indonésia, Brasil...), que deixou a ajuda mais livre para se dirigir aos pequenos países pobres, situados principalmente em África.

³⁶⁴ Quanto aos níveis de ajuda *per capita* a África, aumentaram regularmente entre 1970 e 1992, tendo passado de 17 a 36 dólares nesse período, seguindo-se, nos 8 anos seguintes, em razão do redireccionamento da ajuda para as regiões afectadas pelas crises financeiras e do retrocesso global da APD, um declínio que a levou a baixar até aos 20 dólares por habitante em 2001. A partir de 2002, a APD *per capita* a África retomou uma clara tendência de subida, fixando-se, em 2008, em 41 dólares.

Mas o facto é que a ajuda com base no “modelo do crescimento económico”³⁶⁵ falhou claramente em África, pois após décadas de assistência ao desenvolvimento baseada numa retórica de crescimento, o continente encontra-se em pior situação do que há 20 anos atrás³⁶⁶. Tal falhanço não impede, contudo, que aquele modelo se mantenha bem vivo no âmbito da agenda do desenvolvimento (continuando a contribuir para o aumento das desigualdades), graças, em boa parte, à influência que o FMI e o Banco Mundial mantêm no quadro do actual sistema de ajuda ao desenvolvimento.

Refira-se, contudo, que o falhanço de tal modelo e das respectivas políticas de assistência económica apenas em parte explicam a inibição do crescimento africano, para a qual terão contribuído de forma mais decisiva factores como o peso da geografia e da história, a fragmentação étnica e a reactualização de conflitos ancestrais³⁶⁷, a fraca capacidade de governação, a força dos interesses sectoriais e as tentações cleptocráticas, a corrupção, a débil capacidade de tributação dos Estados africanos (fruto de factores como os baixos níveis de rendimento ou o elevado peso da economia paralela), a acentuada escassez de recursos técnicos, o défice de infra-estruturas, a dependência económica da exportação de produtos primários (somada ao proteccionismo dos países desenvolvidos), as condições naturais desfavoráveis (como a aridez), o acentuado crescimento demográfico...

É certo que as políticas de intervenção económica em África foram frequentemente mal definidas e aplicadas³⁶⁸, mas a questão fulcral é a de saber como é

³⁶⁵ Modelo que parte do conceito de pobreza absoluta (definida como a subsistência com menos de 1 dólar por dia), combatida através do crescimento económico, que permite o aumento dos níveis de rendimento. Já um modelo centrado no conceito de pobreza relativa (que remete para as desigualdades) permite aos doadores prepararem projectos de assistência às populações mais desfavorecidas (no sentido de uma maior equidade) e trabalharem em apoio das populações mais pobres onde quer que elas se encontrem e não apenas nos países definidos como mais pobres.

³⁶⁶ Enquanto a percentagem de pobres a nível mundial tem decrescido desde 1980, a percentagem de africanos em situação de pobreza absoluta aumentou quase 50%. E a parte que cabe a África nas relações de comércio globais cifra-se em apenas 1%, contra 3% há 60 anos.

³⁶⁷ A divisão cega, pelas potências coloniais, do território africano em Estados-Nação que não correspondem à unidade étnica e à organização política dos povos africanos e as correspondentes instabilidade e conflitualidade que tal mapa gera são exemplarmente explicadas por Basil Davidson na sua obra de referência *O fardo do homem negro*.

³⁶⁸ Tendo contribuído, através da redução do papel do Estado, para impedir a afirmação de Estados fortes, com capacidade para impulsionarem forças económicas emergentes.

que, uma vez identificadas as políticas económicas correctas (que variam em função do país e do período em causa), elas podem ser conduzidas através do “campo minado” das realidades sócio-políticas africanas (Edwards, 1999).

A ajuda a prestar a África teria de ter resultados espectaculares para poder contribuir para a reversão das acentuadas fraquezas estruturais dos países africanos, o que implicaria necessariamente não apenas um aumento significativo da quantidade de ajuda ao continente³⁶⁹ como sobretudo um progresso acentuado na qualidade da ajuda concedida e nos termos em que ela é prestada³⁷⁰.

Lembrando ser “*tempo de confessarmos que nos interessamos menos por África por aquilo que cremos dever dar-lhe do que por aquilo que ela nos dá*” (1998: 213), Serge Latouche apela a uma certa forma de solidariedade que apoie “a outra África”, a não oficial, que não se encontra “*totalmente ao abrigo das tentações nem à margem das miragens da facilidade financeira e das seduções do Ocidente*” (1998: 208) e que é alvo de repetidas tentativas de normalização ou “colonização”, realizadas também a coberto dos programas de ajustamento estrutural e de desenvolvimento.

Só que, para Latouche, apoiar “a outra África” passará “*mais por uma auto-limitação das nossas sociedades do Norte, uma mudança profunda dos nossos modelos e uma colocação em causa do desenvolvimento, do que pela ingerência humanitária (...)* À ‘outra’ África nada aproveita a nossa solicitude interessada, ela tem necessidade de reconhecimento, de confiança, de compreensão, de dignidade mais do que de rações alimentares (...) Ao pedirmos à ‘outra’ África que nos ajude a resolver os nossos problemas materiais, sociais e culturais, reconhecemo-la como um parceiro autêntico. É assim que melhor podemos contribuir para a reforçarmos” (1998: 212 e 214-215).

Paul Collier (um dos autores mais destacados na área da cooperação) vem apelar a que as estratégias de ajuda ao desenvolvimento se centrem - ao contrário do que agora acontece - no sexto da humanidade mais pobre (o “*bottom billion*”), 70% do qual se encontra em África. Esses 980 milhões de seres humanos habitam em países em

³⁶⁹ Só para a promoção de uma “revolução verde” em África seria necessário, como lembrava Gordon Brown, um investimento de cerca de 10 mil milhões de dólares.

³⁷⁰ Os países da África Sub-Sahariana deveriam tentar também eles próprios conferir uma base mais ampla ao financiamento do seu desenvolvimento, atraindo investimentos como os fundos de pensões ou de investidores institucionais, expandindo as parcerias público-privadas para atraírem financiamento externo adicional, reduzindo os custos de transacção das remessas de emigrantes, emitindo fundos da “diáspora”, prestando garantias de segurança de futuras remessas...

estagnação ou declínio (sobretudo africanos), que caíram numa ou mais “armadilhas” (*traps*): a “armadilha” do conflito ou guerra civil; a “armadilha” dos recursos naturais (*resource curse*); a “armadilha” da falta de recursos e da ausência de acessos num contexto de má vizinhança; e a “armadilha” da má governação num país pequeno.

Segundo Paul Collier, para esses países a ajuda ao desenvolvimento é um mero paliativo que os não tem ajudado a sair das “armadilhas” em que caíram, pois não é capaz, por si só, de resolver um conflito, de garantir “boa governação”, de quebrar o isolamento de um país... As soluções para os países do “*bottom billion*”, embora partindo das respectivas sociedades, deverão passar também por outras medidas de assistência externa: intervenções militares selectivas e limitadas (sobretudo para situações de pós-conflito), estabelecimento de regras internacionais de regulação que garantam uma melhor governação³⁷¹ e concessão de preferências comerciais que ajudem esses países a competir com os países emergentes (sobretudo da Ásia)³⁷².

Para Collier, as sociedades dos países do “*bottom billion*” devem ser instrumentais na sua própria recuperação, mas necessitam de ajuda externa reforçada, pois não conseguirão recuperar apenas pela simples acção automática das forças da globalização, tendo em conta as “armadilhas” em que caíram.

5. Mais vale pão duro que nenhum? - uma “máscara” com várias faces

Numa primeira análise, podemos ser levados a pensar que, mesmo não garantindo o fim da desigualdade e da pobreza em massa, a ajuda ao desenvolvimento sempre vai contribuindo, ainda que em pequena medida, para atenuar alguns dos efeitos da pobreza e dos atrasos de desenvolvimento. Nesse sentido, o facto de ser determinada por interesses egoísticos teria de ser encarado, num mundo imperfeito, como um mal apesar de tudo menor face às necessidades gritantes e prementes das populações mais pobres que, de tão vitimadas e sofridas, não se poderão dar ao luxo de aguardar pela utopia de uma “nova ordem global”, livre de injustiças e desigualdades.

³⁷¹ Aqui, Collier sugere 5 “Cartas” internacionais de regulação: para os rendimentos dos recursos naturais, para a democracia, para a transparência orçamental, para as situações pós-conflito e para o investimento.

³⁷² É que as dinâmicas comerciais, apesar dos seus potenciais benefícios, não irão por si só ajudar os países do “*bottom billion*”, com baixos níveis de produtividade e fraca competitividade, vítimas da fuga de capitais e da ausência de investimento estrangeiro, pois essas economias (sobretudo africanas) ficaram já para trás e terão cada vez mais dificuldades em conseguir a recolagem ao pelotão económico.

De facto, à primeira vista, e embora seja apenas mais um instrumento da política externa dos países doadores e da projecção dos seus interesses, a ajuda ao desenvolvimento surgirá como o único mecanismo passível de poder ser orientado - uma vez revertida a sua instrumentalização, corrigidas as suas disfuncionalidades e reforçado o seu financiamento - para promover a equidade e a justiça social, criar capacidade de desenvolvimento humano e permitir aos mais pobres o acesso a serviços básicos, até porque o *slogan* “*trade, not aid*” de pouco servirá num contexto em que os países do “centro” continuam a ditar as regras do comércio mundial e as empresas transnacionais a fazer dos países em desenvolvimento “*coutadas privadas de caça*”. Num tal cenário, parece só restar o imperfeito instrumento da ajuda ao desenvolvimento e a pequena luz de esperança que, apesar de tudo, ainda vai transportando.

Como lembram Pereira *et alri*, “*Ao mesmo tempo que surgem críticas ao mundo da cooperação, surge o desassossego mais cruel, porque se as ONG e a cooperação internacional não servem ou se são postos em dúvida os seus objectivos, as suas práticas e a sua própria essência, então não nos resta mais do que renunciar a mudar o mundo, a ficarmos isolados ou marginalizados*” (2001: 12).

Nesse sentido, seríamos tentados a considerar que, apesar da sua instrumentalização e dos seus efeitos perversos, a ajuda ao desenvolvimento sempre vai procurando atenuar - ainda que de forma insuficiente e defeituosa - a desigualdade e a pobreza geradas pelos termos de troca, o endividamento externo, as fugas de capitais e a acção das empresas transnacionais, desempenhando um papel de “*contrabalanço*” do défice de governação global.

E se é verdade que ela pode contribuir para gerar corrupção, ineficiência e tensões na sociedade, reforçar a posição de governos que conduzem políticas contrárias ao desenvolvimento, encorajar políticas financeiras irresponsáveis e desincentivar um uso produtivo dos recursos, não é claro que os mesmos erros não sejam cometidos na ausência de ajuda.

Acontece, porém, que a ajuda não é apenas “*pão duro*”. Ela é, mais do que isso, um “*paliativo anestésico*” destinado a amenizar o “*gosto amargo*”, para os países mais pobres, de dinâmicas tão poderosas como as trocas comerciais ou o investimento estrangeiro. E é justamente esse um dos aspectos mais censuráveis da ajuda: o seu carácter dissimulador, a sua condição de elemento que, através de uma pretensa compensação dos efeitos dos termos das trocas, dos movimentos de capitais e da actividade das empresas transnacionais ou de um alegado controlo da instabilidade na

“periferia”, mascara ou desvia a atenção das verdadeiras intenções dos países do “centro” que, “mascarados” de doadores e recorrendo aos discursos atrás enunciados, pretendem legitimar a sua actuação, motivada sobretudo por objectivos de expansão e controlo dos mercados.

A ajuda é, pois, a “máscara” que os países mais ricos “afivelam” para se apresentarem com uma determinada legitimidade perante os países pobres e as suas próprias opiniões públicas. E é uma “máscara” com várias faces, as faces subjacentes aos vários discursos com que os doadores se apresentam no momento em que prestam a ajuda: o discurso regulador, o discurso securitário, o discurso tecnocrático e o discurso universalista, mas também o discurso da contenção dos fluxos migratórios, o discurso da protecção ambiental...

Como afirmam Yarza e Peinado, *“A cooperação para o desenvolvimento assume um discurso neo-institucionalista que mascara o profundo economicismo e a falta de legitimação do projecto globalizador”* (2006: 15).

Por vezes - e só por vezes - os doadores apresentam-se despidos dos seus interesses e guiados unicamente pela intenção de promoverem o desenvolvimento, combaterem a pobreza e corrigirem as desigualdades e injustiças resultantes de outras dinâmicas, intenção essa que deveria ser o verdadeiro rosto da ajuda ao desenvolvimento, que se encontra escondido por detrás da “máscara” de várias faces - as faces dos diferentes discursos da ajuda - com que os doadores procuram garantir um fundamento legitimador da sua acção.

Capítulo IX – As perspectivas futuras da ajuda

A esperança é o milhão dos pobres.

Henry Murger

A análise do paradigma da ajuda apresenta-se como um exercício bastante complexo, devido a factores que vão desde os limites das possibilidades de conhecimento dos processos de desenvolvimento (bem visíveis na colocação em causa, ao longo dos últimos 50 anos, dos sucessivos “paradigmas do desenvolvimento”), até ao número e diversidade dos actores (intervenientes, parceiros e observadores) que actuam num sistema internacional que não dispõe de um centro formal de decisão.

Outro factor que dificulta a análise do paradigma da ajuda passa pela densidade dos dilemas ou conflitos éticos presentes em toda a prática de ajuda (nomeadamente a oposição entre os valores decorrentes de concepções mais idealistas e os interesses subjacentes ao realismo dominante) e pela multiplicidade dos pólos ou lógicas que enformam essa prática: humanitária e desenvolvimentista, social e económica, pública e privada, académica e pragmática, multilateral e bilateral...

A tal acresce o facto de, em cada momento, se verificar uma coexistência ou sobreposição de elementos pertencentes aos diferentes paradigmas (presente, passado e futuro)³⁷³, o que dificulta a análise da evolução do paradigma actual.

É, além do mais, bastante difícil avaliar se os novos elementos detectáveis apontam para um novo paradigma da ajuda, no sentido de uma verdadeira refundação do actual sistema de ajuda ao desenvolvimento, ou se estamos apenas perante sinais de uma simples reforma desse sistema.

Por fim, às dificuldades atrás enunciadas vem somar-se a incerteza ou imprevisibilidade da evolução do actual sistema de governação global em que a ajuda ao desenvolvimento se situa³⁷⁴.

³⁷³ É o caso da coexistência de aspectos subsumíveis a uma lógica selectiva ou incitativa (como as preocupações com a “boa governação” ou com a eficiência da ajuda) e de aspectos decorrentes de uma lógica ética ou redistributiva (como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio).

³⁷⁴ O sistema de governação global, que se encontra ainda longe do equilíbrio, atravessa actualmente um período de oscilações, resultantes de factores como a luta económica entre os principais blocos e

Seja como for, e mesmo com todas estas dificuldades, vamos tentar - depois de constatar-mos como o actual paradigma da ajuda se centra ainda na simples minimização dos efeitos da pobreza e do subdesenvolvimento - identificar novos desafios que se colocam à ajuda (incluindo o actual contexto de crises) e que, embora se constituam aparentemente como obstáculos ao actual modelo assistencial, poderão constituir oportunidades de evolução no sentido de um novo paradigma da ajuda, mais centrado nas causas da pobreza e do subdesenvolvimento, embora situado ainda (e sempre) no âmbito da lógica dos interesses nacionais.

1. O actual paradigma da ajuda - a mera atenção aos efeitos da pobreza

Tem-se vindo a acentuar uma viragem do objectivo estratégico ou de mais longo prazo de promoção do desenvolvimento para um objectivo conjuntural ou de mais curto prazo de contenção da pobreza, através de acções mitigadoras ou paliativas. Tal viragem no sentido de um certo “assistencialismo” permite a manutenção, no essencial, de um sistema de governação global marcadamente assimétrico.

No âmbito do actual paradigma da ajuda, os programas de luta contra a pobreza, ao tornarem-se, tendencialmente, *“uma mera ajuda à subsistência dos grupos mais pobres, abordam um problema fundamentalmente humanitário e fazem-no normalmente em condições de emergência social (...) Os planeadores da ajuda estão conscientes das dificuldades destes programas que apontam aos efeitos - e que precisamente por directos e urgentes têm necessariamente que orientar-se aos efeitos - e para os quais também se desenham políticas de cooperação que pretendem atacar as causas ou alguma das causas, de forma gradual e a longo prazo. Mas a timidez destas propostas (justiça distributiva, eficácia e transparência administrativa, eliminação da corrupção e outras medidas político-administrativas), que por outro lado se apoiam no poder*

potências regionais, a clivagem Norte-Sul relativa à distribuição da riqueza, a actual crise da economia global de base capitalista ou o carácter difuso das ameaças à segurança mundial. Perante o impasse nas negociações do comércio mundial (e no respectivo acordo Norte-Sul), a indefinição dos contornos do pós Consenso de Washington, a falta de uma alternativa válida ao sistema económico global de base capitalista (com movimentos como o Fórum Social Mundial a revelarem as suas limitações) ou a multiplicação de ameaças difusas à segurança mundial, é muito difícil prever como vai evoluir o actual sistema de governação global.

constituído, faz com que a luta contra a pobreza acabe centrada nos programas de ajuda orientados para os efeitos, sendo os programas que atacam as causas bastante duvidosos nos seus resultados práticos (...) Metodologicamente, este tipo de ajuda dista muito de um programa de desenvolvimento e tende a parecer-se cada vez mais com a ajuda de emergência que se dispensa em situações de catástrofes naturais, guerras, deslocados, etc” (Parada, 2001: 59-60).

No âmbito do actual paradigma da ajuda, a comunidade doadora centra-se sobretudo nas questões do aumento dos fundos e da melhoria da eficiência da ajuda, não abordando seriamente a questão do cumprimento do fim último da ajuda: a resolução das causas da pobreza e do subdesenvolvimento. E é um facto que os doadores têm vindo a privilegiar a minimização dos efeitos da pobreza e do atraso de desenvolvimento em detrimento da resolução das suas causas.

Para Yarza e Peinado, a proposta do “pacto 20/20” e os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio *“representam, além do reconhecimento da dimensão crescente do problema da pobreza em todas as suas manifestações, a ratificação da necessidade de dirigir - e inclusivamente priorizar - os esforços da ajuda internacional para objectivos basicamente assistenciais. Aqui a cooperação pró sistema vê abrir-se uma segunda grande linha de actuação (além da humanitária de urgência): a ‘solidaridade’, a indústria dos bons sentimentos, o mercado da limpeza de consciências, que pode encobrir objectivos menos louváveis”* (2006: 11).

Este foco nos efeitos em detrimento das causas representa mesmo um recuo em relação às políticas de ajustamento estrutural, pois aí sempre estávamos, apesar da má orientação e dos efeitos negativos dessas políticas, perante uma intervenção que pretendia influenciar as causas económicas da pobreza e do subdesenvolvimento.

De facto, embora tenham tido resultados comprovadamente negativos, tenham partido de pressupostos errados e tenham sido aplicados pelas piores razões (designadamente o fim último da criação de nos países mais pobres de mercados para os produtos e empresas dos países mais ricos), os Planos de Ajustamento Estrutural constituíram, apesar de tudo, uma tentativa de actuar ao nível do funcionamento dos Estados, da economia e, conseqüentemente, das causas da pobreza e do subdesenvolvimento. E nem o facto de se terem traduzido numa experiência falhada, que não contribuiu para o crescimento económico e a redução da pobreza, faz com que tenham deixado de constituir uma tentativa de se ir além da mera mitigação ou atenuação dos efeitos da pobreza e do subdesenvolvimento.

Já a modalidade do apoio ao orçamento representa, ao invés, o reconhecimento de que não vale a pena atacar as causas da pobreza e do subdesenvolvimento, bastando injectar fundos no orçamento do país beneficiário que lhe permitam ir disfarçando ou atenuando os respectivos efeitos, embora não o ajudem necessariamente a criar capacidades com que possa, a médio e longo prazo, ultrapassar essa situação de pobreza e de défice de desenvolvimento. Se os Planos de Ajustamento Estrutural foram uma tentativa desastrosa de se “operar o paciente”, com o apoio ao orçamento estamos apenas a “dar-lhe soro”. Enquanto aqueles pretendiam ser uma “cura radical”, este não passará de um mero “paliativo”.

2. Sinais de um novo paradigma?

Há autores que sustentam que os ODM poderão ser a marca de um novo paradigma da ajuda. Para Jean-David Naudet, embora seja *“demasiado cedo para saber se a renovação actual da ajuda é um fenómeno durável, que vai impregnar em profundidade a ideologia e a prática do desenvolvimento”*, o facto é que *“esta mobilização é, ainda assim, um facto real e importante”* (2006: 143), traduzindo-se os ODM num *“painel de bens primários”, sobre o qual pode ser fundado um humanismo mundial*” (2006: 155).

Segundo Naudet, os ODM poderiam constituir um quinto paradigma ou geração da ajuda (após o “paradigma industrialista” dos anos 60, o “paradigma terceiro-mundista” dos anos 70, o “paradigma da liberalização” dos anos 80 e o “paradigma da crise da ajuda” dos anos 90), baseado em princípios humanistas, sociais e redistributivos, embora se trate de um paradigma frágil e passível de críticas, como o excesso de voluntarismo que terá conduzido à fixação de objectivos demasiado ambiciosos, o excesso de alinhamento - ou mesmo a submissão - em relação aos objectivos da globalização ou o abandono do objectivo dinâmico do crescimento económico (e da respectiva lógica incitativa), em detrimento do *“regresso a uma óptica da ajuda como um direito em função das necessidades”* (2006: 162), no sentido de uma ajuda mais ética ou redistributiva do que selectiva ou incitativa.

Para uma parte da doutrina, também os “bens públicos mundiais” apontarão no sentido de um novo modelo de ajuda, em que os actores da ajuda participam na construção política das novas relações Norte-Sul, num quadro de cooperação definido

pelos acordos internacionais que regulam os diferentes “bens públicos mundiais” e que implicam frequentemente transferências financeiras dos países ricos para os países pobres, para que estes possam cumprir as obrigações resultantes desses acordos.

Outro sinal de evolução passa pela fiscalidade internacional para o desenvolvimento, que visa obviar à volatilidade e falta de previsibilidade dos fluxos de APD e colmatar o défice de financiamento dos ODM. Este projecto de fiscalidade global ganhou fôlego com a introdução, em 2006, da taxa de solidariedade (ou “taxa Chirac”) sobre bilhetes de avião e com o relançamento da discussão relativa à introdução de uma taxa sobre as transacções financeiras (“taxa Tobin”)³⁷⁵.

Também o peso da opinião pública e da emergente “sociedade civil global” e a crescente tomada de consciência pública e conseqüente denúncia das ligações entre os interesses de uma certa “cleptocracia” dos países em desenvolvimento e os interesses dos países doadores, aponta no sentido de que algo de novo poderá estar a “florescer”.

Seja como for, não tenhamos ilusões: esta mudança de paradigma que alguns vislumbram situar-se-á ainda e sempre no quadro das relações entre Estados, que é, afinal, o quadro dos egoísticos interesses nacionais. A ajuda ao desenvolvimento continuará a ser um instrumento da política externa dos países doadores e é dentro desse quadro de interesses que evoluirá o seu paradigma.

2. 1. O actual contexto de crises - uma oportunidade de mudança

A actual crise económica e financeira prejudica particularmente os países em desenvolvimento³⁷⁶, por uma série de razões: leva a um abrandamento das exportações de matérias-primas desses países e, conseqüentemente, a uma degradação dos seus termos de troca com os países ricos; desencoraja os investimentos de risco nos países em desenvolvimento; provoca uma diminuição das remessas dos emigrantes; e dificulta, por razões orçamentais, um aumento dos montantes de ajuda ao desenvolvimento.

³⁷⁵ Impulsionada sobretudo pela França, cujo Parlamento aprovou em 2001 uma taxa simbólica de 0% sobre as transacções de capitais.

³⁷⁶ Segundo a FAO, a actual crise económico-financeira terá contribuído para um aumento de cerca de 100 milhões do número de pessoas com fome a nível global, o que levou a que o total da população mundial que vive abaixo dos níveis de subsistência tivesse superado pela primeira vez, em 2009, os mil milhões de pessoas.

De facto, no actual contexto de crise económica e financeira, os doadores tendem a reduzir os seus montantes de APD ou a ser mais cautelosos quanto a eventuais compromissos de aumento da assistência, o que confirma o carácter pró-cíclico da ajuda, que tende a ser reforçada durante um ciclo de crescimento económico e a diminuir durante uma crise³⁷⁷.

Os países em desenvolvimento são também os mais afectados pela acentuada subida de preços dos principais produtos agro-alimentares³⁷⁸, resultante da combinação de uma série de factores: crescimento da população mundial; aumento da população urbana à custa da população rural; incremento no consumo de cereais e outros produtos alimentares em países como a China e a Índia; secas e más colheitas provocadas pelo aquecimento global; crescente reafecção de terrenos agrícolas para a produção de biocombustíveis; aumento dos rendimentos em vários países em desenvolvimento; aumento dos custos de transporte decorrente da subida do preço do petróleo; forte investimento do capital financeiro nos mercados internacionais de produtos agrícolas (em consequência da crise no sector imobiliário); adopção de políticas proteccionistas de curto prazo contrárias às necessidades dos mercados alimentares mundiais³⁷⁹...

As alterações climáticas tendem igualmente a aumentar o fosso entre os países ricos e os países em desenvolvimento, os que mais dificuldades têm na adaptação às

³⁷⁷ O relatório das Nações Unidas *Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis*, difundido em Setembro de 2009, conclui que, devido à actual crise mundial, alguns doadores reduziram os seus orçamentos de APD, o recurso a medidas proteccionistas aumentou e países que beneficiaram do perdão da dívida têm contraído novos empréstimos, o que contribuiu para que o progresso no sentido dos ODM tenha abrandado, tornando necessário um particular reforço da parceria global para o desenvolvimento (ODM 8).

³⁷⁸ No primeiro trimestre de 2008, os preços dos principais produtos agro-alimentares (com destaque para os cereais, o arroz e os produtos lácteos) tinham atingido os máximos de 50 anos em termos nominais e de 30 anos em termos reais. O índice dos preços alimentares da FAO subiu, em média, 8% em 2006, 24% em 2007 e 53% nos 3 primeiros meses de 2008 (em comparação com igual período do ano anterior).

³⁷⁹ Para lutar contra a fome e a pobreza são necessárias políticas agrícolas conduzidas pelos países do Sul e investimentos em benefício dos pequenos agricultores, mas é necessário sobretudo um quadro comercial previsível, com regras claras e alguma flexibilidade para proteger os mais vulneráveis. A Parceria Mundial para a Agricultura e a Segurança Alimentar (lançada pela Cimeira Mundial sobre a Segurança Alimentar, de Novembro de 2009) visa articular, de forma coerente, as políticas agrícolas e comerciais com a segurança alimentar a nível mundial, no sentido de evitar - nomeadamente através da garantia de que a ajuda sirva para comprar géneros agrícolas produzidos localmente - que a liberalização comercial e a respectiva abertura dos mercados prejudique os produtores agrícolas dos países em desenvolvimento.

alterações climáticas e que mais sofrerão com os seus efeitos nefastos (pois são, desde logo, os mais marcados pelo fenómeno da urbanização das faixas litorais). E se os países em desenvolvimento e emergentes reclamam “trajectórias de recuperação económica” que terão um importante impacto ambiental, eles ocupam, por outro lado, um lugar de destaque na resolução da crise ambiental global, pelas importantes reservas de energia limpa e de biodiversidade que possuem. Assim sendo, o sucesso das negociações sobre as alterações climáticas passará por uma conciliação dos interesses da maioria dos países ricos, que pretendem uma redução das emissões de CO₂, e dos interesses dos países emergentes e em desenvolvimento, que reclamam ajuda à adaptação (com transferência de meios e tecnologias) e uma “bolha de emissões”³⁸⁰.

A crise alimentar - com o aumento do preço dos produtos agrícolas - e a crise ambiental - com o impacto das alterações climáticas nos padrões agrícolas - poderão conduzir, nos próximos anos, a fortes fluxos migratórios e a uma explosão social nos países em desenvolvimento, que se reflectirão nos países desenvolvidos. Nesse sentido, a ajuda terá de passar cada vez mais pela resolução das causas da pobreza e da exclusão dos países em desenvolvimento³⁸¹, sob pena de os respectivos efeitos, agudizados pelo actual contexto de crises, virem a ter um impacto crescente nos países doadores.

Por outro lado, a crise energética e a alta dos preços das matérias-primas colocam em evidência a dependência dos países doadores em relação aos recursos naturais e energéticos dos países em desenvolvimento. O imenso potencial agrícola de África poderá ajudar a superar a crise alimentar mundial e a preservação das florestas africanas e de outros países em desenvolvimento poderá ajudar a minimizar as alterações climáticas.

Os países desenvolvidos e emergentes têm vindo a aperceber-se da importância crescente de um continente como África para o seu próprio desenvolvimento. A China já o fez, o Japão começa a fazê-lo³⁸² e outros doadores (como os EUA, a França ou o Reino Unido) deverão seguir-se, entrando também na corrida aos recursos do continente

³⁸⁰ O princípio da responsabilidade partilhada mas diferenciada, defendido pela UE, visa compatibilizar estes diferentes interesses.

³⁸¹ Um pequeno exemplo será a actual política do Programa Alimentar Mundial em África, que passa pela compra - acompanhada de incentivos - de produtos alimentares aos pequenos produtores locais, com vista não só a eliminar a fome no imediato como também a atacar as suas causas.

³⁸² O Japão pretende duplicar dentro de 5 anos a sua APD a África, presentemente em torno dos 600 milhões de dólares, sendo o seu maior interesse o acesso às matérias-primas africanas.

africano (sobretudo petróleo, minerais, madeiras e outras matérias-primas para as indústrias).

Acresce que a assistência e o investimento num conjunto de países emergentes e em desenvolvimento (que representam dois terços da humanidade) poderá ajudar a dar um novo impulso à economia mundial e, conseqüentemente, a relançar também a economia dos países mais ricos. As reservas de crescimento dos países em desenvolvimento podem permitir-lhes jogar um papel simultaneamente de amortecedor dos efeitos da crise económico-financeira e de motor propulsor da economia.

As actuais crises económico-financeira, energética, alimentar e ambiental, aliadas a aspectos como a persistência da ameaça terrorista, as crescentes necessidades de consumo de potências emergentes como a China ou a Índia ou a ausência de progressos nas negociações comerciais, conduzem à necessidade de reforma do sistema de governação global e de evolução do actual modelo de ajuda ao desenvolvimento - orientado sobretudo para a contenção dos efeitos da pobreza e do subdesenvolvimento - no sentido de um novo modelo, mais orientado para a resolução das respectivas causas.

Sendo os momentos de crise dos mais propícios a uma reflexão no sentido da necessidade de mudanças profundas, uma crise mundial com o impacto e a dimensão da actual deve ser encarada como uma oportunidade de reforma do sistema de governação global e do sub-sistema de ajuda ao desenvolvimento³⁸³.

2. 2. Os Estudos Nacionais de Perspectiva de Longo Prazo - instrumento de um novo tipo?

³⁸³ Há já, nesse sentido, algumas propostas sobre a mesa, como as da Comissão de Peritos sobre as Reformas das Estruturas Financeiras e Económicas Internacionais, encabeçada por Joseph Stiglitz, que recomendou, no seu relatório de Março de 2009, que 1% dos pacotes de estímulo económico dos países desenvolvidos seja dirigido para os países em desenvolvimento, com vista ao combate à pobreza e à reactivação da procura global, que sejam activados fundos adicionais (incluindo Direitos Especiais de Saque disponíveis para os países mais atingidos pela crise financeira e económica) e que sejam criados, no seio do sistema das Nações Unidas, um Conselho de Coordenação Económica Global (a reunir a nível de Chefes de Estado), uma autoridade de regulação financeira global, uma autoridade de concorrência global e um novo mecanismo internacional de crédito (que possa fornecer crédito adicional aos países em desenvolvimento, sem condicionalidade pró-cíclica).

Poderemos procurar uma alternativa aos PERP nos Estudos Nacionais de Perspectiva de Longo Prazo (*National Long-Term Perspective Studies*)³⁸⁴, por estes colocarem a tónica na adopção de uma perspectiva de planeamento de mais longo prazo (até 25 anos), por garantirem uma maior participação do país beneficiário e uma maior definição a nível local das prioridades e estratégias de desenvolvimento e por terem subjacente uma lógica de atenção às causas da pobreza e do défice de desenvolvimento (e não apenas de minimização dos respectivos efeitos, como acontece com os PERP).

Na sua forma ideal, um Estudo Nacional de Perspectiva de Longo Prazo (ENPLP) é um processo de aprendizagem participado, que visa o lançamento de um amplo debate nacional sobre as opções de desenvolvimento de longo prazo e a construção de uma visão nacional comum para o desenvolvimento, incluindo a definição das respectivas prioridades³⁸⁵. Quando bem conduzido, deverá servir de referência para a condução de mudanças por parte do Governo e para a intervenção dos doadores, inculcando-lhes a necessária confiança de que os programas de desenvolvimento que apoiam são inclusivos e beneficiam do necessário apoio de base.

Ao procurarem constituir-se como um quadro sistemático para a gestão do desenvolvimento, fundado na participação e na elaboração e execução de uma estratégia de longo prazo, os ENPLP procuram ir além dos estudos propriamente ditos, centrando-se no objectivo de operacionalização da visão estratégica definida e, sobretudo, de

³⁸⁴ A ideia dos ENPLP foi lançada em 1990, em Maastricht, durante uma conferência ministerial que reuniu países africanos e doadores (incluindo o Banco Mundial, o Banco Africano para o Desenvolvimento e o PNUD). Em resposta ao pedido da comunidade doadora para a concessão de apoio aos países africanos interessados numa visão de longo prazo para o desenvolvimento, o PNUD criou, em 1992, o Programa dos Futuros Africanos/Estudos Nacionais de Perspectiva de Longo Prazo, destinado a prover assistência aos países africanos na elaboração dos ENPLP e, sobretudo, na criação de capacidades nacionais para uma gestão estratégica e de longo prazo dos seus processos de desenvolvimento. Entre 1992 e 2003, o programa prestou apoio técnico ao desenvolvimento e implementação de 25 ENPLP.

³⁸⁵ Na prática, os ENPLP deverão, através de uma abordagem sequencial estandardizada (baseada em fases interactivas que passam pela identificação de oportunidades e obstáculos, o estabelecimento de objectivos, a construção de cenários e a formulação de estratégias), rever os sucessos e os falhanços passados, identificar os agentes da mudança, avaliar a situação dos recursos e elaborar uma visão prospectiva. Deverão fazê-lo de forma participativa (incluindo cidadãos dos diferentes segmentos da sociedade e promovendo o empreendedorismo privado), em ligação com as políticas do Governo e, sempre que possível, integrando as iniciativas de desenvolvimento sectoriais e regionais já existentes.

criação nos países africanos de capacidades de gestão estratégica do desenvolvimento (isto é, de condução e controlo das acções para o seu desenvolvimento).

Só que, não obstante estarmos perante processos mais prospectivos, mais inclusivos e tendentes a uma maior titularidade ou *ownership* da ajuda, a verdade é que os ENPLP não lograram ainda afirmar-se como um novo instrumento da ajuda firmemente estabelecido, o que se deverá sobretudo ao facto de carecerem de um quadro de financiamento próprio. Constituem processos de definição de estratégias de desenvolvimento de longo prazo a que os doadores não têm até ao momento verdadeiramente aderido, enquanto possíveis quadros de referência para a sua intervenção. Se os ENPLP têm como virtude uma menor intromissão dos doadores, têm também como fraqueza um menor envolvimento por parte destes.

A experiência mostra ainda que tem havido dificuldades na mobilização de competências nacionais (população em geral, sociedade civil, sector privado...), fora do âmbito da equipa encarregue da elaboração do ENPLP, durante um período suficientemente longo de tempo. Tal facto revela mais uma virtude dos ENPLP que é também uma fraqueza: o facto de se apoiarem bastante nas competências nacionais.

Outro dos problemas dos ENPLP é a sua operacionalização (incluindo a criação dos respectivos instrumentos de gestão), entendendo as vozes mais críticas que os respectivos processos de elaboração deveriam ser encurtados e reformulados no sentido da fixação de um quadro mais pragmático ou exequível, capaz de assegurar uma ligação efectiva entre a fase do estudo propriamente dito e a fase da operacionalização. De facto, a duração dos exercícios leva as autoridades nacionais e os doadores a perderem gradualmente o interesse pelos estudos, pois o seu desejo é o de disporem o mais rapidamente possível de um quadro estratégico coerente para a elaboração das políticas e a definição das orientações relativas ao financiamento do desenvolvimento.

Não obstante estas dificuldades de aplicação - passíveis de serem minimizadas através de um empenho mais continuado e sustentado por parte dos doadores -, os ENPLP poderão, em função sobretudo do seu carácter inclusivo, da aposta no longo prazo e da particular atenção às causas da pobreza, servir de modelo a um novo tipo de instrumento de ajuda ao desenvolvimento.

3. Para um discurso redistributivo da ajuda

3. 1. O debate ideológico da ajuda

No âmbito do actual debate sobre o futuro da ajuda, destacam-se duas posições críticas principais que, situando-se em pólos opostos, traduzem diferentes perspectivas ideológicas: a “crítica liberal” - que se situa mais à “direita” e pugna por uma diminuição da ajuda, que considera ineficiente - e a crítica do modelo de “bem-estar social” - que se situa mais à “esquerda” e defende a necessidade de mais e melhor ajuda.

Sanahuja Perales descreve estas “*duas visões em pugna no debate sobre o futuro da cooperação internacional para o desenvolvimento: primeiro, um modelo liberal-conservador da APD, existente em função da integração das economias nacionais num mercado mundial desregulado e da manutenção da ajuda como instrumento da política externa dos doadores; segundo, um modelo de APD baseado no conceito de cidadania mundial, que encontra o seu fundamento numa visão social e democrática da globalização, baseada na plena vigência dos direitos humanos e, em particular, do direito ao desenvolvimento*” (Sanahuja, 2001: 6)

a) A “crítica liberal” considera a ajuda um mecanismo ineficiente que cria uma indesejável dependência, defendendo a sua substituição pela procura de equilíbrios no seio do mercado e a adopção de políticas enquadradas pelo “Consenso de Washington”. Nesse sentido, entende que a chave para o desenvolvimento passa por aspectos como as negociações no seio da OMC ou um acordo internacional sobre o Investimento Directo Estrangeiro, pois “*uma vez adoptadas as políticas adequadas, será o capital privado a satisfazer as necessidades de financiamento do desenvolvimento, pelo que o papel da ajuda será residual ou mesmo desnecessário*” (Sanahuja, 2001: 10).

A principal insuficiência apontada à “crítica liberal” - representada por autores como Peter Bauer³⁸⁶, William Easterly³⁸⁷ ou, mais recentemente, a zambiana Dambisa

³⁸⁶ Situando-se na tradição do liberalismo clássico, Bauer foi dos primeiros a exprimir, décadas atrás, uma visão crítica da ajuda ao desenvolvimento, que considerava não só desnecessária como prejudicial, dado contribuir para a politização da vida económica e constituir-se como uma espécie de “recompensa da pobreza”, que tolhe a expressão das capacidades dos indivíduos dos países pobres. Nesse sentido, só o comércio seria passível de promover a prosperidade a longo prazo.

³⁸⁷ Destacando a importância do comércio, Easterly denuncia, na sua obra “*O fardo do homem branco - o falhanço das políticas ocidentais de ajuda aos países pobres*”, a falência do modelo de ajuda maciça aos países pobres e o que intitula de “imperialismo pós-moderno”, defendendo que a solução passa por um abandono do actual modelo de ajuda e pela aposta num modelo de desenvolvimento local fundado numa economia de mercado capaz de beneficiar ricos e pobres.

Moyo³⁸⁸ - relaciona-se com a incapacidade de provar o nexó de causalidade entre a ajuda e o agravamento dos problemas dos países mais pobres (sobretudo de África), ou seja, de demonstrar que esses países estão mais pobres por causa da ajuda e não apenas apesar dela (até porque, como vimos já, no âmbito do conjunto das dinâmicas económicas a ajuda tem um peso limitado).

Trata-se, por outro lado, de uma perspectiva que instrumentaliza claramente a ajuda ao objectivo liberal último de integração no mercado global, reduzindo-a a um simples instrumento de promoção de políticas económicas e quadros de regulação favoráveis ao mercado e de criação de “redes de segurança” que permitam colmatar as respectivas falhas (Sanahuja, 2001). Nesse sentido, esta visão, embora reclamando-se crítica, acaba por contribuir para o reforço do *status quo* subjacente ao actual modelo de globalização, descartando *“uma ulterior reforma do sistema de ajuda que transcenda a sua natureza estatocêntrica e o seu carácter subsidiário em relação ao mercado mundial. No debate sobre o futuro da ajuda, esta visão apenas pode ser qualificada como conservadora”* (Sanahuja, 2001: 9-10).

Estamos, finalmente, perante uma corrente crítica de certa forma inscrita a contracorrente, pois os países mais pobres (sobretudo africanos) solicitam presentemente aos países ricos um aumento das transferências públicas a seu favor, a título de compensação dos efeitos da actual crise económica e financeira e das alterações climáticas. Além disso, num contexto de crise que coloca em causa o modelo liberal de expansão dos mercados, estes não aparecem como a melhor solução.

b) A posição crítica do modelo de “bem-estar social”, por seu lado, aponta no sentido de uma nova fundamentação da ajuda ao desenvolvimento como “política global de coesão”, baseando-se numa *“concepção da ordem mundial pós-internacional que reconhece factos como o declive dos Estados como actores do sistema, a paulatina mundialização da sociedade internacional e a centralidade que tem vindo a adquirir a*

³⁸⁸ Esta académica zambiana - cujas posições, embora frágeis, têm beneficiado da natural atenção votada a uma autora africana inserida na linha da “crítica liberal” - considera a ajuda como uma “espécie de maldição”, que provoca uma indesejável dependência, encoraja a corrupção (ao fornecer fundos frescos e fungíveis facilmente “desviáveis”) e o conflito (ao fazer com que valha a pena lutar pelo controlo do governo de um país), além de desencorajar a livre iniciativa e a inovação e minar o investimento doméstico e o empreendedorismo, contribuindo para a diminuição das exportações. Nesse sentido, a ajuda deveria ser substituída por outras formas de financiamento do desenvolvimento baseadas no mercado: o comércio, o IDE, os mercados de capitais, as remessas, as micro-finanças e as poupanças (Moyo, 2009).

dimensão humana dessa sociedade” (Sanahuja, 2001: 11). Para esta linha mais de “esquerda”, a ajuda não deveria ser apenas - como acontece - uma política temporária de correcção de resultados (que visa compensar financeiramente os países em desenvolvimento do seu atraso devido a factores externos relacionados com as falhas do mercado), mas sim uma política permanente de redistribuição da riqueza à escala mundial, uma verdadeira “política global de coesão”, reclamada por uma germinante “sociedade civil global” e financiada por um esquema de fiscalidade global baseado em contribuições obrigatórias e progressivas.

Por diversas razões (defendidas ao longo deste trabalho), a nossa posição situa-se mais no sentido desta linha crítica, afastando-se da perspectiva defendida pela “crítica liberal”. E, respondendo à questão sobre se haveria necessidade de mais ou de menos ajuda, diríamos claramente que a ajuda deverá ganhar um peso acrescido no actual sistema de governação global (que lhe permita constituir-se como a base de um “sistema global de coesão”) e que, sobretudo, deverá ser menos instrumentalizada pelos actores dominantes desse sistema.

3. 2. A ajuda como “política global de coesão”

Tem-se verificado, nas últimas três décadas, um forte aumento da desigualdade de rendimentos entre países, que resulta das novas dinâmicas transnacionais da globalização e cuja correcção exige instrumentos e políticas de coesão de alcance igualmente transnacional.

Devido à sua reduzida influência na definição da situação económica dos países em desenvolvimento - mais determinada por aspectos como o acesso aos mercados, a capacidade tecnológica ou a “boa governação” -, a ajuda não constitui um verdadeiro factor de compensação das desigualdades resultantes da dinâmica das trocas comerciais, do investimento estrangeiro e dos movimentos de capitais³⁸⁹. No âmbito da governação global, estamos ainda bastante longe de um “sistema mundial progressivo de bem-estar social”, com a ajuda ao desenvolvimento a representar ainda uma contribuição muito limitada nesse sentido. Ao não movimentar mais do que uma parte reduzida dos

³⁸⁹ E seria sempre preferível combater a pobreza e satisfazer os direitos humanos positivos (direito à alimentação, à educação, aos serviços de saúde, direito desenvolvimento...) através desses fluxos privados do que através da ajuda (mais volátil e condicionada).

recursos transferidos na economia mundial³⁹⁰, só muito limitadamente ela “*compensa as transferências negativas de recursos geradas pelo endividamento, a repatriação de lucros das empresas transnacionais ou a fuga de capitais*” (Sanahuja, 2000: 100).

Para Sanahuja Perales, “*O actual sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento (...) é um imperfeito esquema de beneficência pública em que os recursos são afectados de forma voluntária e não há obrigações relativamente à quantidade nem critérios objectivos respeitantes aos beneficiários (...) No entanto, embora seja idealista e utópica, a ideia de estabelecer um ‘sistema global de bem-estar social’ no quadro de uma ‘ordem democrática cosmopolita’ mundial pode proporcionar uma fundamentação sólida para um renovado esforço de cooperação para o desenvolvimento e simultaneamente apelar a novas fórmulas, que transcendam o actual sistema de ajuda internacional, inadequado e obsoleto*” (2001: 13-14).

Severino e Charnoz sustentam que “*A APD é sem dúvida chamada a constituir uma rede planetária de segurança social para a garantia de recursos e de um nível de vida mínimo aos perdedores ou esquecidos da abertura económica. É a legitimidade social da mundialização que está em jogo, e portanto a sua viabilidade política a médio prazo (...) A força redistributiva da ajuda é ainda bem débil face aos sistemas nacionais dos países desenvolvidos; contudo, ela constitui de facto o embrião de um mecanismo redistributivo de solidariedade mundial*” (2005: 29-30).

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio constituem já um primeiro passo no sentido do estabelecimento desse pacto global de justiça social, traduzindo uma expressão incipiente ou minimalista da “política global de coesão” reclamada pelos novos movimentos sociais transnacionais que exprimem a emergente “cidadania cosmopolita”. “*Aproximamo-nos assim, à escala planetária, da lógica de rede de segurança social posta em prática na segunda metade do século XX na maior parte das sociedades europeias. Esta mutação não é ilógica, na medida em que a constituição de espaços de comércio unificados sempre se fez acompanhar de mecanismos de redistribuição, sendo o exemplo mais recente o dos Fundos de Coesão da União Europeia*” (Severino e Debrat, 2010: 32 e 33).

³⁹⁰ Em 2004, a ajuda ao desenvolvimento não terá redistribuído mais do que 0,25% do PIB dos países com altos rendimentos para os países em desenvolvimento, valor bastante magro quando comparado com o peso dos mecanismos redistributivos no seio dos países em desenvolvimento que, se contabilizarmos o efeito redistributivo da educação e da saúde, pode ir até 70 vezes mais.

Se o pós 11 de Setembro, com a subordinação da ajuda à segurança e à “guerra contra o terrorismo”, foi um período pouco propício ao desenvolvimento de uma “política global de coesão”, é chegado o momento de se promover, com o concurso do sistema das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods, um mecanismo integrado de redistribuição global que, no âmbito do sistema de governação global, possa compensar os desequilíbrios do modelo económico de base liberal.

Mas a passagem da ajuda de esquema voluntário de beneficência a verdadeira “política global de coesão” implicará uma ampla reforma das instituições internacionais de cooperação e, sobretudo, o desenvolvimento de um esquema de fiscalidade internacional baseado em taxas ou contribuições obrigatórias sobre as principais dinâmicas económicas (os movimentos de capitais, o transporte aéreo, o acesso à internet, a utilização dos recursos naturais...), pois *“apenas transferências de recursos mais estáveis e previsíveis permitirão financiar uma política de redistribuição e de gestão das interdependências a longo prazo”* (Severino e Debrat, 2010: 33).

A abordagem que corresponde à *“colocação em prática de uma vasta rede social protectora para os países mais pobres (...) para ser credível, deve poder apoiar-se em mecanismos que levem à extensão temporal e à estabilização de uma parte dos fluxos da ajuda. O ideal seria uma fiscalidade internacional. Teríamos então fluxos estabilizados a longo prazo e orientados a fim de permitir aos mais pobres atingirem uma espécie de mínimo social internacional definido a priori”* (Michailof, 2010: 159).

Para Severino e Charnoz, tal mudança de paradigma *“supõe uma revolução cultural urgente, mas ainda mal iniciada pelas instituições de desenvolvimento: acrescentar ao conceito operacional de ‘projecto’ o de ‘financiamento recorrente de um serviço público’ para as populações mais pobres”*. Para tal, seria necessário um novo “contrato social planetário” (que o Consenso de Monterrey apenas esboçou), de concretização *“tanto mais difícil quanto o conceito de ‘rede social planetária’ é recusado e contestado tanto por aqueles que não desejam uma tal extensão da solidariedade, como por aqueles que esperam um crescimento rápido e uma recuperação económica dos países mais pobres ou pensam que um aumento massivo da ajuda criaria uma dependência demasiado grande”* (2005: 121-122).

O actual contexto de crise económico-financeira e a necessidade de uma regulação acrescida do poder financeiro fornecem o necessário pretexto para a aplicação de taxas no âmbito do sistema financeiro, que poderiam constituir uma das bases de financiamento de uma “política global de coesão”. Nesse sentido, as propostas

recentemente avançadas no sentido da taxação das instituições bancárias, embora visando a constituição de fundos de garantia para fazer face a futuras crises financeiras, poderiam constituir já o anúncio de um primeiro passo nesse sentido.

A aplicação de tais taxas sobre as transacções financeiras colocaria a ajuda ao abrigo de factores políticos e orçamentais aleatórios e ajudaria a garantir a sua sustentabilidade, sem pesar sobre as gerações futuras. Mas “*os obstáculos à colocação em prática de mecanismos de tributação internacional significativos não são apenas técnicos e económicos; eles são também jurídicos, pois toda a contribuição obrigatória supõe uma autoridade soberana e mecanismos de controlo que hoje não existem. Certos países, embora favoráveis a um aumento da ajuda internacional e fazendo louváveis esforços orçamentais neste domínio - como os países nórdicos -, não desejam ver os seus contribuintes taxados duas vezes. (...) Outros países, como os EUA, insurgem-se contra o próprio princípio de tributação internacional, que remete para uma concepção de governação mundial que recusam*” (Mihailof, 2010: 161).

Da evolução futura que o processo de globalização venha a experimentar dependerá o rumo a seguir pelo sistema internacional de ajuda ao desenvolvimento: ou se manterá como um regime internacional que, dominado pelos interesses dos Estados mais desenvolvidos, apenas procura atenuar (sempre de forma deficitária) os efeitos negativos do modelo de economia liberal sobre os países em desenvolvimento, ou se converterá gradualmente numa “política pública global de coesão”, ao serviço de uma futura “cidadania universal”, cujo conteúdo e densidade estão ainda por definir.

3. 3. O discurso redistributivo da ajuda

Um dia Deus disse: reparto a meio, os ricos terão comida e os pobres terão apetite
Coluche

O novo discurso correspondente a este novo paradigma da ajuda enquanto “política global de coesão” resultante de um novo “contrato social planetário” é o discurso redistributivo da ajuda³⁹¹, caracterizado, por um lado, pelo apelo à

³⁹¹ Um dos primeiros documentos a veicular este discurso redistributivo da ajuda foi o relatório avulso do Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, de 2005, *New thinking on aid and social security*, que se refere à responsabilidade de longo prazo no fornecimento de assistência social básica como um aspecto integrante e fundamental da ajuda. Perante a inexistência, no âmbito do actual sistema

transferência regular e a longo prazo, para os países mais pobres do Sul, de uma parte da riqueza acumulada no Norte em resultado das dinâmicas económicas globais (que compense a “redistribuição regressiva” resultante da lógica global de circulação de bens, serviços e capitais que beneficia os países do Norte) e, por outro lado, pela promoção de um desenvolvimento socioeconómico nos países do Sul que se traduza em benefícios efectivos para as populações mais desfavorecidas³⁹², isto é, numa redistribuição interna de rendimentos que conduza à redução das desigualdades, o que passa por aspectos como o apoio aos sectores produtivos ricos em mão-de-obra (como a agricultura), o reforço dos mecanismos de mercado interno, a modernização do sector agrícola familiar, o reforço da ligação da agricultura ao mercado, o apoio à criação de cooperativas, a promoção da transferência de tecnologias entre países do Sul...

Trata-se, pois, de um discurso³⁹³ com três aspectos fundamentais: i) a criação de mecanismos de financiamento que permitam uma transferência regular e sustentada de fundos; ii) a canalização privilegiada desses fundos para os países mais pobres ou

de economia globalizada, de um mecanismo de garantia do bem-estar social e de protecção dos mais pobres, o relatório pretende contribuir para o estabelecimento “*de uma nova agenda para a ajuda global, com o seu potencial para promover a justiça social a uma escala global e para garantir segurança social básica a todos numa era de globalização*”. Sustenta, para tal, que as “*transferências internacionais de larga escala entre países mais ricos e países mais pobres necessitam de ser integradas na arquitectura global*” e que “*a ajuda tem um papel histórico a jogar na disponibilização de recursos fiáveis e de longo prazo para financiar a prestação global de segurança social*” (PNUD, 2005 bis: 2).

³⁹² Vai neste sentido a abordagem do crescimento em favor dos mais pobres (*pro-poor growth*) - referida no ponto 2 do Capítulo II -, que defende um tipo de crescimento orientado no sentido de beneficiar as populações mais pobres.

³⁹³ É num sentido distinto deste “discurso redistributivo” que Jacquet e Naudet se referem ao “paradigma redistributivo”, que constituiria, a par do “paradigma do desenvolvimento”, um dos dois “paradigmas fundadores da ajuda”. Enquanto o “paradigma redistributivo”, apoiado numa visão não evolutiva da economia mundial, se encontra associado a uma concepção de mera reparação das injustiças, que visa “*compensar em permanência os perdedores do livre-câmbio mundial, as vítimas das crises financeiras internacionais ou qualquer outro alvo de externalidades internacionais negativas*” (2006: 66), o “paradigma do desenvolvimento” releva de uma visão correctiva das injustiças (decorrentes de contingências históricas), entendendo que os obstáculos ao desenvolvimento podem ser superados através dos meios adequados. O “paradigma do desenvolvimento” - veiculado sobretudo por economistas e bancos de desenvolvimento - conheceu duas fases de supremacia, primeiro nos anos 50 e 60 e depois com o ajustamento estrutural nos anos 80. O “paradigma redistributivo” - mais defendido por sociólogos e agências multilaterais - impôs-se durante os anos 70 (com a influência da linha de pensamento “terceiro-mundista”) e, mais recentemente, a partir do virar do século (culminando no Relatório Sachs, de 2005).

menos desenvolvidos do Sul (os países do *bottom billion*); iii) a promoção, nesses países, de um “desenvolvimento justo”, que se traduza numa redução das desigualdades através do reforço de mecanismos de redistribuição interna³⁹⁴.

Estamos perante um discurso que vai para além do discurso universalista subjacente aos ODM, na medida em que, para além de apelar ao estabelecimento de um esquema de financiamento sustentável (baseado numa fiscalidade internacional e em novos mecanismos de financiamento da ajuda)³⁹⁵, se centra nos países em desenvolvimento mais pobres (ou países do *bottom billion*) como beneficiários prioritários³⁹⁶ e apela à promoção de um desenvolvimento centrado na redução das desigualdades e não apenas na redução da pobreza.

Assim, enquanto os ODM subjacentes ao discurso universalista procuram abarcar cinco sextos da população mundial (num défice de foco que conduz a uma

³⁹⁴ A este propósito, Michailof salienta que “*a solução sustentável não reside numa simples redistribuição ao nível planetário, mesmo se tais mecanismos têm a sua utilidade. Ela reside antes de tudo na capacidade, por parte de todos os países, de descobrirem o caminho do crescimento económico e de assegurarem a redistribuição dos rendimentos*”. A redistribuição deverá “*coexistir com uma ajuda muito mais centrada no crescimento*”, só que “*infelizmente a comunidade internacional não se concede os meios de simultaneamente tecer esta vasta rede social mundial e de financiar de forma séria o crescimento económico*” (2010: 168), o que passaria pelo reforço das infra-estruturas e das condições de desenvolvimento do sector privado, que tendem a ser subestimados. Nesse sentido, Michailof lembra que cabe também à APD procurar garantir um verdadeiro reforço da capacidade das instituições dos países receptores, dos mecanismos de controlo e das reformas das políticas públicas, ajudar “*a sanear os quadros macroeconómicos e sectoriais dos países que terão sido fragilizados pela crise económica de 2009-2010*” e, finalmente, “*assumir uma parte dos riscos que não podem assumir os investidores privados nacionais ou estrangeiros*” (2010: 191), através de fundos de garantia dos investimentos privados ou de programas de garantia de parcerias público-privadas.

³⁹⁵ Nesse sentido, os recentes projectos de fiscalidade mundial (como a taxa de solidariedade sobre os bilhetes de avião) e o Mecanismo Internacional de Financiamento (traduzido em compromissos vinculativos assumidos pelos doadores numa perspectiva de longo prazo), embora tenham sido promovidos como formas de financiamento adicional da APD para o cumprimento dos ODM, são passíveis de serem apropriados pelo novo discurso distributivo da ajuda, que deverá pugnar pelo seu alargamento a mecanismos mais amplos de contribuições obrigatórias de carácter regular e permanente.

³⁹⁶ Uma das três propostas centrais que Paul Collier desenvolve na sua obra *The bottom billion* é a de que “*o problema de desenvolvimento que agora enfrentamos não é aquele dos últimos quarenta anos: não é o dos cinco mil milhões de pessoas do mundo em desenvolvimento nem o dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio que registam o respectivo progresso. É um problema muito mais focalizado de cerca de mil milhões de pessoas nos países que estão encravados*” (2008: 192).

indesejável ineficácia), os mecanismos de transferência regular e obrigatória do novo discurso universalista devem procurar centrar-se nos países mais pobres, em detrimento dos países emergentes, de forma a promoverem o desenvolvimento económico-social e a redução das desigualdades onde tal é mais premente.

Mas o facto de o universo de países beneficiários dever ser reduzido ou concentrado não significa que os fluxos da ajuda devam diminuir. Pelo contrário, deve-se lutar por mais e melhor ajuda, que se traduza num investimento duradouro e sustentado na protecção social básica das camadas desfavorecidas dos países mais pobres do mundo, ou seja, na coesão social a nível global.

Aqui, para além da manutenção de fluxos de financiamento regulares e sustentáveis e de uma concentração de esforços nos países e populações mais pobres, é decisiva a promoção de um desenvolvimento que favoreça, a prazo, a redução das desigualdades de fundo e não apenas a redução ou minimização da pobreza (de carácter meramente “assistencialista”). Por outras palavras, é necessário que a ajuda aos países do Sul seja orientada para a criação de riqueza e sua posterior redistribuição, ou seja, para o lançamento, nesses países, dos fundamentos de um Estado social.

Nesse sentido, Favreau, Fréchette e Lachapelle sustentam que a luta contra as desigualdades - a “grande esquecida” da luta contra a pobreza - deve apoiar-se na criação de riqueza nos países do Sul e num repensar da sua redistribuição e que a “pedra de toque” da luta contra a pobreza e as desigualdades *“reside então, para cada país, na construção, renovação ou reconstrução de um Estado social, perspectiva que escapa quase totalmente às grandes instituições económicas internacionais tomadas pelo credo liberal”* (2008: 10).

O discurso redistributivo deve marcar não só as relações entre o Norte e o Sul como também as relações entre as diferentes camadas dos países mais pobres, pois um dos maiores desafios para esses países (sobretudo os de África) é o de encontrarem, com o apoio dos doadores, mecanismos institucionais que garantam a credibilidade de uma efectiva redistribuição interna dos recursos (que passa pelo reforço dos contra-poderes e da sociedade civil), uma das chaves para a governação de Estados pacíficos.

Sogge salienta a importância da formação de uma ampla base social de apoio às políticas redistributivas nos países beneficiários: *“Para as medidas redistributivas ganharem momentum político e sustentabilidade e lograrem evitar a estigmatização ou marginalização dos pobres como uma categoria distinta, necessitarão de se apoiar em amplos estratos sociais. A redistribuição dirige-se à pobreza mas é mais do que simples*

combate à pobreza. As políticas de bem-estar social nos países mais ricos são seguras porque estão politicamente ancoradas nas classes médio-baixas. Isto sublinha a importância de um objectivo estratégico: garantir os direitos dos mais pobres ao ancorá-los numa base de apoio político o mais ampla possível, sem permitir que sejam ‘capturados’ pelos mais afortunados” (2002: 206, 207).

O discurso redistributivo baseia-se na interdependência entre o Norte e o Sul, no facto de a pobreza e a exclusão nos países do Sul contribuírem para fenómenos como a degradação ambiental, as tensões migratórias, as pandemias, o terrorismo e os diferentes tráficos, as crises humanitárias e os conflitos regionais, que afectam o conjunto da comunidade internacional (e, portanto, também os países do Norte) e cuja resolução exige uma acção concertada e continuada, que passa pelo estabelecimento de um sistema global de coesão.

Para o discurso redistributivo, o objectivo último da ajuda deve ser o de permitir que todas as pessoas alcancem um *standard* mínimo de vida, ou seja, o de garantir a “segurança humana” básica face às forças da globalização que agravam a exclusão e a insegurança, ao promoverem o crescimento e a prosperidade. Trata-se de um discurso baseado, pois, na noção de “segurança humana”, que defende que a ajuda, para além de um papel no âmbito das crises humanitárias, da reconstrução pós-conflito e do desenvolvimento económico e social, deve apostar num investimento duradouro na promoção da “segurança humana” e de níveis mínimos de justiça social.

Também a cooperação ambiental entre países do Norte e do Sul (traduzida nos mecanismos de solidariedade pelos quais os países do Norte ajudam a financiar os esforços de preservação do património ambiental situado nos países do Sul) acaba, em certa medida, por comungar do discurso redistributivo da ajuda, ao permitir a certos países em desenvolvimento receberem recursos consideráveis que, quando investidos de forma inteligente, acabam por ajudar a impulsionar o seu crescimento económico.

Mas o debate e a investigação das questões de redistribuição global ainda se encontra numa fase embrionária. Para que o discurso redistributivo possa impor-se, é necessário que os governos dos países doadores deixem de ver a ajuda como um instrumento de promoção dos seus interesses (políticos, económicos, de segurança...) para passarem a vê-la - com o impulso das suas opiniões públicas e da emergente “sociedade civil global” - como um regime promotor de solidariedade e justiça social, veiculador de uma visão ética das relações internacionais, perspectiva que, como vimos ao longo deste trabalho, não se encontra ainda no horizonte mais imediato.

Conclusão

**Um instrumento (ainda) ao serviço do actual
sistema de governação global**

A mão que dá está sempre por cima da mão que recebe

Provérbio da África Ocidental

Constatámos neste trabalho como, ao servir sobretudo os interesses dos países doadores, *governance givers* de um sistema de governação global de dominação do “centro” sobre a “periferia”, a ajuda ao desenvolvimento contribui - nas expressões de Richard Falk - não para a afirmação de uma “globalização ascendente” ainda embrionária, mas antes para a consolidação de uma “globalização descendente”, claramente hegemónica, que marca o actual sistema de governação global.

Segundo Michailof, no âmbito da lógica de “gestão sustentável de interesses comuns”, e de preparação de “políticas públicas globais”, *“o termo ajuda está perfeitamente desadequado: ao ajudar os países do Sul, o Norte tenta de facto co-gerir com o Sul certos bens públicos mundiais e portanto ajudar-se a si mesmo”* (2010: 211). Aqui se situaria a “urgência da governação global”, *“num paciente trabalho de construção de políticas públicas globais ao serviço da humanidade, de que a ajuda ao desenvolvimento poderia ser o precursor”* (2010: 358).

A ajuda é mais um elemento constituinte das relações assimétricas entre o “centro” e a “periferia” e, como tal, um factor mais de consolidação do actual sistema de governação global. A sua existência é o resultado das necessidades de consolidação do sistema - no sentido da correcção das suas distorções e do reforço da sua legitimação - e não de uma tentativa de limitação das possibilidades de expansão desse sistema.

Ela surge hoje sobretudo como um mecanismo de acompanhamento da inserção dos países pobres no sistema hegemónico de globalização comercial e financeira, sendo *“chamada a constituir uma rede planetária de segurança social de garantia de recursos e de um nível mínimo aos perdedores e aos esquecidos da abertura económica”* (Severino e Charnoz, 2005: 29), ajudando assim à consolidação desse sistema sem demasiados sobressaltos.

Como sublinham Yarza e Peinado: *“no quadro capitalista global, há que ajudar à inserção (com ‘boa governação’ macroeconómica por parte do ‘Estado amigo do mercado’) ainda que com exclusão (e por isso surge o objectivo-estrela da ‘luta contra a pobreza’). Por outro lado, perante o profundo dilema que a globalização coloca (ou ‘comigo ou contra mim’), a cooperação não governamental perde o carácter reformista*

que em certas ocasiões tinha adquirido (...) Sem objectivo (ante o desaparecimento provocado do desenvolvimento) e perante o dilema citado, a cooperação converte-se, directamente, num mecanismo estrutural mais de consolidação da nova globalidade, dirigida além do mais com os critérios dessa dinâmica sistémica (2006: 5).

Segundo Yarza e Peinado, a ajuda encontra-se estreitamente vinculada aos interesses do capitalismo global e das suas políticas neoliberais, deixando de ser “para o desenvolvimento” para se ligar directamente à dinâmica do capitalismo global. Isto quando ela deveria ser outra coisa, pois a ajuda para *“um desenvolvimento autenticamente social, humano e sustentável só pode orientar-se contra a nova estrutura desse sistema, e definir-se então como uma cooperação para a desvinculação desse sistema”* (2006: 18).

A ajuda ao desenvolvimento tem servido sobretudo a expansão e reforço dos mercados e do sistema de liberalização económica, objectivo último da gestão da “periferia” pelo “centro”. É esse o principal objectivo que os países do “centro” perseguem no âmbito do sistema de governação global e é esse mesmo objectivo que, sob as vestes de doadores, eles pretendem atingir através da ajuda, recorrendo aos diferentes discursos com que procuram simultaneamente “mascarar” essa intenção de expansão do modelo de economia liberal e legitimar a sua actuação aos olhos das opiniões públicas e dos países receptores da ajuda.

Assim, ao recorrerem a esse verdadeiro “instrumento de poder” que é a ajuda ao desenvolvimento, os doadores utilizam quatro tipos principais de discurso - o discurso regulador, o discurso securitário, o discurso tecnocrático e o discurso universalista -, com que procuram simultaneamente legitimar a sua posição de países do “centro” e “mascarar” o seu objectivo estratégico último: a expansão e integração dos mercados.

Como salientam Severino e Charnoz, *“para além dos interesses comerciais nacionais, uma preocupação colectiva dos doadores influenciou o recurso à ajuda: a vontade de integrar os mercados, de acelerar a globalização financeira e comercial. (...) Os doadores não pedem à APD apenas que regule a globalização em marcha e gira os seus riscos, mas que a reforce enquanto tal”* (2007: 44).

Como “contrapeso” financeiro das dinâmicas injustas do liberalismo económico, é muito reduzido o lugar da ajuda no âmbito da governação global. É como instrumento político de expansão e integração dos mercados que ela ganha um lugar maior no âmbito da governação global. E esse seu aspecto instrumental, sustentado nos diferentes “discursos-máscara” dos doadores, revela-se bem superior ao seu “peso financeiro”.

E é precisamente aí que reside a maior “distorção” introduzida pelo instrumento da ajuda ao desenvolvimento: na diferença ou desproporção entre a relativa fraqueza dos seus recursos financeiros e a força da sua “instrumentalização política”. Por outras palavras, a ajuda é demasiado fraca para compensar os efeitos negativos das dinâmicas dos fluxos de bens e capitais mas suficientemente forte para cumprir capazmente o duplo papel que lhe é confiado pelos países do “centro”: o de instrumento de legitimação da sua posição de domínio no sistema de governação global e de ocultação do seu fim último de expansão e integração dos mercados.

Antes de se procurar construir um novo lugar para a ajuda ao desenvolvimento - que passará pela sua afirmação como verdadeiro sistema global de redistribuição de riqueza, capaz de atacar as causas da pobreza e não apenas de mitigar os seus efeitos - deve-se pôr a descoberto esse lugar “mal iluminado” que é o lugar que a ajuda ocupa actualmente no âmbito da governação global. Foi esse, em grande parte, o objectivo deste trabalho, tentar apontar um pouco de luz para esse lugar habilmente encoberto pela opacidade dos interesses nacionais e os “discursos-máscara” dos doadores.

Não devemos esperar que a ajuda se venha a afirmar, de um dia para o outro, como um instrumento capaz de compensar os desequilíbrios e injustiças do actual sistema de governação global. Apenas uma alteração radical dos fundamentos desse sistema permitiria tal desiderato. E, no quadro da afirmação dos interesses nacionais que preside às relações entre Estados e do actual sistema de governação global, marcado pela regulação da “periferia” pelo “centro”, é ilusório pensar que os países do “centro”, que controlam esse sistema, contribuam voluntariamente para a alteração da actual matriz de governação global, de que são os grandes beneficiários.

É certo que o aprofundamento dos desequilíbrios na distribuição da riqueza, a agudização dos problemas ambientais ou o impacto das crises financeiras nos países do Sul tornam a ajuda ao desenvolvimento cada vez mais importante. Mas ela continuará a falhar na sua missão de colocar os países mais pobres na via do desenvolvimento, até que haja uma transformação mais ampla e profunda das relações Norte-Sul que conformam o actual modelo de governação global.

E não tenhamos demasiadas ilusões: embora haja sinais da possível emergência de um novo paradigma da ajuda (os ODM, os “bens públicos mundiais”, a emergente “sociedade civil global”, o perdão da dívida, uma embrionária fiscalidade

internacional...)³⁹⁷, tal evolução não irá alterar, na essência, o actual sistema de governação global (de controlo do “centro” sobre a “periferia”), do qual a ajuda constitui apenas mais um instrumento. Dada a desigualdade “congénita” que há séculos se encontra inscrita na matriz das relações internacionais, esperar que os países mais ricos venham agora, num comportamento “esquizofrénico” à luz da actual lógica de governação global, abrir mão das vantagens que há muito detêm, será pouco menos do que utópico.

Todavia, por mais que essa alteração da matriz da governação global nos pareça utópica, é necessário que embarquemos na “barca da utopia” e que, mesmo contra ventos e marés, continuemos a remar.

³⁹⁷ Que são também sinais de um certo pós-consenso de Washington, mais pragmático do que institucional.

Bibliografia

Adelman, Carol (2009), *Global philanthropy and remittances: reinventing foreign aid*, Brown Journal of Foreign Affairs, Vol. XV, Issue II, Spring-Summer

Andersen, Ole (2000), *Sector programme assistance*, in Foreign aid and development, lessons learnt and directions for the future, edited by Finn Tarp, London / New York

Arndt, Channing (2000), *Technical co-operation*, in Foreign aid and development, lessons learnt and directions for the future, edited by Finn Tarp, London / New York

Augé, Axel (2006), *Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne: vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire*, Afrique Contemporaine - dossier sécurité et développement, n° 218, 2006-2

Bajpai, Kanti (2000), *Human security: concept and measurement*, Krok Institute Occasional Paper, n° 19, OP 1, Agosto

Ball, Fayemi, Olonisakin, Williams e Rupiya (2004), *Governance in the security sector*, in Beyond structural adjustment, the institutional context of african development, edited by Nicolas van de Walle, Nicole Ball and Vijaya Ramachandran, Palgrave Macmillan, United States / England

Bello, Walden (2001), *Prospects for good global governance: the view from the south*, Relatório para o Bundestag, Outubro

Bourguignon, François (2005), *Distribution et redistribution mondiales : une vue préliminaire*, Revue d'Économie du Développement (De Boeck Université), 4 - vol. 19

Brinkerhoff, Derick W. (2000), *Democratic governance and sectoral policy reform: tracing linkages and exploring synergies*, World Development, vol. 28, n° 4, Abril

Cartier-Bresson, Jean (2000), *La Banque Mondiale, la corruption et la gouvernance*, Revue Tiers Monde, t. XLI, n° 161, Janeiro-Março

Chanaa, Jane (2002), *Security sector reform: issues, challenges and prospects*, Adelphi paper 344, International Institute for Strategic Studies, Oxford University Press

Châtaigner, Jean-Marc (2004), *Aide publique au développement et réformes des systèmes de sécurité: nm l' improbable rencontre du dr. Jekyll et de mr. Hyde*, Afrique Contemporaine - dossier paix, sécurité, développement, n° 209, Primavera

Châtaigner, Jean-Marc (2006), *La réforme du secteur de sécurité dans les États et sociétés fragiles - préalable indispensable au développement ou dernière des illusions néocoloniales?*, Afrique Contemporaine - dossier sécurité et développement, n° 218, 2006-2

Cohen, Daniel; Jacquet, Pierre; e Reisen, Helmut (2006), *After Gleneagles: what role for loans in ODA?*, OECD Development Centre Policy Brief, n° 31

Collier, Paul (2008), *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford University Press, Oxford / New York

Cornwall, Andrea e Brock, Karen (2005), *What do buzzwords do for development policy? A critical look at "participation", "empowerment" and "poverty reduction"*, Third World Quarterly, vol. 26, n° 7

Daudin, Guillaume e Ventelou, Bruno (2003), *Aide au développement - sommes-nous plus ou moins solidaires?*, Revue de l' OFCE, n° 85, Abril

Degnbol-Martinussen, John e Engberg-Pedersen, Poul (2003), *Aid - understanding international development cooperation*, Zed Books, London / New York

Doornbos, Martin (1995), *State formation processes under external supervision: reflections on «good governance»*, in *Aid and political conditionality*, edited by Olav Stokke, Frank Cass, London

Duffield, Mark (2002), *Reprising durable disorder: network war and the securitisation of aid*, in *Global governance in the 21st century: alternative perspectives on world order*, edited by Björn Hettne and Bertil Odén, Stockholm

Duffield, Mark (2003), *Human security: linking development and security in an age of terror*, 11th General Conference of the EADI, Bonn, September

Duffield, Mark (2005), *Social reconstruction: the reuniting of aid and politics*, *Development*, vol. 48, n° 3, Setembro

Duffield, Mark (2006), *The new development-security terrain* (source: *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, 2001), in *Perspectives on world politics* (third edition), edited by Richard Little and Michael Smith

Duffield, Mark (2006 bis), *Ineffective States and the Sovereign frontier - an overview and agenda for research*, in *Peace building and failed states - some theoretical notes*, Oficina do CES n° 256, Julho

Edwards, Michael (1999), *Future positive - International Co-operation in the 21st century*, Earthscan Publications, London

Egil, François (2005), *Les éléphants de papier - Réflexions impies pour le cinquième anniversaire des Objectifs de Développement du Millénaire*, in *Politique Africaine* n° 99, Outubro

Falk, Richard (1999), *Globalização predatória - uma crítica*, Lisboa, Instituto Piaget

Falk, Richard (2002), *The post-Westphalia enigma*, in *Global governance in the 21st century: alternative perspectives on world order*, edited by Björn Hettne and Bertil Odén, Stockholm

Falk, Richard (2005), *Human governance for the world: reviving the quest*, in *The Global Governance Reader*, edited by Rorden Wilkinson, Routledge, London / New York

Falk, Richard (2007), *What comes after Westphalia: the democratic challenge*, *Widener Law Review*, vol. 13, Widener University School of Law

Faria, Fernanda e Ferreira, Patrícia (2007), *An adequate EU response strategy to address situations of fragility and difficult environments*, European Centre for Development Policy Management e Instituto de Estudos Estratégicos e Institucionais

Favreau, Louis; Fréchette, Lucie; Lachapelle, René (2008), *Coopération Nord-Sud et développement - Le défi de la réciprocité*, Presses de l'Université du Québec

Finkelstein, Lawrence S. (1995), *What is global governance?*, *Global Governance* 1 - 3 (Setembro / Dezembro), United Nations University Press

Fraser, Alastair (2005), *Poverty Reduction Strategy Papers: now who calls the shots?*, *Review of African Political Economy*, n°s 104/5

Fukuyama, Francis (2006), *Depois dos neo-conservadores - a América na encruzilhada*, Gradiva, Lisboa

Gabas, Jean-Jacques (2002), *Nord-Sud: l'impossible coopération ?*, Paris, La bibliothèque du citoyen, Março

Garcia, Martina, Lammersen, Frans e Hayashikawa, Masato (2006), *The development dimension - aid for trade: making it effective*, OCDE

Hammad, Lama e Morton, Bill (2009), *Non-DAC donors and reform of the international aid architecture*, Issues brief, Development Cooperation Series, The North-South Institute, Julho

Held, David (2004), *Viejo Consenso de Washington y nueva Doctrina de Seguridad de EEUU: perspectivas futuras*, Papeles de cuestiones internacionales, nº 87

Held, David e McGrew, Anthony (2002), *Introduction*, in *Governing Globalization - Power, authority and global governance*, edited by Anthony McGrew e David Held, Polity Press, Cambridge, UK

Hoogvelt, Ankie (1997), *Globalisation and the new postcolonial world - The new political economy of development*, Macmillan

Jacquet, Pierre e Naudet, Jean-David (2006), *Les fondements de l'aide*, in *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, Paris

Jolly, Richard (1997), *The myth of declining aid*, in *Global development - Fifty years after Bretton Woods (essays in honour of Gerald K. Helleiner)*, edited by Roy Culpeper, Albert Berry and Frances Stewart, Macmillan

Kanbur, Ravi (2000), *Aid, conditionality and debt in Africa*, in *Foreign aid and development, lessons learnt and directions for the future*, edited by Finn Tarp, London / New York

Kosack, Stephen (2003), *Effective aid: how democracy allows development aid to improve the quality of life*, *World Development*, vol. 31, nº 1, Janeiro

Lallande, Juan Pablo Prado (2002), *Consenso de Monterrey: avance o retroceso?*, Papeles de cuestiones internacionales, nº 79

Lasagna, Marcelo (2000), *Gobernabilidad y cooperación internacional: Unión Europea, AECI y organismos multilaterales*, in *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio - perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Manuel Gómez Galán y Sanahuja Perales (coords.), Cideal, Madrid, Noviembre

Latouche, Serge (1998), *L'autre Afrique, entre don et marché*, Paris, Albin Michel

Leboeuf, Aline (2006), *Sécurité et développement: acteurs et consensus*, Afrique Contemporaine - dossier sécurité et développement, n° 218, 2006-2

Lele, Uma; Sadik, Nafis; Simmons, Adele (2006), *The changing aid architecture: can global initiatives eradicate poverty?*, Global Philanthropy Partnership

Lopes, Carlos e Theisohn, Thomas (2003), *Ownership, leadership and transformation - can we do better for capacity development?*, UNDP, London, Earthscan Publications

Marchesin, Philipp (2004), *Démocratie et développement*, Revue Tiers Monde, tomo XLV, n° 179, Julho-Setembro

Maren, Michael (1997), *The road to hell - the ravaging effects of foreign aid and international charity*, The Free Press

Martens, Bertin (2005), *Why do aid agencies exist?*, Development Policy Review, 23 (6), Dezembro

Matthews, Robert (2006), *The 9/11 factor and failed states - food for thought notes*, in Peace building and failed states - some theoretical notes, Oficina do CES n° 256, Julho

Mavrotas, George (2005), *Aid volatility & aid heterogeneity*, Wider Angle, n. 1, World Institute for Development Economics Research

Meyer, Mathias (1995), *Corruption et coopération au développement: que faire pour en réduire l'incidence?*, in La corruption - l'envers des droits de l'homme, Éditions Universitaires Fribourg, Suisse

Michailof, Serge (2010), *Notre maison brûle au sud - Que peut faire l'aide au développement?*, Fayard/Commentaire

Moyo, Dambisa (2009), *Dead aid - why aid is not working and how there is another way for Africa*, Allen Lane, Penguin Books, London

Murphy, Craig N. (2005), *Global Governance: poorly done and poorly understood*, in *The Global Governance Reader*, edited by Rorden Wilkinson, Routledge, London / New York

Nathan, Laurie (2004), *Obstacles to security sector reform in new democracies*, *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, n. 3, Sep. 2004, published by Global Facilitation Network for Security Sector Reform, University of Cranfield, Shrivenham, UK

Naudet, Jean-David (2006), *Les OMD et l' aide de cinquième génération*, in *Afrique contemporaine*, 218 (2006-2)

Odedokun, Matthew (2003), *Economics and politics of official loans versus grants - panoramic issues and empirical evidence*, UNU/WIDER discussion paper n° 2003/04, Janeiro

Odén, Bertil (2002), *Alternative forms of international governance and development cooperation*, in *Global governance in the 21st century: alternative perspectives on world order*, edited by Björn Hettne and Bertil Odén, Stockholm

OCDE (1998), *Public attitudes and international development cooperation*, edited by Ian Smillie e Henny Helmich, OECD Development Centre

OCDE (2003), *Philanthropic foundations and development co-operation*, *DAC Journal*, vol. 4, n° 3, Paris

OCDE (2003), *Public opinion research, global education and development cooperation reform: in search of a virtuous circle*, Ida McDonnell, Henri-Bernard Solignac Lecomte e Liam Wegimont, OECD Development Centre

OCDE (2010), *Perspectives on global development 2010: Shifting wealth*, OECD Development Centre

Pacquement, François (2006), *Essai de typologie de divers systèmes d'aide: clefs pour les institutions de l'aide au développement*, in *La France et l'aide publique au développement*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, Paris

Palmer, Glenn; Wohlander, Scott B.; e Morgan, Clifton T. (2002), *Give or take: foreign aid and foreign policy substitutability*, *Journal of peace research*, vol. 39, nº 1, Janeiro

Parada, José Ramón González (2001), *Enfoques de la ayuda al desarrollo*, in *Cooperación para el desarrollo y ONG, una visión crítica*, Luis Nieto Pereira (coord.), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, La Catarata, Madrid

Pattberg, Philipp (2006), *Global governance: reconstructing a contested social science concept*, Garnet Working Paper nº 4/06, Março

Pattberg, Philipp e Dingwerth, Klaus (2006), *Global governance as a perspective on world politics*, in *Global Governance (A review of multilateralism and international organizations)*, vol 12, nº 2, Abr - Jun

Pereira, Luis Nieto *et altri* (2001), *Cooperación para el desarrollo y ONG, una visión crítica - presentación*, Luis Nieto Pereira (coord.), Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, La Catarata

PNUD (2005), *UNDP Human Development Report 2005 - International cooperation at a crossroads: aid, trade and security in an equal world* - UNDP, New York

PNUD (2005 bis), *Human Development Report Office occasional paper "New thinking on aid and social security"* - Development Initiatives, UNDP, New York

Pureza, José Manuel (2001), *Para um internacionalismo pós-vestefaliano*, in *Globalização, fatalidade ou utopia?*, Boaventura Sousa Santos (org.), Afrontamento, Porto

Pureza, José Manuel (2001 bis), *Quem salvou Timor Leste? Novas referências para o internacionalismo solidário*, *Oficinas do Centro de Estudos Sociais*, nº 164, Outubro

Pureza, José Manuel (2002), *Os grandes dilemas da cooperação para o desenvolvimento*, Forum DC - desenvolvimento e cooperação, ano 1, nº 1, Abril/Junho

Pureza, José Manuel (2002 bis), *Quem governa? Portugal e as novas teias da governação global*, Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro

Pureza, José Manuel (2006), *Three deconstructions, in Peace building and failed states - some theoretical notes*, Oficina do CES nº 256, Julho

Raffer, Kunibert e Singer, H. W. (1996), *The foreign aid business - Economic assistance and development co-operation*, Edward Elgar, UK / USA

Robinson, Mark (1993), *Aid, democracy and political conditionality in sub-saharan Africa*, in Political conditionality, edited by Georg Sorensen, Frank Cass, London / Portland

Roca, Pierre-Jean (1996), *Moins d'État et plus d'ONG ?*, La fin du Tiers Monde? Les dossiers de l' état du monde, Paris

Rose-Ackerman, Susan (1999), *Corrupção e governo*, Prefácio, Lisboa

Rosenau, James (2007), *Governing the ungovernable: the challenge of a global disaggregation of authority*, Regulation & Governance, vol 1, issue 1, Blackwell Publishing Asia Pty Ltd

Rosenau, James (1995), *Governance in the twenty-first century*, Global Governance 1, nº 1

Rosenau, James e Czempiel, E. O. (1992), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, UK

Sanahuja Perales, José António (2000), *Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional*, in La

cooperación al desarrollo en un mundo en cambio - perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención, Manuel Gómez Galán y Sanahuja Perales (coords.), Madrid, Cideal, Noviembre

Sanahuja Perales, José António (2001), *Cooperación al desarrollo y globalización: entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial*, in Medios periodísticos, cooperación y acción humanitaria - ¿Relaciones imposibles?, Eloísa Nos Aldás (ed.), Icaria editorial, Barcelona

Sanahuja Perales, José António (2003), *La cooperación al desarrollo: entre la globalización y la “guerra contra el terrorismo”*, Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), Universidad de Granada, Noviembre

Santiso, Carlos (2001), *International co-operation for democracy and good governance: moving towards a second generation?*, The european journal of development research, vol. 13, nº 1, Junho

Santos, Boaventura de Sousa (2001), *Os processos da globalização, in Globalização, fatalidade ou utopia?*, Boaventura Sousa Santos (org.), Afrontamento, Porto

Santos, Boaventura de Sousa (2002) *Direito e democracia: a reforma global da justiça, in A teia global, movimentos sociais e instituições*, José Manuel Pureza e António Casimiro Ferreira (orgs.), Afrontamento, Porto

Scholte, Jan Aart (2005), *Civil society and democracy in global governance*, in The Global Governance Reader, edited by Rorden Wilkinson, Routledge, London / New York

Severino, Jean-Michel (2001), *Refonder l'aide au développement au XXI siècle*, Critique Internationale, nº 10, Janeiro

Severino, Jean-Michel e Charnoz, Olivier (2005), *Les «mutations impromptues» - état des lieux de l'aide publique au développement*, dossier, Afrique Contemporaine, nº 213, Inverno

Severino, Jean-Michel e Charnoz, Olivier (2007), *L'aide publique au développement*, Collection Repères, Editions La Découverte, Paris

Severino, Jean-Michel e Debrat, Jean-Michel (2010), *Idées reçues - L'aide au développement*, Editions Le Cavalier Bleu, Paris

Sogge, David (2002), *Give and take: what's the matter with foreign aid?*, Zed Books, London / New York

Sorensen, Georg (1995), *Conditionality, democracy and development*, in Aid and political conditionality, edited by Olav Stokke, London, Frank Cass

Sorensen, Ninna Nyberg; Van Hear, Nicholas; e Engberg-Pedersen, Poul (2002), *The migration-development nexus evidence and policy options: state of the art overview*, Centre for Development Research, Copenhagen, Março

Stiglitz, Joseph E. (2002), *Globalism's discontents*, The American Prospect Magazine, Winter

Stiglitz, Joseph E. (2006), *Making globalization work*, W.W. Northon & Company, Inc., New York

Stokke, Olav (1995), *Aid and political condicionality: core issues and state of the art*, in Aid and political conditionality, edited by Olav Stokke, London, Frank Cass

Thirlwall, A. P. (2006), *Growth and development (with special reference to developing economies)*, Palgrave Macmillan, 8ª edição

Unwin, Tim (2004), *Beyond budgetary support: pro-poor development agendas for Africa*, Third World Quaterly, vol. 25, nº 8

Uvin, Peter (1993), *'Do as I say, not as I do': the limits of political conditionality*, in Political conditionality, edited by Georg Sorensen, London / Portland, Frank Cass

Véron, Jean-Bernard (2004), *La délicate mais indispensable implication de l' aide dans les conflits*, Afrique Contemporaine - dossier paix, sécurité, développement, n° 209, Primavera

Véron, Jean-Bernard (2006), *Conflit, sécurité et développement: un nouveau paradigme, mais pour quelles usages?*, Afrique Contemporaine - dossier sécurité et développement, n° 218, 2006-2

Wallerstein, Immanuel (2005), *After developmentalism and globalization, what?*, Social Forces 83:3, Março, Alumni - Research library, Yale University

Weiss, Thomas G. (2005), *Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges*, in *The Global Governance Reader*, edited by Rorden Wilkinson, Routledge, London / New York

Yarza, Irene Maestro (2001), *Ayuda al desarrollo: entre la caridad, la solidaridad y el interés*, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Iberoamericana de La Rábida

Yarza, Irene Maestro e Peinado, Javier Martínez (2006), *Elementos de discusión sobre la cooperación para el desarrollo en el capitalismo global*, X Jornadas de Economía Crítica, GREM, Universidade de Barcelona, Março

Principais páginas de Internet consultadas:

African Security Review: www.iss.co.za

Banco Mundial: www.worldbank.org

Center for Global Development: www.cgdev.org

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra: www.ces.uc.pt

Eldis - The gateway to development information: www.eldis.org

Global Policy Forum: www.globalpolicy.org

Governance and Social Development Resource Centre: www.gsdr.org

Haut Conseil de la Coopération Internationale: www.hcci.gouv.fr

International Crisis Group: www.crisisgroup.org

International Institute for Sustainable Development : www.iisd.org

Inter Press Service: www.ipsnews.net

OCDE: www.oecd.org

Oxford Policy Management: www.opml.co.uk

PNUD: www.undp.org

United Nations University - Wider: www.wider.unn.edu

Índice

Introdução – Objectivos e hipótese de investigação, âmbito de análise e itinerário

- 1. Objectivos e hipótese de investigação Pág. 3**
- 2. Âmbito de análise**
- 3. Itinerário**

1ª Parte – A governação global e a ajuda ao desenvolvimento

Capítulo I – A governação global

- 1. Um conceito em aberto Pág. 15**
- 2. A perspectiva analítica da governação global**
 - 2. 1. Principais características da governação global**
 - 2. 1. 1. Governação sem governo*
 - 2. 1. 2. Governação multipolar*
 - 2. 1. 3. Governação multi-níveis*
 - 2. 2. Governação global institucional e governação global de facto**
 - 2. 3. Propostas de densificação institucional da governação global**
- 3. A perspectiva normativa da governação global**
 - 3. 1. Um conceito político ou de poder**
 - 3. 2. Governação do “centro” sobre a “periferia”**
- 4. Para uma nova governação global**
 - 4. 1. A evolução do modelo de Vestfália**
 - 4. 2. Propostas de reforma do modelo de governação global**
 - 4. 3. A “sociedade civil global” e o “Estado militante”**

Capítulo II – O sistema de ajuda ao desenvolvimento

- 1. Um sistema com características de regime Pág. 35**

2. O âmbito de intervenção do sistema de ajuda ao desenvolvimento

2. 1. Entre o económico e o social

2. 2. As novas áreas

2. 2. 1. Ambiente e desenvolvimento

2. 2. 2. Migração e desenvolvimento

2. 2. 3. A ajuda para o comércio

2. 2. 4. A cooperação científica para o desenvolvimento

3. O financiamento do sistema de ajuda ao desenvolvimento

3.1. A evolução recente do financiamento

3.2. Os novos mecanismos de financiamento

4. A necessidade de democratização do sistema de ajuda ao desenvolvimento

4. 1. O défice democrático do sistema de ajuda ao desenvolvimento

4. 2. Traços de democracia participativa no actual sistema de ajuda ao desenvolvimento

4. 2. 1. A parceria e a titularidade

4. 2. 2. As ONG

5. Uma arquitectura em mutação

5. 1. Uma arquitectura sem “arquitecto”

5. 2. Novos actores: os doadores emergentes

5. 3. Do regime estatocêntrico vigente a um regime multicêntrico em gestão

Capítulo III – A ajuda ao desenvolvimento como instrumento da política externa dos doadores

1. As razões da ajuda: entre o altruísmo, o egoísmo e o altruísmo egoísta Pág. 76

2. A prevalência dos interesses dos doadores

2. 1. A instrumentalização da ajuda

2. 2. Uma concessão dissimuladora

3. A coerência das políticas ao serviço do desenvolvimento

- 3. 1. Noção e avaliação da coerência
- 3. 2. Esforços no sentido de uma maior coerência
 - 3. 2. 1. *A coerência do sistema geral das Nações Unidas (system-wide coherence)*
 - 3. 2. 2. *A abordagem “todo o governo” (whole of government)*
- 3. 3. A política comercial e a ajuda
- 3. 4. A ajuda e as restantes fontes de financiamento externo do desenvolvimento: remessas, investimento privado e filantropia
- 4. A “indústria” da ajuda ao desenvolvimento
 - 4. 1. Um sistema que se auto-alimenta
 - 4. 2. As agências de cooperação
 - 4. 3. Consultores e unidades de gestão de projectos
- 5. O papel da opinião pública

2ª Parte – Os discursos da ajuda ao desenvolvimento

Capítulo IV – O discurso regulador da ajuda

- 1. A condicionalidade da ajuda: doadores ou domadores? Pág. 114
 - 1. 1. A condicionalidade económica
 - 1. 1. 1. *Os Programas de Ajustamento Estrutural*
 - 1. 1. 2. *Balanço do ajustamento estrutural*
 - 1. 2. A condicionalidade política
 - 1. 3. Os objectivos da condicionalidade
 - 1. 4. A eficácia e os limites da condicionalidade
 - 1. 4. 1. *A eficácia - factores condicionantes*
 - 1. 4. 2. *Os limites da condicionalidade*
 - 1. 5. A ajuda ligada como forma de condicionalidade
 - 1. 5. 1. *Uma prática prejudicial*
 - 1. 5. 2. *O progressivo desligamento da ajuda*
 - 1. 6. A China e a condicionalidade política
- 2. A ajuda à democratização
 - 2. 1. Formas de ajuda à democratização

- 2. 2. Os limites da ajuda à democratização
- 2. 3. Os interesses subjacentes à ajuda à democratização

3. A “boa governação”

- 3. 1. O conceito de “boa governação”
- 3. 2. A agenda da “boa governação”
 - 3. 2. 1. *O aprofundamento das reformas políticas*
 - 3. 2. 2. *A criação de capacidade institucional e a assistência técnica*
 - 3. 2. 3. *O combate à corrupção*

Capítulo V – O discurso securitário da ajuda

1. A securitização da ajuda Pág. 156

- 1. 1. A procura de uma nova “legitimação”
- 1. 2. A tendência de securitização da ajuda
- 1. 3. A “segurança humana”
- 1. 4. A resposta ao terrorismo e às tensões civilizacionais

2. A ajuda antes, durante e depois dos conflitos

- 2. 1. A ajuda como instrumento de prevenção de conflitos
- 2. 2. A prestação de ajuda durante as situações de conflito
- 2. 3. A estabilização em situações de pós-conflito

3. A reforma do sector de segurança

- 3. 1. Uma nova atenção ao sector de segurança
- 3. 2. O âmbito do sector de segurança
- 3. 3. O controlo democrático do sector de segurança: a democratização da segurança como necessário contraponto à securitização da democracia
- 3. 4. As dificuldades dos processos de reforma do sector de segurança

Capítulo VI – O discurso tecnocrático da ajuda

1. Uma “engenharia assistencial” desejavelmente eficiente Pág. 184

- 1. 1. Eficácia e eficiência da ajuda
- 1. 2. A medição da eficiência da ajuda
 - 1. 2. 1. *O impacto da ajuda sobre o crescimento económico*
 - 1. 2. 2. *O impacto da ajuda sobre a redução da pobreza*

1. 3. Os factores condicionantes da eficiência da ajuda

1. 3. 1. Um conjunto complexo de factores

1. 3. 2. O factor democrático

1. 4. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e a Agenda de Acção de Acra

2. A selectividade da ajuda

2. 1. A abordagem da alocação selectiva da ajuda em função do desempenho

2. 2. A importante excepção dos “Estados frágeis, falhados e em colapso”

2. 2. 1. Génese do conceito de “Estados frágeis, falhados e em colapso”

2. 2. 2. Iniciativas para os “Estados frágeis, falhados e em colapso”

3. A capacidade de absorção da ajuda

3. 1. A falta de capacidade de absorção e o “mal holandês”

3. 2. A harmonização de procedimentos e a “divisão de tarefas” (*division of labour*)

4. A dependência da ajuda e a volatilidade dos respectivos fluxos

4. 1. Os efeitos da dependência da ajuda

4. 2. A volatilidade e imprevisibilidade dos fluxos da ajuda

5. Novos instrumentos para uma maior eficiência da ajuda

5. 1. A “ajuda programa” e a “ajuda projecto”

5. 2. Os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza

5. 3. A abordagem sectorial

5. 4. O apoio ao orçamento

Capítulo VII – O discurso universalista da ajuda

1. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e o novo discurso universalista da ajuda Pág. 227

1. 1. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio como metas mobilizadoras

1. 2. A sucessiva reafirmação dos compromissos de aumento da ajuda

1. 3. Que esforço de ajuda necessário? - o objectivo de 0,7% do PNB

2. Os “bens públicos mundiais”

3. Os fundos globais

4. O perdão da dívida e a composição da ajuda

4. 1. O perdão da dívida

4. 2. Donativos ou empréstimos? - a importância da composição da ajuda

3ª Parte – Balanço e perspectivas da ajuda

Capítulo VIII – O balanço da ajuda

1. Os efeitos positivos Pág. 252

2. Os efeitos negativos e inadvertidos

3. Uma missão (no essencial) falhada

4. África e o “*bottom billion*”

5. *Mais vale pão duro que nenhum?* - uma “máscara” com várias faces

Capítulo IX – As perspectivas futuras da ajuda

1. O actual paradigma da ajuda - a mera atenção aos efeitos da pobreza Pág. 266

2. Sinais de um novo paradigma?

2. 1. O actual contexto de crises - uma oportunidade de mudança

2. 2. Os Estudos Nacionais de Perspectiva de Longo Prazo - um instrumento de um novo tipo?

3. Para um discurso redistributivo da ajuda

3. 1. O debate ideológico da ajuda

3. 2. A ajuda como “política global de coesão”

3. 3. O discurso redistributivo da ajuda

Conclusão – Um instrumento (ainda) ao serviço do actual sistema de governação global

(Nº total de páginas: 290)