

COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DA AJUDA NO CONTEXTO AFRICANO

MARIA MANUELA AFONSO

1. *Cooperação para o desenvolvimento: conceito, estrutura e evolução*

O conceito de cooperação para o desenvolvimento é muito amplo incluindo uma grande diversidade de fluxos, quanto à origem e natureza, visando promover o desenvolvimento económico e social nos países menos desenvolvidos (quadro 1).

Quadro 1

Fluxos da Cooperação para o Desenvolvimento

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)
(cooperação técnica, ajuda alimentar, alívio da dívida, apoio ao orçamento, etc.)2. Outros Fluxos Oficiais (OFO)
(empréstimos, créditos à exportação, etc.)3. Donativos através das ONG4. Fluxos Privados |
|--|

A estrutura destes fluxos variou ao longo da história da cooperação, como reflexo da evolução não só das teorias e dos modelos de desenvolvimento como também da própria conjuntura geopolítica internacional.

No pós II Grande Guerra, o sucesso do Plano Marshall fez pensar que se conseguiriam progressos rápidos nos países em desenvolvimento se, como defendeu a Comissão Pearson, os países desenvolvidos canalizassem 1% do seu PNB para a cooperação, incluindo nela todo o tipo de fluxos, públicos e privados. De acordo com as estimativas de então, estes recursos provocariam uma taxa de crescimento anual de 6% nesses países. Contudo, estas duas metas nunca foram alcançadas.

No conjunto desses recursos, a Ajuda (APD) era vista como fundamental para planear o desenvolvimento, devendo centrar-se nos sectores considerados motores desse desenvolvimento¹ permitindo, simultaneamente, evitar o problema do

¹ A Ajuda tinha como principal função fornecer recursos adicionais aos países em desenvolvimento para colmatar as lacunas (sobretudo de capital) e fazer descolar a economia, já que a escassez de capital era vista como o principal óbice do crescimento e do desenvolvimento. Simultaneamente, ela foi usada como instrumento de política externa, para manter as alianças e a influência política, para promover o comércio e o investimento externo.

endividamento. Contudo, nos anos 70 e até 1982, a APD situou-se apenas nos 0.30 a 0.35% do PNB dos países doadores, quando o objectivo estabelecido era 0.70%. Embora esta meta nunca tenha sido alcançada, até aos anos 90 a Ajuda foi o fluxo externo mais importante na promoção do desenvolvimento.

Nesta primeira fase da cooperação, entre os fluxos privados, o investimento directo estrangeiro (IDE) não era bem visto, dado ser associado a formas de ingerência e neocolonialismo, particularmente no que se refere às grandes empresas multinacionais. Quanto aos empréstimos bancários, nos anos 70 aumentaram significativamente graças aos petrodólares. Mas, este afluxo de capitais privados não produziu resultados sustentáveis no plano do desenvolvimento. Com a deterioração dos termos de troca, as receitas das exportações induzidas pelos investimentos diminuíram, a par do aumento das despesas governamentais correntes. Estes factos, conjugado com a crise petrolífera e a subida das taxas de juros, conduziram ao emergir da crise da dívida no mundo em desenvolvimento, ficando os anos 80 marcados pelo esgotamento dos financiamentos privados, pelo fracasso do desenvolvimento² e pelo questionar dos modelos e estratégias de desenvolvimento adoptados até então.

O início dos anos 90 foi marcado por uma profunda mudança do modelo de financiamento do desenvolvimento, podendo identificar-se as seguintes tendências: i) o IDE a crescer de forma regular, com uma expansão rápida e sustentável no final da década; ii) a APD a diminuir, quer em termos nominais, quer em % do PNB dos países doadores, situando-se nos 0.39% do PNB, em 1999. Pela primeira vez na história da cooperação e em consequência da conjugação de uma série de factores (entre os quais se destacam as novas abordagens do desenvolvimento e o papel da Ajuda nesse processo), as mudanças geopolíticas pós guerra fria e, ainda, a recessão económica nos países da OCDE, os fluxos privados, e em particular o IDE, tornaram-se as principais fontes de financiamento do mundo em desenvolvimento e a Ajuda tornou-se uma componente minoritária.

A integração dos países em desenvolvimento na economia mundial é agora considerada uma componente incontornável no seu processo de desenvolvimento. Nesta óptica, o IDE passa não só a ser visto como benéfico mas também como desejável para promover o desenvolvimento e a integração dos países em desenvolvimento na economia global: contribui para o crescimento económico sustentável a longo prazo e é particularmente importante para a transferência de tecnologia e conhecimento, para a criação de empregos, para o aumento da produtividade, da competitividade e da capacidade empresarial local, contribuindo, em última instância, para a erradicação da pobreza, através do crescimento económico e do desenvolvimento³. Esta mudança

² O anos 80 ficaram conhecidos como a *década perdida do desenvolvimento*.

³ Se nas abordagens tradicionais, o IDE promovia o crescimento económico através do aumento do stock de capital, nas abordagens mais recentes ele estimula a mudança tecnológica, dado ser um dos principais canais de acesso dos países em desenvolvimento às tecnologias mais avançadas. Para além disso, o IDE é também considerado um canal de: i) imitação - tornando as empresas nacionais mais produtivas; ii) formação - porque a introdução de novas tecnologias exige uma maior qualificação do

de perspectiva traduziu-se, em termos estatísticos, num crescimento regular do IDE em direcção aos países em desenvolvimento, tornando-se, pela primeira vez, o elemento mais importante das transferências globais. Ao contrário dos empréstimos bancários não gera dívida, e os investimentos têm interesse na medida em que se tiverem sucesso, é expectável que os actuais fluxos privados produzam resultados duráveis no plano do desenvolvimento.

2. Desigualdades entre países no acesso aos fluxos da cooperação: a marginalização da África Sub-Sahariana

O crescimento do IDE nos países em desenvolvimento indicia, à primeira vista, a integração destas economias na globalização. Um olhar mais atento sobre as estatísticas permite-nos, no entanto, verificar que o grau de integração dos países em desenvolvimento é muito desigual. De facto, o crescimento dos fluxos privados evidencia uma crescente marginalização da África Sub-Sahariana (ASS) (quadro 2). Os maiores países em desenvolvimento (China, Índia, Indonésia e Brasil) são o alvo preferencial do financiamento privado.

Quadro 2
Distribuição regional do afluxo de IDE (bilhões de dólares)

	1989/94	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Países Desenvolvidos	137,1	203,5	219,7	271,4	483,2	829,8	1005,2
Países em Desenvolvimento	59,6	113,3	152,5	187,4	188,4	222	240,2
África	4	4,7	5,6	7,2	7,7	9	8,2
América Latina e Caraíbas	17,5	32,3	51,3	71,2	83,2	110,3	86,2
Ásia e Pacífico	37,9	75,9	94,5	107,3	95,9	100	143,8
Europa Leste e Central	3,4	14,3	12,7	19,2	21	23,2	25,4
Total	200,1	331,1	384,9	477,9	692,5	1075	1270,8

Fonte: UNCTAD, 2001, World Investment Report 2001.

Em África, o IDE continua reduzido, face à instabilidade política e à corrupção, à reduzida dimensão dos mercados potenciais, às más infra-estruturas físicas, e às fracas capacidades institucionais e humanas. Considerado um continente de “alto risco”, os investidores só apostam nos investimentos manifestamente lucrativos (petróleo e minas).

capital humano disponível internamente; iii) competição, porque intensifica a concorrência no mercado interno, encorajando a uma maior eficiência das empresas nacionais. Além do mais, produz efeitos multiplicadores tecnológicos para as empresas locais, desempenhando um papel pivot no crescimento económico.

De acordo com as estatísticas, a ASS contou apenas com 1.9% das entradas de investimento em 1997, quando em 1985 tinha recebido 3.1% e em 1990 2.2%. Entre 1990 e 1996 esta região recebeu menos de 3% do total do IDE de todos os países em desenvolvimento. Em 2000, a fatia de IDE para África caiu para 0.64% do total sendo que muito deste investimento foi feito nas indústrias extractivas, particularmente petróleo (a Nigéria contou com 60% do IDE da ASS, entre 1990-95, à qual se seguiu Angola com 16% do total da ASS e o Gana com 6%). Mesmo com a crise asiática, os países africanos não foram capazes de atrair grandes montantes de capital privado.

O crescimento progressivo dos fluxos privados parece ter afectado a distribuição geográfica da Ajuda, a qual evidenciou tendência para se transferir para os países pobres mais pequenos, particularmente de África, dado que os maiores PVD – China, Índia, Indonésia e Brasil – atraem cada vez mais facilmente fundos privados para financiar os seus investimentos. A Índia, a Indonésia e o Brasil, que em 1969 absorviam 23% da APD bilateral, em 1998 receberam apenas 7% (OCDE, 2000).

Se é verdade que a carência de IDE em África torna a Ajuda um elemento muito importante no desenvolvimento, continuando a ser o seu principal financiador, também é verdade que a importância geoestratégica de África se alterou com o fim da Guerra Fria e com a queda do muro de Berlim. Neste contexto, a racionalidade da Ajuda assente na esfera de influência estratégico-militar fez com que a ASS perdesse cada vez mais importância, visível na diminuição da percentagem de Ajuda destinada a esta região, relativamente ao total – quer bilateral, quer multilateral.

Por outro lado, as pressões orçamentais, as crescentes necessidades internas dos doadores e o questionar por parte dos contribuintes quanto à eficácia da Ajuda, levaram os países desenvolvidos a reduzir a ajuda em % do PNB. Em termos reais os fluxos de Ajuda também diminuíram, diminuição essa que também se tem reflectido na APD para a ASS: em termos reais, entre 1994 e 1997, a APD para esta região caiu 20%.

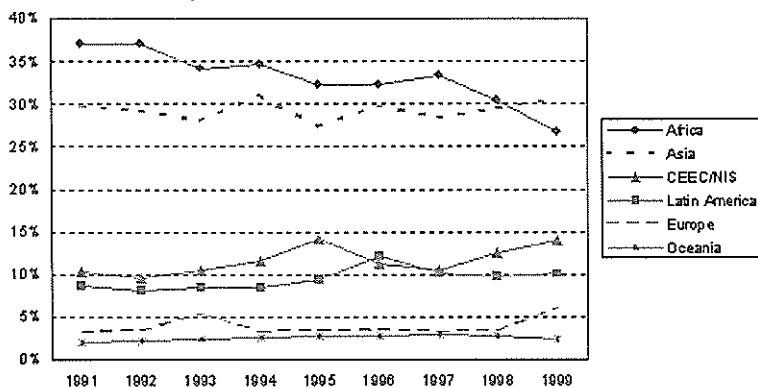
Os dados mais recentes mostram a diminuição da importância de África: desde 1998 não é a região que mais ajuda recebe e, em termos de ajuda *per capita*, está atrás da Oceânia, da Europa Central e Oriental e dos Novos Estados Independentes (PECO/NEI) (figuras 1 e 2).

3. O novo papel da ajuda e o risco de maior marginalização da ASS

Se, no início da história da cooperação, a Ajuda servia para criar capacidades produtivas e infra-estruturas materiais, o crescimento progressivo dos fluxos privados nos últimos 30 anos tornou menos indispensável a ajuda para os sectores produtivos (agricultura e indústria). A APD concentra-se agora nos sectores que não correspondem a um mercado internacional e principalmente nos “investimentos sociais”, sem os quais não é possível qualquer desenvolvimento sustentável. Quando comparada com as outras regiões, em África a Ajuda parece desempenhar papéis diferentes, evidenciando uma concentração nas áreas sociais e no apoio às reformas institucionais e à reforma das políticas (figura 3).

Figura 1

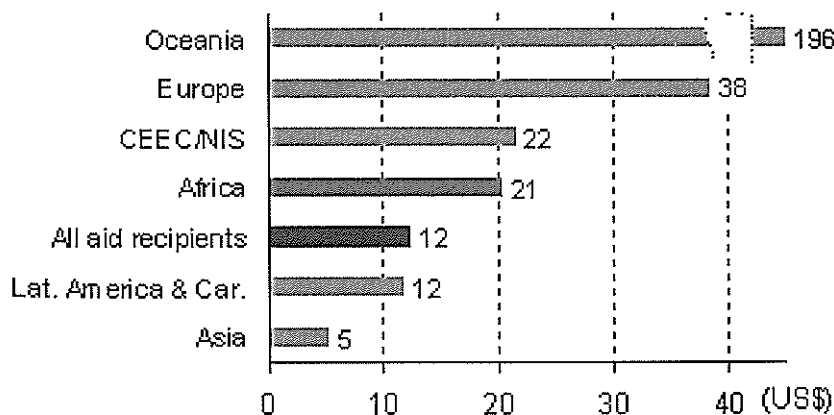
**Chart 2: Aid by region in percent of total net aid, 1991-99 /
Aide par région en pourcentage de l'aide totale nette, 1991-99**



Fonte: <http://www.oecd.org/>

Figura 2

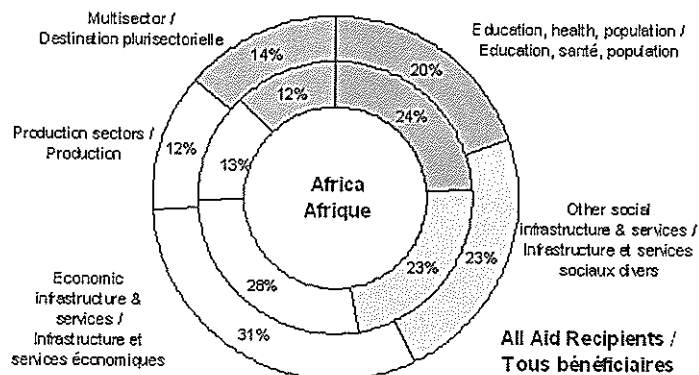
**Chart 1: 1999 Net aid per capita /
Aide nette 1999 par habitant**



Fonte: <http://www.oecd.org/>

Figura 3

Chart 3: Aid by sector, 1999 / Aide par secteur, 1999
(Inner: Africa; outer: All aid recipients) / (Cercle intérieur: Afrique; cercle extérieur: Tous bénéficiaires d'aide)



Fonte: <http://www.oecd.org/>

Figura 4

Table 2: Top 10 recipients in Africa, 1999 10 premiers receveurs en Afrique, 1999		
	\$ million	% All African countries
1 Egypt	1579	10%
2 Tanzania	990	6%
3 Mozambique	804	5%
4 Morocco	678	4%
5 Ethiopia	633	4%
6 Zambia	623	4%
7 Ghana	607	4%
8 Uganda	590	4%
9 South Africa	539	3%
10 Senegal	534	3%
Africa, others	8403	53%
Total	15982	100%

Fonte: <http://www.oecd.org/>

Esta mudança na estrutura da Ajuda é também um reflexo do actual consenso internacional quanto ao seu papel na promoção do desenvolvimento. Este consenso centra-se nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) (quadro 3), que visam em última análise o combate à pobreza, o crescimento e o desenvolvimento sustentável como aspectos essenciais para uma integração plena e justa no sistema económico mundial. A Ajuda é considerada como um complemento dos recursos internos, públicos e privados, destinada aos investimentos que não geram lucro, ou seja, actua mais como catalizador do que como motor do desenvolvimento.

A corroborar esta perspectiva estão os estudos mais recentes sobre a eficácia da Ajuda, que dizem que há evidências empíricas sobre as condições em que ela é ou não eficaz e demonstram que a Ajuda tem conseguido reduzir a pobreza em países com instituições governativas fortes e com administrações económicas prudentes⁴. Seguindo este raciocínio, a APD deve desempenhar um papel catalizador, interagindo com os fluxos privados, promovendo a eficácia e a boa governação. Por isso, os doadores tendem a colocar a ênfase no reforço/desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais (*capacity building*). Em teoria isto significa que a Ajuda tende a centrar-se quase exclusivamente nos países que adoptem políticas económicas e sectoriais sustentáveis. Os “bons alunos” serão recompensados com mais Ajuda e aqueles que têm performances fracas deverão mudar o seu comportamento se quiserem continuar a merecer a atenção dos doadores. Esta selectividade na Ajuda pode traduzir-se na marginalização de países com performances “pobres”. Se em alguns países cortar a Ajuda pode induzir as reformas, noutras pode exacerbar as tensões sociais e precipitar crises obrigando mesmo a intervenções humanitárias.

Salvo raras excepções, de países que já recebem grandes quantidades de Ajuda, os países mais pobres (concentrados na ASS) são exactamente aqueles que mais sofrem de má governação. Até que ponto é legítimo aplicar a estratégia da selectividade com todo o rigor, se ela se traduz numa marginalização ainda maior dos países menos avançados (PMA)? Mas, optar por uma lógica de distribuição da Ajuda apenas com base nos níveis de pobreza poderá ser incómodo para os doadores, na medida em que sabem que a Ajuda concedida aos PMA é habitualmente menos eficaz.

4. Os países da ASS face às novas condições da Ajuda: desafios a vencer

A questão que se pode colocar a África é a seguinte: face à ausência de investimento privado e a uma dependência da Ajuda, a qual é cada vez mais escassa e condicionada, como não ficar ainda mais marginalizado e tornar a APD eficaz? Ou seja, como fazer com que ela sirva de pano de fundo para o combate à pobreza e para a criação das condições que estimulem os fluxos privados, em particular o IDE?

⁴ É o que diz o Banco Mundial no seu Relatório “Assessing Aid: What works, what doesn’t work and why”, 1998.

Quadro 3
Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)

Objectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome
Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia
Meta 2. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afectada pela fome
Objectivo 2: Atingir o ensino primário universal
Meta 3. Garantir que, até 2005, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário
Objectivo 3: Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres
Meta 4. Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015
Objectivo 4: Reduzir a mortalidade infantil
Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos
Objectivo 5: Melhorar a saúde materna
Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna
Objectivo 6: Combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças
Meta 7. Até 2015, ter detido e começado a inverter a propagação do VIH/SIDA
Meta 8. Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras grandes doenças e começado a inverter a tendência actual
Objectivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental
Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais
Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a proporção de população sem acesso duradouro ao abastecimento de água potável
Meta 11. Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados
Objectivo 8: Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento
Meta 12. Continuar a implementar um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Isto inclui um compromisso em relação à boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza – tanto ao nível nacional como internacional
Meta 13. Satisfazer as Necessidades Especiais dos Países Menos Avançados. Inclui: o acesso num regime isento de direitos e não sujeito a quotas de exportações dos países menos avançados; um programa reforçado para a redução da dívida dos países pobres fortemente endividados e anulação da dívida bilateral oficial; e uma ajuda pública para o desenvolvimento mais generosa para os países empenhados na redução da pobreza
Meta 14. Satisfazer as Necessidades Especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento (através da aplicação do Programa Barbados e das conclusões da 22ª sessão extraordinária da Assembleia Geral)-
Meta 15. Tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais por forma a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo
Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e pôr em execução estratégias que permitam aos jovens obter um trabalho condigno e produtivo
Meta 17. Em cooperação com as companhias farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento
Meta 18. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicação

Fonte: OCDE, 2001

Se os países da ASS querem alcançar os ODM e reduzir o número de pobres para metade, até 2015, precisam de uma taxa de crescimento de 6 a 8% ao ano. Os dados mais recentes apontam para um crescimento de apenas 3.5%, em 2000, o que significa que o quadro económico e institucional para esse crescimento sustentado ainda não está criado.

Os países africanos devem definir políticas que promovam a estabilidade macroeconómica e as reformas centradas nos pobres, desenvolvam as capacidades institucionais nos governos e administrações públicas eficazes, melhorem as infra-estrutura físicas e sociais, adoptem legislações laborais competitivas, combatam a corrupção, reformem os sistemas judiciais e incentivem o investimento no sector privado. Terão que se apropriar de e assumir as responsabilidades do seu processo de desenvolvimento. Sem apropriação (*ownership*), não há sustentabilidade no crescimento e no desenvolvimento, o mesmo acontecendo quando não há paz e estabilidade. Por isso, devem, antes de mais, promover a boa governação, se quiserem continuar a receber ajuda internacional, dado que esta é uma das condições que cada vez mais doadores impõem para a afectação da sua Ajuda.

A boa governação significa, também, liberalizar a economia, promover a democracia, a descentralização, o Estado de direito e o respeito pelos Direitos Humanos.

5. *Notas finais*

Se os desafios que se colocam aos países africanos não são pequenos, há também outras questões que se colocam, sobretudo à comunidade internacional, que devem merecer a maior atenção.

A dívida é uma dessas questões. Entre os 41 países pobres fortemente endividados, 33 são da ASS. Resolver a crise da dívida é um pré-requisito para a criação de condições para um desenvolvimento sustentado a médio e longo prazo. Durante mais de uma década estes países realizaram reestruturações da dívida, depois de adoptarem programas de estabilização e ajustamento e, mesmo assim, o endividamento externo continuou a aumentar.

Quer os países africanos, quer as agências doadoras têm responsabilidade pela crise da dívida africana. Nestas circunstâncias aquilo que moralmente se deve fazer é resolver o assunto. Resolver o problema da dívida significa libertar recursos para aplicar em actividades promotoras do crescimento e do desenvolvimento sustentável. Converter todas as dívidas dos PMA africanos, disponibilizando esses recursos em apoios a estratégias programas de desenvolvimento claramente identificados e correctamente seleccionados no sentido da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento de longo prazo, parece ser a solução mais aconselhável.

Mas, para aumentar o volume de Ajuda e, sobretudo, aumentar a sua eficácia e eficiência na ASS é necessário, para além da boa governação e da resolução do problema da dívida, um trabalho conjunto destes países e da comunidade

internacional, se os objectivos reais são o combate à pobreza, conforme proclamado nos ODM.

Aumentar a eficácia da Ajuda exige, acima de tudo, uma verdadeira parceria para o desenvolvimento que se traduza:

- Na coordenação entre as agências doadoras, evitando o desperdício de recursos e assegurando abordagens coerentes centradas nas necessidades fundamentais dos parceiros, potenciando as vantagens de cada um sem enfraquecer a apropriação nacional e sem criar encargos adicionais aos países em desenvolvimento;
- Na coerência entre as políticas de cooperação e as outras políticas externas, particularmente o comércio e o investimento internacional, a agricultura e a segurança alimentar, a prevenção de conflitos e as questões sociais, os recursos naturais e o ambiente;
- Na participação da sociedade civil no diálogo sobre as estratégias e opções de desenvolvimento;
- Na promoção de sinergias e complementaridades entre os parceiros, por forma a que as acções resultem de uma análise das necessidades do país, realizada no âmbito de um diálogo com todos os detentores de interesse (*stakeholders*);
- No apoio às áreas sociais, assegurando que a Ajuda chega efectivamente aos pobres;
- Na criação de um ambiente propício às actividades do sector privado, e;
- Acima de tudo, no combate à pobreza, tornando realidade os ODM.

Bibliografia

1. BROWNE, S., 1997, *The rise and fall of development assistance*, UNU, Wider, <http://www.wider.unu.edu.plec9706.htm>
2. DOLLAR, D., et al, 1998, "Assessing Aid: What works, what doesn't work and why", Banco Mundial, Washington.
3. FMI, 2002, *World Economic Outlook*, Washington.
4. LENSINK, R.; MORRISSEY, O., 2002, "The volatility of FDI, not the level, affects growth in developing countries", <http://www.eco.rug.nl/cds>
5. OCDE, 2000, *Coopération pour le Développement, Rapport 1999*, Vol. 1, n° 1. Paris.
6. OCDE, 2001, *Directrizes do CAD para a Redução da Pobreza*, Paris.
7. STOKKE, O., (edit.), 1996, *Foreign aid towards the year 2000: experiences and challenges*, Frank Cass, Londres.
8. TARP, F. (edit.), 2000, *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres.

9. UN, 2002, *Draft outcome of the International Conference on Financing for Development. Monterrey Consensus*, <http://www.un.org/esa/ffd/aac257L13E.pdf>
10. UNCTAD, 2001, *Trade and development Report, 2001*, UN, Nova Iorque e Geneva.
11. UNCTAD, 2001, *World Investment Report 2001*, UN, Nova Iorque e Geneva.
12. <http://www.oecd.org/>

